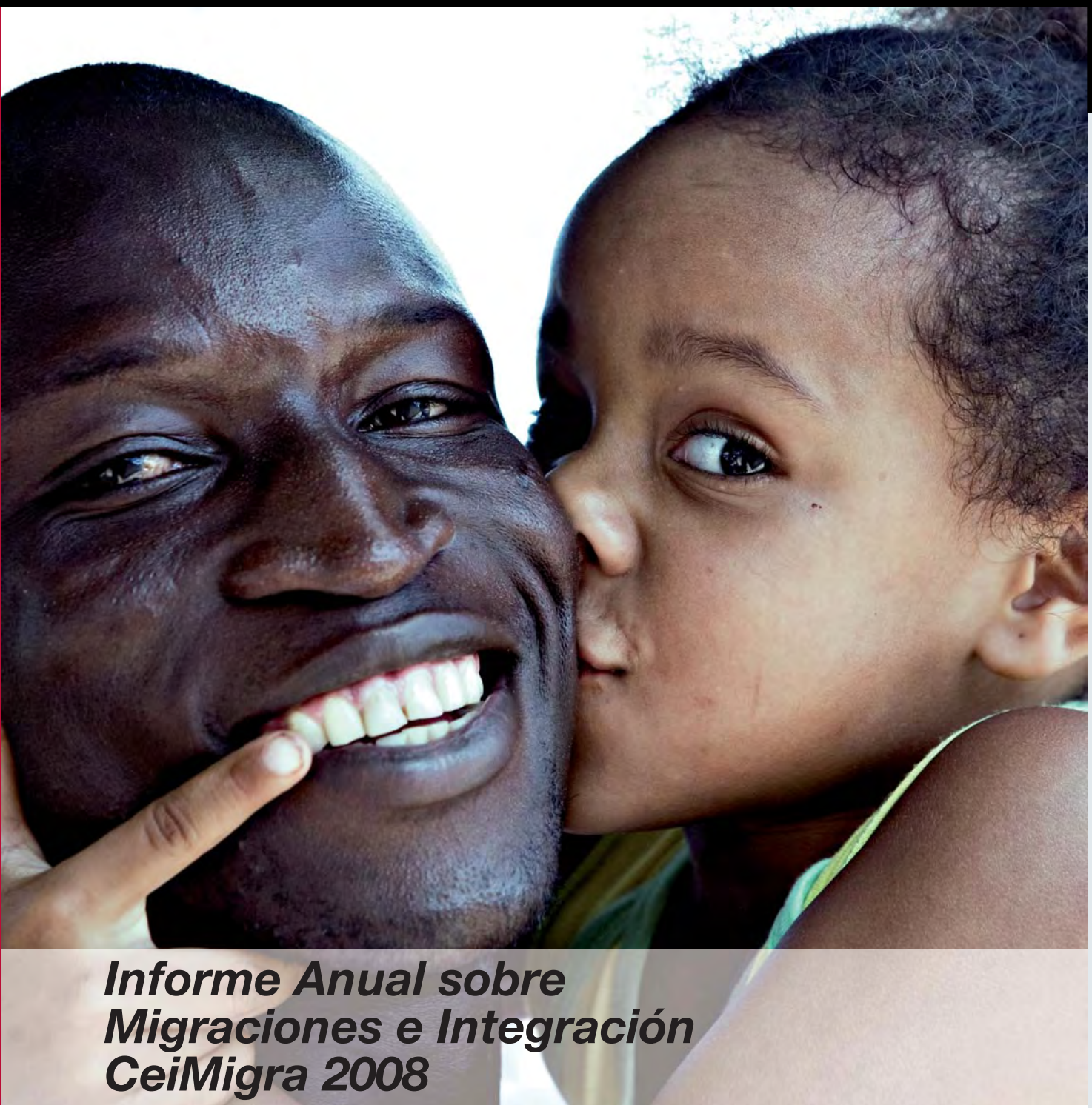


Informe Anual sobre Migraciones e Integración CeiMigra 2008

Migraciones y Desarrollo

CeiMigra
PROVINCIA DE ARAGÓN
COMPAÑÍA DE JESÚS
GENERALITAT VALENCIANA
CONSELLERÍA DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA
Bancaja
el compromiso social

CeiMigra 2008

Informe Anual sobre Migraciones e Integración

Migraciones y Desarrollo

CeiMigra
PROVINCIA DE ARAGÓN COMPAÑÍA DE JESÚS
GENERAL TAT VALENC ANA CONSELLERÍA DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA
Bancaja
el compromiso social

PERO VE

ISSN: 1888-3044
D. L.: V-4978-2007
ABRIL 2009

Fotografía de la portada: Ana Yturralde. Nuestro agradecimiento y reconocimiento

ENGO

En dondequiera que se viva, comoquiera
que se viva, siempre se es un exiliado.

Álvaro Mutis

Más de una vez me siento expulsado
y con ganas
de volver al exilio que me expulsa
y entonces me parece
que ya no pertenezco
a ningún sitio
a nadie.

¿será un indicio de que nunca más
podré no ser un exiliado?
¿que aquí o allá
o en cualquier parte
siempre habrá alguien
que vigile y piense,
éste a qué viene?

y vengo sin embargo
tal vez a compartir cansancio y vértigo
desamparo y querencia
también a recibir mi cuota de rencores
mi reflexiva comisión de amor

en verdad a qué vengo
no lo sé con certeza
pero vengo.

Mario Benedetti

La tarea es enorme y, precisamente por ello,
no hay por qué hacerle ascos a compañeros de viaje,
compañeros de marcha que no compartan otras variables. (...)
Los que pueden tener motivaciones para alterar
el funcionamiento del sistema
las tienen originadas en las religiones o en ideologías bien concretas
y comparten una cierta idea de la justicia
aunque no condividan la cosmovisión. No importa.
De lo que se trata desde esta perspectiva es
ponerse a marcar el paso en una misma dirección:
la de una sociedad más justa.

José María Tortosa

6 PRÓLOGO

8 INTRODUCCIÓN

PARTE I LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES
Migraciones y desarrollo en los países de origen

13 **1 Lo que aprendimos...**
25 **2 Desarrollo y subdesarrollo: ¿dos realidades o una sola realidad?**
48 **3 El balance del desarrollo basado en la cooperación, sesenta años después.**
60 **4 Las migraciones como restitución, las remesas como factor de desarrollo.**
77 **5 La coherencia de políticas y de prácticas como condición de posibilidad del desarrollo.**

PARTE II LAS MEDIDAS PARA LA INTEGRACIÓN
Buenas y malas prácticas para la integración

93 **1 La integración de los trabajadores migrantes.**
99 **2 De la integración como instrumento laboral a la integración como objetivo social y político.**
104 **3 Primer Manual para la Integración de los inmigrantes en Europa.**
119 **4 Segundo Manual para la Integración de los inmigrantes en Europa.**
138 **5 Algunas aportaciones del Migrant Integration Policy Index (MIPEX-2007).**

PARTE III ANÁLISIS POR SECTORES

149 **1 Población**
149 1.1 Lo que la realidad nos muestra.
150 1.2 ¿Qué información tenemos?
169 1.3 Números que son personas.
172 1.4 Resumen y propuestas.

175 **2 Educación**
175 2.1 Lo que la realidad nos muestra.
176 2.2 ¿Qué información tenemos?
210 2.3 Números que son personas.
220 2.4 Resumen y propuestas.

227 **3 Trabajo**
227 3.1 Lo que la realidad nos muestra.
227 3.2 ¿Qué información tenemos?
273 3.3 Números que son personas.
278 3.4 Resumen y propuestas.

285 **4 Vivienda**
285 4.1 Lo que la realidad nos muestra.
285 4.2 ¿Qué información tenemos?
298 4.3 Números que son personas.
300 4.4 Resumen y propuestas.

305 **5 Sanidad**
305 5.1 Lo que la realidad nos muestra.
305 5.2 ¿Qué información tenemos?
312 5.3 Números que son personas.
314 5.4 Resumen y propuestas.

PARTE IV PARA SEGUIR APRENDIENDO
319 **1 Crisis alimentaria, cambio climático y migraciones.**
326 **2 El contrato de acogida e integración en Francia.**
336 **3 Plan de Acción para el África subsahariana 2005-2008 o el "Plan África".**
340 **4 La Directiva de retorno (Directiva 2008/115/CE).**

349 **EPÍLOGO EL COMPROMISO CON LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS**

PRÓLOGO

Hble. Sr. D. Rafael Blasco Castany
Conseller de Inmigración y Ciudadanía

La inmigración es uno de los grandes acontecimientos sociales del mundo contemporáneo, tal vez el más relevante, y sus efectos se dejan sentir en todos los ámbitos: el económico, el político, el sociológico, o el cultural. La inmigración es, además, un gran suceso individual, y en cada emigrante siempre habrá un antes y un después de su determinación de abandonar su patria. Una experiencia profunda que es, sobre todo, una búsqueda. De la esperanza, de un futuro mejor. También es un gran sacrificio: una intensa vivencia de desarraigo y de incertidumbre.

Ahora bien, no es tan fácil lograr que el fenómeno migratorio sea visualizado, en toda su complejidad y trascendencia, por parte de la sociedad de acogida. No siempre esta dinámica es entendida y valorada por las personas que hemos tenido la fortuna de poder realizarnos en nuestro país de nacimiento, en el seno de nuestra cultura, con el apoyo de los amigos y la familia, la educación y las normas de un Estado de derecho democrático y social.

Es, por ello, muy conveniente que la sociedad valenciana se acerque cada vez más a la realidad de la inmigración. Que conozca mejor los problemas y las ilusiones de los inmigrantes. De esas personas que han llegado de muy lejos y que ahora trabajan con nosotros, viven con nosotros, luchan con nosotros. Personas a las que vemos en los centros educativos, en los hospitales, en tantos otros escenarios. Y que tanta riqueza y bienestar procuran a la sociedad, al tiempo que, lógicamente, obtienen unos beneficios a los que no pueden acceder en sus países de nacimiento.

La inmigración tiene un horizonte, que es la integración. Que a todos implica, tanto a los inmigrantes como a la población autóctona. La integración es la meta de cualquier política migratoria y es el fruto de un encuentro. De un diálogo, de un esfuerzo si se quiere. De una actitud, de un compromiso. Ejercer en profundidad la ciudadanía significa abrirse al inmigrante. De este modo estaremos dando un paso hacia la modernidad. Hacia la nueva ciudadanía universal que es democrática, también mestiza.

Porque no debemos considerar que la acogida e integración del inmigrante es competencia exclusiva de los poderes públicos; de sus instrumentos asistenciales, educativos o sanitarios. Es imprescindible, para cerrar el círculo de la integración, el protagonismo responsable de los ciudadanos. Porque a todos nos compete la construcción de la nueva sociedad. La que la evolución de la historia y del pensamiento, de la tecnología y de los derechos humanos va decantando, día a día. Sin olvidar nunca que los fenómenos migratorios suceden en todo tiempo y lugar de la historia del hombre. Que no son un hecho extraordinario, sino consustancial a nuestra identidad.

Sin dejar de reconocer que en los últimos tiempos la inmigración se ha incrementado en España de un modo extraordinario. Lo que supone una novedad de enormes proporciones. Un reto gigantesco para los poderes públicos, fundamentalmente para las Administraciones local y autonómica, que son las más cercanas al ciudadano. También las más cercanas al inmigrante, al que prestan servicios de toda índole.

Toda esta dinámica la conoce muy bien la Fundación CeiMigra, que es, muy probablemente, la más potente y eficaz herramienta que posee la ciudadanía valenciana para profundizar en el conocimiento del hecho migratorio. Una fundación que nace del acuerdo de dos importantes instituciones, ambas comprometidas en la integración de los inmigrantes: de un lado, la Compañía de Jesús, y del otro, la Administración autonómica, a través de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía.

Cada año CeiMigra edita un documento de gran valor y actualidad: el Informe Anual que tiene el lector en sus manos. Este libro, extenso, minucioso y esclarecedor, es fruto de un entusiasmo humanista y de un conocimiento profundo y fraterno del hecho migratorio. Sin eludir ninguno de los elementos que lo integran. El Informe Anual del CeiMigra informa de los logros que se van consiguiendo en el proceso de integración, y también, y sobre todo –como es su obligación- aflora y denuncia los aspectos que dificultan esa meta común, plural e imprescindible, que significa la integración.

La realidad, con todo, es esperanzadora. Porque la Comunitat Valenciana ha sido capaz de acoger a más de setecientos mil inmigrantes en apenas ocho años. Es algo muy loable si se tiene en cuenta que ya representan el 17 por ciento de la sociedad valenciana. Este proceso ha tenido sus peculiaridades en cada una de las tres provincias, incluso en cada una de sus comarcas. Pero en todas ellas se ha producido una incorporación pacífica, beneficiosa por ambas partes, imaginativa y generosa tantas veces. La buena voluntad de todos, la inteligencia y la cordialidad han facilitado las cosas.

Este libro tiene tres partes. La primera está dedicada a las migraciones internacionales desde un plano genérico y, a la par, profundo y progresista. La segunda incide en la experiencia de la integración en el ámbito europeo, que es el nuestro. Y no está de más recordar aquí que España es, de los cinco grandes Estados de la Unión Europea (con Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) el país continental con mayor porcentaje de inmigración. Lo que no deja de ser sorprendente si se tiene en cuenta que nuestro país fue, hasta mediados los años setenta del pasado siglo, tierra origen de la inmigración y no de destino.

La tercera parte de este trabajo realiza un revelador y detallado estudio de la integración recorriendo, pormenorizadamente, las cinco grandes áreas de la misma: población, educación, trabajo, vivienda y sanidad. Ámbitos que son diseccionados con gran solvencia profesional por los redactores de este trabajo. En ese análisis aflora con nitidez la verdadera realidad de la inmigración en la Comunitat Valenciana. Con sus cifras y conclusiones.

Por último, el Informe Anual también incorpora diversos documentos que reflejan importantes iniciativas realizadas en el ámbito internacional relativas al fenómeno migratorio o que le afectan profundamente. Porque la vocación de este libro no solo es la propia de un informe, sino también adentrarse en la innovación de las políticas migratorias.

Todo ello configura el contenido de este libro tan completo y lúcido, tan imprescindible. Leerlo es el mejor modo de acercarnos a la verdadera realidad de la inmigración en la Comunitat Valenciana. Una realidad llena de esperanza, incluso en estos tiempos de enormes dificultades económicas. Sin olvidar nunca que la inmensa mayoría de los inmigrantes han venido para quedarse. Ellos ya forman parte de nuestra sociedad valenciana, que es plural, abierta y laboriosa, y con su esfuerzo y el de todos sabremos construir un futuro mejor.

Marzo, 2009

INTRODUCCIÓN

La Fundación CeiMigra les ofrece, un año más, este Informe Anual sobre Migraciones e Integración que elabora el Observatorio Valenciano de las Migraciones y todo el equipo de personas que colaboran en el mismo y hacen posible que salga a la luz este trabajo. Estas colaboraciones, además, hacen que se nos llene la vida de nombres (Víctor, Gabriela, Claudia, Adeline, Jair Eduardo, Miguel...), el corazón de afectos, y el conocimiento de otras experiencias que es urgente compartir y de las cuales no podemos sino aprender.

Según nos parece, este Informe Anual sobre Migraciones e Integración, ha encontrado ya su forma adecuada en cuanto a estructura y tratamiento de todas y cada una de las cuestiones abordadas: las migraciones, cuyo carácter es, por su propia naturaleza, tanto nacional como internacional; la integración, como relación de todos y cada uno de los grupos que forman parte de una misma y única sociedad; el análisis por sectores (población, educación, trabajo, vivienda y sanidad) de la población extranjera residente en la Comunidad Valenciana; el análisis crítico y propositivo de algunos acontecimientos o realidades de las cuales podemos seguir aprendiendo; y el epílogo, como reflexión desde el proceso de aprendizaje que hemos realizado, y que ofrecemos aquí, a través de toda la información que hemos podido recopilar a lo largo de un año.

En 2008 nos centramos en la cuestión de las migraciones y el desarrollo. Ambos elementos aparecen, cada vez más, como cuestiones inseparables por dos razones. Primera, por la relación cada vez más evidente entre las situaciones de "subdesarrollo" y las migraciones, tanto interiores como internacionales. La segunda, por el impacto, también cada vez más evidente, entre las migraciones y el desarrollo, tanto en los países de origen como en las sociedades receptoras. Estas evidencias han ido conduciendo a distintos organismos internacionales a centrar su atención y sus investigaciones en las migraciones y el desarrollo de forma simultánea e inseparable, así como en los procesos de retroalimentación tanto positiva como negativa entre unas y otro. Que la recopilación es incompleta y necesariamente inacabada, por el hecho de que siguen presentándose documentos y celebrándose encuentros internacionales al respecto, es algo obvio. Pero creemos que aquí hay un material de gran interés para articular las necesarias coordinaciones, colaboraciones y corresponsabilidades entre las políticas que afectan a las migraciones y a las personas migrantes, las políticas de integración, participación y ciudadanía, y las políticas de cooperación y desarrollo*.

Porque, al final, lo que comenzó planteándose como relación entre migraciones y desarrollo se ha traducido en la necesidad de lograr una coherencia de políticas que, en este momento, todavía no hemos alcanzado. Se ha traducido en la urgencia de una coordinación de los distintos ámbitos de una misma Administración y, también, entre los distintos niveles de la Administración en España (local, autonómica y central) y de éstas con las políticas europeas y los tratados y convenciones de derecho internacional. Y se ha traducido en la imprescindible colaboración entre Administraciones Públicas, y de éstas con las organizaciones sociales y aun con las empresas, colaboración que es

* Ha de tenerse en cuenta que el presente Informe se realiza a lo largo de todo un año y que, por ello, se presenta la información disponible en los distintos momentos del cierre de cada uno de los apartados. Por esta razón, pueden variar, primero, las fechas de referencia entre los distintos apartados; y segundo, la información disponible entre la fecha de cierre y la de publicación del Informe.

hoy, todavía, de menor importancia que lo que la realidad social y la eficacia de las políticas parecen demandar, y así se recoge en importantes documentos y encuentros internacionales.

En cuanto a la integración, hemos considerado necesario incluir algunos documentos cuyo conocimiento es imprescindible para diseñar y aplicar las políticas de integración a nivel nacional, autonómico y local. En el momento actual, parece que todos tenemos que hacer algún tipo de política de integración. Sin embargo, la integración que procuramos, incluso con independencia de las formulaciones y declaraciones formales, que viene dada por el tipo de normativa, medidas y acciones, y por las prácticas administrativas a través de las cuales se les da cumplimiento, no siempre puede aparecer como compatible con algún tipo de integración real. La integración y la cohesión sociales sólo pueden partir de la igualdad real y efectiva y, por supuesto, del cumplimiento y las garantías estrictas de los derechos humanos y constitucionales. Desde la desigualdad en derechos y deberes; desde la discriminación negativa por razones de sexo, etnia, cultura, religión o situación administrativa; desde la criminalización de la inmigración; o desde el acento en las políticas de control de fronteras y de respuesta –persecución- policial y expulsiones, desde ahí es difícil construir algún tipo de "integración" o pretender, para ahora o algún otro momento indeterminado del futuro, una necesaria "cohesión" social. Y, en cualquier caso, en este momento, y a pesar de las políticas restrictivas de derechos y libertades que van extendiéndose por diversos países occidentales y "desarrollados", no puede argumentarse que no sabemos cuáles son las "buenas prácticas", es decir, aquéllas que nos acercan a una situación de real integración y cohesión sociales, de todos los grupos que forman una misma y única sociedad; o que no sabemos cuáles son las "malas prácticas", es decir, aquéllas que dificultan o impiden una situación de real integración y cohesión sociales, de todos los grupos que forma una misma y única sociedad.

Nos encontramos en tiempos de restricción de derechos y libertades, de justificación de la desigualdad, de la discriminación y la exclusión sociales; incluso de justificación de la persecución y la expulsión a las afueras de nuestro mundo desarrollado y privilegiado, que estamos "amurallando" para protegernos del subdesarrollo de ese "otro mundo" que nosotros y nuestros países han creado y perpetuado durante siglos. Pero es precisamente en estos tiempos en los que más firmemente debemos defender la igualdad de todos y cada uno de los seres humanos. Por supuesto, en términos internacionales y respecto al conjunto de la Humanidad. Pero más, si cabe, al interior de cada país y de cada comunidad local. Ésta es la forma, según entendemos, de construir ese "otro mundo posible" en el que si no la "alianza de civilizaciones", sí al menos el diálogo entre los distintos pueblos, culturas y religiones nos permita, a cada ser humano y a cada sociedad, construir un proyecto de humanidad y de sociedad común e incluyente. Con la condición de que estemos dispuestos a aprender y a vivir y aplicar en nosotros mismos, como personas y como sociedades, lo que afirmamos defender y procurar.

PARTE I:

LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Migraciones y desarrollo en los países de origen

1 LO QUE APRENDIMOS (Y LO QUE NOS QUEDA...)

En el anterior Anuario CeiMigra – 2007 intentamos mostrar que las migraciones, los movimientos de población, han existido siempre desde el comienzo de la historia de la humanidad. Hasta el punto de poder plantear que incluso la humanización de nuestra especie (como nuestra historia, como la constitución de los pueblos...) puede haber ido asociada, de diversas formas, a la posibilidad de emigrar y al hecho mismo de la migración. Hasta donde sabemos, las "peregrinaciones" son experiencias vitales, interiores tanto como exteriores, gracias a las cuales las personas pueden madurar y humanizarse, es decir, hacerse más profundamente humanas. El salir de sí y de aquello que nos resulta familiar y conocido; el encuentro con el otro; la experiencia de la acogida y la fraternidad; del ser reconocido y cuidado por el otro; del saberse dependientes de los demás; el asumir las inseguridades e incertidumbres; el saberse "de paso" por la vida misma; la capacidad para reconocer con gratitud que todo se nos ha dado (las personas, las oportunidades, los bienes y hasta la vida misma), son experiencias que pueden humanizar a quien las vive, al menos bajo determinadas circunstancias. Tanto como la capacidad de salir al encuentro del otro; la práctica de la acogida y la fraternidad; el reconocimiento de los demás como otro yo, como parte del "nosotros"; el asumir responsable y solidariamente el cuidado de los más frágiles y vulnerables, asumiendo que estas personas dependen de nosotros; el asumir como propios los problemas y las necesidades ajenas, asumiendo inseguridades e incertidumbres solidariamente cuando podríamos evitarlas despreocupándonos "de lo que no nos afecta directamente a nosotros"; asumiendo que la brevedad de nuestra vida debería llevarnos a apostar por el mayor bien para quienes están peor; y sabiendo que cada uno de nosotros puede convertirse en don para los demás en el hecho de compartir las capacidades y los bienes que hemos recibido y que nos permiten ir siendo lo que somos. Ambas dimensiones forman parte de una misma y única experiencia que enriquece tanto a quien da como a quien recibe, en la que la donación y el enriquecimiento termina siendo mutuo.

Aunque en nuestra percepción individual la inmigración sea un fenómeno nuevo en la sociedad valenciana, las migraciones y movimientos de población han existido siempre y nos han hecho ser lo que somos. Los valencianos y nuestra diversidad somos el resultado de la mezcla y el mestizaje de pueblos, lenguas y culturas. Íberos, griegos, fenicios, cartagineses, romanos, godos, judíos, árabes, bereberes, ingleses, franceses... han dejado constancia de su paso y su presencia por nuestro suelo. Y han dejado su huella en nuestra sangre, en nuestros nombres y en los de nuestros pueblos y lugares, en nuestras profesiones y en nuestras costumbres. En definitiva, en nuestros genes, en nuestras identidades y en nuestras culturas. La lista de préstamos e hibridaciones culturales, de la mezcla y el mestizaje, sería interminable y apasionante. Y sería bueno hacer un ejercicio de memoria histórica para no cometer el disparate de negar nuestro propio origen y la identidad que nos ha constituido como pueblo durante siglos.

Todo esto debería facilitar que nos abriéramos a una lectura más tranquila y amable de los movimientos migratorios. "El sólo hecho de migrar constituye ya en la mayoría de los casos, en mayor o menor grado, un acto de modernidad. Por lo general no migra el resignado a su suerte, sino aquel que se rebela contra ella y busca cambiarla en el mundo exterior. La migración expresa, por tanto, tendencialmente, un cierto ánimo, una cierta actitud psicológica que acentúa la apertura a lo nuevo y la orientación al futuro"[1]. La creencia, más o menos común, en una inmigración compuesta por "personas pobres y con graves carencias, que vienen de un mundo subdesarrollado" no se corresponde, en absoluto, con la realidad. Muy al contrario, bajo la afirmación de que "sólo emigran los que pueden" debemos incluir tanto la capacidad económica, como la capacidad "física" (salud y resistencia física al viaje y a las condiciones de vida y trabajo en el país receptor), como la capacidad "humana y psicológica" (madurez o maduración humana, asunción de riesgos e incertidumbres, sacrificio y esfuerzo personal, voluntad de superación de las dificultades y de

[1] Degregori, C.I; Blondet, C.; Lynch, N., "Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres", IEP, Lima, Perú, 1986.

alcanzar las metas que uno se plantea, apertura a diversos procesos de aprendizaje personal, adquisición de nuevas capacidades...). Todo ello no significa que tales características disminuyan el coste personal, muy elevado, que suele ir asociado a todas y cada una de las fases del proyecto migratorio y de la reubicación vital y existencial –y no sólo laboral y social- en la sociedad receptora. Pero debería ayudarnos a nosotros, a los que no hemos tenido que emigrar, a respetar más y más visiblemente a aquellas personas de cuya experiencia tenemos mucho que aprender.

Por otra parte, y en este momento, resulta impensable un país en el que no se hayan producido, en diversos momentos de su historia, estos movimientos de población, es decir, que no haya tenido emigrantes y que no haya recibido "inmigrantes" o personas "extranjeras".

Desde aquí, debería sorprendernos que lo que nuestra sociedad critica de las personas inmigrantes, los tópicos y prejuicios que ahora les atribuimos como características negativas y amenazantes, es lo mismo que hemos hecho las personas españolas cuando hemos tenido que convertirnos en emigrantes. Porque nos equivocaríamos completamente si pensáramos que lo único que hemos hecho ha sido "recibir" gentes y pueblos, con sus aportaciones, en nuestro territorio. Nosotros hemos emigrado siempre que nos ha hecho falta y hasta hace bien poco.

Sólo por recordar algunos ejemplos, a principios del siglo XX, había una colonia de "mahoneses" y "alicantinos" de unas 150.000 personas en el norte de Argelia. Colonia importante en número para la época y para el volumen y la densidad de población del lugar en el que se asentaron, en el que sin duda dejaron igualmente su huella hasta el punto de existir periódicos publicados en Argelia escritos en castellano y valenciano. Lo cual, de nuevo, es una invitación a desdramatizar situaciones equivalentes en la actualidad.

Al final de la Guerra Civil española, el último barco británico en salir del puerto de Alicante con refugiados republicanos fue el Stanbrook que se dirigió a Argelia con cientos de personas que huían del totalitarismo y ansiaban la libertad. Algunas se quedaron en Orán, donde se concentraron hasta 10.000 personas en varios campos de refugiados. Otras llegaron hasta México. De nuevo, deberíamos volver a repensar las condiciones que nosotros imponemos para acoger a otras personas que buscan entre nosotros la misma ansiada libertad, la posibilidad de vivir una vida digna lejos de las represiones totalitaristas del signo que fueren.

Finalmente, además de las personas valencianas que emigraron a Francia, Suiza, Alemania, Bélgica u Holanda en los años 60 y 70, todavía en 2004 unos 1.500 valencianos y valencianas fueron a la vendimia a Francia[2]. Y Todavía en 2008 se publica un "periódico digital", denominado "Comunidad Valenciana Exterior", dirigido a los emigrantes valencianos repartidos por el mundo[3]. Porque todavía existen unos 57.000 emigrantes valencianos en diversos países[4], principalmente de la Europa comunitaria y de América Latina (Francia, Argentina, Italia, Cuba, China, etc.). Personas que se fueron en determinados momentos de nuestra historia por razones muy similares a las que hoy empujan a otras personas de otros lugares a venir a España y a la Comunidad Valenciana: el derecho a vivir una vida digna con el resultado del trabajo y del esfuerzo propios; la negativa a conformarse con la opresión, la falta de libertad y el subdesarrollo; el deseo de un futuro mejor para sí y para sus familias.

Sin embargo, no existe nada parecido a "la inmigración", como si se tratara de un fenómeno único y homogéneo. Actualmente, cuando se habla de "inmigración" suele hacerse referencia a la inmigración "laboral" o "económica". Pero esta clasificación no recoge todas las

[2] ABC, 25-08-2004. Disponible on-line el 25-3-2008 en la página: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-25-08-2004/abc/Valencia/unos-1500-valencianos-iran-a-francia-a-trabajar-en-la-vendimia_9623267809076.html.

[3] España Exterior, 11-3-2008. Disponible on-line el 25-3-2008 en la página: http://www.espaexterior.com/?accion=ediciones&seccion=valencia

[4] Comunicado de prensa de la Generalitat Valenciana, del 12-03-08. Disponible on-line el 25-3-2008 en la página: http://www.pre.gva.es/notpre/docs/2008_1/IC/266.doc

situaciones posibles: inmigración "residencial"; inmigrantes forzados; tráfico de personas; inmigrantes altamente cualificados ("high skilled migrants"); exiliados, refugiados y asilados; "sin papeles" o inmigrantes indocumentados (inmigración irregular); inmigración "temporal", inmigrantes "circulares" o de ida y vuelta; "destituted people", que son los que se quedan por diversas razones sin estatuto legal ni reconocimiento formal algunos, como si hubieran dejado de existir en el país receptor... Englobar a todas estas personas y situaciones bajo un calificativo común de "inmigrantes" no tiene hoy ningún sentido más allá de la voluntad de "dramatizar" el volumen y el ritmo de entrada de personas que llegan a la sociedad valenciana.

Por otra parte, la imagen negativa que algunos medios de comunicación y algunos partidos políticos se empeñan en atribuir a la inmigración es, además de falsa e irreal, una insensatez: nosotros necesitamos a los inmigrantes, tanto al menos como ellos a nosotros. Por dos razones: nuestra sociedad es demográficamente insostenible porque envejece sin reemplazo generacional. En Italia, como en alguna región española, la población "nacional" ya ha comenzado a disminuir. Y nuestra economía necesita irremediablemente a las personas que vienen de otros países como trabajadores y como consumidores de los productos y los servicios producidos. Estas dos razones, cuya importancia es indiscutible, nos deben hacer ver que nuestro futuro y nuestro bienestar dependen de que vengan estas personas, de que vengan más y de que vengan para quedarse. En este momento, los beneficios de "la inmigración", los que nos reporta a las personas españolas están cuantificados incluso económicamente, tanto por el Gobierno como por diversas asociaciones empresariales. La riqueza generada, el nivel de producción y renta, el nivel de empleo y el nivel de ahorro e inversión dependen de la entrada de estas personas y de su continuidad en nuestra sociedad.

La inmigración, como ocurrió con la española del campo a la ciudad, no suele generar problemas nuevos, pero si deja en evidencia aquellas situaciones que nosotros no habíamos resuelto. Y nos deja, por eso, en evidencia a nosotros mismos con ellas.

Entre 1940 y 1960, más de cuatro millones de personas españolas llegaron a las ciudades provenientes del campo. La absorción de cientos de miles de personas, que eran españolas, supuso graves problemas por la falta de viviendas y, sobre todo, por una insuficiente y/o ineficaz política de acceso a la vivienda. Otra fuente de problemas tuvo como origen, dada la ausencia de políticas de integración, la dificultad en la adaptación a un entorno urbano con lo que éste supone en cuanto a las formas de relación entre las personas y entre éstas y las instituciones. Lo primero tuvo como consecuencia el aumento del chabolismo y la "autoconstrucción". Lo segundo, el desarraigo personal y cultural, la dispersión familiar, la pérdida de referencias y el desfase de los valores. Pero fue la ausencia de planificación, la carencia de servicios públicos y la incapacidad de las diferentes Administraciones implicadas para responder a las necesidades de estas personas y de la sociedad, las que se convirtieron en un factor determinante y de cronificación de estos problemas, dificultades o carencias.

En un segundo momento, nos ocupamos de las causas de las migraciones, centrándonos en las condiciones de vida reales de las personas y los pueblos de nuestro mundo desigual. Porque no podemos comprender la "inmigración", ni responder adecuadamente desde el punto de vista de la gestión política de la sociedad tal y como va desarrollándose, si la contemplamos sólo "de fronteras para dentro" o, peor aún, desde los límites de la Comunidad Valenciana hacia dentro.

La desigualdad internacional respecto de las condiciones de vida reales y materiales y respecto de las posibilidades personales y familiares de desarrollo, junto con el derecho de toda persona a vivir una vida digna se convierten en un "efecto expulsión" que hace aparecer el proyecto migratorio como salida, a veces única, para hacer efectivo ese derecho. El proyecto migratorio, la emigración como única salida, surge tanto como resultado de un "efecto expulsión" como de un "efecto llamada". Tanto uno como otro se basan en la enorme desigualdad internacional, y no en las decisiones burocráticas, administrativas o jurídicas que utilicemos para frenar la inmigración. Pero hablar de la desigualdad internacional es hablar de la deuda del Norte (países desarrollados) respecto del Sur (países "en desarrollo"): en este sentido, nuestros países son los responsables,

directos o indirectos, de las migraciones. Y las migraciones son, en este sentido, una restitución. Este punto es tan importante que será objeto de cuidadosa atención en el presente Anuario. De esta forma, las migraciones internacionales tienen que ver con la posibilidad de satisfacer las necesidades humanas, que son universales y comunes a todos los seres humanos: todos somos personas, compartimos las mismas necesidades, nos angustian las mismas preocupaciones, y tenemos los mismos sueños. Pero por esta razón, la satisfacción de las necesidades humanas se constituye como condición de posibilidad para vivir una vida digna del ser humano y se convierte, así, en origen de los derechos inherentes a la persona, independientemente de su nacionalidad, condición administrativa, sexo, cultura, religión o cualesquiera otras condiciones. Por eso, la garantía efectiva de los derechos humanos pasa por garantizar la satisfacción de las necesidades humanas de todas las personas residentes en la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, veíamos también que las políticas de acogida e integración han de dirigirse de manera inclusiva –y especialmente- a las personas en situación administrativa irregular por tres razones: porque los derechos humanos son previos a la nacionalidad y situación administrativa de cada persona; porque de ello depende la cohesión social presente y futura de la Comunidad Valenciana; y porque la desprotección de estos trabajadores y trabajadoras repercute negativamente en todos los trabajadores y trabajadoras, en el propio mercado de trabajo y, sin duda, en los ingresos públicos y en el sostenimiento de los servicios públicos en que se basa el bienestar de toda la sociedad valenciana.

Veíamos también en el Anuario anterior que, en 2007, el número de personas indocumentadas extracomunitarias que residían en la Comunidad Valenciana podía estimarse en 82.396 personas, lo que supone un 1,7% de la población total de la Comunidad Valenciana. La integración de los extranjeros indocumentados (los inmigrantes en situación administrativa irregular), el acceso ordinario a la regularidad administrativa de quienes tienen un trabajo efectivo, la protección ante las situaciones en las que se encuentran, la garantía real y efectiva de los derechos que deben reconocerse a toda persona, y el acceso a todos los servicios públicos sin distinción alguna, debe ser una prioridad absoluta en una política general de integración. De la misma forma que, en los casos de malos tratos a la mujer o a los niños, diferentes Administraciones Públicas se constituyen como garantes de los derechos de éstos y asumen su protección "de oficio", igualmente en el caso de la irregularidad nuestras instituciones deberían velar por el acceso ordinario a la regularidad administrativa y, en todo caso, a la igualdad real y efectiva de derechos de todas las personas residentes en la Comunidad Valenciana

La población nacida en España y empadronada en la Comunidad Valenciana se encuentra estancada. Si este hecho se consolidara en los próximos años, y nuestra natalidad así parece sugerirlo, significaría la dependencia –y la necesidad imperiosa- de la Comunidad Valenciana respecto de las entradas de población proveniente del exterior para la continuidad, no sólo demográfica, sino también para la estabilidad de nuestro modelo económico (de empleo, de producción, de creación de riqueza...), de sociedad, y de bienestar.

Ello hace imprescindible la transformación de las políticas de control de flujos en otras que acentúen la gestión de la entrada y la incorporación de estas personas que necesita la sociedad valenciana, desde el acceso ordinario a la normalidad administrativa y social, desde el reconocimiento de derechos y desde el acceso a todos los servicios públicos sin distinción ni discriminación negativa alguna. Esta es la base de toda política de integración que, además, persiga la cohesión social en el presente y en el futuro. Pero, de nuevo, el reconocimiento de la desigualdad en dicho acceso y el reconocimiento de las situaciones de discriminación negativa plantean la necesidad evidente de una discriminación positiva que reestablezca la igualdad y permita, ahora sí, la no discriminación. Mientras tanto, los cupos o cuotas diferenciales, las medidas de apoyo positivo –de "acción positiva", dirá la Unión Europea- a los grupos desfavorecidos, siguen siendo una exigencia técnica y una buena práctica imprescindible.

En Enero de 2007, el número de extranjeros procedentes de la Unión Europea era de

386.054 personas, incluidas las personas procedentes de Bulgaria y Rumania. En la Comunidad Valenciana, la "integración de los extranjeros" ha de dirigirse tanto hacia los que proceden de la Unión Europea como a los que proceden de países extracomunitarios, sabiendo que la "integración" afecta tanto a la población española como a la población extranjera. Si las políticas de integración se dirigen exclusivamente a las personas extranjeras extracomunitarias, como si se tratara de algo que sólo ellas tienen que hacer, entonces no cabe esperar que sirvan de mucho, ni ahora ni en el futuro.

En los próximos diez años, la población valenciana nacida en el extranjero podría suponer alrededor de un 25% de la población total de la Comunidad Valenciana, lo que supondría alrededor de 1,5 millones de personas. Otro elemento de capital importancia para el diseño y aplicación de políticas dirigidas a la inmigración y a la integración, es sin duda el tipo de sociedad no sólo en el que nos encontramos, sino también hacia el que nos encaminamos. La posibilidad de prever y anticipar la evolución de la propia sociedad es una cuestión básica si queremos elaborar políticas que puedan gestionar los procesos que se dan en ella y no sólo "apagar incendios" con políticas erráticas diseñadas y llevadas a la práctica "a salto de mata".

La localización de los municipios y comarcas en los que la diversidad es mayor, tanto la que tiene su origen en diversos países de la Unión Europea como en países extracomunitarios, nos permite priorizar y territorializar el comienzo de la aplicación de dichas políticas de integración y ciudadanía inclusiva. Sabiendo que el tratamiento de la diversidad y las necesidades de aprender a relacionarse que tienen todos los grupos de población, independientemente de su nacionalidad y su situación administrativa, afectan a todos y cada uno de los municipios y comarcas y no sólo a los "prioritarios". Y que también hay que incluir criterios especiales, como el grado de aislamiento o conflicto entre determinados grupos, para lo cual deberíamos saber cómo es la situación en cada momento, cada cierto tiempo, y cómo evoluciona.

Finalmente, no sólo podemos priorizar los municipios y comarcas por los que podríamos comenzar a trabajar por una integración concebida en el sentido que aquí utilizamos, sino también los países de origen (y por lo tanto las culturas, religiones, etc.) principales, por el peso de la población representada en la Comunidad Valenciana. Esto puede ayudarnos a priorizar aquella parte de la diversidad por la que es más importante comenzar a trabajar, tanto por el número de personas que supone, como por la necesidad de que la población española conozcamos esa parte de la diversidad: conocernos para convivir. Y también es importante como criterio de codesarrollo, dada la relación creciente entre inmigración y desarrollo en origen y destino, pero sin que podamos olvidar nuestra obligación, contemplada y establecida en diversos tratados internacionales de obligado cumplimiento, de promover el desarrollo en determinados países (de África, por ejemplo) o sectores (como la educación), y que todavía estamos muy lejos de cumplir.

También aprendimos que la población extranjera en edad de trabajar está aumentando el nivel de formación, esto es, las capacidades de los recursos humanos de la Comunidad Valenciana, sin coste alguno ni para España ni para la propia Comunidad Valenciana. De esta forma, la situación en 2006 muestra cómo hay una proporción mayor de extranjeros que de españoles en edad de trabajar con una licenciatura universitaria, con Formación Profesional de nivel superior, con Formación profesional básica o de grado medio, o con Bachiller superior (o BUP o COU). Mientras que la población española presenta una mayor proporción de población analfabeta absoluta, sin estudios, con estudios primarios o con sólo bachiller elemental (EGB, ESO...), o con diplomaturas universitarias.

Mientras que los ocupados españoles residentes en la Comunidad Valenciana, en 2004, tenían una media de 10,2 años de estudios (0,2 años por debajo de la media del conjunto de los españoles), la población extranjera residente en la Comunidad Valenciana contaba con 11,1 años de estudios. Los extranjeros, así, han aumentado el tiempo medio de estudios realizados por la población total de la Comunidad Valenciana. De hecho, en el período 1996-2004, los años de estudio del conjunto de la población valenciana han aumentado en 1,82 años; mientras que sin contar con la aportación de los extranjeros en este sentido, el crecimiento del tiempo de estudios realizados sería de sólo 1,73 años.

La Comunidad Valenciana ocupa una posición destacada en el conjunto de España en lo referente al tiempo de estudio y a los niveles educativos de la población extranjera que reside en esta comunidad autónoma. Sólo en el País Vasco, Asturias y Canarias se dan valores más altos para el indicador de años medios de estudio de los trabajadores extranjeros. Por otra parte, la Comunidad Valenciana también destaca en la mayor cualificación relativa de los trabajadores extranjeros respecto de los españoles, junto con las Comunidades de Canarias, Baleares y Asturias.

Dos tercios de los extranjeros extracomunitarios residentes en la Comunidad Valenciana (unas trescientas mil personas) pueden utilizar al menos otro idioma, además del castellano. De éstas, un tercio (unas cien mil personas), pueden utilizar dos o más idiomas, además del castellano. Teniendo en cuenta la formación en idiomas de la población española, la contribución a la sociedad y las empresas valencianas es importante de cara a la proyección exterior tanto de la sociedad que entre todos formamos, como de las empresas que se ubican en nuestro territorio.

En cambio, si atendemos al nivel de estudios homologados en España, el panorama es desolador. Nada menos que el 56,7% de los extranjeros extracomunitarios aparece como "sin estudios". Sólo un 10,5% aparecen con el bachiller superior. Nos perdemos, además, la rica aportación en estudios –y experiencia laboral- profesionales. Y sólo un 4,6% aparece con estudios universitarios. Una imagen muy distinta, por tanto, a la que obtenemos si preguntamos por los estudios realizados realmente en sus países de origen.

Esta situación no afecta sólo al desajuste entre el crecimiento económico potencial y el realmente alcanzado por la Comunidad Valenciana, que en sí mismo ya es un coste difícil de justificar. Afecta también al aprovechamiento de los recursos de formación ofertados por muy diversas instituciones en la Comunidad Valenciana. Esto se traduce en la existencia de itinerarios profesionales inadecuados, en los que personas de elevada cualificación tienen que emplearse sucesivamente en tareas que requerirían escasa o nula formación, sin que puedan llegar a salir de estos empleos de baja cualificación. Pero, además, se traduce en el derroche sistemático de los recursos de formación ofrecidos a los inmigrantes, desde el momento que se están realizando cursos de formación básica para personas que tienen una formación incluso universitaria superior.

El desfase entre los puestos de trabajo ofrecidos y desempeñados por los inmigrantes y la formación real que éstos tienen, en el caso de estos inmigrantes con formación superior, universitaria o profesional, es sin duda un obstáculo de acogida real para su plena integración en la Comunidad Valenciana. Esto se debe principalmente a que nuestra sociedad de acogida no muestra el debido reconocimiento al esfuerzo académico realizado por estas personas en sus países de origen. Ello supone una minusvaloración o un menosprecio de hecho que puede dificultar la vinculación afectiva y personal de los inmigrantes con la sociedad de acogida y puede desmotivar el esfuerzo que siempre supone la relación con una sociedad y una cultura distintas de la propia y la aceptación incluso de la convivencia y la interrelación con otros grupos de población.

No es cierta, por tanto, la imagen de una inmigración sin formación ni cualificación profesional ni destrezas laborales, sin capacidad para la creación de riqueza, y a la que supuestamente hemos de formar para hacerla "empleable" o para mejorar su "empleabilidad". Por el contrario, la contribución de los inmigrantes a la riqueza y bienestar de la Comunidad Valenciana está bastante por debajo de lo que podría y debería suponer, de acuerdo precisamente con su formación y sus capacidades reales. Lo que no quita que, en función del origen o la procedencia, haya que asegurar dicha empleabilidad para toda persona con más baja cualificación, independientemente de su nacionalidad y su situación administrativa.

La propuesta fundamental, por tanto, para una mayor y mejor integración de los ciudadanos valencianos que provienen de otros países, pero también para una mayor correspondencia entre el crecimiento económico potencial y real en la Comunidad Valenciana, es agilizar los procedimientos y los plazos para la homologación real y efectiva tanto de los estudios realizados en los países de origen como de la experiencia profesional adquirida antes del proceso migratorio.

Además, podría contemplarse la posibilidad de otorgar una equiparación formal "de hecho", mientras se está tramitando la homologación, de forma que se tenga acceso a los recursos de capacitación profesional y a los empleos acordes con los estudios reales y no a la situación del proceso de homologación. También debería facilitarse al máximo la validez de los títulos, diplomas y certificados que se presenten en otros idiomas, sin que recaiga la prueba de veracidad -y su coste, tramitación y tiempo- (traducción jurada, notaría, etc.) en las personas que los presentan.

Finalmente, deberíamos ser capaces de aprovechar el conocimiento de idiomas de estos nuevos ciudadanos valencianos, de manera que nuestra sociedad, nuestras instituciones y nuestras empresas se abran más y con más facilidades al exterior. Todo ello supondrá el enriquecimiento de la sociedad valenciana en su conjunto.

Los últimos informes de la Fundación FOESSA pusieron ya de manifiesto que los empleos de baja cualificación son un problema importante, económico y social, desde el momento en que posibilitan la coexistencia de trabajadores "normalizados" y situaciones de pobreza real, tanto personal como familiar. La llegada de personas extranjeras, de trabajadores inmigrantes, no ha creado este problema, histórico y estructural en España, pero como ocurre en muy diversos ámbitos lo pone de manifiesto y nos lo devuelve, puesto ya en primer plano, a nuestra sociedad y nuestras instituciones.

En el caso de las trabajadores migrantes, diversos factores externos y/o subjetivos originan y mantienen a estas personas en los empleos de baja cualificación. De esta forma, se nos presenta como una medida necesaria la modernización y reforma tanto de nuestro sistema productivo, como de nuestro mercado de trabajo, como de las instituciones que gestionan la incorporación de trabajadores y trabajadoras a dicho mercado de trabajo, como de los cauces de acceso a determinado tipo de empleos o niveles laborales. De la misma forma, habrá que adecuar la incorporación de los trabajadores y trabajadoras migrantes a nuestro mercado de trabajo de forma que optimicemos los recursos humanos disponibles y podamos acercar los niveles de producción y renta actuales a los potenciales de la Comunidad Valenciana.

La experiencia laboral de las personas migrantes en sus países de origen, como antes sus estudios y cualificación; los niveles alcanzados por dichas personas (especialistas, técnicos medios y superiores); los años trabajados antes del proceso migratorio y, por otra parte, el tiempo ocupado en España en la economía sumergida; la evidencia de la presencia de estas personas en los empleos de baja o nula cualificación; y las malas o pésimas condiciones laborales que estas personas soportan, nos muestra la infrautilización de sus capacidades y pone de manifiesto las dificultades para una auténtica y real integración, para la adquisición de un nuevo sentido de pertenencia a nuestra sociedad y, en definitiva, las dificultades para una verdadera cohesión social.

Se hace urgente, así, no sólo la necesaria adaptación de estas personas a los usos y costumbres profesionales, laborales, de relación, etc., así como la adquisición de las capacidades y destrezas lingüísticas necesarias para un desenvolvimiento normalizado en nuestra sociedad, sino también la "educación" del empresariado y la "normalización" de la presencia de estas personas trabajadoras en nuestra sociedad. Ambas buenas prácticas ya están siendo desarrolladas por diversas instituciones, pero todavía no forman parte de las políticas públicas de integración, dentro de una imprescindible acogida y de los cauces de inserción necesarios para la incorporación de estas personas y sus familias.

De nuevo hemos de repetir la necesidad imperiosa de modificar nuestra legislación con el fin de establecer un cauce ordinario, rápido, simplificado y efectivo, tanto para los trabajadores como para los empresarios, para la regularización administrativa de quienes ya viven y trabajan entre nosotros. Es difícil justificar el mantenimiento de una legislación y unas prácticas administrativas que fuerzan a la irregularidad, con lo que esto supone de trabas para la integración y el riesgo de fractura, dualización y polarización social. La cuestión es tan importante que debería plantearse la mediación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la regularidad

administrativa de estos nuevos ciudadanos como condición y parte imprescindible de sus políticas de integración y ciudadanía.

En la cuestión de la vivienda, aprendimos que España es el país con mayor número de viviendas secundarias y vacías de toda Europa. También es el país de Europa en el que la diferencia entre el número total de viviendas y el número de hogares es mayor. En cambio, la exclusión residencial, para todas las personas residentes en España es uno de los problemas sociales más graves y de mayor trascendencia para la previsión de problemas y conflictos que no se presentarían si no se diera dicha exclusión residencial.

Los precios de la vivienda se han duplicado, triplicado y cuadruplicado en determinadas zonas, pese a que el derecho a una vivienda digna aparece recogido en el art. 41 de la Constitución Española y que los responsables de garantizar el acceso a la vivienda digna para todas las personas residentes en cada ámbito geográfico son las Administraciones estatales, autonómicas, provinciales y municipales. Además, el aumento de los salarios no se ha correspondido con el aumento de precios de la vivienda.

A la vez, y apoyada por unos bajos tipos de interés, se ha producido lo que podríamos denominar "la ilusión de la accesibilidad", que consiste en la creencia de que las familias pueden hacer frente a la compra de la vivienda porque lo que influye en la decisión de las familias es la cuota mensual y no el coste total o el plazo necesario para pagar la hipoteca. Pero se trata de una ilusión, cuando no un engaño o autoengaño, desde el momento en que los plazos necesarios para pagar dicha hipoteca se han triplicado y cuadruplicado, llegando en algunos casos ¡más allá de la edad de jubilación!

El alquiler de viviendas no es una alternativa razonable ni por la escasez de viviendas de alquiler (uno de los parques más bajos de toda Europa), ni por el precio que tienen (prácticamente equivalente al precio de compra de una vivienda), ni por la calidad de las mismas. De hecho, la escasez de viviendas de alquiler de precio y calidad razonables parece mostrarse en diferentes estudios internacionales como una de las causas principales de la exclusión residencial en España.

Por otra parte, las ayudas públicas para el acceso a la vivienda, ayudas directas e indirectas, la inversión en viviendas de promoción pública y el parque de viviendas sociales, propiamente hablando, además de evidentemente inadecuadas son de las más bajas de Europa. Por el contrario, la promoción pública y hasta la vivienda social han sido utilizados como el recurso de las diferentes Administraciones Públicas para sostener un nivel de construcción de viviendas que ha promovido el empleo y la creación de riqueza en cada ámbito. Pero esto ha significado, en la práctica, el sometimiento de la política pública de vivienda a los intereses coyunturales del sector de la construcción[5].

Si a esta situación le unimos las condiciones salariales y de temporalidad en el empleo a las que se encuentran sometidas las personas migrantes, favorecidas en grado sumo por una legislación que les condena al paso por la irregularidad y la economía sumergida, es comprensible, no justificable, la exclusión residencial de estas personas y familias, junto con los grupos sociales de población española más desfavorecida. Y explica, también, la concentración en determinadas zonas "baratas", los barrios desfavorecidos, de una población que no tiene todavía las características de "desfavor", "subdesarrollo" o marginalidad que tiene al menos una parte de la población española que reside en dichos barrios.

La población inmigrante tiene unas capacidades, aprendizajes y motivaciones que podrían ayudar, e incluso ser utilizados con el apoyo y reconocimiento públicos correspondientes, a la regeneración social de estos barrios. Con la condición de que la intervención mejore efectivamente las condiciones de vida de todos los grupos desfavorecidos de estos barrios y no sólo de las personas y familias migrantes; y con la condición, también, de que se dé una discriminación positiva a través de programas públicos y presupuestos reales y adecuados a las necesidades de toda la población residente en dichos barrios.

[5] Colectivo IOÉ, "Inmigración y vivienda en España", Ed.Subdirección General de Información administrativa y publicaciones del MTAS. Madrid, 2005. Págs. 45-55.

La inhibición pública en este sentido, sería un factor que contribuiría directamente a los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión que padecen los diferentes grupos sociales presentes en estos barrios y, en definitiva, a la dificultad o imposibilidad de una auténtica integración de dichos grupos y a la misma cohesión social de la que depende el futuro de todos los que compartimos una única y todavía demasiado desigual sociedad.

De hecho, el mayor riesgo no lo encontramos en la población migrante, cuya resistencia a las dificultades es extraordinaria, sino en las segundas y siguientes generaciones que crezcan en ambientes y entornos de marginalidad, que habrán recibido una educación "normalizada" –la que se da "a todos" en nuestros centros educativos- y que podrían no tener, por el contrario, ni la capacidad de sacrificio ni la motivación que tuvieron sus padres. Generaciones que, con toda seguridad, no considerarán justificable bajo ninguna circunstancia cualquier discriminación negativa ni por el origen nacional, étnico o religioso de sus padres, ni por el lugar donde hayan residido. Los sucesos de Francia de 2005 y 2006 son un claro ejemplo de los efectos que tiene la ausencia de discriminación positiva, la falta de programas específicos dirigidos a los grupos desfavorecidos o discriminados negativamente, la falta de garantías eficaces que aseguren "la igualdad real y efectiva" que establece nuestra Constitución (art. 9.2), y la "normalización" por decreto que se basa exclusivamente en su propia afirmación que queda apartada y desmentida por una realidad tozuda y evidente para quienes la padecen.

Finalmente, incluso como estrategia ante la posibilidad de una crisis económica, vinculada a la recesión del sector de la construcción en España, deberíamos preocuparnos de garantizar el acceso a una vivienda digna para todas las personas, españolas o extranjeras, que formamos ya una sociedad común, la sociedad española y valenciana. Y también deberíamos evitar a toda costa que las familias que no puedan hacer frente a los pagos de las hipotecas o alquileres queden, de pronto, en la calle y sin sus casas. Esto como mínimo y suponiendo que no nos preocupe la dignidad de las personas y los efectos que unas malas condiciones de vida tienen en la conformación de los jóvenes y en la generación de unos problemas sociales que no se darían en el futuro si evitásemos ahora esas mismas condiciones de vida en las que los jóvenes han de crecer y formarse como personas. Por lo tanto, ya sea desde un planteamiento ético, o desde la responsabilidad a la que están obligados los poderes públicos y a la que están llamadas las organizaciones sociales, o desde una perspectiva puramente económica –y economicista-, el acceso a la vivienda y a un entorno urbano dignos se perfila como condición de posibilidad de nuestro desarrollo económico, social y humano; como condición de posibilidad para una real integración de los diferentes grupos de población que forman una misma sociedad; y para la más que deseable cohesión social.

En lo que se refiere a la salud y la atención sanitaria, las migraciones son un claro riesgo para la salud... de las personas migrantes. Los discursos que "patologizan" las condiciones de salud de las personas migrantes y que dramatizan el riesgo para la salud pública que supone la presencia de estas personas, además de no tener apoyatura ni en la realidad ni en la investigación disponible, tanto nacional como internacional, pueden utilizarse para encubrir y ocultar las deficiencias o problemas internos de los servicios públicos de atención sanitaria.

La internacionalización y la globalización introducen nuevos escenarios en la realidad cotidiana, en las necesidades de cada sociedad y en las respuestas que los poderes y administraciones públicas han de llevar a cabo y garantizar. De entre los factores que podrían reclamar la atención de los responsables públicos y que pueden requerir de nuevas o ampliadas respuestas, podemos citar la internacionalización del turismo de las personas españolas; el creciente comercio internacional y la llegada de transportes y mercancías que pueden expandir los hábitats naturales de especies animales, vegetales, hongos, bacterias, virus...; el cambio climático, que puede modificar las áreas de incidencia de determinadas enfermedades endémicas, como el paludismo; la extensión internacional del VIH, que favorece el resurgimiento de enfermedades ya erradicadas; y las migraciones.

Es falso y carece de fundamento en la realidad y en la investigación disponible que la migración laboral sea, sin más, un agente de riesgo para la salud pública en los países receptores. Comenzando por el hecho de que las personas que emigran son jóvenes, gozan de buena salud y tienen unas capacidades personales elevadas, todo lo cual les anima a asumir el riesgo que supone el hecho migratorio.

Es necesario distinguir, en este momento, la peligrosidad atribuida a la inmigración de la peligrosidad de algunas de las características de nuestras propias sociedades y que afectan a parte de la población inmigrante, de la misma forma que afecta a una parte de la población española: condiciones laborales peligrosas e insalubres; extensión de la economía sumergida, favorecida por la irregularidad que genera nuestra propia legislación; insuficiente gestión del mercado de trabajo, centrada principalmente en las ofertas de empleo de baja cualificación y en la formación básica que corresponde a dichos empleos; procesos de empobrecimiento; falta de respuestas institucionales ajustadas a las necesidades de las personas; insuficiente cobertura y protección social ante las situaciones de pobreza, marginación y exclusión sociales; carencia de garantías para asegurar unas condiciones de vida mínimas; insuficiencia de las viviendas sociales; permanencia del chabolismo y la vivienda infrahumana; insuficiente intervención en los barrios desfavorecidos...

Algunos de los "determinantes de salud" de las personas migrantes son internos o subjetivos a las propias personas por el hecho de ser "migrantes"; otros son externos a las personas individuales, pero inherentes al hecho migratorio; y otros son externos al propio hecho migratorio y están relacionados con otras características como el marco jurídico, la normativa laboral y el funcionamiento del mercado de trabajo, las condiciones reales de vida, la edad, el género o la mayor o menor discriminación o desfavorecimiento sociales. Por ello, una política de salud pública que asuma la prevención, habrá de abordar todas y cada una de esas áreas o ámbitos personales y sociales, independientemente de que sean o no "estrictamente sanitarios".

Son muchos los factores estresantes que afectan a las personas migrantes, desde los múltiples "duelos", hasta la extrañeza del entorno, pasando por las condiciones de vida, la inseguridad y la ausencia de redes de apoyo. Cada uno de estos factores se traducen en propuestas y exigencias para una adecuada política de salud.

Hemos de afirmar que no son las personas migrantes las que han generado determinados problemas o dificultades de funcionamiento en el sistema sanitario. Pero la migración supone, en nuestra sociedad, un aumento del número de personas que hay que atender y de la diversidad cultural y religiosa de las mismas. Habríamos de preguntar si los recursos económicos y profesionales del sistema sanitario habían previsto el aumento de la población y las necesidades que implica la atención sanitaria en un contexto multicultural. Así, la inmigración pone de manifiesto las dificultades que no se habían resuelto antes de la llegada de estas personas, así como la faltas de previsión de las necesidades y las respuestas.

Debería esperarse del personal y las instituciones sanitarias, más allá de una mínima buena educación, de un mínimo respeto y cortesía (al que están igualmente obligados todos y cada uno de los pacientes y familiares), el desarrollo de capacidades como la escucha activa y la empatía; la coordinación sociosanitaria y los instrumentos, cauces y profesionales necesarios para que dicha coordinación sea efectiva; la participación de todos los implicados en la toma de decisiones (pacientes, personal sanitario...); apertura a las nuevas realidades y las necesidades que se derivan de éstas; el abordaje de las causas (los determinantes de salud, muchos de los cuales no son estrictamente "sanitarios") y no sólo los efectos (los casos individuales, la enfermedad o los síntomas, que sí son de carácter "sanitario"); y una formación y capacitación profesionales que abarquen todas las realidades implicadas en el hecho migratorio, las diversidades culturales y religiosas, y la importancia de la mediación intercultural y de las figuras profesionales asociadas a esta tarea, así como las actitudes y destrezas necesarias para el ejercicio profesional en la nueva realidad en la que nos encontramos.

Finalmente, en relación con los distintos grupos de población, parece necesario desarrollar la dimensión familiar y comunitaria, que requiere de nuevas figuras profesionales dedicadas a la mediación intercultural, como mínimo, en lo que se refiere a la educación para la salud, la prevención y el funcionamiento del sistema y de las instituciones sanitarias, con las "traducciones culturales" necesarias para que su difusión sea eficaz.

Además, en el Anuario 2007 centramos nuestra atención en diversas cuestiones que consideramos relevantes desde lo que podemos aprender de ellas.

La primera se refiere a los Centros de Internamiento para Extranjeros y otros centros de "detención temporal". En el anterior Anuario, tratamos de mostrar que las causas de los movimientos de población exceden con mucho las posibilidades de regulación y control de flujos establecidas legislativamente, además de que las sociedades europeas necesitan y seguirán necesitando durante muchos años la entrada permanente de un gran número de personas, pues de ello depende la sostenibilidad de nuestro bienestar, el funcionamiento y el relevo generacional de nuestro mercado de trabajo y la propia sostenibilidad de nuestro estructura demográfica. El reconocimiento de todo ello está mostrando paulatinamente la necesidad de transformar las políticas migratorias desde el mero control de flujos y las restricciones para la entrada y/o la permanencia, en políticas de acceso a la sociedad receptora y de integración y cohesión sociales. Reconocemos y valoramos positivamente los esfuerzos que se realizan, y los que han de realizarse en los próximos años, en esta dirección. Pero hemos de plantearnos si son posibles dichos objetivos políticos, de integración y cohesión sociales, sin intervenir activamente en la regularización de las personas indocumentadas y manteniendo unos centros que criminalizan a estas personas y vulneran no sólo los derechos humanos, que se habían establecido como una cierta "identidad de la Unión Europea", sino también los principios y garantías que nos configuran como Estado de derecho, resultando más que cuestionable incluso su legalidad y su compatibilidad con nuestra Constitución y nuestro ordenamiento jurídico. Desde aquí, ¿cuáles podían ser las propuestas que habíamos de hacer desde el reconocimiento de la realidad, desde la coherencia de objetivos y políticas, y desde un compromiso ético?

La segunda cuestión fue la del conflicto, incluso internacional, ocurrido a raíz de la publicación de viñetas alusivas a Muhammad y al Islam en un diario danés conservador y en otros medios de comunicación europeos. En un debate muy poco neutral, se mezclaron interesadamente valores y argumentos importantes y delicados: las libertades de prensa, expresión y publicación; la censura previa y el control religioso o ideológico; incluso el "derecho a provocar al diferente"; la demostración tautológica de lo afirmado en la provocación con las reacciones seleccionadas, en la presentación de los <<hechos>>, de entre las más radicales; el respeto y el trato igualitario a las diversas religiones; la libertad de conciencia y religión; incluso la igualdad social y la pertenencia <<diferenciada>> a una determinada sociedad en función del origen étnico o las ideas religiosas. En ese enorme espacio de confusión pretendimos ofrecer una lectura sensata, razonable y honesta, desde la parcialidad inevitable de nuestras propias posiciones, que pudiera ser suscrita por personas y grupos diversos.

En tercer lugar, recogimos otro conflicto de contenido religioso –con un tratamiento público similar, a pesar de las grandes diferencias en el contenido y la intención-, a propósito del discurso del Papa Benedicto XVI en Ratisbona sobre religión, racionalidad y violencia. Que las religiones, todas las religiones, pueden ser un factor de humanización de las personas y las sociedades es una verdad evidente para las personas creyentes o religiosas. Que no lo han sido siempre, probablemente ninguna, en la historia de la humanidad, también es igualmente evidente. Y de ahí que los ejemplos "de lo que no debe ser la religión", podemos y debemos tomarlos, todos, más de nuestras propias creencias que de las de los demás, porque es una exigencia de honestidad y credibilidad y una necesidad para construir el diálogo entre religiones y el propio futuro de la humanidad. El reto hoy, para todas las religiones, no se presenta tanto en términos de "ilustración" o de "modernidad", aunque inevitablemente todas las religiones deberán en algún momento

enfrentarse a y reconstruirse desde las críticas de la modernidad. El reto se sitúa en la defensa de la dignidad de todo ser humano (el respeto a los derechos humanos) y en la demostración visible de su contribución a la paz, a la justicia y a la convivencia en sociedades cada vez más plurales y en el escenario internacional.

Abordamos, a continuación, la salida de cayucos y otras embarcaciones desde el continente africano. Claro que "los cayucos" implican diversos "problemas", pero comparados con los que abocan a las personas a jugarse la vida en el mar y la dureza y el riesgo de la misma travesía, nos preguntamos si "su llegada" es el mayor de los problemas. Es imprescindible y urgente que nos preguntemos por la responsabilidad de nuestros propios países, de nuestras relaciones internacionales, de nuestros intereses y de nuestras empresas, en el subdesarrollo y en el empobrecimiento "del Sur" y que respondamos, con transformaciones concretas, a partir de esa misma responsabilidad.

De nuevo, como en el Anuario de 2006, abordamos la cuestión del alojamiento y la acogida que deberían haber resultado de los inmigrantes que vivían bajo el puente de Ademuz. Aún no se han puesto en marcha las viviendas tuteladas, los pisos de acogida ni los albergues ni otras políticas de acogida suficientes, tal y como se estableció por parte de las diversas Administraciones Públicas implicadas. Por lo que el problema (¿el problema es que se vea la infravivienda o que haya personas y familias que viven en "infraviviendas" porque no hay políticas de acogida ajustadas a las necesidades reales ni garantías suficientes para el acceso a una vivienda digna?) ha cambiado de lugar, pero siguen existiendo la necesidad de una vivienda digna y la falta de respuestas adecuadas.

La conclusión fue la necesidad de recuperar la vinculación con la propia realidad, más allá de las declaraciones, y de dotar las políticas con una asignación presupuestaria suficiente. Sería necesario recuperar dicha vinculación desde la honestidad "con las víctimas" de la historia, víctimas, también, de nuestras acciones y prioridades personales o institucionales. Si todavía se puede hablar de alguna "revolución" pendiente, ésta es la revolución ética que supone asumir en nosotros los cambios, aun antes de que cambie el mundo e incluso a pesar de que el mundo no cambie. Si otro mundo ha de ser posible, hemos de construirlo, incluso antes, en nosotros mismos.

2 DESARROLLO Y SUBDESARROLLO: ¿DOS REALIDADES O UNA SOLA REALIDAD?

Si vamos a acometer la arriesgada tarea, en el presente Anuario y desde el trayecto ya recorrido y señalado en el apartado anterior, de efectuar un análisis de las relaciones entre "migraciones" y "desarrollo", hemos de abordar en primer lugar la cuestión del "desarrollo". Porque, cualquiera que sea el análisis y las propuestas que se deriven de él, hemos de partir del reconocimiento del fracaso, a escala planetaria, de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, de la Cooperación para el Desarrollo y de las políticas de ajuste estructural supuestamente dirigido a conseguir las condiciones para facilitar o permitir el desarrollo. Y también hemos de partir del reconocimiento de la insostenibilidad del "desarrollo", según el modelo de los países industrializados occidentales y de la incompatibilidad del modelo de globalización, tal y como se da en la actualidad, con el desarrollo del Sur que se dice perseguir. Pero, si se establece el "desarrollo" –en el sentido que se quiera, en este momento- como objetivo a escala mundial y (¿evidentemente?) de manera prioritaria y urgente en aquellos lugares y países donde las condiciones de vida reales de los seres humanos concretos desmienten de forma cotidiana la igualdad, la libertad, la justicia y la dignidad de todos las personas, entonces algo hay que cambiar. Porque de lo contrario ningún cambio es posible, ningún "otro mundo" es posible[4]. Vamos a ello.

El concepto de "desarrollo" surge de las ideas de "progreso" y de "crecimiento económico" propios de la "Ilustración" europea de los siglos XVII y XVIII. Surge, además, en una realidad histórica determinada, la de los países europeos colonizadores en pleno proceso de industrialización, y de una relación y comparación de éstos con los países colonizados, que son considerados y establecidos como "atrasados". Surge, además de una determinada concepción de la historia humana, como evolución lineal y continua ascendente del "progreso humano". Pero esta evolución se contempla desde dos supuestos: el de la equivalencia de la acumulación técnica y tecnológica con el "progreso humano" y el del establecimiento de la cultura y la sociedad europeas como el mejor horizonte humano posible. Desde aquí, se presenta a la "civilización" europea occidental como modelo de acceso a "formas superiores de vida". En este sentido, y sin ninguna duda, el "desarrollo" propuesto desde aquí es una occidentalización del mundo y de todas y cada una de las culturas. Pero hemos de ser conscientes de los escenarios concretos en los que surge, al menos en sus inicios, el concepto de desarrollo. Por una parte, del escenario de la acumulación económica, técnica y tecnológica en un mundo en el que no se da ninguna competencia. Muy al contrario, los países que se industrializan "usan" del resto del mundo como medio, no contestado ni contestable, para su propia acumulación y desarrollo. Sin límite ni control alguno –sin regulación, se decía- y sin que tuvieran que enfrentarse a ningún marco internacional que limitara ni, mucho menos, impusiera las condiciones en las que dicha "utilización del resto del mundo" se estaba produciendo. Y desde ahí se construye otro escenario que es el de la "libertad" –y la "liberalización"- de los mercados. Esto ha significado históricamente, y significa todavía hoy, la negativa a cualquier posibilidad de limitación y control de cómo una parte de la humanidad "usa" a la otra parte como medio para sus fines; ha significado la desregulación normativa y la inhibición de los poderes políticos nacionales e internacionales frente a las prácticas de las grandes empresas multinacionales y del comercio internacional; y ha significado la desprotección, en realidad, de pueblos y países enteros, para los que los derechos humanos (como la misma dignidad humana, la libertad y la igualdad, o como la justicia) resultan inalcanzables o, de forma más precisa, les son negados. Desde aquí, resulta difícil pensar que, sin cambiar nada, el desarrollo "del mundo" sea posible en los mismos términos que lo fue para los países que iniciaron el proceso de acumulación e industrialización. Así, se establece como marco del desarrollo la reducción de la pobreza a través de un aumento del Producto Nacional Bruto, a través de la industrialización y modernización técnica y a través de la racionalización económica de sus sistemas de producción. Y desde aquí no es de

[4] Ouedraogo, P., "África ante el mito del desarrollo", Ed. Fundación SUR, Madrid, 2007.

extrañar que las "propuestas para el desarrollo del Sur", desde los países ya industrializados, hayan consistido históricamente en el desarrollo a través de la exportación de productos básicos; después, la sustitución de importaciones; y después, a través de la exportación de productos industriales.

Sin embargo, y como es de sobra conocido en la literatura especializada, el primero en utilizar el concepto político de desarrollo, como propuesta y objetivo a conseguir en su utilización hasta el momento actual, fue el Presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, en su discurso de toma de posesión del cargo en 1949.

Tras establecer los principios religiosos en los que se basa su declaración, establece su programa: *"El pueblo americano desea y está determinado a trabajar por un mundo en el que todas las naciones y todos los pueblos sean libres para gobernarse de la manera que estimen adecuada y para lograr una vida digna y satisfactoria. Sobre todo lo demás, nuestro pueblo desea y está determinado a trabajar por la paz en el mundo –una paz justa y duradera-, basada en el acuerdo genuino libremente logrado entre iguales"*[7]. Y tras establecer al enemigo –el comunismo como filosofía y las naciones en las que éste se ha establecido como forma de gobierno-, y las diferencias entre dicho sistema y la democracia liberal norteamericana, señala los cuatro puntos de su programa: el apoyo a las Naciones Unidas; la reconstrucción económica del mundo y, especialmente, de Europa; el establecimiento y desarrollo del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), para defender a los países "que aman la libertad" de posibles agresiones; y, finalmente, el desarrollo como objetivo político, no sólo norteamericano, sino mundial. Dada la importancia "programática" del contenido del discurso de Truman, aquí incluimos la traducción de la última parte[8]:

> *Cuarto, debemos embarcarnos en un nuevo y audaz programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y de nuestro progreso industrial estén disponibles para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de las personas de todo el mundo están viviendo en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y se encuentra estancada. Su pobreza es una desventaja y una amenaza tanto para ellos como para otras áreas más prósperas.*
>
> *Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de estas personas. Los Estados Unidos tienen un papel preponderante entre las naciones en el desarrollo de técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que nosotros podemos permitirnos usar para el auxilio de otros pueblos son limitados. Pero nuestros recursos inmateriales en el conocimiento técnico están creciendo constantemente y son inagotables.*
>
> *Yo creo que deberíamos poner a disposición de los pueblos que aman la paz los beneficios de nuestra provisión de conocimiento técnico con el fin de ayudarles a realizar sus aspiraciones de una vida mejor. Y en cooperación con otras naciones, deberíamos promover la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo. Nuestro objetivo debería ser ayudar a los pueblos libres del mundo para que, a través de su propio esfuerzo, produzcan más alimentos, más vestidos, más materiales para la construcción de viviendas, y más capacidad mecánica para aligerar sus cargas.*
>
> *Nosotros invitamos a otros países a unir sus recursos tecnológicos en este empeño. Sus contribuciones serán bien acogidas. Este debería ser un empeño cooperativo en el que*

[7] Traducción propia. Fundación CeiMigra. Texto original disponible on-line el 20 de Junio de 2008 en la página: http://www.americanrhetoric.com/speeches/harrystrumaninauguraladdress.html

[8] Traducción propia. Fundación CeiMigra. Texto original disponible on-line el 20 de Junio de 2008 en la página: http://www.americanrhetoric.com/speeches/harrystrumaninauguraladdress.html

todas las naciones trabajasen juntas a través de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas cuando esto sea posible. Debe ser un esfuerzo a escala mundial para que logremos la paz, la abundancia y la libertad.

Con la cooperación de las empresas, del capital privado, de la agricultura y del trabajo en este país, este programa puede aumentar enormemente la actividad industrial en otras naciones y puede elevar sustancialmente sus condiciones de vida.

Estos nuevos desarrollos económicos deben ser concebidos y controlados para el beneficio de las áreas en las que se produzcan. Las garantías para el inversor deben ser compensadas con las garantías respecto del interés de los pueblos cuyos recursos y cuyo trabajo posibilitan estos desarrollos.

El antiguo imperialismo –la explotación para el beneficio extranjero- no tiene ningún lugar en nuestros planes. Lo que nosotros planteamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos del contrato justo[9]*.*

Todos los países, incluido el nuestro, se beneficiarán enormemente de un programa constructivo para el mejor uso de los recursos naturales y humanos del mundo. La experiencia nos muestra que nuestro comercio con otros países crece conforme ellos progresan industrial y económicamente. Una mayor producción es la clave de la prosperidad y la paz. Y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y decidida del conocimiento científico y técnico moderno.

Sólo ayudando a los menos afortunados de sus miembros a que se ayuden a sí mismos, puede la familia humana lograr una vida digna y satisfactoria, que es un derecho de todas las personas. Sólo la democracia puede proporcionar la fuerza revitalizadora para llevar a los pueblos del mundo a una acción eficaz, no sólo contra sus opresores humanos, sino también contra sus eternos enemigos –el hambre, la miseria y la desesperación-.

Sobre la base de estas cuatro grandes líneas de acción, nosotros esperamos ayudar a crear las condiciones que lleven finalmente a la libertad personal y a la felicidad para toda la humanidad.

Si hemos de tener éxito en la realización de tales políticas, está claro que debemos haber mantenido la prosperidad en este país y que debemos seguir siendo fuertes.

Lentamente, pero con toda probabilidad, estamos elaborando un tejido mundial entrelazando la seguridad internacional y una prosperidad creciente. Nos ayudan todos aquéllos que desean vivir en libertad en lugar de vivir temerosos –incluso aquéllos que viven hoy bajo el miedo a sus propios gobiernos-. Nos ayudan todos aquéllos que quieren liberarse de las mentiras y de la propaganda, aquéllos que desean la verdad y la sinceridad. Nos ayudan todos aquéllos que desean gobernarse a sí mismos y tener voz para decidir sobre sus propios asuntos. Nos ayudan todos aquéllos que anhelan una seguridad económica –la seguridad y la abundancia que las personas pueden disfrutar en las sociedades libres-. Nos ayudan todos aquéllos que desean tener libertad de palabra, de religión, y la libertad de vivir sus propias vidas para fines valiosos.

Nuestros aliados son los millones de seres humanos que pasan hambre y sed de justicia.

[9] El concepto de "contrato justo" corresponde a la expresión "fair-dealing" en su uso norteamericano. Dicho uso presupone tanto la buena fe en los contratos como el carácter justo del acuerdo. N. del T.

A su debido tiempo, cuando nuestra estabilidad llegue a ser evidente, cuando más y más naciones lleguen a conocer los beneficios de la democracia y a participar en una abundancia creciente, yo creo que esos países que ahora se nos oponen abandonarán sus equivocadas creencias y se unirán a las naciones libres del mundo en un arreglo justo de las diferencias internacionales.

Los acontecimientos han llevado a nuestra democracia americana a una nueva influencia y a nuevas responsabilidades. Los acontecimientos pondrán a prueba nuestro coraje, nuestra fidelidad al deber, y nuestro concepto de la libertad. Pero yo digo a todos los seres humanos que, lo que hemos logrado en libertad, lo superaremos en una libertad mayor.

Inamovibles en nuestra fe en el Todopoderoso, avanzaremos hacia un mundo donde la libertad humana esté asegurada. Para tal fin, nosotros comprometeremos nuestra fuerza, nuestros recursos y nuestra firmeza en el empeño.

Con la ayuda de Dios, el futuro de la humanidad estará asegurado en un mundo de justicia, de armonía y de paz.

El análisis de sólo este discurso nos va a proporcionar ya una evaluación del estado actual del desarrollo, tal y como es concebido por los países industrializados occidentales y como se ha dado históricamente, más allá de discursos o programas. En todo caso, resulta de mucho interés el estudio y análisis del uso real que se ha hecho, desde 1949 hasta hoy, de la determinación de Truman respecto de ampliar, profundizar y extender el desarrollo, el bienestar y la democracia. Las conclusiones del análisis que proponemos son las siguientes:

1. El desarrollo del Sur, de las "áreas subdesarrolladas" en el lenguaje de Truman, es un objetivo planteado con el mismo rango que el interés particular de los Estados Unidos. Habrá que ver, por tanto, si ambos objetivos son compatibles y con qué temporalidad lo son, por el riesgo de posponer indefinidamente el desarrollo de dichas "áreas" por los intereses a corto plazo de algunas empresas norteamericanas.

2. El "desarrollo" como tal, nace desde y para "los beneficios de nuestros avances científicos y de nuestro progreso industrial", pero ni los "beneficios", ni los "avances" científicos ni el "progreso industrial", tal y como se dan en el Norte, son no ya cuestionados, sino ni siquiera tenidos en cuenta en una mínima contextualización. Tampoco en términos de "evaluación" o "sostenibilidad".

3. Desde aquí, no es de extrañar que la finalidad del "desarrollo" se plantee con una doble dimensión: "la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas". El problema es que "la mejora" es algo indeterminado y que, en todo caso, hay que debatir permanentemente (¿se habla de mejoras "absolutas" o "relativas"?, ¿sólo "internas" o en términos "internacionales"?, ¿se trata de "variables" o de "escalas de desigualdad"?...). Y en cuanto al crecimiento, se traducirá con demasiada facilidad en una mera "acumulación", cualquiera que sea el indicador utilizado como referencia.

4. Otro de los "defectos de nacimiento" del "desarrollo" es que se mira sólo con los ojos del Norte. Así, se habla de "condiciones [de vida] cercanas a la miseria", de "alimentación inadecuada", de "víctimas de la enfermedad", de "vida económica primitiva que se encuentra estancada", de la "pobreza" como "desventaja" y como

"amenaza, tanto para ellos como para otras áreas más prósperas". De nuevo, no es la primera y desde luego no será la última vez, nos encontramos ante unas situaciones "sin causa" cuya valoración no se somete ni al debate ni a la crítica. Esto no quita mérito al coraje político de una tal declaración realizada en 1949. Pero supone una "marca de nacimiento" en un mundo desigual que no se pone en cuestión. ¿Cómo, entonces, pretendíamos cambiar los efectos si ni siquiera nos planteamos las causas?

5 La importancia del reconocimiento de que, por primera vez en la historia de la humanidad, el sufrimiento del subdesarrollo es evitable queda, por decirlo así, eclipsado por un alivio establecido desde una posición desigual y, en el mejor de los casos, "paternalista": las personas que padecen dichas situaciones no son las que tienen que tomar la iniciativa, sino los países que se ven como "favorecidos". Un análisis del "desarrollo" de los países "enriquecidos a costa de los empobrecidos" es inimaginable desde estos términos.

6 Por otro lado, es evidente el triunfalismo (¿"pseudoreligioso"?) de unos Estados Unidos que acababan de "salvar al mundo" con su participación en la Segunda Guerra Mundial. Que la participación de los Estados Unidos en esa Guerra fuera decisiva en el resultado, es evidente e incuestionable. Incluso se podría admitir sin dificultad que pudo evitar "males mayores". De ahí a la autopercepción como "salvadores del mundo" desde una "altura moral" y desde una "predestinación religiosa" (recordemos los equivalentes en España que hacían referencia a la "gloriosa unidad de destino en lo Universal"...), va ya mucha diferencia, muy poco "neutral" y bien interesada.

7 En este sentido, hablar de la inagotabilidad de los recursos inmateriales del conocimiento técnico, además de participar en dicho triunfalismo postbélico, parece olvidar que una cosa es el conocimiento y otra muy distinta su utilización concreta. Se puede decir que el átomo "es neutral", pero no se puede decir lo mismo de la física, ni siquiera como disciplina –y ahí están todos los análisis de epistemología y teoría de la ciencia-, y mucho menos de las centrales nucleares, planteadas como única alternativa energética, o las armas nucleares e incluso el coste económico de su desarrollo y producción.

8 La geopolítica y el equilibrio de fuerzas de un mundo dividido en bloques están permanentemente presentes, si bien son ocultados tras una pretendida objetividad y neutralidad valorativa: ¿quiénes son los pueblos que aman la paz?, ¿cuáles los pueblos libres?, ¿son compatibles las aspiraciones de una vida mejor con la "paz" que desean los países desarrollados?, ¿puede siquiera considerarse la desigualdad internacional, en los términos históricamente dados, como "paz"?, ¿hay algún límite a la "intervención" extranjera en los países del Sur? Por otra parte la caracterización geopolítica del bien y del mal es muy evidente al final del discurso, y no sólo cuando habla del error y el engaño del comunismo. El problema es que tal caracterización es igualmente aplicable a cualquier relación hegemónica y de poder, con lo que el país o el bloque que ocupe la posición de superioridad deberá responder del temor que provocan; del miedo a los gobiernos que los países hegemónicos imponen o apoyan; del encubrimiento, de las mentiras y de la propaganda; de la imposibilidad de "gobernarse a sí mismos" y "decidir sobre sus propios asuntos"; de la inseguridad, tanto económica como en

términos de integridad física, que provocan o consienten; de la dificultad o imposibilidad del disfrute de todo derecho legítimo; y de las dificultades para el ejercicio real y efectivo de la libertad de palabra, de religión y de elegir los fines de la propia vida. Los millones de personas que tienen hambre y sed de justicia se convierten en tribunal de todo poder y relación hegemónicos y de dominio.

9 La inversión de capitales se establece como objetivo y como medio para el desarrollo, pero ¿es cierto esto sin más?, ¿realmente la inversión extranjera ha supuesto –o incluso podía suponer-, sin otro control de alguna instancia superior, el desarrollo del Sur?

10 Como resulta muy evidente en la actualidad, una mayor producción, dentro o fuera de los países "subdesarrollados", no implica en absoluto una mejor distribución de lo producido. Ni siquiera una reducción de la desigualdad en términos internacionales. Más alimentos no ha significado menos hambre. Más "vestido" o más "ladrillo y cemento" no ha significado mayor protección contra la intemperie o los elementos. Más capacidad mecánica y más energía no ha significado un menor esfuerzo personal y familiar ni una sustitución, en términos mundiales, de la "fuerza bruta humana". Hasta el punto de que, una vez acabado el siglo XX, hemos tenido que seguir hablando de "nueva" esclavitud en grandes áreas del Planeta. Pero es que incluso el coste medioambiental de la propuesta de crecimiento indefinido de la producción la hace insostenible y, por ello, inaceptable. ¿Cómo, entonces, decidir quiénes van a tener acceso a qué y quiénes no? ¿Es sostenible la misma distribución desigual de "beneficios", "privilegios" y "condiciones de vida"?

11 Resulta evidente y encomiable el reconocimiento de la necesidad de una instancia internacional "superior": la Organización de Naciones Unidas y sus agencias especializadas. Pero la práctica internacional ha desmentido, continuamente y hasta hoy, esa "superioridad". Comenzando por el mismo diseño, basado en el derecho a veto de cinco países sobre los intereses y decisiones de todos los demás; comenzando por un diseño en el que el "Consejo de Seguridad" (¿seguridad para quiénes?, sería la pregunta) está por encima de la Asamblea General; y comenzando por el hecho de que la financiación y el apoyo a determinadas agencias "especializadas" y a sus iniciativas y programas ni es obligatorio ni está en absoluto garantizado.

12 Como si de una nueva revolución burguesa se tratara, se establecen los principios no ya de "libertad, igualdad y fraternidad", que ni siquiera son los originarios de la Revolución Francesa, sino de "paz, abundancia y libertad"... Así, qué se entiende por cada uno de estos principios, a quiénes afectan de qué forma y con qué garantías, se convierten entonces en las preguntas clave. Y lo mismo ocurre con el doble objetivo de la "seguridad internacional" y la "prosperidad creciente".

13 Desde el comienzo, se pretende el desarrollo de los países empobrecidos desde los intereses de las empresas, del capital privado, de la agricultura y del empleo internos en los países que habrían de promover el desarrollo. No debe sorprendernos el que hayamos llegado a plantear abiertamente la "cooperación al desarrollo" a cambio de "mercado" para los productos de los países industrializados occidentales; a cambio de "beneficios" incluso no ya reales, sino financieros; a cambio de posibilidades de "especulación" o de "tráfico de

influencias". Debemos preguntarnos si no son demasiadas condiciones para que sea posible ningún tipo de desarrollo en el Sur. Mucho más cuando se establece directamente la "prosperidad y la fuerza" propias como condición de posibilidad del éxito de tales políticas.

14 Y es desde estas condiciones desde las que se afirma que el desarrollo económico del Norte acabará llegando al Sur. La motivación para el desarrollo del Sur se plantea incluso como medio para la expansión comercial del Norte. Pero, de nuevo, se vuelve al terreno de la justificación ideológica: "una mayor producción es la clave de la prosperidad y la paz. Y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y decidida del conocimiento científico y técnico moderno". Con lo que parecería que hemos vuelto al comienzo de la idea de progreso de la Ilustración europea y del nacimiento del positivismo, con sus postulados acerca de "al progreso por la ciencia". Hoy nadie que conozca la historia de la segunda mitad del siglo XX, sin adentrarnos en el hundimiento filosófico del positivismo -¿y de la Ilustración europea?-, establecería con la misma ingenuidad la relación entre conocimiento científico-técnico y "progreso humano", más allá de la mera acumulación. Mucho menos en términos de impacto mediambiental, de sostenibilidad y cambio climático.

15 ¿Se pueden establecer, de esta manera, la libertad personal y la felicidad "para toda la humanidad" como objetivos políticos? ¿Cómo se logra la libertad personal sino desde su mismo ejercicio? ¿Se puede imponer la libertad, incluso con el fin de que ésta esté asegurada? ¿Quién vigilará al vigilante?

Este análisis crítico no quita, sin embargo, ni un ápice del valor, aunque sólo fuera "testimonial", de algunos elementos clave, al menos, para la construcción teórica o conceptual del "desarrollo":

1 El establecimiento del conocimiento humano al servicio de las necesidades humanas;

2 la necesidad de sustituir las relaciones internacionales de mero poder por relaciones de cooperación entre países;

3 la necesidad de "ayudar a que se ayuden", devolviendo el protagonismo de la acción a los sujetos, evitando convertirlos en meros "objetos de las ayudas";

4 la necesidad de la participación y la implicación de las personas y los pueblos en su propio desarrollo;

5 el establecimiento del desarrollo autóctono o local real como condición de la continuidad de los instrumentos, programas, medidas e "intervenciones";

6 el establecimiento de la "familia humana" como unidad destinada a correr la misma suerte;

7 el establecimiento del derecho de todas las personas a vivir una vida digna y "satisfactoria"; y

8 ■ el establecimiento de las condiciones de posibilidad y, al mismo tiempo, de los efectos legitimadores de la "democracia", como son la lucha eficaz contra toda opresión, contra el hambre, la miseria y la desesperación.

Son importantes lecciones, todas ellas, que no nos permiten olvidar las dimensiones ideológicas, religiosas, económicas y geopolíticas del concepto de "desarrollo", y por lo tanto su particularidad histórica, geográfica y temporal, que han de hacerlo más que discutible. De hecho, y por eso mismo, difícilmente puede plantearse el "desarrollo" sino desde el debate y la reflexión conjuntos y compartidos respecto de lo que realmente se pretende con "el desarrollo"; respecto de los instrumentos para llevarlo a cabo; y desde los mecanismos de adecuación y corrección que deben aplicarse permanentemente en el curso de la acción misma.

Por otra parte, el concepto de "subdesarrollo" es, de nuevo, un concepto occidental aplicado –por los países occidentales industrializados- a los países colonizados, estableciendo y calificando su "atraso" como un "estado inferior de desarrollo" respecto de los primeros. Pero todo ello se presenta como una mera constatación neutral y objetiva de un atraso comparativo independiente de la colonización y expansión europeas e independiente del auge del mercantilismo y el capitalismo, del comercio internacional y de los procesos de acumulación y concentración económica.

Sin embargo, a estas alturas de la Historia, es imposible mantener la pretensión de "meramente descriptivas" de ésta y muchas otras situaciones humanas. "Lo que se ve" es visto por alguien con un bagaje determinado, desde un contexto personal e histórico determinados, y para una finalidad igualmente determinada. Por ejemplo, quienes asuman que el punto de vista europeo es el que se corresponde con los mayores niveles culturales, solidarios y de "civilización", deberán dar cuenta de cinco siglos de colonización occidental; de la participación o inhibición de "la culta, civilizada y solidaria Europa" en diversos genocidios; del origen de dos guerras "mundiales"; de la invención de conceptos y prácticas como los de la "limpieza étnica"; de la utilización del ser humano y de pueblos enteros como un mero medio e instrumento para la obtención de beneficios económicos; del expolio y latrocinio de los recursos naturales, así como de los daños (¿irreversibles algunos?) contra el medio ambiente y la naturaleza. Tendremos que dar cuenta de la construcción de un sistema mundial excluyente, basado en el privilegio de unos, que se antepone a los derechos de la mayoría. Y ello sin tener en cuenta que la Unión Europea, precisamente ahora, no puede presumir de garantizar los derechos humanos de todas las personas que viven en ella, sean estas de nacionalidad europea o extracomunitaria.

Es desde esta posición de superioridad de partida, pretendidamente neutral, desde la que no pocos occidentales pretendemos comprender y explicar el "subdesarrollo como hecho dado en el mundo". Así, hablamos de las "etapas del desarrollo"; del "atraso cultural relativo"; de las teorías económicas del desarrollo (socioeconomía comparada, neo-keynesianas, neoclásicas del comercio exterior...); de las teorías, también "económicas", marxistas; o, incluso, de la teoría "de la dependencia" (cuyo origen no es "geográficamente" occidental, aunque quizá comparte más presupuestos ideológicos o analíticos con las explicaciones occidentales de lo que a menudo se cree).

Todas estas posiciones comparten algunos puntos que muestran un origen y una argumentación comunes. La evolución lineal y unívoca de la Historia; la sociedad de consumo occidental como culminación "humana", como modelo y ejemplo a seguir para toda la humanidad; la pérdida explicativa de la complejidad que resulta del acento dado a una determinada situación, variable, etc.; incluso una cierta "reducción economicista" del subdesarrollo, que no puede sorprendernos desde el contexto en el que nacen estos conceptos y sus respectivos argumentarios. Plantear hoy la neutralidad de estos planteamientos económicos, por el carácter cuantitativo de sus instrumentos, es uno de los mayores espejismos cuyos efectos son cualquier cosa menos "neutrales". ¿Todavía tendremos que señalar las "arbitrariedades" introducidas en la selección de variables, en la construcción de tipos y modelos, en la valoración de la evolución que se persigue (los objetivos), en la selección de "instrumentos" a utilizar, y en la aceptación de las condiciones positivamente dadas en los sistemas y mercados?

El problema es que "los sucesivos informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial, pero también los aparentemente alternativos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el desarrollo humano desde 1990, acaban consistiendo en una jerarquía de países, ordenados de más a menos, en los que una determinada variable (sea el PIB, la renta per cápita o el índice de desarrollo humano) permite situar a un determinado país en un puesto del "ranking" y ver cómo, de año en año, asciende o desciende en la escala. Pero no dicen nada sobre qué produce exactamente esa posición"[10]. Deberíamos preguntarnos, aquí, si el subdesarrollo –el empobrecimiento del Sur-, además de un hecho dado, ¿es responsabilidad de alguien?; ¿cuáles son sus causas, múltiples y complejas?; ¿de qué tipo de relaciones surge y cómo estas se retroalimentan?; ¿cómo evitar la retroalimentación entre unas causas y otras?

Sin embargo, hemos de ser conscientes de que la clasificación tradicional de causas del subdesarrollo en causas "externas" e "internas", al margen de su uso político[11], es hoy claramente insuficiente debido a las retroalimentaciones, múltiples y complejas, entre unas y otras. Comenzando por el hecho de que tenemos que explicar no el desarrollo del Norte y el subdesarrollo del Sur, sino el "desarrollo en medio del subdesarrollo" y el "subdesarrollo en medio del desarrollo". Porque si algo podemos tener claro hoy es que las dos situaciones, desarrollo y subdesarrollo, *"forman parte de una única situación; que los procesos que han llevado al desarrollo de unos han tenido que ver con los procesos que han llevado al subdesarrollo de otros y que la perspectiva basada en los estados-nación puede ser engañosa si se queda encerrada en los mismos"* [12]. Este reconocimiento es el que ha ido dando lugar al análisis del "maldesarrollo" como causa y efecto tanto del "desarrollo" como del "subdesarrollo".

Por otra parte, la gran complejidad de los factores y de sus relaciones no debería impedirnos su abordaje, análisis y comprensión, ni eximirnos de los esfuerzos necesarios para ello. Con el propósito de ofrecer la mejor información disponible, vamos a presentar, a continuación, dos análisis de los factores y dimensiones de este "maldesarrollo".

En primer lugar, fruto de un seminario interno que organizamos en 2007 para nuestra propia formación en la Fundación CeiMigra acerca "de la situación en África" –como si fuera posible algo así-, abordamos la cuestión de los factores del subdesarrollo en el continente africano. El reconocimiento de nuestra gran ignorancia respecto de todo un continente, junto con el de la enorme deuda histórica contraída con tantos pueblos y personas, nos lleva a plantearnos la posibilidad de abordar en algún próximo Anuario las numerosas y diversas realidades africanas. Pero, como mínimo, dichas realidades nos han posibilitado adentrarnos en el manejo de las complejidades de ese "maldesarrollo".

En el cuadro que aparece en la página siguiente hemos intentado mostrar no sólo una lista de "causas" o factores del subdesarrollo, sino, además, la complejidad de sus retroalimentaciones, al menos, desde el carácter "interno" o "externo" de cada una de ellas. Así, podríamos comenzar con las características "naturales" y/o asociadas al clima (geográficas, orográficas, meteorológicas, pluviométricas...) de cada zona. Sin embargo, este tipo de factores no son una condición suficiente, pues hay zonas inhóspitas altamente "desarrolladas" y zonas más benignas, desde este punto de vista, tremendamente "subdesarrolladas". Por otra parte, hablar de la "naturaleza" o el "clima" como factores sólo "internos", resulta evidentemente incorrecto e insuficiente. De nuevo, son las consecuencias del desarrollo del Norte industrializado lo que, sabemos, está modificando negativamente la naturaleza y el clima, agravando, por ejemplo, las sequías en unas zonas y las inundaciones en otras... incluso la alternancia de sequías e inundaciones en una misma zona geográfica.

[10] Tortosa, J.M., "El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico", Ed. Actuel Marx Intervenciones (Santiago de Chile), nº 7, junio 2008.

[11] Tortosa, J.M., "El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico", Ed. Actuel Marx Intervenciones (Santiago de Chile), nº 7, junio 2008.

[12] Tortosa, J.M., "El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico", Ed. Actuel Marx Intervenciones (Santiago de Chile), nº 7, junio 2008.

CAUSAS DEL SUBDESARROLLO Y PROCESOS DE RETROALIMENTACIÓN

Factores internos	Factores externos
Características naturales y/o asociadas al clima	Cambio climático que modifica las características naturales
Conflictos armados y violencia entre grupos	Comercio de armas y adiestramiento en técnicas de guerra o contrainsurgencia
Población desplazada y/o refugiada	Utilización de la "violencia interna" como instrumento de control
Corrupción de las élites y las instituciones públicas	Utilización de las élites y las instituciones públicas para el beneficio propio
Pobreza relativa y absoluta	Colonialismo y neocolonialismo; descontrol de los movimientos de capital y de la inversión extranjera; relación real de intercambio; propiedad de los recursos naturales y las empresas extractivas
Situación de desigualdad de la mujer, relaciones personales, familiares y sociales de dominación-sometimiento	Desigualdad de la mujer en términos mundiales, que facilita la "tolerancia" con la desigualdad de la mujer en determinados países y circunstancias
Salud y atención sanitaria	"Fuga de cerebros" entre el personal sanitario, patentes y productos farmacéuticos, políticas de ajuste estructural y de control del gasto público
Configuración de la personalidad y características psicológicas	Occidentalización de la autopercepción e internalización de la inferioridad propia y la superioridad ajena
Independencia y "liberación"	Abandono y desresponsabilización de las antiguas metrópolis, sin sustituciones "autóctonas"
Condiciones políticas "internas"	Delimitación "exterior" de fronteras; relaciones internacionales entre grupos de intereses o bloques; enorme injerencia política como instrumento para el beneficio propio
Características culturales y/o religiosas	Radicalización desde y/o contra la manipulación exterior; asimilación; demonización...
Acción humanitaria y/o religiosa como factor de promoción	La religión o la solidaridad (cooperación) como instrumento de dominación; acción de las Iglesias cristianas "hacia dentro", pero no hacia fuera; proliferación de "sectas"; fracaso y manipulación de la "cooperación para el desarrollo" como altruismo y caridad y no como deber de justicia
Extraordinarias riquezas naturales	Intereses occidentales y enorme injerencia extranjera

Si la naturaleza y el clima tienden –o tendían- a ser un sistema "homeostático", autorregulado y que busca él mismo su propio equilibrio, entonces los excesos de algún tipo han de tener, necesariamente, consecuencias en el equilibrio y habremos de ver si el propio sistema tiene hoy capacidad suficiente para encontrar de nuevo el equilibrio o, por el contrario, hemos sobrepasado su capacidad para autorregularse. Sin embargo, todas estas alteraciones tienen causas y responsables concretos, más acá de la mera mención de los efectos no deseados de un desarrollo planteado como "genérico y abstracto", sin causas ni efectos. No es posible afirmar hoy honestamente que el cambio climático y las características "naturales" a las que éste da lugar no tienen causas ni responsables. Y de nuevo, lo que una parte genera le afecta más y peor a quienes no participan de las "ventajas": tanto los resultados y beneficios, como los costes, se distribuyen desigualmente, pero en lados distintos de una misma y única realidad.

Resulta obvio el carácter, o al menos los efectos, "internos" de los conflictos armados y la violencia entre grupos, al margen de que el conflicto tenga una dimensión "nacional" o "internacional". Pero, ¿será alguien capaz todavía de negar las dimensiones "internacionales" de

todos y cada uno de los conflictos y guerras, de la violencia armada? Desde el comercio internacional de armas[13], hasta el adiestramiento en técnicas de guerra y/o "contrainsurgencia"[14], pasando por las guerras por intereses extranjeros y las invasiones militares (la "guerra por petróleo" e incluso la "privatización de la guerra", en Irak, es sólo un ejemplo más evidente que otros[15]). Por otra parte, la desestabilización política –y el derrocamiento de gobiernos e incluso el asesinato de gobernantes "no afines"- por medio de la violencia "interna" ya es un tópico en los análisis de las relaciones internacionales y hay demasiados ejemplos de este tipo de prácticas.

Desde aquí, resulta difícil mantener sólo en el orden "interno" la cuestión de las personas "desplazadas forzosas", de los demandantes –o necesitados- de asilo y refugio. Sólo el hecho de la apertura, el control o el cierre de fronteras y el tratamiento internacional, desde la legislación de la protección –o no- internacional a las personas refugiadas y desplazadas y la garantía –o no- de los derechos humanos, impiden tratar la situación de estas personas como sólo "de régimen interno" de algunos países[16]. Muy al contrario, la utilización de las fronteras y hasta la utilización de las personas desplazadas como instrumento político de "presión" en diversos ámbitos (nacional, regional, internacional) hacen, junto con la participación internacional en las causas de la violencia, que esta situación tenga una dimensión internacional y, por tanto, un carácter también "externo".

De la misma forma, suele atribuirse la corrupción de los gobiernos y administraciones e instituciones públicas a una característica propia de países y pueblos concretos. Es curioso este hecho, cuando menos, por un doble motivo. Primero, porque desde la época colonial utilizamos a las élites y a las instituciones de los países colonizados en beneficio propio (de la metrópoli, de las empresas "coloniales" y/o de personas o familias concretas). Y segundo, porque parecería que la corrupción sólo es una característica ajena, cuando los casos de corrupción en la política y la Administración Pública de los países "desarrollados" van ocupando, ocasionalmente, las páginas de los medios de comunicación... después de años (a veces incluso décadas) de enriquecimiento ilícito y con tramas que recuerdan más a una organización mafiosa que a una estructura transparente y democrática. ¿Puede Estados Unidos dar lecciones de democracia después de las elecciones presidenciales del año 2000 y la elección "judicial" de G.W. Bush[17], o desde la "pérdida accidental" –pero selectiva- de votos electrónicos o la "purga de –determinados- votantes en algunos distritos "clave"[18]? ¿Podrá la política española, por ejemplo, salir indemne de los casos de corrupción urbanística, de tráfico de influencias o de cobro de "comisiones", de unos u otros partidos? ¿Podrá la Unión Europea dar lecciones de "derechos humanos" desde la desprotección social de las personas y familias en situaciones de pobreza, marginación o exclusión social en nuestro territorio, desde la discriminación a minorías étnicas como el Pueblo Gitano, desde la privatización de los servicios de atención al ciudadano, o desde el progresivo endurecimiento de las medidas contra las personas migrantes, cuya venida y permanencia seguiremos necesitando? ¿O será que nuestros gobiernos actúan honestamente en sus relaciones internacionales con los países "subdesarrollados"? ¿O será que todas las empresas de nuestros países "desarrollados" actúan éticamente en los países "subdesarrollados"?[19]

[13] Se pueden ver al respecto los Informes anuales del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Los resúmenes están disponibles en la página: http://books.sipri.org

[14] Es tan claro como significativo el material recopilado sobre el adiestramiento en la tortura, por ejemplo, en el SOA Watch. Disponible on-line en la página: http://www.soaw.org/article.php?id=389

[15] Azzellini, D., y Kanzleiter, B., "La privatización de las guerra$. Paramilitares, "señores de la guerra" y ejércitos privados como actores del nuevo orden bélico", Ed. CEDIB (Centro de Documentación e Información Bolivia), Cochabamba (Bolivia), 2005.

[16] Jesuit Refugee Service (JRS), "The wound of the border. 25 years with the refugees", Ed. JRS International, Roma (Italy), 2005.

[17] Vidal, G., "La ley de hierro de la oligarquía siempre gana", El País, 31-12-2000. Gore Vidal es escritor norteamericano.

[18] Krugman, P., "When votes disappear", The New York Times, 24-11-2006. Disponible online el 3-7-2008 en la página: http://select.nytimes.com/2006/11/24/opinion/24krugman.html?_r=1&scp=2&sq=Krugman+when+votes+disappear&st=nyt&oref=sloginVer, también, Palast, G., "Vanishing votes", The Nation, 17-5-2004. Collins, M., "Big City Vote Counting: Obama's Lost Votes Come As No Surprise", American Politics Journal, 4-3-2008. Tkal, E., "This is America! Count all the votes!", The New York Times, 3-7-2008.

[19] De Sebastián, L., "África, pecado de Europa", Ed. Trotta, Madrid, 2006.

De esta forma, la reconversión del colonialismo en "neocolonialismo", que se basa supuestamente en la desaparición de la ocupación militar, el logro de la independencia política y la permanencia de la dependencia y el control económico exterior, no ha hecho sino perpetuar un modelo de "rentabilización de las relaciones internacionales", es decir, de explotación de los recursos naturales y humanos y de empobrecimiento relativo y absoluto. Este modelo se basa en el descontrol de los movimientos de capital y de la inversión extranjera; en el control de la propiedad y de los precios de las materias primas; en el control de las relaciones reales de intercambio y del comercio de los productos elaborados; en la protección contra las exportaciones de los productos de los países "subdesarrollados" y la "liberalización" de los mercados cuando se trata de exportaciones de los países "desarrollados"; en el control del crédito y de la deuda internacionales; y, de nuevo, en el control militar.

Ya lo hemos expresado con anterioridad: hoy no se puede hablar legítimamente de "pobreza" en el mundo, sino de "empobrecimiento". Y si hay "empobrecimiento" es porque algo o alguien actúa como "empobrecedor". De hecho, una ONG suiza denominada "Berna Declaration" otorga desde el año 2000 los premios mundiales a las empresas más irresponsables, socialmente hablando, del mundo[20]. Así, en 2006, divulgó la lista de las empresas más dañinas social y/o ecológicamente del Planeta. Es interesante que nos detengamos aquí, no tanto por las empresas concretas, aunque esto sería imprescindible para un "consumo responsable", sino por las prácticas recogidas y divulgadas en sendos informes.

Estas empresas se caracterizan por las siguientes prácticas:

1. Utilización del "trabajo infantil" en el sudeste de Asia y de productos infantiles producidos con materiales peligrosos. Falta de transparencia en sus proveedores con el fin de evitar el control de la actuación de éstos (Disney, 2006).
2. Utilización de condiciones "slave-like", es decir, "como de" esclavitud entre adultos y niños que trabajan en la recolección de caucho, en Liberia (Bridgestone Corp., 2007).
3. Utilización de "sweatshops" (talleres a destajo) y "maquilas" (talleres de confección), cuyas condiciones de explotación son inaceptables éticamente y, en no pocos casos, ilegales (FILA, 2006).
4. Los daños ambientales, conscientes y evitables, en la extracción de carbón "a cielo abierto" y su utilización en centrales térmicas (Vattenfall, 2006).
5. La falsificación de diagnósticos médicos (la contaminación radiactiva se diagnostica como HIV) para evitar responsabilidades "laborales" en la extracción de Uranio, en Níger (Areva Group, S.A., 2008).
6. La producción de pesticidas y el traspaso de suelo cultivable desde los productos alimenticios a las plantas para biocombustibles (como la Jatropha Curcas), que disminuye la producción de alimentos y quita tierras cultivables a los pequeños agricultores en la India (Bayer CropScience, 2008).
7. La contratación temporal y con sueldos de miseria a las mujeres en las plantaciones, recurriendo a las sucesivas subcontrataciones para eludir las responsabilidades laborales, recurriendo al trabajo "familiar" y por lo tanto infantil junto con el uso de pesticidas y productos químicos prohibidos hace mucho en los países "desarrollados"; y despidiendo a las personas que se unen a un sindicato (Dolo Philippines Inc., 2008).
8. Contaminación y daños contra la salud de los trabajadores y de las personas de las poblaciones cercanas a las minas extractivas de carbón, en Colombia, junto con el despido de los trabajadores, sindicalistas o no, que reclaman condiciones menos dañinas (Glencore International AG).

[20] Berna Declaration. Public Eye on Davos. Disponible on-line el 25 de Junio de 2008 en la página: http://www.evb.ch/en/p474.html

9 Pago de salarios por debajo de lo legal, amenazas físicas contra los trabajadores, y políticas de establecimiento de precios "fuera del mercado" en la producción de cemento, en India (Holcim Ltd., 2008).

10 Utilización de Fundaciones "sin ánimo de lucro" para evadir impuestos (IKEA Group, 2007).

11 Descarga de residuos tóxicos en Costa de Marfil, que causaron seis muertes y la enferemedad de decenas de miles de personas (Trafigura Beheer B.V., 2007).

12 Uso de patentes farmacéuticas que impiden la producción y uso de genéricos que cuestan una décima parte que los medicamentos sujetos a patente (Novartis AG, 2007).

13 Presentación de la producción y venta de armamento y munición como "absolutamente respetuosos con el medio ambiente" (Ruag Holding, 2007).

14 Reconversión de una mina subterránea de Zinc en otra a "cielo abierto", en Australia, con el aumento de contaminación y desviando el curso de un río, con lo que los cuatro grupos aborígenes que viven entre la mina y la costa podrían tener que abandonar su territorio (Xstrata, 2007).

15 Construcción de presas y embalses para la extracción de bauxita y la producción de aluminio en Brasil e India, sin contemplar el impacto medioambiental y en las poblaciones cercanas que habrán de abandonar sus tierras y convertirse en "desplazadas" (Alcoa, 2007).

16 En Australia se han demostrado casos de "contaminación genética" de plantas naturales por las especies modificadas genéticamente, lo que demuestra lo difícil de controlar la extensión de los seres vivos modificados genéticamente (Bayer AG, 2006).

17 La utilización, en Ecuador, de maquinaria y tecnología por debajo de los niveles aceptables, que se exigen hoy en todos los países "desarrollados", ha supuesto la contaminación de grandes extensiones de selva virgen. Esto contribuye a disminuir costes para las empresas que ven, así, cómo se incrementan sus beneficios. Pero ha supuesto auténticas "crisis de salud" para los grupos humanos que viven en dichas zonas y ha llevado a dos grupos indígenas al borde de la extinción. La empresa ha rechazado no sólo asumir indemnización alguna, sino incluso la limpieza de las zonas que ella misma ha contaminado (Chevron-Texaco, 2006). Igualmente, la Karachaganak Petroleum Operating (KPO), ha estado contaminando la atmósfera y provocando graves problemas de salud en varias comunidades alrededor del campo petrolífero de Karachaganak, rechazando su responsabilidad y negándose a la transparencia en el impacto de sus acciones (KPO, 2006).

18 La compañía bancaria Citigroup el mayor banco privado no suizo, ha ayudado a personas ricas, a empresas, a dictadores y a criminales a evitar discretamente a las autoridades fiscales y a invertir el dinero de aquéllos en otros países. En muchos casos, los flujos de dinero acaban en compañías del mismo grupo ubicadas en "paraísos fiscales". Para instituciones como la Tax Justice Network, no da lo mismo el origen del dinero y debería impedirse eficazmente la evasión fiscal y el blanqueo de dinero . La misma "mala práctica" ha sido recogida respecto de la bancaria suiza Kendris (Citigroup Inc., 2006; KENDRIS, 2006).

19 En India, la mayor empresa de refrescos del mundo ha provocado varios cortes en el suministro de agua, como la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas, y ha distribuido sus residuos tóxicos como "fertilizantes". Además, se le ha acusado formalmente en el juzgado del Distrito Federal de Florida de complicidad con los paramilitares en Colombia, los cuales intimidan y asesinan

a los trabajadores y trabajadoras de las plantas de embotellado que se unen a un sindicato (Coca-Cola Company, 2006).

20 La mayor compañía de maderas nobles del mundo ha sido denunciada en Dinamarca por comprar los troncos a proveedores que practican la tala destructiva, que violan las leyes nacionales de los países en los que talan los árboles, que apoyan conflictos violentos, el trabajo forzado y la violación de los derechos humanos fundamentales (Dalhoff-Larsen & Horneman). Incluso cuando la deforestación no es ilegal ni implica violación alguna de los derechos humanos, la destrucción sistemática y continua de grandes masas forestales debe ser cuestionada y debemos apoyar la búsqueda de alternativas

21 La Delta & Pine Land Company es la única empresa en el mundo que promueve públicamente la "tecnología terminator", desarrollada conjuntamente por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que consiste en la modificación genética de semillas, convirtiendo en estériles a las plantas que nacen de ellas, para que los agricultores no puedan reservar una parte de la producción para futuras cosechas, de modo que se ven obligados a comprar cada año las semillas que vayan a plantar. La empresa fue comprada en 2006 por Monsanto, la empresa semillero más grande del mundo, con lo que su posición en el mercado mundial, su poder en el sector y su capacidad de presión sobre gobiernos y sobre los propios agricultores es enorme (Delta & Pine Land Company, 2006).

22 Muchas veces, el problema está en que las grandes compañías multinacionales no "se preocupan" de las condiciones de trabajo en sus "proveedores", que "formalmente" pueden no ser "de su competencia". De esta forma, se externalizan las condiciones de trabajo inhumanas y/o ilegales, que han llegado al asesinato de sindicalistas, pero no se puede externalizar la responsabilidad ética –ni siquiera la jurídica, como se ha demostrado una y otra vez en los grandes pleitos por este motivo en subcontratas sucesivas-. De esta forma podemos ver cómo una marca deportiva puede tener mucho que ver con la injusticia, incluso en términos mundiales (FILA, 2006).

23 Lo mismo ocurre con los abusos sexuales en factorías en las que la mayor parte del trabajo es femenino. De nuevo las subcontratas de los proveedores y la "no competencia" en los problemas, beneficia a la perpetuación e impunidad de las malas prácticas y los delitos. Esto ocurre con la factoría de los proveedores de prendas de vestir de la marca GAP, en Bangalore, India (GAP Inc., 2006).

24 La archiconocida Nestlé ha sido acusada en multitud de ocasiones por no cumplir con el Código Internacional de Sustitutos de la Leche Materna, de la Organización Mundial de la Salud. Además, se le acusa de "influir negativamente" en los precios "mundiales" del café y el cacao, de su hostilidad contra los sindicatos y de la extracción ilegal de agua de pozos no autorizados (Nestlé, S.A., 2006).

25 Tres de las compañías farmacéuticas suizas han sido acusadas por el inadecuado tratamiento de sus residuos tóxicos, que incluyen dioxinas y sus derivados, incumpliendo incluso la legislación nacional suiza al respecto (Novartis International, Ciba Speciality Chemicals, Syngenta International, 2006).

26 La extensión del uso del aceite de palma para la fabricación de productos alimenticios en algunos países occidentales está suponiendo la destrucción de grandes superficies de selva en el sudeste de Asia, la utilización de proveedores "poco respetuosos con los derechos humanos" y la amenaza de extinción de diversas especies (Tesco Plc., 2006).

27 Y la existencia de escuelas de negocios que adiestran a los alumnos y alumnas en técnicas agresivas, aunque sean "legales", de evasión fiscal a través de "paraísos fiscales", lo que perpetúa el uso que se hace de ellos y la permisividad de gobiernos y de organismos internacionales (ZfU – International Business School, 2006).

Esto son sólo los ejemplos recopilados en una sola ONG de un solo país. La noticia, en 2006, fue recogida en diversos medios de comunicación[21] y la conclusión es doble: por un lado, la necesidad de incluir la responsabilidad (ecológica, social...) en las empresas, independientemente de su ubicación, su dimensión y de las subcontrataciones a las que recurra; por otro, la necesidad de regular normativamente, de exigir el cumplimiento y, por tanto, de aumentar la capacidad inspectora y sancionadora de los gobiernos y los organismos internacionales contra las empresas que se empeñen en mantener "malas prácticas". La desregulación "para el zorro libre en el gallinero libre" ya sabemos a quién beneficia y a quién perjudica.

Y resulta muy evidente, a estas alturas, que las buenas y malas prácticas, las que generan igualdad y libertad desde la justicia y las que empobrecen y generan desigualdad e injusticia, no pueden establecerse geográficamente en un mundo dividido maniqueamente entre malos (el Norte) y buenos (el Sur). Ni todos ni tan malos en el Norte, ni todos ni tan buenos en el Sur. Lo que no puede quitar ni un ápice de las responsabilidades de unos y otros, al margen de "complejos" y atribuciones. La realidad incómoda es que todos participamos en la responsabilidad de una distribución de "beneficios", recursos y posibilidades de desarrollo cuya desigualdad debería ser ya hoy inaceptable.

Siguiendo con aquellos factores "internos" y "externos" que indicamos arriba, hemos de abordar la desigualdad de la mujer. Multitud de informes internacionales (Naciones Unidas, Banco Mundial, organizaciones sociales nacionales e internacionales...) han puesto de manifiesto una y otra vez, desde hace muchos años, la relación directa que existe entre la situación de la mujer en una determinada zona o país y la extensión o reducción de la pobreza como situación y de los procesos de empobrecimiento en esa misma zona o país. Hasta el punto de poder afirmar hoy que si queremos luchar contra la pobreza hemos de conseguir la promoción de la mujer. Principio que se ha ido traduciendo en los diferentes programas y líneas estratégicas de actuación de gobiernos e instituciones internacionales.

Sin embargo, la ambigüedad de la desigualdad de la mujer como factor "interno" o "externo", disminuye conforme vamos incluyendo diferentes dimensiones en nuestro análisis: ¿Pueden ser, hoy, los derechos humanos –desde la violación o incumplimiento de los mismos, hasta sus garantías efectivas- "sólo una cuestión interna"?; ¿Lo es el acceso de la mujer, de su trabajo y de su iniciativa comercial, a los circuitos comerciales locales, nacionales e internacionales?; ¿Lo son las condiciones laborales y salariales de las mujeres?; ¿Lo son los "techos de cristal" o, directamente, la imposibilidad de acceder a puestos de responsabilidad?; ¿Son "solo internos" los intereses que imposibilitan la capacitación o el ejercicio de representación y liderazgo de las mujeres?; ¿Lo son los factores que impiden a las mujeres el acceso a la propiedad –en la forma en que ésta se presente en cada caso-, a la tenencia de la tierra –idem- y al crédito? ¿Lo es la mayor incidencia de enfermedades en la mujer y la mayor desatención sanitaria durante el embarazo, parto y puerperio? A muchas de estas cuestiones ya hemos respondido o hemos mostrado la respuesta arriba.

Otro factor de subdesarrollo, que acabamos de plantear en relación con la situación de la mujer y con su implicación en los procesos de empobrecimiento y con las situaciones de pobreza, es la salud y la atención sanitaria, que es uno de los grandes déficits de los países "subdesarrollados". Pero de nuevo, esto no es un factor "sólo interno", ni una situación sin causas que se retroalimentan entre sí y con las consecuencias que cada una genera: "fuga de cerebros"

[21] Noticia EFE, en el diario El Mundo, el viernes 13 de Enero de 2006.

(... o de capacitaciones profesionales) entre el personal sanitario, porque los gobiernos no dotan de recursos, ni instalaciones ni salarios adecuados a dicho personal; por otra parte, las políticas de "ajuste estructural" que se imponen desde diversos órganos internacionales desde hace décadas, significan la reducción del gasto público en sanidad o educación, con lo que los perjudicados no son sólo los profesionales de dichos ámbitos, sino las personas a las que éstos deberían prestar sus servicios y su atención; pero las compañías farmacéuticas, por su parte, se niegan a distribuir genéricos que estarían salvando vidas, a disminuir su margen de beneficios aunque esta negativa aumente el coste en vidas humanas, o a promover una investigación necesaria pero que se considera "no rentable" porque los "pacientes" de determinadas enfermedades no podrían pagar medicamentos a precios de "mundo desarrollado".

Se ha hablado también de las consecuencias que tuvo una colonización de varios siglos en la configuración de la personalidad y en las características psicológicas no sólo de las personas, sino de pueblos enteros, configuración de la personalidad y características psicológicas que se han ido transmitiendo de una generación a la siguiente. La misma relación colonizador-colonizado supone la interiorización de una relación desigual en el que el primero "es superior" y el segundo "es inferior". De esta forma se asumen tres problemas en uno: la superioridad occidental, la inferioridad de las personas y pueblos colonizados y la relación desigual de poder a favor de los primeros y en perjuicio de los segundos. Pero como fruto de una relación, el problema es tanto de unos como de otros. En cierto modo, se "occidentaliza" la percepción de los pueblos colonizados respecto de sí mismos, transformándose en autopercepción, y se construye una personalidad individual y social basada en la inferioridad propia, y de lo propio, y la superioridad ajena y de lo ajeno. No es de extrañar que el propio desarrollo de algunos países parezca acercarse más a la mera imitación del desarrollo ajeno, más por lo que tiene de "ajeno" que por lo que pudiera tener de "desarrollo"[22]. Con el enorme coste que ello puede estar teniendo para un desarrollo autóctono y sostenible de los países del Sur, incluso prescindiendo del hecho (¿absurdo según qué lógica?) de que se pasa al cultivo de plantas para producir biocombustibles sin tener garantizada siquiera la alimentación de las personas, ni futuras ni presentes, de un determinado país.

Otro factor de subdesarrollo han sido los procesos de independencia y liberación de las antiguas metrópolis. Permítasenos explicarlo con la mayor precisión posible. No se afirma, ni se quiere dar a entender, que la situación colonial fuera mejor, ni siquiera defendible, en sentido alguno. Ya la hemos establecido como uno de los principales factores de subdesarrollo y empobrecimiento, de dominación y opresión, de utilización ilegítima de personas y pueblos enteros en beneficio, exclusivamente económico, de unos pocos. Dicho esto, los procesos de independencia y liberación supusieron, en mayor o menor medida, el abandono de los países colonizados por parte de las metrópolis. Pero no es un abandono a "su" suerte, sino a unas condiciones que primero les fueron impuestas, en las que luego los abandonan y en las que el control y la imposibilidad de competencia real sigue en poder de las metrópolis o, si se prefiere, en manos de los países occidentales "desarrollados". Por otra parte, los procesos de independencia y liberación supusieron, también en mayor o menor medida, la desaparición de las Administraciones locales y nacionales "coloniales" sin posibilidad alguna, en determinados países, de sustitución por un equivalente autóctono. Comenzando porque la idea del propio Estado, y la complejidad étnica, cultural y lingüística de alguno de estos países hace enormemente complejo un funcionamiento "ordinario" de las instituciones del Estado. Incluso el abandono del idioma de la metrópoli ha podido ocasionar en algunos países la quiebra del sistema educativo, que habrá de ser sanada con un enorme esfuerzo (que llega incluso a la necesidad de una difícil normalización lingüística, el consenso en el uso de una sola lengua vehicular, y/o la aceptación de sociedades e instituciones plurilingüísticas) y con un trabajo que durará décadas. El problema es que todos estos cambios deben acometerse, con sus solas fuerzas y en un contexto no precisamente facilitador que hemos ido ya describiendo.

[22] Traducción propia de la Fundación CeiMigra. Original en francés, disponible online el 1-1-2008 en la página: http://www.congonline.com/Forum1/Forum08/Alula02.htm

De esta forma, las condiciones políticas "internas", que son otro factor de subdesarrollo, dependen en primer lugar de la composición social a que dio origen la delimitación "exterior" de fronteras. Como también dependen, ya lo hemos visto, de las relaciones internacionales entre grupos de intereses nacionales económicos o geopolíticos o de las relaciones entre "bloques". Pero, en una situación de tal complejidad, ¿se puede seguir hablando de "condiciones internas", que sean sólo "internas"?

Hasta las condiciones y características religiosas tienen, de forma evidente, una dimensión "política" muy poco "interna". Por poner dos ejemplos opuestos que tienen relación con la Iglesia Católica, podemos analizar el discurso del rey Leopoldo II de Bélgica con ocasión del envío al Congo de los padres misioneros en 1883. O la gran cantidad de cristianos y cristianas (laicos y laicas, religiosos y religiosas, sacerdotes y hasta algún obispo) asesinados por defender la justicia y el derecho de los oprimidos a vivir una vida digna del ser humano.

Parémonos aquí un momento. ¿Qué dice Leopoldo II en aquél discurso a los misioneros en 1883?:

Reverendos padres y queridos compatriotas:

La tarea que les es confiada es muy delicada y requiere mucho tacto. Vosotros, queridos Sacerdotes, ustedes van ciertamente para evangelizar, pero esta evangelización debe inspirarse ante todo en los intereses de Bélgica y de Europa.
El fin principal de su misión en África no es pues, en absoluto, que los Negros aprendan a conocer a Dios, porque ya lo conocen. Hablan y se someten a Mundi, Mungu, Diakomba y qué más sé yo; que matar, robar, acostarse con mujeres de otros, calumniar o injuriar es malo. Tengamos, pues, el coraje de reconocerlo. Ustedes no irán a enseñarles lo que ya saben. Su papel esencial es facilitar la tarea a los funcionarios y a los industriales. Esto es, pues, que deben interpretar el Evangelio del modo que sirva para proteger mejor nuestros intereses en este continente.
Para hacer esto velarán, entre otras cosas, para desinteresar a nuestros salvajes de las riquezas que rebosan de su suelo y subsuelo, para evitar que se interesen por ellas y no nos hagan competencia mortífera y pretendan algún día expulsarnos. Su conocimiento del Evangelio les permitirá encontrar fácilmente pasajes recomendando a los fieles amar al pobreza, como el de "felices los pobres porque de ellos es el reino de los cielos", "es más difícil a los ricos entrar en el cielo…". Harán todo lo posible para que los Negros tengan miedo de enriquecerse para así merecer el cielo.
Para evitar que se rebelen de cuando en cuando y para obligarles a ser temerosos, deben recurrir a la violencia. Ustedes les enseñarán a soportar todo, incluso si son injuriados o golpeados por nuestros compatriotas funcionarios. Les enseñarán que toda persona que recurre a la venganza no es digna de ser "hijo de Dios", invitándoles a seguir el ejemplo de los Santos que mostraron la otra mejilla sin retroceder ni insultar a quienes les agredían.
Les deben separar y hacer menospreciar de todo lo que les dé coraje para oponérsenos. En especial me refiero aquí a sus fetiches de guerra. Si ellos no están dispuestos a abandonarlos, hagan ustedes todo lo posible para hacerlos desaparecer.
Su actividad debe dirigirse esencialmente a los jóvenes para que no se rebelen. Si la enseñanza del misionero es contradictoria con la de los padres, el niño deberá aprender a seguir lo que le recomienda el misionero, que es el padre de su alma. Insistan especialmente en la sumisión y la obediencia. Eviten desarrollar el espíritu crítico en sus escuelas. Enseñen a sus alumnos a escribir y no a razonar. He aquí, queridos compatriotas, algunos principios que ustedes aplicarán. Encontrarán muchos otros en los libros que se les entregarán al final de esta sesión.

Evangelicen a los Negros según la conveniencia de los colonos, para que queden siempre sometidos a los colonos blancos. Que jamás se rebelen contra las injusticias que éstos les hacen sufrir. Háganles meditar cada día que "felices quienes lloran porque suyo es el reino de los cielos". Conviertan siempre a los Negros por medio del látigo.
Guarden a sus mujeres, haciéndolas sumisas, durante nueve meses en la casa para que trabajen gratuitamente para ustedes. Luego, exíjanles que les ofrezcan en señal de agradecimiento cabras, gallinas y huevos cada vez que ustedes visiten sus aldeas.
Hagan lo imposible para evitar que los Negros se hagan ricos. Prediquen cada día que es imposible para un rico entrar en el reino de los cielos. Oblíguenles a pagar una tasa semanal durante la Misa del domingo. Utilicen luego ese dinero, supuestamente destinado a los pobres, y transformen sus Misiones en centros comerciales florecientes.
Instauren para ellos un sistema de confesiones que os conviertan en unos buenos detectives que denuncien a todo Negro que haya adquirido la consciencia frente a las autoridades investidas del poder de decisión.
Leopoldo II, Rey de Bélgica[23]

Hemos de señalar aquí que ésta es la posición personal del rey de los belgas en aquel momento, no de la Iglesia Católica. Pero, en este tipo de contextos políticos, todas las personas creyentes, de cualquier religión, haríamos bien en considerar qué posición tomamos en esa realidad concreta y hasta qué punto apoyamos o somos cómplices del mantenimiento de estas u otras atrocidades y del uso que algunos pretenden hacer de "la religión", la cual debía ayudarnos –a creyentes y no creyentes- a crecer en humanidad y a contribuir a unas condiciones de vida dignas para todos y cada uno de los seres humanos. Y este ejemplo del pasado debería ayudarnos a plantear que los intereses "religiosos" y los intereses "políticos" no siempre han sido compatibles. La cuestión del "grado", de la magnitud de las situaciones –no es lo mismo una dictadura que practica el terrorismo "de Estado", que un régimen democrático en el que no se cumplen los derechos humanos y las necesidades humanas de una parte de la población-, no debería impedirnos juzgar y evaluar las responsabilidades y opciones que hayan de asumirse en uno u otro caso. Lo cual depende de una sensibilidad –que no sensiblería- y de un discernimiento para los cuales no todo el mundo, ni siempre, estamos capacitados.

Por otra parte, la religión –cualquier religión- puede ser utilizada para desestabilizar tanto desde el exterior como desde el interior. Se puede disfrazar de "persecución religiosa" lo que no es otra cosa que mera disensión política de unos u otros. Se puede al menos intentar, y sin duda hay innumerables y no muy lejanos ejemplos de "éxito" en el empeño, radicalizar las posiciones religiosas para el enfrentamiento y la oposición políticas, reduciendo los márgenes de diálogo social y político e incluso generando directamente conflictos sociales y el derrocamiento de unos u otros regímenes. Se puede recurrir al "fervor religioso", al fundamentalismo y al radicalismo religioso para aglutinar el descontento, por ejemplo, por las condiciones de vida reales, por los problemas generados "sólo" por los extranjeros, o por la falta de libertad, justicia e igualdad entre las personas de un determinado país o zona. Y como hemos visto, se puede recurrir incluso a la "teología" para someter, oprimir y apoyar a dictadores, gobiernos corruptos o a relaciones internacionales que generan explotación, injusticia, pobreza y opresión. La proliferación de sectas, apoyadas por políticas internacionales conservadoras, en algunos países y en momentos bien concretos, no tiene nada de casual por su clara voluntad política de "corregir" la influencia de las religiones en la promoción y defensa de los derechos y la dignidad humanas. Pero debería quedar muy claro que esto se debe a un determinado "uso" de la religión y no a la religión misma. Lo mismo que la corrupción o la mala práctica política corresponde a un determinado "uso" de la política y no a la política misma, que debe servir al

[23] Traducción propia de la Fundación CeiMigra. Original en francés, disponible online el 1-1-2008 en la página: http://www.congonline.com/Forum1/Forum08/Alula02.htm

interés general y velar por las necesidades de todos los ciudadanos, de todas las personas que residen en su ámbito de competencia, y de toda la sociedad.

De esta forma, la experiencia religiosa –de las distintas religiones- ha generado, a lo largo de la historia, "buenas prácticas" en el servicio y la defensa de las personas que se encontraban o se encuentran en peor situación. Pero es indudable la dimensión política, también, de esta posición religiosa. Es significativo que la acusación de "intervenir en política", como descalificación, se haga habitualmente desde las posiciones "religiosas" conservadoras hacia las que se consideran "progresistas" o demasiado "abiertas", hacia quienes defienden los derechos y la dignidad de todas las personas. Como si las posiciones conservadoras, sus mensajes y sus actuaciones no fueran también abierta y claramente "políticas".

Con todo, siempre será necesaria la reflexión, la "autocrítica", y el discernimiento incluso en aquellas acciones e iniciativas claramente encaminadas a la promoción y defensa de los derechos y la dignidad humanas. Asumiendo que, en ocasiones, no habrá una elección "correcta" y nos habremos de conformar con la inseguridad de la propia decisión. Así, por ejemplo, hoy no es defendible una medida "sólo asistencial". Sin embargo, continúa habiendo situaciones en las que el valor de la persona y la necesidad de reconocer y restablecer su dignidad sigue exigiendo una respuesta "asistencial". Un planteamiento rígido sobre la disyuntiva asistencia-promoción sólo muestra la ignorancia respecto a las necesidades realmente existentes en nuestro mundo y, generalmente, desde posiciones de privilegio. Lo cual no puede significar que renunciemos al intento, en los casos en los que la promoción sea posible, de conseguir la autonomía y el desarrollo humano de todas las personas a las que hemos de convertir en sujetos –y no meros objetos- de la acción. Otra crítica que se puede realizar a la acción desarrollada por diversos grupos religiosos es que su labor, incluso eficaz en términos de promoción personal, familiar y social, sólo se hace "hacia adentro" de los límites nacionales, pero no abarca ni los factores "externos" ni siquiera llega a difundir ni los problemas o dificultades ni los logros conseguidos, de manera que las alternativas a nuestro mundo actual –ese "otro mundo posible"- permanecen desconocidas y, por ello, pierden la capacidad de influir en más personas y en más ámbitos de decisión.

Pero estas mismas reflexiones y críticas son aplicables a la cooperación para el desarrollo, que, además ha de enfrentarse en este momento –como veremos más adelante- a su propio fracaso y a la gran manipulación a la que se ve sometida. El hecho de que, desde los países "donantes" se plantee la cooperación "a cambio de mercado", ya es un indicador claro de nuestros planteamientos e intereses. Que, además, llevemos cuarenta años cooperando en determinados lugares –eso sí, plagados de carteles, banderitas y señales conmemorativas de los donantes- es otro buen indicador de la eficacia de "nuestra" cooperación.

Finalmente, la conclusión de aquel seminario sobre África, que comenzó a propósito de "la crisis de los cayucos", fue que la pobreza –¿una característica "interna"?- de todo un continente, que afecta a millones de personas, se debe a las extraordinarias riquezas naturales de ese mismo continente. Los intereses occidentales y la enorme injerencia extranjera -¿será casualidad la creación del AFRICOM, el Comando de África del ejército de los Estados Unidos[24]?- responden a dichas riquezas. De modo que uno podría pensar que si hubieran tenido menos riquezas naturales, en realidad, quizás ya no padecerían una pobreza –empobrecimiento- tan duro y persistente.

Por lo tanto, el desarrollo de unos y el subdesarrollo de otros forman parte de una misma realidad que, además, retroalimenta a la vez los procesos de enriquecimiento y empobrecimiento, respectivamente, de los primeros y los segundos. ¿Cómo cambiar, entonces, el subdesarrollo sin alterar el modelo de funcionamiento y relación que lo genera?

[24] Es muy interesante ver la página del AFRICOM y analizar sus contenidos e imágenes, cuyo uso puede ser extensible a cualquier "misión militar de ayuda humanitaria" de nuestros países en la Unión Europea. Ver http://www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp

Pues bien, con una claridad fruto del conocimiento y la experiencia de muchos años, los expertos en el estudio del "maldesarrollo" plantean un diagnóstico en siete puntos[25]:

1 ■ Inseguridad alimentaria.
2 ■ Pobreza.
3 ■ Desigualdades.
4 ■ Crecimiento sin equidad.
5 ■ Agresión al medio ambiente.
6 ■ Democracias de baja intensidad.
7 ■ Doble moral.

Mientras nosotros nos preguntábamos por las posibilidades de desarrollo desde el subdesarrollo, los expertos en el "maldesarrollo" se preocupaban, antes de la crisis del precio de los alimentos, por la inseguridad alimentaria creciente incluso en zonas "ricas" del planeta. *"La constatación por parte de la FAO y las instituciones competentes en la materia es la de la disminución de tal seguridad y el aumento del número de personas con hambre a un ritmo de cuatro millones por año. Pero también sucede en los países enriquecidos"*. Y se nos pone el ejemplo del aumento de la población afectada por la inseguridad alimentaria en los Estados Unidos y en los países industrializados. Deberíamos recordar aquí los datos de los informes sobre pobreza en España de Cáritas y la Fundación FOESSA, que nos hablaban de población pobre española "que pasa hambre" o, si se prefiere, que no tiene asegurado el alimento necesario.

Porque, en definitiva, hablar de "subdesarrollo" o "maldesarrollo" requiere hablar de "pobreza" –y de "empobrecimiento"-. Al margen de los muchos debates académicos sobre las definiciones, conceptuales y operativas, de la "pobreza", esta hace referencia a la situación de las personas y familias que "de manera involuntaria, continua y extrema ven insatisfechas sus necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda". Si bien las carencias y las necesidades insatisfechas deben extenderse a todas y cada una de las áreas de la vida de las personas y familias (salud, educación, empleo, "ocio y tiempo libre", esperanza-desesperanza...), y la relación entre el nivel de ingresos y las carencias en todos estos ámbitos y el malestar consiguiente, están más que demostradas empíricamente en los países "desarrollados". Y, finalmente, la "pobreza" será siempre una situación relativa o contextual, por mucho que los límites de ingresos de uno o dos dólares diarios por persona, manejados en los informes internacionales y de Naciones Unidas, nos están mostrando situaciones de pobreza "absoluta" que afecta a cientos de millones de personas en todo el mundo. Y la contextualización no sólo hemos de hacerla en términos sociales (el poder adquisitivo o la capacidad de gasto en una determinada sociedad), sino también en términos antropológicos, es decir, en función de las necesidades humanas que toda persona necesita satisfacer de un modo "suficiente" para poder hablar de una vida, no ya "digna", sino sencillamente "humana". Y aquí es donde la aportación analítica de la Escuela del Desarrollo a Escala Humana, en relación con las necesidades humanas, los "satisfactores y los bienes, adquiere su máximo valor.

Porque la pobreza es "relativa" y "contextual", al hablar del "subdesarrollo", tanto en el Norte como en el Sur, o de "maldesarrollo" mundial, hemos de hablar inevitablemente de "desigualdad". Porque "el crecimiento no va unido necesariamente con un mejor reparto de lo logrado". Y esta es una de las grandes críticas a la medición"occidental" e internacional del "desarrollo". Un mero aumento del Producto Bruto, por grande o acelerado que éste sea, no supone necesariamente una mejor distribución ni de la riqueza creada ni de la previamente existente. "No extrañe, entonces, que el reparto de la tarta acabe siendo más importante para el maldesarrollo que el tamaño de la tarta mismo".

Desde aquí, el crecimiento sin equidad en la distribución, sin redistribución de la riqueza y los recursos, se convierte en un nuevo factor de "maldesarrollo", puesto que sirve

[25] A partir de aquí, seguimos la obra de Tortosa, J.M., "El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico", Ed. Actuel Marx Intervenciones (Santiago de Chile), nº 7, junio 2008.

exclusivamente para la acumulación y la concentración de la riqueza en muy pocas manos. De hecho, en no pocos países, la desigualdad ha aumentado con independencia del crecimiento económico que se haya producido o logrado en el país en cuestión. Y al contrario de lo que se esperaba, el "trikle down, el "goteo de los de arriba hacia los de abajo", no se ha producido ni a escala mundial ni en la mayoría de los países, a pesar de que el crecimiento del Producto Bruto es evidente tanto en términos absolutos como relativos a la población[26]. Pero esta constatación nos lleva a preguntarnos si realmente "se esperaba" esta distribución "automática" de lo que les sobra a los ricos hacia los pobres, o era un postulado "de fe en la economía" a modo de credo neoliberal, o una mera excusa para posponer responsabilidades y respuestas y para evitar otro tipo de intervención y regulación en el reparto de la riqueza generada.

La agresión al medio ambiente es otro de los factores de este "maldesarrollo". Que la agresión medioambiental tiene ya hoy efectos en el clima es algo evidente. Que los efectos y los daños sigan siendo crecientes y acumulativos es algo que se podrá discutir, pero ya hoy se pueden comprobar los efectos del cambio climático en todos los grupos humanos y, de modo especial, en muchos países empobrecidos.

Cuando se habla de "democracias de baja intensidad", en realidad se está hablando de dos cosas. Primera, que la formalidad democrática reviste u oculta prácticas y regímenes no democráticos, disfrazando y maquillando una realidad de la que parece que no hay que darse por enterado. Segunda, la relación entre estas situaciones poco o nada democráticas con la extensión de la pobreza, la desigualdad, la falta de salud y educación... con las necesidades no satisfechas y las carencias y problemas de una buena parte de la población o de algún grupo de población específico en estos países. La credulidad de personas e instituciones en la democracia "ya conseguida" –al menos en nuestros países "desarrollados"-, junto con la falta de controles rigurosos y efectivos, hace que se esté hablando en términos mundiales de un déficit democrático, incluso de un retroceso democrático, que se traducen en estas "democracias de baja intensidad", incluso en países como los Estados Unidos cuya identidad y legitimidad se basan, precisamente, en el funcionamiento democrático.

Finalmente, se plantea el factor ético del maldesarrollo, en el modelo de diagnóstico que estamos comentando, con la referencia a la doble moral, es decir a la valoración diferente de las mismas situaciones y prácticas, dependiendo de quiénes son quienes las producen y quienes las padecen. Así, parece que los países desarrollados occidentales pierden la legitimidad de sus pretensiones de superioridad moral y de superioridad en el grado de "civilización" alcanzados, por ejemplo, con la condena a Sadam Husein por crímenes que los Estados Unidos apoyaron en su día, con el silencio y la anuencia tácita, si no la complicidad, de los demás países "desarrollados". Lo mismo ocurre con la política anticorrupción promovida por el Banco Mundial dirigido por Paul Wolfowitz, quién tuvo que abandonar su cargo acusado de corrupción personal. Como advierte Tortosa, afirmar "que los países ricos tienden menos a la corrupción que los pobres es estadísticamente correcto, pero empíricamente falso". Pero además de los numerosos casos de corrupción que aparecen, por ejemplo en España, que desmienten la "limpieza" de los países desarrollados occidentales, "la corrupción es cosa de dos y algunos de los países <<limpios>> tienen una larga tradición de corromper a funcionarios de países no tan limpios, y el corruptor forma tanta parte de la corrupción como el corrompido". Y en el análisis de la doble moral debemos introducir las críticas que van levantándose contra una "cooperación para el desarrollo" concebida como "continuación de la política comercial del país por otros medios"[27]. Que algunos políticos se hayan atrevido a ofrecer abiertamente "cooperación a cambio de mercado" no hace sino demostrar la prevalencia de las pretensiones de expansión comercial por encima, muy por encima, del objetivo del desarrollo del Sur y, desde luego, de los Objetivos del Milenio.

Desde este análisis de siete factores, "puede llamarse maldesarrollo a esta mezcla de hambre, pobreza, desigualdad, injusticia, corrupción, democracia de baja intensidad, escasa

[26] Tortosa, J.M., "El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico", Ed. Actuel Marx Intervenciones (Santiago de Chile), nº 7, junio 2008.

[27] Tortosa, J.M., "El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico", Ed. Actuel Marx Intervenciones (Santiago de Chile), nº 7, junio 2008.

sostenibilidad falta de escrúpulos que caracteriza el funcionamiento del sistema mundial y de muchos de sus componentes". Y aquí es donde se introduce el concepto del desarrollo como satisfacción de las necesidades básicas y el maldesarrollo como insatisfacción de las necesidades básicas. Pero, como ya avanzamos en los dos Anuarios anteriores, las necesidades humanas "básicas" no son ni pueden ser sólo comer o vestir, disponer de una vivienda y "reproducirse". No para una vida auténticamente humana.

Las necesidades humanas, en las cuatro dimensiones del "ser", "tener", "hacer" y "estar", se refieren a las categorías de la "subsistencia", la "protección", el "afecto", el "entendimiento", la "participación", el "ocio", la "creación", la "identidad", y la "libertad". Y estas necesidades, por el hecho de ser "humanas", son universales. Otra cosa son los satisfactores, los medios a través de los cuales se satisfacen dichas necesidades. De hecho, los bienes son sólo un tipo de "satisfactor" entre otros, por más que desde nuestras culturas occidentales y "desarrolladas" los concibamos casi como "el único satisfactor posible para todas las necesidades humanas". Lo que nos conduce, incluso sin darnos cuenta, a la instrumentalización (de los conocimientos y de las relaciones), al consumo (incluso de personas), a la explotación (incluso de pueblos y de generaciones enteras), y a la depredación de la Naturaleza. Este planteamiento hace que los bienes se conviertan, para las personas de nuestras culturas "desarrolladas" y "civilizadas", en falsos satisfactores y deberíamos ser capaces de reconocer no sólo el malestar de nuestra cultura, sino también el vacío, las crisis de legitimidad y sentido personales y sociales, y hasta las diversas insoportabilidades de la "levedad del ser". Habríamos de ver si todas estas crisis son "humanas", de toda la humanidad, o sólo de nuestras culturas "avanzadas" y por qué. La conclusión de Tortosa ilustra esta cuestión:

> *"Este no es, pues, un mundo desarrollado o en desarrollo, sino maldesarrollado. Y la razón es fácil de entender: es un sistema basado en la eficiencia que trata de maximizar los resultados, reducir los costos y conseguir la acumulación incesante de capital. (…) Si <<todo vale>>, el problema no es de quién ha jugado qué cuándo, sino que el problema son las mismas reglas del juego. En otras palabras, el sistema mundial está maldesarrollado por su propia lógica y es a esa lógica a donde hay que dirigir la atención. (…) Frente a ello caben, por lo menos, tres opciones. La primera más sencilla es la de mantener (incluso apoyar) esa lógica y ese funcionamiento. (…) La segunda opción es cambiarlo. No consiste en repetir, como si se tratase de un mantra, que <<otro mundo es posible>>. Porque (es una obviedad) ya se sabe que otros mundos son posibles. El problema es ver si son probables y eso ya no es tan fácil, aunque hay movimientos anti-sistémicos que lo están intentando. Por lo menos, entonces, se puede intentar deslegitimar un sistema que se presenta como el único posible. (…) Finalmente, existe la opción de los que no quieren que el mundo siga como está, pero saben que su cambio no será de un día para otro: la opción en este caso es mejorarlo. Y esa fue en su día la opción del <<desarrollo>>, <<cooperación para el desarrollo>> o <<cooperación>> tout court, frente a la revolución posible y el conservadurismo victorioso.*
>
> *Las opciones son morales: si se está a favor <<de los de abajo>>, se trata de optar entre ayudarles ahora para que su situación mejore o agudizar las contradicciones para que lo que cambie sea el sistema. Si se está a favor <<de los de arriba>> también se puede optar: o se dejan las cosas como están porque ya se obtienen buenos beneficios y a los pobres no hace falta verlos ni, mucho menos, preocuparse por ellos; o se procura, por egoísmo ilustrado o por solidaridad o por caridad o por justicia, ayudar a <<los de abajo>> para que su situación mejore. Como se ve, el sistema de ayuda (que incluye la <<cooperación para el desarrollo>>) puede ser asumido tanto por los que están por <<los de arriba>> como por los que están <<por los de abajo>>. Es, pues, una opción problemática, como lo es la realidad a la que responde. Dejarlo todo como está porque*

seguirán ganando <<los de arriba>> o porque de tanto estirar el resorte acabará rompiéndose o si se producirá la revolución para <<los de abajo>> es materia de predicción nadie conoce el futuro. Si se cree una cosa u otra no es fundamentando la creencia en datos, sino en eso, en creencias"[28].

Pero no valen lo mismo la opción de <<estar por los de abajo>> o de <<estar por los de arriba>>, ni la opción de "ayudar" (implicarse activamente en la solución) o de mantener la situación actual (inhibiéndose o apoyándola activamente). Y, ¿qué pasaría si, desde creencias diferentes, pudiéramos coincidir, negociar, llegar a acuerdos, transformando nuestra propia realidad y la de nuestro mundo? ¿Y si porque algunas creencias son –y habrían de ser- indefendibles hubiéramos rechazado la legitimidad de toda creencia y, con ello, la posibilidad de juzgar la realidad y de soñar –y construir- un fututo diferente, conformándonos con aquel terrible "todo vale"?

Pasar por alto todos estos elementos y su análisis es el mayor error que podemos cometer en el ámbito del "desarrollo". No tanto por el error "conceptual" o "teórico", sino por su impacto en la vida concreta y cotidiana, en las condiciones de vida reales, de muchos millones de personas.

[28] Tortosa, J.M., "El maldesarrollo contemporáneo: un diagnóstico", Ed. Actuel Marx Intervenciones (Santiago de Chile), nº 7, junio 2008.

3 EL BALANCE DEL DESARROLLO BASADO EN LA COOPERACIÓN, SESENTA AÑOS DESPUÉS

Sesenta años después del discurso de Truman, las zonas que han logrado un cierto "despegue" ven cómo la desigualdad entre el Norte y el Sur (los diversos "nortes" y los diversos "sures") ha aumentado; el "desarrollo" logrado en algunas zonas se nos muestra demasiado frágil y dependiente de "factores externos" y, por lo tanto, podría venirse abajo en cualquier momento; incluso cuando ese desarrollo es "sostenible", lo que resulta insostenible es la presión –los efectos de ese "desarrollo"- sobre el Planeta; el "desarrollo" se ha logrado con un coste humano y social difícil de justificar, traduciéndose en una mera acumulación y concentración de recursos en manos de unos pocos (desarrollo sí, pero de la plutocracia); y, si bien es cierto que ha aumentado el nivel de vida en algunas zonas, incluso en grandes zonas del Planeta, como muestra la evolución del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, en esas mismas zonas coexiste una tremenda desigualdad y se produce y acentúa, por tanto, una aguda fractura social que puede traducirse en inestabilidad política, etc. Si el Presidente del Banco Mundial en 2000, James Wolfensohn, habló de una "bomba de relojería" refiriéndose a una desigualdad social y económica que se mantiene en el tiempo y que resulta inaceptable en términos mundiales, ¿qué puede esperarse cuando esa desigualdad se da en el interior de una misma sociedad nacional? Ya en 2007 parece extenderse, más allá de los expertos que lo avisaban mucho antes, la idea de que ese "desarrollo", que sirve tanto o más a los países industrializados que a los países "siempre en vías de desarrollo", no es el objetivo ni el medio adecuado para alcanzar un auténtico desarrollo. Mucho menos cuando se plantea como algo que los países desarrollados tienen que lograr en los países que no lo son, a pesar o incluso en contra de las necesidades, prioridades e intereses de estos últimos.

Llegados a este punto, debemos tener en cuenta las críticas demoledoras al concepto de "desarrollo" y a sus aplicaciones desde el Norte[29]. El problema, desde estas posiciones, es que ningún desarrollo –a parte del de los países industrializados- es posible desde los presupuestos de los que parte la propia idea del "desarrollo" y desde las acciones a los que este punto de partida da lugar. Da igual, afirman, que recalifiquemos el "desarrollo" como "humano", "social", "sostenible", "local", etc. El problema se encuentra en nuestra concepción del desarrollo mismo, y hasta las recalificaciones bienintencionadas pueden ser utilizadas para mantener y aumentar la acumulación, la concentración de la riqueza y la desigualdad.

No resulta difícil llegar a esa conclusión teniendo en cuenta que el economista norteamericano John K. Galbraith, ex asesor de los presidentes Roosevelt y Kennedy, caracteriza al término "globalización" de la siguiente manera: *"(la globalización) es un término que nosotros mismos, los americanos, inventamos para disimular nuestra política de avance económico en otros países y para tornar respetables los movimientos especulativos del capital"*. O también desde afirmaciones como la del ex-Secretario de Estado, Henry Kissinger, cuando establece que *"lo que se llama <<globalización>> es en realidad otro nombre para la posición hegemónica de los Estados Unidos"*[30]. Es evidente que no podemos hacer sinónimos los conceptos de "desarrollo" y "globalización". La cuestión es si, desde estos planteamientos de política exterior y de relaciones internacionales, es posible –incluso si es o no compatible- el "desarrollo" que se decía pretender. Y, sin duda, no sólo es una cuestión relativa a la hegemonía de los Estados Unidos, sino que debe ser extendida a todos y cada uno de los países cuya posición les permite establecer –imponer- unas relaciones desiguales o de dominio sobre otros países.

Indudablemente, hemos de tener sumo cuidado con la correspondencia entre "desarrollo proclamado como objetivo político" y "desarrollo real", puesto que finalmente el único

[29] Latouche, S., "Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa", Ed. Icaria, Barcelona, 2007.

[30] Henry Kissinger, Lecture at Trinity Collage, Dublín, 12-10-1999.

desarrollo real es el que se da de hecho en la historia y sabemos que los fines más nobles pueden ser tergiversados y manipulados para llevar a la práctica los resultados más abyectos. De modo que estamos obligados a introducir la "realidad real", la que se da históricamente y es vivida por las personas reales y concretas, en el análisis y la valoración de lo que decíamos pretender. Desde aquí, los críticos del "desarrollo" tienen razón cuando plantean la irrealidad, y por lo tanto el uso ideológico –en el sentido de "falso" y susceptible de ser utilizado para manipular a personas, instituciones y pueblos- de algunas concepciones del desarrollo, por muy deseables que pudieran resultar. La afirmación de la "felicidad para todos" como objetivo político en el discurso de Harry Truman es un ejemplo de lo que decimos. Y habríamos de preguntarnos si el desarrollo planteado en los documentos de Naciones Unidas, o en algunos documentos de la Iglesia Católica, por ejemplo, no pasan de ser una declaración de buenas intenciones que nadie tiene intención de aplicar o de llevar a la práctica, es decir, de hacerlo realidad. Naturalmente que es importante la claridad de saber hacia dónde queremos ir y que no da lo mismo un planteamiento humanista e integral que un planteamiento, por ejemplo, meramente economicista y utilitarista. El problema es que las primeras posiciones juegan con desventaja respecto a las segundas.

Estas últimas sólo se basan en la mera afirmación de la deseabilidad –sin preguntar para quién ni con qué consecuencias- de la acumulación y el modelo económico "liberal", el cual, tras los últimos acontecimientos queda no ya en entredicho sino realmente desmantelado (lo que se privatizaron fueron las ganancias y lo que se ha de socializar son las pérdidas, pero manteniendo la posición de privilegio de los irresponsables y la posición de vulnerabilidad de los trabajadores y trabajadoras).

En cambio, las posiciones éticas y humanistas han de demostrar permanentemente su empeño por transformar la realidad, incluso los resultados positivos en este sentido, si no quieren ser acusadas de mera ideología legitimadora del desorden establecido. Pero este juego no sólo es desigual sino, además, peligroso, porque puede equiparar ambas posiciones cuando, en realidad, no son ni parecidas. Por mucho que sea una obligación de honestidad el evaluarse permanentemente respecto de la realización o no de aquello que decimos defender. Y en todo caso, la deconstrucción de otras ideologías en las que se sustentan y de las que dependen otros poderes y la construcción ideológica que permita y apoye una intervención real e histórica en la realidad para su transformación no puede parecer una tarea menor. No toda ideología es una racionalización y una justificación falsa e interesada y manipuladora, y sí es necesaria una base ideológica sustentadora para cualquier posición que se desee mantener, incluidas las posiciones que pretendan mejorar y transformar el mundo. El error, por tanto, no sería la construcción ideológica en sí en torno al desarrollo, sino el construir una ideología que no tenga en cuenta e incluya la riqueza que hay más allá del etnocentrismo occidental preocupado por mantener su propio privilegio.

Por otra parte, el rechazo de lo que se dice pretender desde las posiciones éticas o humanistas por su incumplimiento o por su distancia con la realidad histórica concreta ya realizada es, de nuevo, una trampa peligrosa. El que históricamente no se hayan alcanzado las metas, en este sentido, "utópicas" no le resta un ápice al valor de las utopías como motor de transformación personal, social e histórica. Cuando las utopías se asumen como "ilusiones imposibles" se puede caer con facilidad en los engaños y manipulaciones y en el cinismo de los privilegiados. Pero no es la única posibilidad que las utopías nos ofrecen. Que una situación o meta planteada como deseable no se haya realizado históricamente no significa que no sea deseable y realizable. En lo que habrá de traducirse es en los empeños para pasar de lo deseable a lo realizable, y de esto a lo realizado. Pero los seres humanos tenemos una visión "biográfica" y un "tempo" que no coincide con el ritmo y el "tempo" de los procesos históricos de transformación de la realidad: el que los primeros precursores de los derechos humanos no vieran la Declaración de 1948 no disminuye un ápice la importancia de su empeño, por más que en el siglo XVIII pareciera un empeño inútil y una quimera vana. De la misma manera, el empeño actual por cumplir y garantizar los derechos humanos, ampliándolos desde una adecuada concepción de las necesidades humanas universales, de todos los seres humanos, puede parecer de nuevo inútil y quimérico, vistas las realizaciones. Pero sin nuestro empeño actual hay realidades futuras que no podrán encontrar su realización histórica en

un mundo que no veremos y que sólo hemos llegado a vislumbrar. Desde aquí, la distancia entre las utopías y la realidad debe urgirnos a poner los medios para que tal distancia se reduzca lo más posible: una existencia ética surge de y lleva a la utopía, pasando por la responsabilidad de cargar con realidad, haciéndose cargo de ella para transformarla. Todo lo cual no resta importancia a la necesidad y a la exigencia de autoexaminarnos permanentemente, primero para ver lo que de autoengaño o error pueda haber en nuestros discursos y construcciones ideológicas; y segundo para ser permanentemente conscientes de lo que nos falta todavía por realizar.

De ahí la importancia de seguir siendo críticos con el desarrollo "autocentrado", "endógeno", "participativo", "comunitario", "integrado", "auténtico", "autónomo", "popular", "equitativo", "local", "etnocentrado", "sostenible", "alternativo", "humano", "social"... De lo que se trata no es de encontrar adjetivos nuevos para conceptos y prácticas antiguas e injustas, sino de cambiar el objetivo del "desarrollo" y los medios que se utilizan para conseguirlo. Porque, según parece, hoy "no existen ni las condiciones históricas ni naturales para que se pueda repetir <<el modelo de desarrollo occidental>> en todo el mundo (...), así de simple"[31]. Incluso "una estrategia de reformas que prometió una prosperidad sin precedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes... Los resultados han sido peores de lo que muchos de sus críticos temían: para gran parte de la región (América Latina, NdA), la reforma no sólo no ha generado crecimiento, sino que, además, por lo menos en algunos lugares, ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza"[32].

En opinión de no pocos expertos[33], hoy no puede haber nada parecido a un programa de acción cuya aplicación, modular o completa, logre "el desarrollo". Por el contrario, "el desarrollo" aparece como un proceso de aprendizaje contextualizado a las condiciones particulares de cada lugar e incierto en sus realizaciones, en su evolución y en sus puntos de llegada. En este sentido, el "desarrollo es lo que, desde el punto de vista de los respectivamente interesados, debería ser (...). Esta aproximación al tema, que podría resultar simple e ingenua a primera vista, resulta trascendente al abrir puertas insospechadas para la reflexión y construcción de lo que podría ser el desarrollo"[34].

No es de extrañar, entonces, que si el concepto de desarrollo asumido y defendido por los países enriquecidos y empobrecedores occidentales es más que cuestionable, ¿qué decir de un "instrumento", aparentemente dirigido a conseguir dicho "desarrollo", como es la "cooperación"? Dice un experto[35]: "...cada vez que me siento a una mesa a discutir un programa de cooperación, ya sea con la Comisión Europea o con una ONG de Europa, tengo la sensación de sentarme a desenrollar [deshacer] un malentendido y a desembocar en un acuerdo, con la plena convicción, los unos y los otros, de que hemos fraguado un engaño para que el malentendido sobreviva y sigamos comprendiéndonos y cooperando; que hemos concretado un programa para que permanezca el desconcierto". En el fondo, lo que se plantea es la utilización de la cooperación internacional como instrumento para una "gobernanza" entendida como la ausencia de tensión y rebelión ante la desigualdad internacional generada y mantenida por los países "desarrollados": "Ese es el rostro que tiene ahora la cooperación internacional en virtud de una derechización de los países del Norte. Reducir la amenaza de la pobreza, la amenaza del desorden político en nombre de la llamada <<gobernanza>>, un término extraño para determinar la necesidad de que nuestros países no hagan olas, no alteren los frágiles términos del equilibrio determinado por las potencias del Norte". Este análisis se refiere a toda la sociedad, a todos los partidos políticos del signo que fueran, e incluso a todas y cada una de las personas que formamos parte de los países "del Norte".

[31] Acosta, A., "Desarrollo glocal. Con la Amazonía en la mira", Ed. Corporación Editora Nacional, Quito (Ecuador), 2005.

[32] Stiglitz, J. (premio Nobel de Economía), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", Ed. Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, Quito (Ecuador), 2004.

[33] Citados en Acosta, A., "Desarrollo glocal. Con la Amazonía en la mira", Ed. Corporación Editora Nacional, Quito (Ecuador), 2005.

[34] Frank Bliss y Alberto Acosta. Citado en Acosta, A., "Desarrollo glocal. Con la Amazonía en la mira", Ed. Corporación Editora Nacional, Quito (Ecuador), 2005.

[35] Javier Ponce, analista ecuatoriano de políticas de desarrollo. En Patricio Carpio Benalcázar (Comp.), "Retos del desarrollo local", ed. Abya-Yala, Quito (Ecuador), 2006. Pág. 389.

Las preguntas que se plantean a la cooperación son las mismas que se plantearon desde el principio a las políticas de desarrollo de los países del sur proclamadas como objetivo político en los países del Norte, y cuya respuesta pone en evidencia el fracaso de las políticas de cooperación "para el desarrollo":

1. ¿Tienen algún sentido las políticas o programas de cooperación internacional si no se modifica el conjunto de las relaciones internacionales que generan el subdesarrollo e impiden el desarrollo?; ¿tiene algún sentido una cooperación que no modifica el comercio internacional, las relaciones de intercambio, la deuda externa o el proteccionismo comercial, todo ello a favor de los países del Norte?
2. ¿Se puede plantear una cooperación a cambio de mercado para los productos del Norte?; ¿se puede plantear como condición de la cooperación la utilización de productos del país "donante" o la introducción de los productos de éste en el país "receptor"?
3. ¿Tiene algún sentido la cooperación basada en complicadas justificaciones burocrático-administrativas, cuyo coste no se incluye como gasto subvencionable del proyecto?
4. ¿Se pueden seguir eludiendo impunemente los compromisos asumidos por los países del Norte respecto de los fondos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, que en Europa todavía no ha llegado ni a la mitad del 0,7?; ¿se pueden incluir los gastos militares como "ayuda para el desarrollo" de los países del Sur?
5. ¿Puede lograr sus objetivos una cooperación que no tiene relación con las políticas o la ausencia de políticas de los estados "receptores de la ayuda"? Y
6. ¿Responde, la cooperación actual, a algo más que un intento de borrar la falta y de evitar la culpabilidad, por parte del Norte "donante", por haber causado y causar todavía el subdesarrollo del Sur?; ¿No es, muchas veces, la cooperación internacional, un mero maquillaje, un intento de la cultura y las sociedades occidentales por aparecer como "civilizadas" cuando son en realidad las que dominan, explotan y empobrecen a la mayor parte de la Humanidad?

A pesar de todo, la "fe" en el "desarrollo", y en la cooperación como medio para alcanzarlo, es independiente de que jamás se cumplan los objetivos ni los resultados propuestos: "décadas de cooperación al desarrollo, de creación de Agencias, Oficinas o Ministerios, Planes, Informes, Programas, Convenciones, Cumbres, Conferencias o Acuerdos sobre el Desarrollo, no han reducido las desigualdades ni la extrema penuria de buena parte de la Humanidad. Pero nuevas <<Ofertas>>, <<Planes>> u <<objetivos>> se lanzan periódicamente al <<mercado del desarrollo>> para reactivar la fe o reenganchar en la ilusión. Cuando todos los demás referentes universales sucumben, queda al menos el desarrollo"[36].

Desde aquí, en este momento, la cooperación necesita reformas urgentes no ya para mantener su legitimidad o encontrar su justificación, sino para que sirva alguna vez para el fin que se decía pretender: el desarrollo de los pueblos y la mejora sustancial en las condiciones de vida reales de las personas concretas. Para ello, contamos con una enorme cantidad de análisis que, sin embargo, no se corresponden con las, más que reconocidamente, deficientes y escasas evaluaciones acerca de los supuestos de la cooperación, las actuaciones, las correspondencias de éstas con las prioridades internacionales, los resultados de dichas actuaciones y la sustentabilidad de las mismas.

Creemos, por tanto, que hemos de partir de una doble necesidad y urgencia. Por un lado, necesitamos urgentemente una cooperación basada en la participación. Por otra, no podemos

[36] Piqueras, A., "Desarrollo y cooperación: un análisis crítico", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

permitirnos una cooperación sin coordinación. Esta posición, que hasta aquí es fácilmente asumible como modelo de referencia, es en la práctica muy difícil.

El incumplimiento de los compromisos del 0,7% dificulta el entendimiento y la colaboración de las Administraciones entre sí y de éstas con las organizaciones sociales. Esto se ve agravado por la detracción, a través de modificaciones presupuestarias, de cantidades incluso importantes del ya exiguo presupuesto aprobado para cooperación. Modificaciones que se realizan sin consulta, unilateralmente, y sin compensación posterior, con lo que lo detraído simplemente desaparece sin más. Además, falta reflexión, comunicación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y las ONG's, así como sobre el papel de ambas en la cooperación. En ocasiones, el problema no es de competencias de unas y otras, que deberían estar claras, sino de "visibilidad" y protagonismo. Hay también una burocratización excesiva e inadecuada de las gestiones relacionadas con la cooperación: se acentúa el control económico y no hay controles de calidad ni en los resultados ni en la eficacia de la cooperación. No se ha realizado el trabajo necesario de clarificación de los principios, medios y fines de la cooperación. Siguen faltando especialistas en cooperación y desarrollo, en las diferentes Administraciones Públicas: los técnicos de la Administración General o de los servicios sociales no tienen por qué tener la formación específica necesaria, lo que repercute directamente en las decisiones y actividades llevadas a cabo por las Administraciones correspondientes. Como ya se ha señalado, existe el riesgo, desde diversas Administraciones Públicas de instrumentalizar económicamente la cooperación, es decir, de canjear "cooperación" a cambio de "mercado" para nuestros productos. El problema no es que se haga o no cooperación, sino que no hay una reflexión y una evaluación serias y compartidas con las organizaciones sociales en torno a qué cooperación, con qué medios y para qué objetivos. No existe, tampoco, claridad y estabilidad suficientes en cuanto a las prioridades sectoriales o geográficas de la cooperación. Falta una evaluación rigurosa y sistemática de la cooperación, más allá de los proyectos concretos. Se destinan pocos fondos y no se gestionan bien por la falta de claridad en los criterios, por las dificultades administrativas (de presentación y justificación de proyectos) y por la escasez de técnicos en las diferentes Administraciones Públicas. Además, se confunde la educación para el desarrollo con una mera sensibilización que, incluso como tal, sigue siendo insuficiente. Y, finalmente, las dificultades derivadas de la cooperación basada en los proyectos individualmente considerados y derivadas de los proyectos basados en financiaciones anuales vía subvenciones.

La cooperación basada en la acción de las ONG's también plantea una serie de cuestiones que deberían revisarse con el fin de mejorar la calidad de las iniciativas de cooperación. En este sentido, no pocas ONG's pueden acabar convirtiéndose en meras empresas de servicios que dependen de los fondos públicos para su funcionamiento, lo que las convierte en adjudicatarias cuando no en meras "extensiones" de la Administración Pública. Por otra parte, la apropiación de "la solidaridad", "la bondad" y "la justicia", como si fuera patrimonio exclusivo no sólo "de las ONG's", sino de cada ONG en particular, no facilita las colaboraciones interinstitucionales. Así, aunque muchas ONG's asumen el papel de "conciencia crítica de la sociedad" no se aplican a sí mismas dicho análisis. Y su pretensión de "representación de la sociedad civil", por su escasa base social, suele ser inaceptable. Además, en no pocas ONG's se da una insuficiente profesionalidad y una descoordinación entre los técnicos, los voluntarios y los directivos. Otra dificultad es la enorme heterogeneidad de las ONG's que, además, compiten por los fondos, la imagen y la relevancia institucional, aunque se dediquen a los mismos sectores de atención o trabajen en las mismas zonas geográficas. Los mismos directivos y responsables de las ONG's carecen en ocasiones de una preparación suficiente, lo cual se traduce en una falta de claridad en las acciones de las ONG's que dirigen. Esto parte del hecho de que estos cargos se nombran habitualmente por la vinculación de las personas a determinadas instituciones y no tanto por su valía personal, por su capacidad técnica

o por su conocimiento respecto a los fines de las organizaciones que han de dirigir. En ocasiones, dentro de estas organizaciones, que se plantean como "alternativas", se da una enorme jerarquización institucional que hace que las decisiones no sólo no sean tomadas "profesionalmente", sino por razones meramente institucionales o por la ignorancia o las veleidades de los directivos. Todas estas características hacen más difícil la coordinación entre las ONG's y entre éstas y las Administraciones Públicas, lo que se traduce, a su vez, en el funcionamiento "de pasillos", es decir, al tratamiento individual de asuntos que atañen a todos los agentes, públicos y privados, de la cooperación. Una consecuencia de este funcionamiento es la desconfianza entre las mismas ONG's. Más grave es, sin embargo, la incapacidad de plantear propuestas alternativas y de hacer viables las propuestas que se formulan. No hay una reflexión suficiente acerca de lo que son como ONG's, ni del papel y la responsabilidad que deben asumir, ni de lo que quieren o tienen que hacer. Hay un acento desmedido en la propia identidad, que supone una merma en la prioridad de los fines que se dicen perseguir y en las necesidades de los destinatarios. Esta obsesión identitaria y la pérdida o "difusión" de los fines últimos, provocan tensiones en el interior de cada ONG, dando lugar a bandos o facciones que se enfrentan y descalifican entre sí y que se enfrentan y descalifican a otras organizaciones que se dedican a lo mismo, en los mismos lugares y con la misma gente. Desde estas instituciones "alternativas" debería cuestionarse hasta qué punto se están sustituyendo los intereses de los destinatarios por los intereses de las propias organizaciones o, lo que sería peor, por los intereses de sus directivos o de las organizaciones que hay detrás de cada ONG.

Esta duda que se plantean incluso algunos miembros de las propias ONG's aparece como crítica firme a no pocas "contrapartes": son organizaciones de profesionales, con intereses propios y distintos de las necesidades e intereses de los destinatarios. Las relaciones entre las ONG's valencianas –o españolas- y las contrapartes en los países receptores es, muchas veces, una relación "contractual" entre financiador y ejecutor de determinadas acciones o servicios... lo cual es absurdo desde un planteamiento serio de "cooperación para el desarrollo". Esta misma relación crea unos problemas que no existirían e impide o dificulta la solución de otros que se solucionarían más fácilmente si planteásemos dicha relación en otros términos. Además, parte de la carga burocrática que padecen las ONG's valencianas se traslada, vía justificación y evaluación, a las contrapartes, que se mueven en contextos culturales y jurídicos o normativos diferentes a los nuestros y que pueden llegar a convertir en absurdos algunos de nuestros requisitos formales o documentales. Y esta burocratización que nosotros mismos estamos generando, está a la vez aumentando los costes finales del proyecto tanto por la necesidad creciente de personal administrativo, como por la necesidad de compulsar, duplicar y certificar, de forma casi indefinida y absurda, todos los documentos relacionados con el proyecto. Además, hemos de ser conscientes, de nuevo, de la falta de una coordinación adecuada entre las ONG's y las contrapartes de los países receptores, ya sea por problemas de protagonismo acá y allá, como de competencia por un mismo mercado, como por las relaciones que se establecen desde un marco meramente profesional contractual. Nosotros pretendemos dirigir y decidir, desde aquí, qué es lo que tiene que hacer una contraparte, cómo y cuándo tiene que hacerlo. Y esto es absurdo no sólo por la distancia, sino también porque desconocemos radicalmente las situaciones en las que dichas contrapartes tienen que actuar. No porque se trate "de ayudar" –eso no era la cooperación para el desarrollo-, todo el mundo puede hacerlo ni cualquier cosa vale ni es "mejor que nada". No todas las contrapartes, como no todas las organizaciones sociales, ni como todas las personas relacionadas con las Administraciones Públicas, tienen la calidad, ni la experiencia, ni la especialización necesarias para trabajar adecuadamente en "cooperación para el desarrollo". Mucho menos si tenemos en cuenta que la calidad de la acción de las contrapartes no sólo está supeditada a aspectos económicos, sino también a la captación de nuevos financiadores y/o la fidelización de los ya existentes. Por otra parte, la exigencia de que las contrapartes adelanten hasta un 20% del coste del proyecto excluye a las comunidades autoorganizadas o exige la vinculación de éstas a las

contrapartes formales, ya sean privadas o públicas (como los municipios), con el riesgo que esto puede suponer de "pérdida o desvío de fondos". Esto exige de nuevo nuestra presencia "en directo" o la de alguien "de fiar" sobre el terreno y de forma permanente, lo que encarece el coste y complica sin duda la organización y ejecución de las acciones previstas. Finalmente, las evaluaciones de las contrapartes no son adecuadas porque tienen un coste elevado, porque tienen una complejidad técnica –incluida la previsión de sostenibilidad en el futuro- inasumible, y porque pueden poner en peligro la continuidad de "los clientes", es decir, de las entidades financiadoras, ya sean nuestras ONG's o nuestras Administraciones Públicas.

Todo esto nos lleva a que una cosa es "realizar proyectos" y otra muy distinta la sostenibilidad de sus resultados en el futuro o, incluso, que nuestros proyectos sirvan como y para quienes se había previsto que sirvieran. Una cosa es lo que saben y piensan los destinatarios respecto de nuestra cooperación y otra muy distinta lo que aparece en las evaluaciones de las contrapartes, de nuestras ONG's y de nuestras Administraciones Públicas. Es imposible una evaluación real de la cooperación mientras de ella dependa la continuidad de la financiación y de esa "cooperación", por muy deficientes que sean sus resultados reales. Lo que nos dicen las evaluaciones es lo que queremos oír o lo que parece apropiado para garantizar en lo posible la continuidad de la "ayuda". El problema de la "evaluación" es un problema que tenemos nosotros, no los destinatarios. Nosotros pedimos las evaluaciones, desde las Administraciones Públicas tanto como desde las organizaciones privadas o sociales, "porque hay que pedirlas", pero si existen –y en el mejor de los casos- no sirven para nada. El problema es que no nos interesa el resultado de una evaluación bien hecha, que no se está dispuesto a "empañar la propia imagen", que no estamos dispuestos a hacer otra cosa, aunque lo que hacemos esté mal hecho. Por otro lado, parte de los fondos sí "se pierden" por el camino, pero no sólo o no principalmente porque alguien se apropie de ellos, sino porque nuestro modelo de cooperación está resultando gravoso a los destinatarios, a las contrapartes, a las ONG's valencianas –o españolas- y a las propias Administraciones Públicas. En cuanto a la participación de los destinatarios, estamos pidiendo en la cooperación –a las instituciones y a los proyectos- "aperturas" y "participaciones" que nosotros mismos y nuestras instituciones, públicas o privadas, no estamos dispuestos a conceder ni permitir. De hecho, hemos de plantearnos si no estamos frustrando sistemáticamente las expectativas de cambio de la gente con la excusa de la participación. Al exigir la movilización de la comunidad, alentamos dichas expectativas. Pero, en no pocas ocasiones, se moviliza a una misma comunidad en la identificación de necesidades simultáneamente por parte de diferentes instituciones, con acentos y prioridades diferentes y no coordinadas. Pero el hecho de que se identifiquen correctamente las necesidades y que las iniciativas comunitarias sean consistentes y viables no significa que, después, estas instituciones financien efectivamente tales proyectos, con lo que el trabajo inicial está hecho, pero nadie garantiza una respuesta o sostenimiento adecuados. Con ello, lo que conseguimos es aumentar la desesperanza, la frustración y la resignación de la gente y a desconfianza respecto de cualquier movilización o iniciativa de la propia comunidad. Y ello sin abordar el hecho de que, una vez finalizado el proyecto, "desaparecemos" sin asumir el resultado mayor, menor o nulo de nuestros proyectos en términos de desarrollo autónomo y de sostenibilidad y a pesar de los a veces enormes esfuerzos que hayan tenido que realizar los destinatarios en el desarrollo de dichas acciones. Finalmente, es un disparate la forma en que nos apropiamos de la miseria de la gente ("mis pobres", "los pobres con los que yo coopero", "mis comunidades", "mis cotrapartes"...) y la mercantilización de sus vidas y situaciones para nuestra rentabilidad política o institucional, tanto por parte de las Administraciones Públicas, como por parte de las ONG's, como por parte de las entidades financieras, como por parte de otras empresas o de sus fundaciones. Hay quienes afirman, probablemente con razón, que nuestro protagonismo institucional es incompatible con la dignidad de los destinatarios y con la eficacia de "nuestra cooperación".

Por tanto, nuestra "ayuda" no sirve para solucionar los problemas o satisfacer las necesidades de los destinatarios, porque llevamos cuarenta años de "cooperación" y siguen estando

en la misma situación de necesidad y dependencia que tenían al principio. Incluso, en algunos casos, hemos conseguido empeorar la situación. Lo cual no significa que tengamos que reducir a cenizas toda la cooperación, sino que es muy urgente revisar nuestro modelo de cooperación, tanto en el ámbito público como en el privado.

De ahí nuestra afirmación de la participación y la coordinación como prioridades urgentes sin las cuales la cooperación, como programa público o privado, tiende a perder su sentido real. Pero la participación no significa sólo transparencia y consulta, sino participación activa en la toma de decisiones de todos los implicados. Esto significa reparto de la responsabilidad e implicación de los agentes sociales en la "Cooperación Valenciana", entendida, primero, como cosa de todos los valencianos y no como "propiedad privada" de la Administración o de las ONG's; y, segundo, como avance democrático en el funcionamiento de las instituciones. Es evidente que tiene que haber algún control o límite a las alternativas que se planteen, control o límite aplicable por otra parte a todos los agentes incluida la propia Administración, pero salvo cuestiones que atenten contra lo establecido en la Constitución Española o que constituyan un disparate, todo es discutible y por lo tanto debe ser objeto de la reflexión y la decisión de todos.

Así ocurre, por ejemplo, con las zonas prioritarias; los criterios de acción, seguimiento y evaluación; el reparto de atribuciones o tareas y hasta de la propia financiación; incluso con las propias tareas necesarias o encomendadas a la cooperación valenciana, así como su organización y funcionamiento; materias todas ellas que deben ser suficientemente dinámicas como para ir adaptándose a las necesidades del desarrollo de los pueblos tanto como a la propia realidad de los agentes valencianos de cooperación. De lo que se trata, por tanto, es de que dichos agentes de la Cooperación para el Desarrollo se doten a sí mismos de un marco de acción y decisión propios de la Comunidad Valenciana y, por lo tanto, asumido por todos ellos. Pero aquí la participación debe incluir a todos los que sea posible incluir, y no sólo a algunos tenidos por más o menos "representativos".

Así, y en segundo lugar, planteamos la coordinación no como una mera imposición normativa de las condiciones para participar en las instituciones, ayudas, subvenciones o tareas específicas, sino como condición de posibilidad de la propia Cooperación para el Desarrollo. Sólo se puede hablar de Cooperación "Valenciana" si existe una unidad de criterios y actuaciones. Sólo se puede plantear tal unidad de criterios y actuaciones si se consigue una coordinación, asumida libremente, que haga avanzar y aprender a todos los agentes en la misma dirección. Y dicha coordinación no se puede lograr por imposición, ni política ni normativa, pues tiene como condición la participación en términos de igualdad institucional que hemos planteado arriba.

Sin estas dos condiciones de participación y coordinación, y puestas en práctica en el sentido y con el alcance que aquí planteamos, no podremos avanzar hacia una Cooperación "Valenciana", porque no se podrá superar la división y el enfrentamiento que supone una participación "de voz, pero sin voto", es decir, una "participación sin participación en las decisiones". Las carencias democráticas de este modelo implican y no pueden superar la desconfianza que genera el hecho de aportar lo aprendido, la experiencia y el compromiso de muchas personas e instituciones que lo único que perciben es que tales aportaciones "no sirven para nada", "no se recogen en las decisiones ni en la orientación de las acciones emprendidas", y que "al final, se hace lo que a determinada persona o institución le parece, tenga o no sentido, parezca bien o mal al resto".

Es evidente que, precisamente por el grado de opinabilidad de las cuestiones a decidir, es probablemente imposible un total acuerdo. Pero entre un extremo y otro, y en cuestiones como la cooperación para el desarrollo, parece que se debe hacer un gran esfuerzo en aglutinar el mayor número de instituciones posible. Y este esfuerzo no sólo consiste en la escucha, sino también el reparto de la responsabilidad que hemos planteado arriba. No sólo es una conveniencia "estratégica", en el sentido de que toda acción va a ser mucho más fácil si los agentes implicados están "a favor" de lo que se está haciendo y de cómo se está haciendo, sino una necesidad práctica, puesto que es condición de posibilidad para llevar a cabo correcta y adecuadamente todas las acciones en que consiste la cooperación para el desarrollo. Todas las energías que se pierden con

el enfrentamiento y con la desconfianza mutua, en cuestiones como la cooperación para el desarrollo, tenemos la obligación moral de utilizarlas en la mejora y en la profundización de la propia cooperación, porque están en juego las condiciones en que viven o malviven demasiadas personas en nuestro mundo, ante las cuales tenemos una responsabilidad directa.

Para alcanzar un modelo diferente, pensamos que es necesario mejorar en tres funciones generales, de acuerdo con lo que venimos planteando: una función administrativa; una función que podríamos denominar "institucional" y una función técnica. Dichas funciones se deberían traducir en sendas áreas de trabajo.

La función administrativa supone, evidentemente, la gestión y el control de todos los asuntos administrativos, laborales, financieros y jurídicos que afectan a la cooperación para el desarrollo. Para ello es necesario dotar a la cooperación valenciana de los recursos humanos necesarios para una gestión ágil y eficaz de todos y cada uno de los pasos y momentos de la cooperación para el desarrollo.

En cuanto a la función que hemos denominado "institucional", supone el diseño y aplicación de cuantos mecanismos y ámbitos de participación y coordinación sean necesarios desde lo que ya hemos planteado arriba. Así, y como mínimo, debería haber seis ámbitos de participación y coordinación:

1. entre consellerías;
2. entre grupos políticos;
3. entre agentes sociales;
4. entre empresas, cámaras de comercio y organizaciones patronales;
5. entre contrapartes y otras organizaciones de los países destinatarios de la Cooperación para el Desarrollo; y
6. entre las diferentes Consellerías y los Municipios y Diputaciones.
7. Entre las Universidades de la Comunidad Valenciana.

La participación y coordinación entre las distintas Consellerías es absolutamente imprescindible si se pretende orientar la Cooperación hacia Planes Integrales de Desarrollo que no sean una mera suma de proyectos individuales e independientes. Estos planes intentan abarcar muchas -si no todas- las dimensiones de la vida de las personas destinatarias de los mismos. Esto supone abordar tareas educativas, sanitarias, de infraestructuras y construcción, agrícolas, incluso industriales o comerciales y económicas. Por ello, carecería de sentido elaborar estos planes de espaldas a las Consellerías responsables de cada uno de dichos ámbitos y tareas. Y tampoco tiene el menor sentido promover planes realmente integrales cuyo desarrollo se enfrenta o se opone al trabajo de dichas Consellerías. Imaginemos una propuesta de "comercio justo" promovida por un determinado plan integral y que tuviera que compaginarse por una expansión comercial de las empresas valencianas especulativo hacia el exterior y proteccionista hacia el interior; o, por ejemplo, un planteamiento que fuera el de intercambiar "cooperación para el desarrollo" (¿"solidaridad"...?) por expansión de mercados para las empresas valencianas (¿...o "propio interés"?). Este tipo de incompatibilidades o contradicciones podrían reducirse si existiera un ámbito de coordinación efectiva y real entre las distintas Consellerías en materia de cooperación para el desarrollo y siempre que la cooperación fuese de interés para todo el Gobierno Valenciano.

En segundo lugar, la participación entre los distintos grupos políticos aparece como necesidad desde el momento en que la cooperación para el desarrollo no es "propiedad" de ningún grupo en exclusiva, sino, por el contrario, es una responsabilidad y una obligación histórica y ética de todos ellos. Y, además, es la única forma de garantizar una cierta estabilidad y continuidad a las políticas de cooperación, evitando, a la vez, el establecimiento inestable o aun errático de los criterios y las prioridades relativas a la cooperación para el desarrollo. Insistimos en que nuestro planteamiento es avanzar hacia una "cooperación Valenciana", y no una cooperación "propiedad de una determinada institución o grupo político".

En tercer lugar, sería necesaria la participación-coordinación de los distintos agentes sociales: ONGD's, sindicatos, universidades, etc. Es evidente la importancia de este grupo, pues en conjunto es el que más experiencia tiene en todo lo concerniente a la cooperación para el desarrollo y el que la ha realizado más directamente hasta ahora. Además, no se trata de conseguir la "ayuda" de este grupo para constituir la Cooperación Valenciana, sino que ellos son los agentes sin los cuales no tiene sentido hablar de cooperación "Valenciana". Son ellos los que surgen de sectores sociales especialmente sensibilizados. No es que "representen" a la sociedad, cuestión espinosa donde las haya y que se plantea incluso a los partidos que gobiernan respecto de sus propios electores, sino que son los agentes sociales que más fácilmente recogen los valores de ciertos sectores sociales y trasladan los resultados y/o dificultades a dichos sectores sociales, por no hablar de la enorme credibilidad y reconocimiento social de que gozan alguno de dichos agentes.

En cuarto lugar, es cada vez más urgente la participación-coordinación de las empresas, las asociaciones patronales y las Cámaras de Comercio en materia de Cooperación. Y lo es, al menos, por dos razones: porque en materia de desarrollo económico su colaboración y su experiencia son insustituibles; y porque, si no se cuenta con su concienciación y su apoyo en algunas cuestiones relacionadas directa o indirectamente con la cooperación para el desarrollo, difícilmente se pueden modificar situaciones de desigualdad estructurales y enquistadas tanto en los países del Norte, y por tanto en la propia Comunidad Valenciana, como en los países del Sur.

Debería resultar evidente que una participación que no cuente con los propios destinatarios, en este caso, tanto las contrapartes del Sur como incluso los destinatarios últimos de las acciones de cooperación para el desarrollo, no pasa de ser más un mensaje publicitario que una dinámica y modelo organizacional verdaderamente participativa. Tanto más cuanto las ONG's del Sur son las conocedoras más directas de las situaciones a las que se intenta responder y las que, con bastante probabilidad, pueden conseguir, aquí en la Comunidad Valenciana, una mayor sensibilización y una extensión de una verdadera Educación para el Desarrollo. Con mayor razón habremos de plantear los intercambios con los destinatarios últimos, puesto que sólo podremos responder y sólo lo haremos correctamente en la medida en que aumente nuestro conocimiento de las situaciones atendidas y, con ello y con el trato personal y directo con los destinatarios, aumente el grado de implicación personal, colectiva e institucional en dichas situaciones. Además de lo que nos podrían enseñar a nosotros en cuanto a procesos autoorganizativos, en cuanto a institucionalización de la solidaridad y en cuanto a auténtica participación de todos los implicados en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades y acciones; por no mencionar el enriquecimiento cultural que suponen multitud de aportaciones de personas de otros pueblos, culturas y religiones.

Además, es necesario acercar la cooperación para el desarrollo a la sociedad valenciana, lo que supone una inserción territorial lo más descentralizada posible y por tanto la colaboración estrecha de y con los Municipios y Diputaciones Provinciales de la Comunidad Valenciana, de forma que todos los agentes implicados en la Cooperación Valenciana tengan su espacio propio de trabajo, reflexión y elaboración de propuestas.

Y, finalmente, planteamos la función técnica, que debería incluir las siguientes funciones y tareas específicas: la unidad de planes y actuaciones; la unidad de ayudas de emergencia; la unidad de participación ciudadana y auto-organización; la unidad de investigación, prospectiva y formación; la unidad de campañas, sensibilización y medios de comunicación social; la unidad de educación para el desarrollo; la unidad de seguimiento y evaluación sobre el terreno; y una especie de "oficina del defensor de la cooperación", es decir, un órgano que sea el responsable de velar por la corrección y evaluación de las políticas de cooperación valencianas, sean estas públicas o privadas.

La unidad de planes y actuaciones, sea cual fuere su denominación, habría de realizar, al menos, tres tareas concretas. Primero, debe elaborar los criterios e instrumentos

necesarios para el diseño, la realización, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de cooperación. Segundo, debe establecer los requisitos para la petición y obtención de subvenciones por parte de las diversas entidades solicitantes, estableciendo los baremos con suficiente claridad y transparencia en la selección de proyectos y la adjudicación de subvenciones. Y tercero, debe establecer los Planes Integrales y/o Planes a Largo Plazo de acuerdo con zonas de actuación prioritarias para la Comunidad Valenciana, señalando cuantas acciones sean necesarias tanto respecto de la cooperación directa de las Administraciones Públicas como la realizada por otras organizaciones o instituciones.

La unidad de ayudas de emergencia debería organizar la respuesta de los agentes de la cooperación valenciana, y proporcionar los instrumentos necesarios para ello, ante catástrofes humanitarias que requieren de una respuesta inmediata. Como ya ha sido asumido, "ayuda de emergencia" y "cooperación para el desarrollo" no se pueden identificar, aunque tengan relaciones diversas una con otra. No obstante, sería especialmente importante que a una ayuda de emergencia y tras establecer las condiciones necesarias, siguiera una cooperación para el desarrollo continuada y estable que pueda contrarrestar la catástrofe y ayudar a los afectados a alcanzar un grado aceptable de autonomía. De lo contrario, se corre el riesgo de que la ayuda humanitaria cese antes incluso de que haya pasado tanto la propia catástrofe como sus efectos directos, por ejemplo, ante la retirada de la televisión en la zona y el hecho de que la situación "deja de ser noticia".

La unidad de participación ciudadana y auto-organización debería promover y dar el soporte necesario a todas aquellas iniciativas locales bien para integrarse en organizaciones existentes ya reconocidas, estableciéndose en el ámbito local con las condiciones adecuadas, o bien para establecer otras nuevas de acuerdo con los requisitos y criterios establecidos al efecto. En todo caso, debe quedar claro que la función de esta unidad es el apoyo directo a la extensión territorial de asociaciones ya existentes o de otras de nueva creación, a las que deben prestar asesoramiento técnico, acompañamiento mientras sea necesario, y alguna forma de financiación ventajosa para la adquisición de locales, equipo, formación, etc.

La unidad de investigación, prospectiva y formación debería realizar cuantos estudios sean necesarios para el establecimiento de criterios y prioridades en todas las fases de la cooperación: en el estudio de las necesidades y de las situaciones de desigualdad de acuerdo con los criterios de mayor número de afectados, mayor urgencia y/o gravedad de las situaciones, mayor abandono de los afectados, etc.; en el establecimiento de prioridades por países o sectores de actuación, de acuerdo o más allá de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país; en el seguimiento de los proyectos, acciones y planes; en la evaluación continuada de los resultados; y en la retroalimentación de todos los ámbitos y niveles de la cooperación para el desarrollo. Además, debería traducir esos estudios y el conocimiento adquirido en materiales de formación para las entidades valencianas, públicas y privadas, y para las personas concretas que las forman.

Esta formación debería ser desarrollada por las unidades de "sensibilización, campañas y medios de comunicación", por una parte, y por la de "educación para el desarrollo", por otra. La primera de ellas debería elaborar los materiales de difusión que considerase oportunos, tales como carteles, trípticos, folletos, etc., y debería planificar campañas y acciones de sensibilización que abarcasen todo el territorio de la Comunidad Valenciana, así como planificar y desarrollar la presencia en los medios de comunicación para informar de diversas cuestiones relacionadas con la cooperación para el desarrollo. La unidad de "educación para el desarrollo", en cambio, debería elaborar materiales aptos para su utilización en colegios, Institutos, Universidades y otros centros de formación con el fin de establecer, desarrollar y profundizar en la cooperación para el desarrollo como materia transversal o como contenidos específicos de aplicación de otras materias. Es importante distinguir entre "sensibilización" y "educación para el desarrollo", con el fin de no trivializar los contenidos de esta última y de no sobrecargar de contenidos lo que debe ser una llamada de atención que despierte el interés de los valencianos respecto de la cooperación para el desarrollo.

La unidad de seguimiento y evaluación sobre el terreno debería encargarse del control y seguimiento de los proyectos, los planes y cuantas acciones puedan requerir su presencia en los países destinatarios, de acuerdo con lo que hemos planteado respecto a evitar todos los gastos que no fueran realmente imprescindibles. Para ello, debería estar compuesta por las personas suficientes para, primero, cubrir las necesidades de este servicio, y segundo, para permitir la alternancia entre estancia en los países destinatarios y permanencia en la Comunidad Valenciana, con el fin de aprovechar la experiencia y el trabajo de los miembros de esta unidad a través de las demás unidades técnicas.

Finalmente, y dada la heterogeneidad de instituciones implicadas en los asuntos de Cooperación al Desarrollo y las orientaciones de las mismas, vemos necesaria una última unidad que hemos denominado "del defensor de la cooperación", y que debe constituir una instancia arbitral y de resolución de conflictos que sea el cauce establecido para elevar las reclamaciones o disensiones que se planteen y que no se hayan resuelto en los grupos de trabajo correspondientes y en cada una de las unidades técnicas. Será función de esta oficina el elevar dichas demandas a quien corresponda y en todo caso la de elaborar un informe anual con todas las demandas planteadas, su tratamiento o estado actual de la cuestión y, en su caso, la solución que se hubiera llevado a cabo.

¿Serviría esta propuesta para comenzar a trabajar, según lo que hemos venido defendiendo aquí, un modelo valenciano mejorado de cooperación por parte de todos los agentes implicados en ella...? No olvidemos que, al final, el criterio de evaluación para cualquier cuestión relacionada con la cooperación para el desarrollo es si ésta, efectivamente, promueve eficazmente el desarrollo y la autonomía de los destinatarios de la misma, si les beneficia en algún sentido, en qué medida lo hace y si lo haría más o mejor de alguna otra forma. Y a este criterio deberían sujetarse tanto las instituciones como su acción. Una Administración Pública, o unas ONG's, u otras instituciones cualesquiera, que no establezcan y se apliquen a sí mismas este criterio como fundamental y prioritario sobre todos los demás, parecerían indicar con esta omisión, sean cuales sean sus fines declarados, que no pretenden otra cosa que utilizar la cooperación para sus propios fines, distintos de la respuesta real y efectiva a las necesidades, la pobreza y el subdesarrollo de pueblos enteros y de millones de personas en nuestro mundo.

4 LAS MIGRACIONES COMO RESTITUCIÓN, LAS REMESAS COMO FACTOR DE DESARROLLO[37]

Dado el subdesarrollo que nuestros países desarrollados llevan generando durante siglos, y dada la ineficacia más que constatada tanto de la Ayuda Oficial para el Desarrollo como de la Cooperación para el Desarrollo, las migraciones han tendido a verse no sólo como una alternativa, sino incluso como la única salida para pueblos y países enteros. Que la emigración es una alternativa a la falta de oportunidades y al subdesarrollo es algo evidente incluso desde nuestra historia secular española y europea. Pero, además, las migraciones actuales desde los países del Sur hacia los del Norte son una rebelión pacífica y silenciosa ante el subdesarrollo y el empobrecimiento generado por el Norte en el Sur. Desde aquí, la emigración, la libertad de desplazamiento y residencia, no es sólo un derecho individual reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Arts. 13 y 14), sino la restitución al Sur de lo que le ha sido previamente quitado durante siglos. Hasta el punto de que las remesas se han constituido en un factor de desarrollo y de elevación directa de la capacidad de gasto, y por lo tanto, del nivel y la calidad de vida, así como de las oportunidades de desarrollo personal y familiar, tanto de desarrollo económico, como humano y social. Sin que esta constatación reste un ápice al análisis del maldesarrollo en el que participa cualquier desarrollo basado sólo o principalmente en la mera acumulación. En todo caso, las migraciones y las remesas, se han convertido en un factor de desarrollo en los países de origen de las personas migrantes cuya importancia va en aumento incluso en tiempos de crisis internacional y de manera más acusada, precisamente, por el contexto de crisis económica internacional en que nos encontramos. Por ello, las migraciones aparecen, cada vez más y en eventos e informes internacionales muy recientes, unidas a las posibilidades reales de desarrollo del Sur. ¿Será posible que las migraciones sean finalmente una de las condiciones de posibilidad de un futuro real y digno para el Sur, a pesar de la ineficacia y la indecisión –cuando no de la oposición- del Norte? Vamos a verlo.

Las evaluaciones económicas de la inmigración en los países receptores, suelen confirmar, de manera general, las aportaciones positivas que dicha inmigración tiene para los mismos. En este caso, las críticas provienen en mayor medida de sus efectos sociales, de las dificultades que surgen de las diferencias culturales y religiosas, y también de las reacciones de los grupos de presión nacionales, que ven a los inmigrantes como competidores en el mercado de trabajo, sea o no real el contenido de dicha percepción.

En los países de origen los balances sobre los impactos económicos resultan más complejos, ya que se trata de evaluar ausencias y de proyectar situaciones que hubieran sido posibles supuesta la permanencia de la población emigrada. La relación entre migración y desarrollo ha sido definida como una relación no resuelta, al tiempo que se intentan señalar las ventajas y desventajas de dicho proceso.

En muchos casos, los países de origen de los migrantes se ven beneficiados por las consecuencias de la emigración de sus nacionales a partir de un único punto a considerar: sus remesas. La emigración, por tanto, ha probado que no solo puede relajar las tensiones que se derivan del desempleo, sino que los emigrantes se han convertido, además, en una fuente importante de ingresos de dinero, mejorando con su aporte la balanza de pagos y constituyéndose, en algunos casos, en una fracción significativa del producto bruto de los países de origen.

En el caso de España, el envío de remesas sólo es relevante desde hace pocos años, coincidiendo con el súbito incremento de la inmigración que coincide con el proceso de fortalecimiento económico y desarrollo que ha tenido lugar en las últimas décadas. Las remesas que envía España han tenido una progresión superior al de otros miembros de la UE, puesto que hasta hace relativamente pocos años el país no sólo no enviaba remesas, sino que las recibía, al ser entonces un país de emigrantes y no de inmigrantes.

[37] Esta parte ha sido realizada en su mayor parte por María Gabriela Castro Albán y Víctor Huerta Arroyo, ambos colaboradores del Observatorio Valenciano de las Migraciones, de la Fundación CeiMigra, en 2007 y 2008.

Los datos del Banco de España señalan que las remesas se han multiplicado por once en la última década, pero queda claro que la velocidad con la que el fenómeno ha adquirido importancia ha tomado a las instituciones por sorpresa y todavía no han podido dedicar a esta cuestión los recursos necesarios para hacer pública una contabilidad analítica que superen las todavía imprecisas aproximaciones.

Otra cuestión distinta es el efecto de las remesas sobre el desarrollo de los países receptores. Si bien el análisis del impacto de las remesas en el desarrollo resulta todavía difícil de establecer, sobre todo en términos de sostenibilidad, tiende a apreciarse que dicho impacto depende del volumen de las remesas y de lo que hagan con ellas los receptores, algo que, a su vez, está determinado por las condiciones locales en ámbitos como el financiero, jurídico, educativo, etc. Por ello, en función de los países de los que se trate, existen iniciativas que buscan incrementar el papel de las remesas en el desarrollo, incrementando su volumen y/o actuando sobre los hábitos de los receptores, o bien sobre los factores que determinan esos hábitos.

Las remesas se definen como el dinero o los bienes[38] que los emigrantes envían a sus familiares que quedaron en el país de origen. Se trata principalmente de envíos en dinero remitidos a los países de origen por individuos, familias u organizaciones de connacionales que residen en otros países y que logran generar algún tipo de excedente como producto de su trabajo.

En algunos países emisores de trabajadores, los ingresos contabilizados como remesas pueden llegar a superar los ingresos derivados de las exportaciones. Este flujo de capital se ha convertido, dada sus proporciones y el aumento de la inmigración, en uno de los negocios con un mayor crecimiento y atractivo comercial, no sólo en los países emisores de remesas, sino también en los países receptores, en los cuales representan una importante fuente de ingresos en la economía nacional.

Las remesas incentivan el consumo interno y pueden favorecer las inversiones locales, por tanto se ha convertido en un tema importante para el desarrollo de las sociedades receptoras.[39] De manera general los envíos se destinan en su mayor parte al consumo de las familias que permanecieron en los lugares de origen. Cuando se habla de consumo es conveniente considerar que lo que se busca atender son las necesidades urgentes y cotidianas (alimentación, vestido, salud, educación, pago de deudas), pero a medida que se van resolviendo, su destino específico puede ampliarse (equipamiento del hogar, mejoras en la vivienda, adquisición de bienes muebles e inmuebles, inversión productiva, etc.)

Según un estudio publicado por la Asociación Remesas.org[40], el Manual del FMI vigente hasta el año 2007, considera "remesas" tres conceptos contables diferentes:

1. Remesas de trabajadores (worker's remittances): como las transferencias corrientes de los extranjeros residentes, que han permanecido o intentan permanecer por un período de por lo menos un año en el país. Este es el dato contable que se suele utilizar de remesas de emigrantes.
2. Compensación de empleados (compensation of employees): como los fondos enviados por inmigrantes no residentes, es decir, los que llevan menos de un año en el país. Este concepto suma los ingresos que los no residentes han percibido de los residentes calculándolo en bruto. Incluye sueldos, salarios y contribuciones a la Seguridad Social. En este concepto entran los ingresos de categorías laborales como los trabajadores extranjeros empleados por

[38] La mayoría de estas remesas no monetarias, sino en especie (ropa, adornos, joyas y artículos electrónicos), son transportadas a través de las redes transnacionales de migrantes construidas sobre una base comunitaria o local muy cerrada.

[39] El predominio de las mujeres como receptoras es una constatación que no está en relación únicamente con el hecho de que se queden a cargo de los hijos o que reciban los importes en calidad de esposas de hombres migrados, sino que es resultado también de una variedad de situaciones donde se evidencia la importancia de las mujeres como gestoras del hogar.

[40] Artículo ¿Qué son las remesas de los emigrantes? www.remesas.org

Embajadas en el exterior y los salarios de temporeros agrícolas. Específicamente, este concepto integra los ingresos de los "trabajadores fronterizos", definidos como aquellos que trabajan en otro país pero tienen centros de interés económico en su propio país.

3 ■ Transferencias de emigrantes (migrant's transfers): como el flujo de bienes y cambios en rubros financieros que surgen por la migración de individuos de una economía a otra. Es decir, los bienes que el emigrante lleva de un país a otro cuando se traslada. Según este manual deben de ser equivalentes a la riqueza neta de los emigrantes.

En la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos del FMI, que entra en vigencia en el 2008, se reforman la contabilidad de las remesas y las definiciones estadísticas. Desaparecerán de la balanza de capital los rubros de *Remesas de trabajadores y Transferencias de emigrantes*, y aparecerá el concepto de **transferencias personales** *(personal transfers)*. Este concepto abarcará todas las transferencias corrientes en efectivo o en especie realizadas por los hogares de residentes a los hogares de no residentes, sin tener en cuenta las fuentes de los ingresos del emisor, ni la relación entre los hogares (sean o no parientes) ni el motivo de la remesa. Este concepto será un componente estándar de la balanza de pagos.

Como información complementaria, aunque de obligado cumplimiento, se incluyen también las rúbricas de Remesas personales que suman transferencias personales y compensación de empleados neta (deducidos impuestos sobre la renta, contribuciones sociales y gastos personales). Por último la rúbrica de **Remesas totales,** que suma las remesas personales y las transferencias corrientes a hogares e instituciones sin ánimo de lucro realizadas desde cualquier sector.

Migración y remesas son dos facetas de un mismo proceso, el cual se origina por la búsqueda individual o familiar de un mejor nivel de vida. No es posible hablar del potencial de las remesas sin considerar algunos puntos relativos al hecho migratorio que influyen, directa o indirectamente, en la cuestión de las remesas. La selectividad de la migración, por ejemplo, constituye el aspecto más invocado como factor negativo para los países de origen. En este sentido, la migración es intrínsecamente selectiva, en la medida que los que emigran suelen tener incorporada alguna forma de capital humano que los diferencia en sus comunidades, ya sea en términos de nivel educativo, de capacidad de asumir riesgos o de enfrentar situaciones nuevas.

Además, los costes de migrar al exterior tienden a excluir a muchas de las familias más pobres, cuyos recursos humanos tienden a ser los menos calificados. Las condiciones de demanda de trabajo en los países de recepción y también las políticas de migración tienden, por lo tanto, a acentuar esta selectividad de las migraciones. Algunos autores han puesto en evidencia las ventajas que resultan para los países desarrollados la emigración de recursos calificados.[41] Sin embargo, las posibles consecuencias para los países de origen varían de acuerdo con el tipo de análisis empleado. La emigración puede resultar una instancia positiva desde el punto de vista económico para los migrantes a nivel individual y de sus familias. Entretanto, la posibilidad de evaluar el impacto general en la economía, al margen del peso porcentual que pueden significar las remesas en el PIB, es más compleja y difícil.

A corto plazo resultaría sensato seguir visualizando al hecho migratorio, todavía desde la perspectiva de los países de origen, actuando como "válvula de escape", aliviando las presiones sobre el mercado de trabajo y aportando transferencias y divisas altamente beneficiosas. A largo plazo, sin embargo, la descualificación de la fuerza de trabajo, la pérdida de población joven y la dependencia frente a las transferencias de dinero puede constituir un obstáculo para el desarrollo.

[41] Asumiendo una hipótesis de migraciones transitorias o temporarias, que llevan implícito un retorno o muchos retornos a los países de origen, la sustitución del "drenaje de cerebros" por un criterio de "circulación de cerebros" se convertiría en un factor de estímulo para los países de origen, dado que estos migrantes circulantes estimularían el intercambio y contribuirían a romper el aislamiento en el que pueden quedar sumergidos los sectores más calificados del mercado de trabajo en los países subdesarrollados.

El gráfico 1 reproduce los datos del Banco Mundial que muestran la evasión o fuga de talentos en América Latina *(brain drain)*. Según estos datos, los porcentajes de graduados universitarios que abandonan sus países de origen son elevados. Y la primera consecuencia es que estos países ven cómo se pierde la inversión que han destinado para la formación y capacitación de sus hombres y mujeres mejor preparados. Lo lamentable del caso es que este contingente de hombres y mujeres raramente puede aplicar sus conocimientos en los países receptores, en los cuales, las dificultades para la regularización administrativa y para la homologación de la formación y la experiencia laboral adquiridos en los países de origen, les empujan hacia oportunidades y trabajos que exigen poca calificación, pero que aun así representan, por su remuneración relativamente superior al que tendría en el país de origen, ofertas laborales de interés para las personas migrantes.

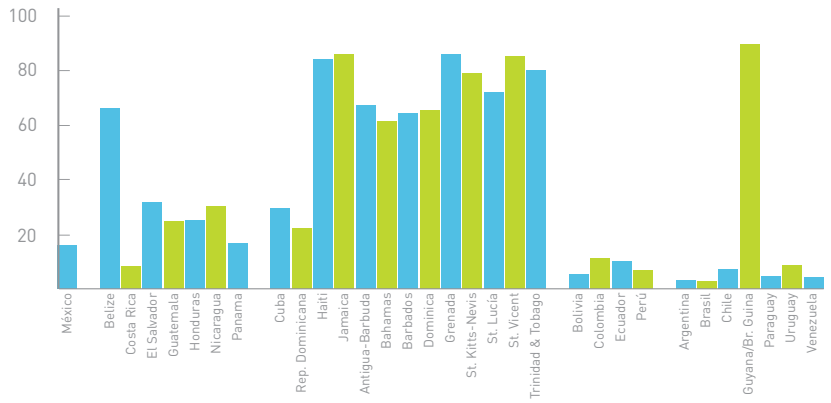


GRÁFICO 1

Fuga de Capital Humano "Brain Drain" en Latinoamérica.

Proporción de graduados universitarios que emigraron.

FUENTE: Oficina del Banco Mundial para Latinoamérica (2007)

Una de las dificultades más significativas para el envío de remesas es su elevado coste. Parte del problema reside en que los mecanismos formales utilizados son operados por entidades financieras o empresas privadas que funcionan de acuerdo con las reglas del sistema financiero internacional. Bajo esta lógica económica la competencia es uno de los principales reguladores del precio. Sin embargo, cuestiones como calidad, garantías y precio justo sólo pueden abordarse cuando existe un mercado central con la información y las facilidades necesarias para llevar a cabo un análisis en este sentido.

Si bien el coste del envío de remesas Norte-Sur puede haber disminuido en 2007, el coste para enviar dinero entre los países en vías de desarrollo (ver gráfico 02), y que representan casi la mitad de los migrantes, sigue siendo alto. Cabe resaltar, en este sentido, algunos esfuerzos de gobiernos de países emisores y receptores de remesas que han hecho posible que los costes de transacción disminuyan en comparación con años anteriores.

Distinto camino han emprendido gobiernos más conservadores u oportunistas, como es el caso de Brasil, Colombia y Bolivia[42], quienes a contracorriente, han decidido aprovechar el incremento del flujo de remesas para establecer nuevos impuestos y tasas que gravan directamente a las personas emigrantes, quienes pagaron, solo en el caso de Bolivia y de Colombia, el equivalente a 10 millones de dólares americanos en 2007.

[42] El Banco Central de Bolivia ha implantado un impuesto que grava con el 1% las remesas que reciben los bolivianos de sus familiares en el exterior. Este impuesto es semejante al impuesto colombiano de 0,4% y al brasileño de 0,38% sobre el valor de la remesa.

GRÁFICO 2

Envío de Remesas Corredores Norte-Sur y Sur- Sur

FUENTE: "Migraciones y Remesas Sur-Sur". Dilip Ratha & William Shaw (2007)

Cabe aquí la primera pregunta: Además de una clara voluntad política, ¿Cuáles son las regulaciones que deben adoptar o eliminar los países emisores y receptores de remesas para reducir estos costes y aumentar la confianza en el uso de los sistemas formales? Naturalmente no será la creación de nuevos impuestos que, entre otros efectos perniciosos, producen la erosión de la base fiscal con un número de inmigrantes que buscará canales no tasados y sistemas informales libres de impuestos.

Ante esta realidad, es frecuente que muchos de los envíos se hagan a través de correos personales: familiares, amigos o los propios migrantes. Y este mecanismo informal puede favorecer la creación o el mantenimiento de redes que aprovechan la legitimidad de las remesas para encubrir otras actividades, incluso ilegales, como la evasión fiscal o el blanqueo de dinero, entre otras. De nuevo, la falta de regulación adecuada y justa en los países emisores de remesas respecto del coste en el envío de remesas, y en los países receptores respecto del gravamen impositivo a las remesas recibidas, crea un problema más grave y complejo, que no tiene tanto que ver con las personas migrantes y las migraciones en sí mismas, sino con otras actividades que existían ya mucho antes de los actuales contextos migratorios internacionales.

Este riesgo cierto de utilización del envío de remesas por parte de determinados grupos de delincuencia organizada ha tenido como consecuencia lógica el control, por parte de los reguladores, sobre las transferencias de dinero, que además han aumentado los requisitos de la documentación para la apertura de cuentas bancarias. Los grandes operadores de transferencia de dinero, por lo tanto se han beneficiado de estos cambios.

Estos reglamentos afectan también a los bancos y a las compañías de telefonía móvil, que son partes interesadas en la prestación de servicios de envío de remesas internacionales y de banca móvil. Por tanto, éste es el momento adecuado para formular políticas de armonización de los reglamentos de las telecomunicaciones y de los servicios financieros, en el sentido de facilitar y abaratar el coste del envío de remesas y aumentar, así, su visibilidad. Pero es imprescindible la coherencia de políticas y medidas entre los países emisores y receptores de las remesas. En este sentido las políticas denominadas de "1+1+1" (un euro enviado por el remitente desde el país receptor de migrantes, más un euro enviado por las instituciones de este país receptor, más un euro ofrecido por las instituciones del país de origen de los migrantes y receptor de las remesas, e invertidos todos ellos en el desarrollo de las zonas concretas de origen de las personas migrantes), es una buena práctica, ya comprobada, para apoyar las remesas enviadas por las asociaciones de migrantes como factor de desarrollo de sus zonas de origen.

Aquí debe hacerse una reflexión importante sobre el papel que deben jugar los bancos centrales, los bancos de desarrollo, así como todas las instituciones bancarias y financieras, junto con sus fundaciones y obras sociales. Principalmente la responsabilidad que tienen los gobiernos de impulsar políticas coherentes y en gestionar el fortalecimiento de capacidades, asesoría y capacitación, tanto en remitentes como en receptores de remesas.

Otra observación importante tiene que ver con el valor de las remesas que en estos momentos ya supera en gran medida la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Si bien puede parecer inadecuado hacer una comparación entre estos flujos, cabe destacar algunas similitudes.

Tanto la AOD como las remesas tienen como destinatarios a grupos sociales o estratos desfavorecidos a los cuales se intenta paliar su precariedad o satisfacer determinadas necesidades o aumentar sus posibilidades de desarrollo mediante el envío de dinero o el acceso a determinados bienes o servicios. Ambas son flujos unilaterales que carecen de contrapartida, pues el receptor, que es diferente en cada caso, no da nada tangible a cambio de recibirlas. Sin embargo, esta característica aparentemente común origina dos realidades muy diferentes y que nada tienen en común.

La Ayuda al Desarrollo es un flujo en buena medida organizado y público, realizado bajo la tutela de instituciones nacionales y/o internacionales, dedicadas a contabilizarla a nivel mundial, así como instituciones nacionales de los países receptores que trabajan con el mismo propósito. El problema de la AOD es que no ha conseguido, históricamente, el desarrollo que se decía pretender.

Por su parte, las remesas, superiores en valor monetario a la AOD, son flujos privados y espontáneos. Se ignora quién las envía y quiénes y cuánto reciben y carecen de un organismo que las tutele. Es decir, a nivel internacional, las remesas son el único flujo económico de relevancia que carece de un organismo multilateral especializado en su análisis, estudio y gestión. No cabe duda, en estos momentos, de que las remesas elevan directamente la capacidad de gasto y, paralelamente, el nivel y calidad de vida y las posibilidades de desarrollo personal y familiar.

La tutela que pesa sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo debería implicar que ésta transitara en su mayoría por canales formales, que deberían permitir su adecuada contabilización y control, tanto en el país del que parte como al que llega. Por tanto, su destino y utilización deberían ser perfectamente conocidos y debería poderse evaluar su impacto con precisión. Casi siempre este impacto ha sido establecido con antelación, determinándose previamente en términos de reducción de pobreza o cualquier otra variable concreta. Por tanto, al comparar el objetivo con el resultado realmente obtenido deberíamos poder calificar la eficacia con que se realiza y en caso de que el resultado sea insatisfactorio, debería permitirnos modificar las condiciones en que se ha realizado.

A escala nacional de los países receptores de remesas, no existe experiencia de creación de organismo, ministerio o secretaria incumbida por el tema de remesas. No lo hay considerando inclusive que, en muchos casos, aportan más divisas que el turismo o la inversión extranjera. Del mismo modo, en los países emisores de remesas, tampoco hay noticias sobre la creación de algún organismo público cuya responsabilidad principal sea dar fluidez a las remesas. Sin embargo, es normal ver Ministerios o Secretarías de Estado o Direcciones Generales de cooperación, turismo o inversión extranjera, cuyos flujos suelen también ser inferiores al peso de las remesas en los países en desarrollo.

Por todas estas razones, buena parte de las remesas transita por canales informales, de modo que no existe una contabilidad fiable sobre el tema en ningún país del mundo. Consecuencia de ello, son las frecuentes divergencias contables sobre remesas y las distintas cifras que ofrecen las principales instituciones multilaterales cuando deben cuantificar el flujo de operaciones y transacciones. Siendo que en la mayor parte de las veces, cuando actúan con seriedad, deben apostar por aproximaciones y proyecciones estimadas.

Hemos visto que a las remesas no se las puede considerar estrictamente como flujos financieros, ya que se trata de un dinero que tiene por objeto satisfacer las necesidades de familiares o parientes de los emigrantes. Sin embargo, es evidente el creciente interés de que éstas

sean gestionadas exclusivamente por la banca, de manera que puedan entrar en el circuito de ahorro/inversión y posiblemente financiar el desarrollo de los países empobrecidos.

Esta discusión sobre las potencialidades de las remesas va más allá de su tan deseable contribución para el desarrollo. El simple hecho de gestionar el envío de remesas se ha convertido en un negocio millonario que despierta la atención y el interés del propio sistema, así lo demuestra la existencia de varias compañías multinacionales que se dedican a este servicio y que operan con relativa eficiencia en casi todos los lugares del mundo.

No es una novedad, por tanto, que el tema remesas sea materia de discusión tanto en la esfera pública como en la privada, como también haga parte de investigaciones y trabajos académicos sobre sus características, sus limitaciones y potencialidades. Al margen de esta verificación inicial consideramos de interés compartir algunos datos cuantificables que nos muestren la situación en la que nos encontramos.

TABLA 1

Flujo de las Remesas en el mundo

INGRESOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variación 2006-07	Variación 2002-07
Países en Desarrollo	116	144	161	191	221	240	8 %	107 %
Este de Asia y Pacífico	29	35	39	47	53	58	10 %	97 %
Europa y Asia Central	14	17	21	29	35	39	10 %	175 %
América Latina y América Central	28	35	41	49	57	60	6 %	115 %
Medio Oriente y Norte de África	15	20	23	24	27	28	7 %	86 %
Sur de Asia	24	30	29	33	40	44	10 %	81 %
África Subsahariana	5	6	8	9	10	11	5 %	116 %
Países de Baja Renta	32	39	40	46	56	60	9 %	88 %
Países de Renta Media (MICs)	84	105	121	145	166	179	8 %	114 %
Baja MICs	55	68	76	90	102	112	10 %	103 %
Alta MICs	29	37	45	55	63	67	6 %	136 %
Países de Renta Alta OECD	53	60	67	68	72	74	3 %	40 %
Países de Renta Alta no-OECD	1	2	3	4	4	4	1 %	298 %
Mundo	170	206	231	263	297	318	7 %	87 %

FUENTE: Elaboración propia[43] a partir de Migration and Development. Development Prospects Group, Migration and Remittances Team. Remittance Trends 2007

En primer lugar, las remesas registradas han sufrido un importante incremento desde el 2002 hasta el 2007, en las regiones de Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe, y África Subsahariana (ver cuadro 1). El Banco Mundial señala en su informe sobre migraciones y desarrollo de 2007[44], que las remesas registradas hacia los países en vías de desarrollo en estas regiones superaron los 240 billones de dólares.

Otro punto relevante, observado anteriormente, tiene que ver con el valor de las remesas registradas (ver gráfico 3), las cuales son superiores en más del doble al valor de la Ayuda Oficial al Desarrollo y constituye, en algunos países, cerca de las dos terceras partes del flujo de la inversión extranjera directa (IED). En varios países empobrecidos, como es el caso de Honduras, El Salvador y Nicaragua, las remesas son el flujo más grande de financiación externa, ponderando también que éstas han sido menos volátiles que otras fuentes externas de ingresos en los países en vías de desarrollo.

[43] Las cifras hasta 2006 son cálculos de los autores sobre la base de datos del Anuario 2007 de la Balanza de Pagos FMI. Las cifras del 2007 son estimaciones basadas en las emisiones de los bancos centrales, los organismos nacionales de estadística y de las oficinas del Banco Mundial en cada uno de los países. Las remesas se definen como la suma de las cantidades enviadas por los trabajadores a sus países de origen. Véase www.worldbank.org/perspectivas/migrationandremittances.

[44] Migration and Development Brief 3. Development Prospects Group, Migration and Remittances Team November 29, 2007. Remittance Trends 2007. www.worldbank.org

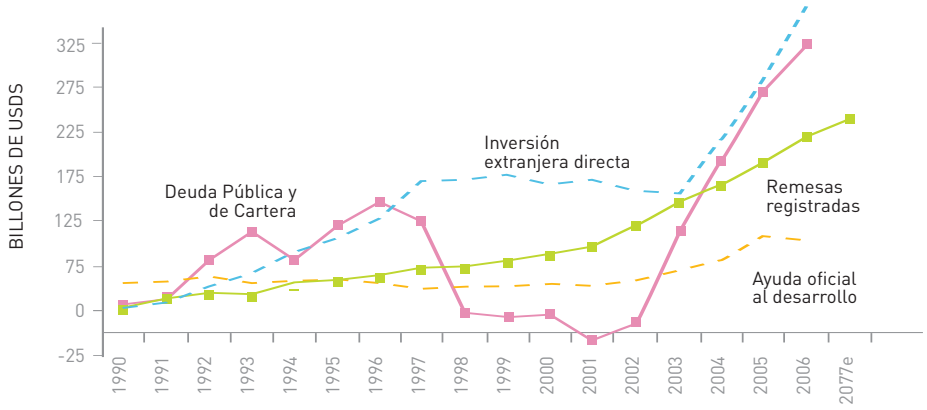


GRÁFICO 3

Remesas y flujos de capitales registrados hacia países en vías de desarrollo

FUENTES: Global Economic Prospect 2006: Economic Implications of Remittances and Migration (Word Bank), World Development Indicators 2007, and Global Development Finance 2007

TABLA 2

Impacto de las Remesas de España – 2006

Destino	Remesas de España en US$	PIB en millones	Remesas/PIB en %
Bolivia	923	10.828	8,52%
Ecuador	1.453	40.447	3,59%
Senegal	179	9.242	1,94%
R. Dominicana	487	32.600	1,49%
Colombia	1.684	135.075	1,25%
Marruecos	512	57.407	0,91%
Rumania	615	122.901	0,50%
Perú	291	93.268	0,31%
Filipinas	162	117.931	0,14%
Argentina	154	213.702	0,07%
Bulgaria	17	30.608	0,06%
Ucrania	43	106.072	0,04%
Brasil	385	1.067.706	0,04%

FUENTE: cálculo de remesas.org sobre datos del Banco de España y FMI (Word Economic Outlook Database)

En el caso específico de España las remesas enviadas han alcanzado un impacto en los países de destino de enorme importancia. Según Remesas.org Bolivia recibió de España, en el 2006, por concepto de remesas el equivalente a 735 millones de euros, el equivalente al 8,5% de su PIB. De la misma forma el peso de las remesas en el Ecuador supuso el 3,6% de su PIB, mientras que por su parte en Senegal representaron el 1,9%.

La línea de tendencia de las investigaciones del Banco Mundial muestra que la mayor parte de las remesas, aproximadamente el 85%, se destina al consumo básico, alrededor del 6% a la salud y educación, y un 3% a la adquisición de artículos para el hogar. En cuanto a fines de ahorro e inversión que realizan las familias receptoras, tan solo el 6% restante se destina para la compra, ampliaciones y mejoras de la vivienda.

En el ámbito macroeconómico, es deseable que las remesas en su conjunto generen efectos en cadena de reactivación de las economías locales y regionales, en vez de incidir negativamente en la balanza de pagos a través de un consumo que aliente el incremento de las importaciones, el aumento de los precios y la inflación. Surge entonces la primera interrogante: ¿Pueden las remesas ser utilizadas también y principalmente de manera productiva, es decir, ser utilizadas como fuente de inversión y desarrollo?

La mayor dificultad reside en la naturaleza individual y atomizada de gran parte de los envíos. Por lo mismo, se trata de recursos personales, cuyo destino es decidido en primer

término por los remitentes y, en un segundo momento, por los receptores directos. De ahí que, en la mayoría de los casos, se vean con profundo recelo las expresiones orientadas a aprovechar las potencialidades de las remesas, sin considerar que atienden prioritariamente las necesidades y desde la propia voluntad de los involucrados.

A pesar de esta consideración el aporte de las remesas a las posibilidades y mejoras en la vida individual y familiar de los propios migrantes es indiscutible. Ahora bien, más difusa y variada es la información relativa a la contribución de estas transferencias al desarrollo regional y a la generación de actividades económicas que contribuyan a crear empleos. Efectivamente, en términos macroeconómicos, los ingresos por divisas pueden constituir un fondo dinamizador de las economías receptoras. Sin embargo, el gran problema es cómo recanalizar dichos fondos al interior de las economías para que efectivamente se conviertan en recursos multiplicadores y generadores de trabajo y renta.

Antes de tener una respuesta, el debate ya se había establecido en la comunidad internacional, con estudios por parte de las agencias internacionales sobre el uso productivo de las remesas, amparados en evidencias que indicaban que éstas podían utilizarse como financiamiento para la adquisición o mejora de la vivienda, en un primer momento, y posteriormente, y en un sentido más amplio, darle una función social y un uso más productivo, siempre dentro del marco de las microempresas individuales o familiares.

Entre las experiencias destacables se apreciaba que un pequeño porcentaje pudo utilizarse para inversiones financieras, y que éstos usos eran frecuentemente desincentivados con tasas de interés reales negativas y dificultades de acceso al sistema bancario. Las expectativas centradas en las microempresas no parecen haberse cumplido, ya sea por falta de apoyos efectivos para su establecimiento y sostenibilidad, por la escasa capacidad empresarial de las familias receptoras y, sobre todo, por las limitaciones de viabilidad del mercado en estas economías, o en sectores de esas economías, permanentemente deprimidos.

Con este antecedente, el Banco Mundial justificó desviar el foco de su atención hacia las remesas que enviaban las organizaciones de migrantes, lo que representaba un compromiso solidario de ellos con sus comunidades. Aun con los altos riesgos relativos a la inversión, los emprendimientos colectivos tenían un componente de fidelidad asociado difícilmente presente en remesas personales.

Paralelamente, la visión de las remesas como vehículos de desarrollo definió un nuevo modelo consensuado sobre la pertinencia de establecer programas educativos y de capacitación dirigidos tanto a los familiares como a los emigrantes. A su vez, se reiteraba la preocupación permanente de reducir los altos costos y comisiones que cobran las compañías de transferencias electrónicas, y se señalaba la dificultad para encontrar un mecanismo viable para vincular el eventual ahorro con fines de inversión productiva.

De esta manera, el examen del uso productivo de las remesas se dirige hacia el gran potencial de inversión de las organizaciones de los emigrantes en el exterior, con sus remesas colectivas. Una de las razones para generar expectativas de utilización de las remesas bajo este criterio, es el crecimiento que en los años recientes experimentaron las asociaciones comunitarias formadas en los países de residencia de los migrantes que envían recursos en forma colectiva a sus lugares de origen.

Un modelo así, que apuesta abierta o exclusivamente por las organizaciones de migrantes, demandaría un mayor grado de organización de las poblaciones asentadas en los países receptores. Por lo regular, son entidades que reúnen a personas y grupos con un rasgo en común; el más frecuente es su lugar específico de origen (regiones y localidades en los países de procedencia). Su función puede sintetizarse en mantener vínculos culturales y mejorar sus comunidades en los países de origen. Sin embargo, sus formas de funcionamiento son heterogéneas y, por ende, el resultado de su labor, las actividades desarrolladas y las modalidades de envío de recursos también lo son.

Esto hace que la utilización de las remesas colectivas sea un fenómeno complejo y que el desafío para enmarcarlas en políticas económicas y sociales orientadas a contribuir al desarrollo comunitario y nacional no encuentre fórmulas fáciles de configurar. Un impulso significativo en esta dirección han sido los esfuerzos por fomentar programas de participación compartida con las instancias de gobierno a través de proyectos financiados en forma conjunta. Una serie de programas que han centrado sus especificidades en dos áreas fundamentales: los servicios financieros y los servicios de desarrollo empresarial.

El primero trata de facilitar el acceso al crédito (ahorro, "leasing", etc.), y posteriormente a otros servicios financieros, a los microempresarios, históricamente excluidos de las instituciones financieras. El desarrollo de una tecnología microfinanciera adaptada a este sector ha resultado en experiencias importantes con impactos positivos en el desarrollo de la capacidad emprendedora de los sectores de menos recursos[45].

El segundo elemento de esta política de financiación conjunta ahonda en los servicios de desarrollo empresarial, los cuales comprenden una amplia gama de servicios de comercialización, gestión, producción y desarrollo tecnológico cuyo propósito es ayudar a que los microempresarios operen en condiciones de mayor competitividad y eficiencia[46].

En todo caso, lo que resta por ver es si los Estados nacionales son capaces de seguir avanzando propuestas encaminadas a la creación y promoción de instrumentos y fórmulas que efectivamente trasciendan al uso individual y familiar de las remesas en el consumo y las potencien hacia un patrón de sostenibilidad en el tiempo, que aun no tienen[47].

En todos estos años los impactos de las remesas sobre el desarrollo, el crecimiento, el ahorro, el consumo, la inversión en pequeña escala y la pobreza han sido los grandes temas hacia los que se han orientado los esfuerzos por describir, analizar y debatir el envío, medición y utilización de las remesas en cada región. Aunque estos esfuerzos no siempre se han realizado con el rigor y profundidad necesarios, ha habido iniciativas importantes que han marcado la pauta desde la que se desarrollarían las perspectivas y el impacto de las remesas en las economías de los países en vías de desarrollo.

Con relación al impacto de las remesas sobre las condiciones de vida, estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1991, muestran que las remesas amplían los niveles de consumo y fortalecen el potencial de ahorro e inversión. Pero se dejaba en consideración que el efecto dependía del monto de las mismas y de la brecha de satisfacción de las necesidades básicas atendidas.

Podemos decir que los estudios económicos sobre remesas en el mundo se dividen a grandes rasgos en dos vertientes: una que está orientada al estudio desde una perspectiva macroeconómica, inclinados a establecer las características de los agentes y participantes del mercado de remesas, los costes de transacción, los mecanismos de envío, frecuencias de envíos, entre otros; y, por otro lado, estudios que se orientan a la determinación de las relaciones que mantienen las remesas con el desempeño de algunos indicadores macroeconómicos en los países de origen de los inmigrantes, así como las causas que motivan a enviar una parte de sus ingresos a los familiares o parientes que quedaron en el país de origen.

[45] Experiencias como Banco Sol o Caja los Andes en Bolivia, Grameen Bank en Bangladesh, Adopem en República Dominicana y Caja Municipal Arequipa en Perú constituyen los ejemplos más conocidos, aunque no los únicos.

[46] Un ejemplo reconocido en esta área es el de la Fundación Carvajal de Colombia con el desarrollo de programas de servicios empresariales a la microempresa. Otro ejemplo destacable, también en Colombia, la tiene la organización Actuar Medellín.

[47] De hecho, existen algunos casos concretos de países que cada día son más dependientes de las remesas, en lugar de ir atenuando su dependencia. Países que a pesar de recibir un importante flujo de remesas no terminan de iniciar un desarrollo económico que las convierta en irrelevantes. Apoyados en esa verificación, hay quienes afirman que las remesas tienen un efecto negativo sobre el crecimiento económico. El mecanismo que, según estos autores, une remesas a falta de crecimiento económico es el "moral hazard", o riesgo de que el receptor no se sienta obligado a invertirlas por el hecho de recibirlas, y tampoco realice esfuerzos para dejar de necesitarlas.

El impacto de las remesas en el crecimiento económico de los países en desarrollo, desde una perspectiva macroeconómica, reconoce una incidencia en el consumo agregado y en las inversiones locales. Siguiendo esta lógica, la evolución de las remesas en el tiempo estaría vinculada a las causas que motivan a los emigrantes a enviar dinero a los familiares en los países de origen. En este sentido, algunos autores[48] desarrollan las primeras aproximaciones a la teoría de remesas basada en que el altruismo y la inversión son las principales razones que incentivan el envío de dinero.

Desde aquí, las remesas destinadas a contribuir e incrementar el consumo de las familias actúan como flujos que compensan los problemas económicos que atraviesan las familias; mientras que las remesas motivadas por los deseos de inversión y de adquisición de rentas variarán de acuerdo con las condiciones económicas de los países receptores y se comportan como flujos de capital dispuestos a abandonar el país siempre y cuando éste se encuentre bajo condiciones desfavorables.

El nivel de impacto de las remesas en los países receptores, dependerá de las características internas de cada uno de ellos, las cuales posibilitan la optimización del uso de estos recursos por parte los hogares y por parte del estado mediante la formulación de políticas, tales como la canalización de estos recursos en el sistema financiero, la reducción de los costes de envío, la focalización en proyectos de inversión productiva, entre otras. Estos mecanismos ayudarán a maximizar el aprovechamiento de las oportunidades asociadas a la recepción de remesas. Además, un componente importante a tener en cuenta es el efecto que pueden lograr las remesas en la generación de inversión productiva, lo cual deriva en la necesidad de contar con políticas que proporcionen las garantías y la seguridad jurídica necesarias para encaminen estos flujos hacia la generación de rentas y así potenciar estos recursos en la economía de los países receptores.

Por esto, desde el conocimiento de los motivos que impulsan el envío de remesas hacia países en vías de desarrollo, se podrá hacer una distinción en el comportamiento de las remesas sobre si actúan como flujos compensatorios a los problemas económicos de las familias o actúan como flujos destinados hacia la inversión. Las remesas son más eficaces tanto en la cultura de la inversión como en la contribución al crecimiento económico en países con niveles más altos de capital humano, instituciones fuertes, y ambientes políticos favorables. En otras palabras, los países que, han experimentado una oleada importante de flujos de remesas y que poseen estas características se han visto más favorecidos y el impacto ha sido mayor[49].

Por otra parte[50], España es el primer país en envío de remesas de la UE y el tercero del mundo, por detrás de EEUU y Arabia Saudita, fundamentalmente por el progresivo aumento de la población inmigrante (ver cuadro 3). Sin embargo, estos datos pueden no ajustarse a la realidad, puesto que durante la elaboración de este informe la Comisión constató que de los 25 países miembros solo 14 disponían de una contabilidad sobre las remesas que son enviadas a terceros países. Esto implicaría que España puede no ser el primer remesador de la UE, pero sería uno de los países que dedica mayores esfuerzos por llevar una contabilidad adecuada sobre las remesas enviadas.

[48] Lucas and Stark (1985). Motivations to remit: evidence from Botswana. Journal of Political Economy 93.

[49] Banco Mundial, The development impact of remittance in America Latina, World Bank, 2007.

[50] Dirección General de Asuntos Económicos de la Unión Europea, "Second EU survey on workers' remittances from the EU to third countries", 2006.

TABLA 3

Ranking de remesadores europeos hacia países ajenos a la UE

País	Región de destino	2000	2001	2002	2003	2004
España	Países no UE	1.347,1	1.951,4	2.165,8	2.793,2	3.258,3
	Países en desarrollo	503,8	872,0	1.386,6	1.811,3	2.112,7
Alemania	Países no UE	1.968,0	2.106,0	2.135,0	1.949,0	2.038,0
	Países en desarrollo	1.796,0	1.886,0	1.921,0	1.724,0	1.801,0
Francia	Países no UE	1.409,0	1.578,0	1.360,0	1.409,0	1.398,0
	Países en desarrollo	1.235,0	1.395,0	1.226,0	1.272,0	1.290,0
Italia	Países no UE	421,4	550,4	571,9	784,3	781,7
	Países en desarrollo	305,8	419,7	408,1	543,5	534,7
Holanda	Países no UE	444,2	466,9	480,7	428,8	451,5
	Países en desarrollo	265,5	275,5	283,9	253,1	246,7
Portugal	Países no UE	143,1	347,4	362,1	401,8	405,2
	Países en desarrollo	90,1	134,0	165,0	250,8	286,0

FUENTE: Comisión Europea (2006); "Second EU survey on workers´ remittances from the EU to third countries"

Por otro lado, en un informe más reciente, el Banco Mundial[51] coloca a España en el quinto lugar a nivel mundial entre los países remesadores, con un valor estimado de 14.721 millones de dólares en remesas (ver cuadro 4). Estos datos se aproximan a los valores informados por el Banco de España, quien para el 2007 informó que los emigrantes mandaron 8.135 millones de euros, como remesas a sus países de origen, representando un 19,5% más que el año anterior.

TABLA 4

Lista de los principales países emisores de remesas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL (en US$ MILLONES)	**110.108**	**118.785**	**131.304**	**146.551**	**166.670**	**184.040**	**209.919**	**238.203**
Estados Unidos	30.961	34.592	36.126	36.545	39.347	40.635	42.222	43.680
Federación Rusa	1.101	1.823	2.226	3.233	5.188	6.989	11.438	17.716
Arabia Saudita	15.390	15.120	15.854	14.783	13.555	13.996	15.611	15.611
Suiza	7.591	8.380	9.223	11.411	12.839	13.200	13.805	15.422
España	2.059	2.470	2.914	5.140	6.977	8.136	11.015	14.721
Alemania	7.761	7.609	9.572	11.190	11.978	12.283	12.344	12.344
Italia	2.582	2.710	3.579	4.368	5.512	7.620	8.437	11.287

FUENTE: Banco Mundial (2008). IMF Balance of Payments Statistics

[51] Banco Mundial, "IMF Balance of Payments Statistics", World Bank, 2008.

TABLA 5

Distribución geográfica de las remesas enviadas desde España

En %	2006	2007
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	**68,9**	**67,4**
Colombia	19,7	17,6
Ecuador	17,0	16,0
Bolivia	10,8	11,7
Brasil	4,5	5,0
República Dominicana	5,7	4,9
Perú	3,4	3,0
Argentina	1,8	1,7
Otros	5,9	7,4
UE 15	**10,4**	**9,1**
Alemania	1,8	1,4
Reino Unido	1,0	1,6
Francia	0,3	0,2
Otros	7,4	5,8
RESTO DE EUROPA	**8,3**	**8,1**
Rumania	7,2	6,9
Ucrania	0,5	0,6
Bulgaria	0,2	0,2
Otros	0,4	0,4
RESTO DEL MUNDO	**12,4**	**15,4**
Marruecos	6,1	6,5
Filipinas	1,9	1,7
Senegal	2,1	2,1
Otros	2,4	5,1

FUENTE: Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España, 2007

El cuadro 5, extraído de la Balanza de Pagos de Posición de Inversión Internacional, que publica el Banco de España cada año, muestra que Latinoamérica y Caribe es la primera región receptora de remesas que proceden de España, con más del 67%. Como se puede observar, su peso relativo ha disminuido ligeramente con relación al 2006 y el porcentaje de participación del resto de regiones es más reducido. Los cinco principales destinos en 2007 son Colombia, Ecuador, Bolivia, Rumania y Marruecos. Estos países en conjunto representaron cerca del 59% del total, es decir 2,2 puntos porcentuales menos que en 2006, esto se debe al descenso del peso relativo de Colombia y Ecuador.

Los efectos de la actual crisis económica se han dejado sentir en gran parte de los países receptores de remesas. Si bien en la región de América Latina y el Caribe éstas aumentaron en 2007, la tasa de crecimiento en algunos países se ha reducido notablemente. Según el Banco Mundial, las remesas recibidas por México, crecieron únicamente 1,4 por ciento durante los primeros nueve meses de 2007, en comparación con más del 20 por ciento de crecimiento anual durante 2002-2006. La desaceleración en México se debe en parte a la debilidad del mercado de trabajo en los Estados Unidos, especialmente en el sector de la construcción, que es el yacimiento de empleo principal para la mayoría de migrantes latinoamericanos.

Según el Banco Mundial, si se usara el precio del petróleo para medir el poder adquisitivo en los países que reciben remesas, en lugar de la inflación, el monto de cada remesa enviada debió duplicarse entre el 2004 y el 2007 para poder mantener el poder adquisitivo de cada envío realizado. Con la depreciación del dólar que se ha originado con esta crisis internacional, el

poder adquisitivo de las familias que reciben las remesas se ha reducido de manera muy importante principalmente en países con tasas inflacionarias más altas y apreciaciones más bruscas de la moneda local, como México o India. Un ejemplo notorio es el caso de Perú, que recibe de España remesas equivalentes al 0,31% de su PIB pero, según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (2007), recibió por concepto de remesas totales en 2007, principalmente de los Estados Unidos, alrededor de 2.900 millones de dólares, una cifra equivalente al 3% de su PIB o aproximadamente el 40% de la inversión extranjera directa en el país. Dentro de esta coyuntura el impacto de la desaceleración económica norteamericana tiene un efecto significativo. Países como El Salvador, a pesar de los buenos resultados económicos que ha registrado en los últimos años, puede enfrentar serios problemas, pues las remesas, mayoritariamente en dólares americanos, representan casi el 25% de su PIB. El gráfico 4 presenta algunos ejemplos de la importancia de las remesas en la construcción del PIB. Habría que destacar la dependencia de algunos países caribeños donde este porcentaje puede alcanzar el 50%.

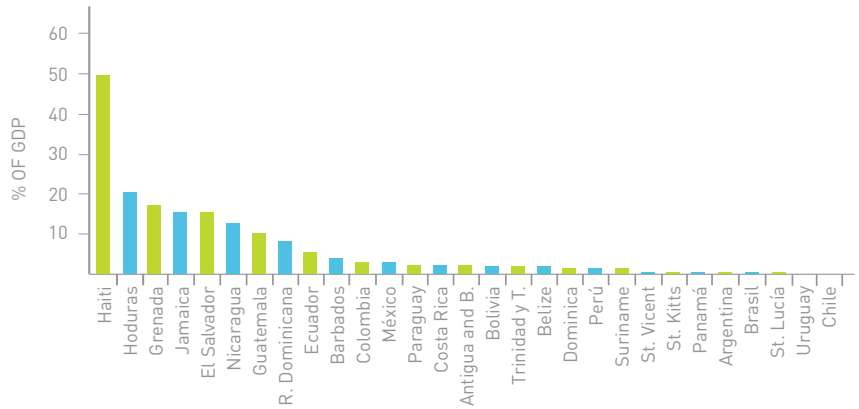


GRÁFICO 4

Remesas como porcentaje del PIB en América Latina

FUENTE: Oficina del Banco Mundial para Latinoamérica (2007)

Además de los problemas de desaceleración económica, el Banco Mundial afirma que otros componentes están jugando un papel importante en las dinámicas mundiales de envío de remesas. Así sucede en los Estados Unidos con los recientes esfuerzos por incrementar los controles fronterizos que parecen haber reducido el número de emigrantes de temporada y su capacidad de enviar remesas, especialmente a través de los canales oficiales. En el caso de México, los emigrados se mostraron menos predispuestos a enviar dinero a su país que en el pasado debido a temores a la aplicación más estricta de las leyes de inmigración.

En el caso de Brasil, los incentivos para enviar dinero desde Estados Unidos han caído ante las mayores oportunidades en ese país para conseguir empleo asociado al fortalecimiento de la moneda brasileña: el real se ha revaluado un 24% frente al dólar en los últimos 12 meses. Ante esta nueva coyuntura el hecho migratorio y el consecuente envío de remesas pierden trascendencia y justificación por parte del migrante.

Un dato interesante es que el porcentaje de personas que envían remesas hacia toda América Latina desde los Estados Unidos de manera regular ha disminuido del 73% en 2006, al 50% en 2008. Dato justificable por las variables apuntadas a pesar de que en ese lapso de tiempo la población hispana ha aumentado en 1,5 millones de personas en los Estados Unidos. Esta información puede contrastarse, según remesas.org, con los envíos que salen de España (ver cuadro 6), los cuales alcanzan cada año cifras record con aumentos anuales del orden, por ejemplo en 2006, del 37%[52].

[52] Según remesas.org la información de los Establecimientos de Cambio correspondientes al conjunto del ejercicio 2006 supuso un incremento del 37% sobre los 4.936 millones de euros de 2005.

TABLA 6

Cifra de remesas emitidas por España

Año	Cifra revisada Febrero 2007	Incremento con relación al año anterior
1999	910	
2000	1.446	+58,9%
2001	2.221	+53,6%
2002	2.844	+28,0%
2003	3.475	+22,2%
2004	4.189	+20,5%
2005	4.936	+17,8%
2006	6.807	+37,9%

FUENTE: Remesas.org, a partir de los datos del Banco de España.

Si bien el aumento de la migración es uno de los factores que han contribuido al incremento de las remesas, no es solamente el factor demográfico, como hemos visto, el único responsable de la dimensión de las cifras. En el caso español, por ejemplo, la inmigración no ha crecido en la misma proporción que el valor estimado de las remesas enviadas cada año.

Una de las causas de este fenómeno podríamos asociarla al incremento del valor del euro, lo que ha convertido a países como España, Italia, Portugal y el Reino Unido, y de manera general a la UE en un atractivo cada vez más importante para los trabajadores latinoamericanos y caribeños, en particular.

Una conclusión preliminar nos lleva a inferir que la mayor pérdida relativa de empleos en algunos países desarrollados, como es el caso de los Estados Unidos, y la pérdida de valor del dólar frente al euro han comenzado a modificar las rutas migratorias de las personas latinoamericanas. Si bien la migración irregular y/o no registrada no permite tener cifras completamente fiables, las tasas de inmigración hacia Europa se han incrementado a lo largo de los últimos años. España se ha convertido en un destino mucho más atractivo que Estados Unidos pese a la incipiente pero ya fuerte caída de su sector inmobiliario. En otras palabras, para el migrante, el dólar va perdiendo interés frente al euro.

Desde todas estas consideraciones, podemos plantear algunas propuestas que pueden mejorar el impacto de las remesas en el "desarrollo" real no sólo de las familias receptoras, sino de los propios países receptores de las mismas.

■ **Fortalecer la infraestructura financiera que respalda el envío de remesas:**

Las altas tarifas que cobran los agentes autorizados por realizar las transferencias de dinero, afectan más y peor a los más pobres. Estos costes oscilan entre una media de 13% a 20%[53]. Si bien en los últimos años se han dado pasos importantes rumbo a la reducción en las tarifas, todavía sus costes son punitivos. Facilitar el acceso al sistema bancario y disminuir aun más los costes de estas transferencias supondría un aumento todavía más significativo de los flujos de remesas anuales hacia países en vías de desarrollo. Es probable que los gastos de envío sean elevados, debido a las deficiencias del marco legislativo. El sector de los envíos de remesas sigue sometido a normas y regulaciones específicas, lo cual es un obstáculo a la competencia en este sector. Los requisitos de garantías para abrir agencias de envío de dinero varían significativamente de un país a otro. Por ejemplo, muchos países exigen que las agencias de transferencia obtengan una licencia bancaria plena, a pesar de no tener la intención de proporcionar servicios bancarios. Otro de los obstáculos es la falta de acceso a los sistemas de pago existentes, lo cual hace que los nuevos participantes del mercado de remesas establezcan sus propios sistemas de transferencia exclusivos. Para dar una salida a estos inconvenientes es necesaria una coordinación política, para armonizar la regulación y el cumplimiento en los países de procedencia y de destino. Así también, armonizar las formas de pago e incrementar el acceso a los sistemas de pago existentes.

[53] Ver www.remesas.org

■ **Algunas formas para disminuir el coste de las remesas:**

Dar amplias facilidades a la apertura de cuentas bancarias para inmigrantes, que además de ampliar la cobertura del cliente provocaría una consolidación financiera en muchos países receptores. Los envíos de remesas se podrían facilitar usando la infraestructura micro financiera al por menor que ya existe, como cooperativas de ahorro, los bancos comerciales y las instituciones micro financieras en áreas rurales; estimular el uso de tarjetas electrónicas o telefonía móvil[54]; fomentar la acumulación, es decir estimular, a partir de micro-créditos, que el remitente envíe más dinero pero con menor frecuencia...

■ **La lucha contra el blanqueo de dinero y el envío de remesas:**

La regulación sobre el sector de envío de remesas, debería asegurar un menor coste para las mismas y una mayor flexibilidad para el envío de ingresos procedentes del trabajo, sin olvidar la necesaria persecución de cualquier delito relacionado con las transferencias financieras (blanqueo de dinero, financiación del terrorismo, evasión de capitales y/o de impuestos, etc.), pero sin criminalizar ni confundir, ni en la normativa ni en las prácticas aplicadas, las remesas con este tipo de delitos.

■ **El impacto de las remesas sobre el desarrollo:**

Según el Banco Mundial el envío de remesas ha tenido un efecto positivo en los países receptores que lo han sabido capitalizar. Algunos ejemplos son: (1) Marruecos, donde una importante parte se ha canalizado hacia la inversión en propiedades inmuebles; (2) Líbano, que ha aprovechado la fragilidad de su economía y la vulnerabilidad de su balanza de pagos con los aportes millonarios de las remesas; (3) Brasil, que ha solicitado créditos en los mercados de capital internacionales a tipos de interés más bajos y con un plazo de vencimiento mayor usando las remesas como garantía y aval; y (4) Ecuador, cuya economía depende principalmente de la exportación del petróleo, pero también de las remesas de emigrantes que sostienen la dolarización del país gracias a estos flujos de divisas. Hemos de añadir, en cambio, que si bien las remesas tienen un efecto positivo sobre los indicadores de desarrollo de los países receptores, el impacto total siempre será modesto debido a los costos asociados a la emigración (sociales, económicos, fuga de capital humano). Hay que recordar que las remesas constituyen oportunidades, no un sustituto de políticas de desarrollo idóneas.

■ **Mejora de los datos sobre las remesas:**

La medición o estimación de los montos de las remesas enfrenta varias dificultades, algunas relacionadas con los sistemas nacionales de contabilidad, pero otras con los mecanismos de registro, dado que no en todos los casos se remiten por medios formales. Esto ocasiona lagunas de información, inexactitud y cifras no comparables. Para mejorar las cifras es necesario no solamente recoger información, sino también estudiar la relación entre el número de emigrantes y los flujos de remesas, analizar el comportamiento de los trabajadores respecto al envío de remesas en los principales países donde se originan estos envíos, y cómo responden las remesas a los cambios en las economías de origen y de destino. Un primer paso sería realizar encuestas a remitentes y destinatarios de remesas, para descubrir el tamaño de los envíos, sus fuentes y destinos, los canales utilizados y el uso que se les da. Otro punto crítico recae sobre la falta de información o interés de algunos países desarrollados y receptores de emigrantes como Canadá y

[54] Por ejemplo, en Filipinas las empresas G-SMART y SMART proporcionan servicios de depósito, crédito y transferencias de dinero a través de los teléfonos móviles. En Kenia, VODAFONE a través de su filial SAFARICOM, ha puesto en marcha un servicio de banca móvil M-PESA ("móviles de dinero" en Swahili). VODAFONE también ha puesto en marcha un proyecto piloto con CITIGROUP para estudiar las remesas internacionales del Reino Unido a Kenia con el teléfono móvil. En la India, VISA se ha vinculado con algunos de los principales bancos comerciales para ampliar el servicio de transferencia entre tarjetas de crédito a los teléfonos móviles. WESTERN UNION y la Asociación GSM han anunciado también un proyecto piloto para envío de remesas mediante los teléfonos móviles.

Dinamarca, por ejemplo, los cuales no proporcionan datos fiables sobre las transferencias de sus inmigrantes. Muchos países pobres receptores de remesas tampoco proporcionan datos o los que proporcionan son poco fiables.

■ **Incentivos fiscales para atraer remesas:**

La mayor parte de los países en vías de desarrollo ofrecen incentivos tributarios para atraer remesas. El efecto secundario de estos incentivos es, evidentemente, que las remesas se pueden utilizar para la evasión fiscal y el blanqueo de dinero. Además, existen varios gobiernos que brindan fondos compensatorios para los proyectos que son respaldados por las remesas (como es el caso del programa 3 x 1 de México). Sin embargo esto puede causar como efecto secundario, la desviación de recursos presupuestarios escasos hacia proyectos favorecidos por nacionales no residentes.

Muchas organizaciones no gubernamentales intentan canalizar la ayuda recibida a través de asociaciones municipales. En base a experiencias pasadas, esta forma tiene pocas posibilidades de canalizar un volumen significativo de fondos oficiales. En cambio, se podrían emplear estas asociaciones para fomentar la financiación comunitaria de infraestructuras sociales y otros tipos de financiación colectiva que nazcan de las prioridades comunitarias.

Además, para fomentar la afluencia de remesas, una medida eficaz sería la unificación de los tipos de cambio y la eliminación de la prima cambiaria del mercado negro. Otro aspecto que deben tener en cuenta los gobiernos a la hora de elaborar una política sobre las remesas, es que éstas no son dinero público. Las remesas son envíos privados. Es probable que los esfuerzos de algunos gobiernos por gravar con impuestos estos flujos o intentar dirigirlas a inversiones específicas, resulten ineficientes. Por el contrario, si los políticos centran sus esfuerzos en mejorar el clima inversor dentro de las comunidades receptoras, los resultados podrían ser positivos. Las remesas que llegan a los países en vías de desarrollo serán más eficaces en generar rentas e inversión siempre y cuando estén respaldadas por una buena política y una buena infraestructura pública.

5 LA COHERENCIA DE POLÍTICAS Y DE PRÁCTICAS COMO CONDICIÓN DE POSIBILIDAD DEL DESARROLLO

Más de una vez hemos mencionado ya la necesidad, más que de inventar nuevas políticas, de hacer coherentes las acciones con los objetivos y de hacer coherentes los objetivos con la realidad. La coherencia de políticas se convierte, así, en una pieza clave, primero, para evitar la extensión y profundización del "maldesarrollo"; segundo, para alcanzar el objetivo de un desarrollo adecuado y, antes que sostenible, incluso meramente "posible"; tercero, para la gestión internacional de los movimientos migratorios; cuarto, para lograr la "integración" entre las personas migrantes, autóctonas y previamente residentes; y, en último lugar, incluso para lograr un desarrollo real, en todos los ámbitos y para todas las personas y grupos sociales, en los países o áreas desarrolladas. Mucho más y con más motivo, si de lo que se trata es de unir los efectos positivos de las migraciones como factor de desarrollo de los países de origen.

Esta es la razón por la que la coherencia de políticas pasa a ser la propuesta principal desde un número creciente de foros e instituciones. Por la importancia que tienen, nosotros recogemos dos en el presente trabajo: el documento "Policy coherence for development. Migration and developing countries", del Development Centre de la OECD; y el primer encuentro preparatorio del Global Forum on Migration and Development, celebrado en Julio de 2007, en Bruselas, que debería continuar con los materiales del propio Global Forum, celebrado en Manila, en Octubre de 2008, pero cuyos materiales todavía no estaban disponibles en el momento de cerrar esta publicación.

Lo primero, entonces, que se plantea es qué lecciones debemos aprender de las migraciones, de los movimientos de población, de los últimos años. Esto es importante porque constituyen puntos de partida aceptados internacionalmente, a partir de los cuales deberíamos trabajar, para no cometer errores ya superados en otros lugares y para mejorar la adecuación de las respuestas a la realidad a la que se dirigen. De esta forma, la OECD[55] establece los siguientes puntos:

1. Las pautas observadas de movilidad responden, aunque imperfectamente, a las políticas de inmigración de los países de la OECD. Así sucede con la migración cualificada y con la distribución de cualificaciones entre las personas migrantes. Sin embargo, no todas las personas migrantes responden a las señales políticas: la lengua, la historia y la proximidad geográfica también contribuyen a la decisión de dónde migrar.

2. Las personas migrantes que llegan a los países desarrollados desde los países en desarrollo constituyen una parte considerable de la migración laboral actual. Mientras que alrededor de la mitad de las personas migrantes residentes en países de la OECD provienen de estos mismos países, la otra mitad proceden de los países en desarrollo de América Latina, Asia, la Europa no comunitaria y, en mucha menor medida, de África.

3. La emigración de los trabajadores menos cualificados tiene un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza en los países de origen que la emigración de los trabajadores más cualificados. Primero, porque los menos cualificados tienden a enviar más dinero a casa. Segundo, porque la emigración de los menos cualificados reduce significativamente el desempleo y, por tanto, la falta de ingresos entre los trabajadores de menos cualificación que permanecen en sus países.

[55] Development Centre, "Policy coherence for development", OECD, Paris (France), 2007.

4 ■ Los trabajadores menos cualificados que llegan a los países de la OECD proceden mayoritariamente de los países más desarrollados "del Sur", es decir, de aquellos países que sin constar formalmente como "desarrollados", no pertenecen a las áreas geográficas más pobres del planeta, como son el África Sub-Sahariana y el Sur de Asia. Sólo un 7% de los trabajadores migrantes menos cualificados residentes en la OECD proceden de estas dos áreas más pobres.

5 ■ La migración de los trabajadores más cualificados, aquellos que tienen una formación universitaria, es la que afecta más negativamente a los países de origen. De forma que algunos países, de origen y de destino de estos migrantes, se plantean su participación en los movimientos internacionales de trabajadores cualificados de modo incoherente con las posibilidades de desarrollo y de reducción de la pobreza en los países de origen.

Todo ello debería enseñarnos a aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos tanto en los países de destino como en los países de origen de las migraciones. Y, precisamente, a través de la colaboración, la coordinación y la coherencia de políticas, tanto al interior de cada país como entre países, no es que resulte más fácil conseguirlo, sino que resulta posible conseguirlo.

Las migraciones pueden convertirse en un factor de desarrollo de los países de origen, y no sólo de las personas migrantes, incluso en un factor de reducción de la pobreza, por la confluencia de tres efectos: los cambios en la mano de obra disponible en el país de origen debidos a la migración de una parte de los trabajadores y trabajadoras; los cambios producidos directa e indirectamente por la elevación de la capacidad de gasto y endeudamiento que suponen las remesas; los cambios en la productividad inducidos por los dos anteriores; y las nuevas redes comerciales y de inversión que pueden derivarse de la extensión de las diásporas y, en particular, desde las asociaciones de personas migrantes.

Sin embargo, los efectos de las migraciones en el desarrollo de los países de origen, tanto desde el punto de vista de las oportunidades como de los riesgos que generan, no son automáticos ni sencillos de analizar[56]. Por una parte, ya se han mencionado como factores positivos el aumento directo de la capacidad de gasto y endeudamiento de las familias; la transformación de cada dólar de remesas en 2,90[57] dólares en destino por los bienes y servicios demandados; la cobertura de y adaptación a las necesidades de los empleadores en los países emisores de migración, mediante la recomposición del mercado de trabajo; la extensión de la participación y organización social a través de las asociaciones filantrópicas; y la extensión de redes nacionales, internacionales y transnacionales de personas, bienes, inversiones e intereses.

Sin embargo, las remesas por sí solas no han logrado el desarrollo de ningún país. Las actividades productivas relacionadas con la recepción de remesas son limitadas. El despoblamiento de zonas enteras puede llegar a ser irreversible. La emigración permite, cuando no promueve, la desresponsabilización y la no intervención de los poderes públicos en los países de origen, puesto que se plantea la emigración como solución de situaciones, problemas o carencias que dicho movimiento de población no puede modificar. La extensión de una cultura de la emigración en países enteros plantea una emigración familiar sin retorno. La estigmatización social de los migrantes en los países receptores actúa como límite de la capacidad de desarrollo de los migrantes, también en los países de origen. Y finalmente, los problemas de identidad y la exclusión de las segundas y siguientes generaciones no permite entrever un futuro claro para unos

[56] Portes, A., XI Congreso de Migraciones, "Las Migraciones en el mundo", organizado por el Laboratorio de Antropología Social y Cultural de la Universidad de Almería.

[57] Stark, Taylor y Yitzhaki. Citado por Portes, A., XI Congreso de Migraciones, "Las Migraciones en el mundo", organizado por el Laboratorio de Antropología Social y Cultural de la Universidad de Almería.

países de origen que van dejando de ser significativos para los y las jóvenes que "todavía no son de aquí, pero ya no son de allá".

Además, la extensión de las diásporas, auténticas comunidades transnacionales, con un peso creciente tanto en población como en remesas, es también un factor ambiguo desde el punto de vista del desarrollo de los países de origen. Por un lado, sus ingresos laborales tienen un efecto multiplicador, como mínimo por el efecto descrito arriba de los "migradólares". Pero, por otro, la política en algunos países emisores de migración de disminuir los costes de las migraciones, incluso para alentar las salidas de los jóvenes como estrategia de lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, pueden provocar el despoblamiento de áreas enteras, de manera que puede darse el caso de que no quede nadie a quién enviar esas remesas, o también el de pueblos despoblados, con infraestructuras y viviendas renovadas, pero que no tienen quién las aproveche o disfrute.

Que el impacto de las migraciones sea o no positivo para el desarrollo depende de diversos factores. En primer lugar, de los planteamientos de los gobiernos de los países emisores en lo que se refiere a la intervención y la responsabilidad ante las necesidades de las personas concretas; a la generación de infraestructuras; al fomento de la inversión, el empleo y el bienestar. También depende de los planteamientos de las personas migrantes: la migración de los jóvenes solos tiende a ser circular o temporal y es la que mayor impacto tiene en el desarrollo de los países de origen. En cambio, la migración familiar, de familias completas, tiende a asentarse en el país de destino y a tener un menor impacto en los países de origen. Por otra parte, las políticas policiales y hasta militarizadas en los países de destino, como la rigidez y las trabas burocrático-administrativas para obtener el permiso de residencia o trabajo, tienden a fijar la migración en el país de destino al aumentar los costes o los riesgos de la migración, o de las sucesivas entradas y salidas del país de destino, desincentivando así la circularidad de las migraciones.

Incluso el impacto negativo del "brain drain", de la emigración de profesionales, puede verse minorado, sino compensado en términos de desarrollo en los países de origen, mediante la "reinversión" en los países de origen del conocimiento y la experiencia profesionales adquiridos en los países de destino. Hemos de tener en cuenta la importancia de esta emigración de profesionales: en 1990, se contabilizaron 65.000 personas emigrantes entre ingenieros, médicos y científicos. En 2003, se contabilizaron 365.000 personas migrantes de este perfil altamente cualificado. Además, el tiempo necesario para que se duplique el número de personas migrantes de estas características cada vez es más reducido[58]. Por otra parte, hay más médicos etíopes en Chicago que en Etiopía; más profesionales de Ghana trabajando en el extranjero que en su país; el 70% de los médicos graduados en Zimbabwe en los noventa se ha marchado fuera del país; y las políticas de contratación de los hospitales privados en los países "en vías de desarrollo" son muy agresivas, en parte movidas por la necesidad de profesionales en los países "desarrollados": Reino Unido necesitará en los próximos años 200.000 profesionales sanitarios y Estados Unidos necesitará 1 millón[59].

De esta forma, resulta imprescindible en estos momentos centrar la atención en el hecho de que la evolución de las migraciones, el desarrollo, el comercio internacional, y otras políticas sectoriales, pueden apoyarse mutuamente, aumentando su incidencia real en el desarrollo efectivo, incluso desde un modelo de desarrollo muy diferente del actual.

Para ello, los Gobiernos de cualquier ámbito en los países de destino deberían observar sus políticas relacionadas con la inmigración desde el punto de vista del desarrollo en los países de origen. Desde aquí, tendría sentido –y no como ahora- plantear la conveniencia de la migración circular. Pero esto requeriría, a su vez, flexibilizar al máximo –y no como ahora- las

[58] Portes, A., XI Congreso de Migraciones, "Las Migraciones en el mundo", organizado por el Laboratorio de Antropología Social y Cultural de la Universidad de Almería.

[59] Comité de Solidaridad con el África Negra-Albacete, "África necesita médicos y los pocos que tienen se van", Federación de Comités de Solidaridad con el África Negra. Disponible online el 2-2-2009 en la página: http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=2491.

posibilidades de entrada y salida: trabajadores a tiempo parcial entre España y el país de origen; un sistema de visados para la "multientrada"; acceso a la regularidad administrativa por trabajo en destino, diversidad de cauces de acceso al permiso de trabajo y residencia, etc. En términos generales, se puede establecer que cuanto más rígidas son las condiciones de entrada, permanencia y salida, tanto más se fomentan la irregularidad y la permanencia en el país de destino, es decir, tanto menos se permite la circularidad.

Además, los países receptores de inmigración no deberían promover políticas de reclutamiento de los migrantes altamente cualificados que no estuvieran reguladas en su dimensión (cuántas personas de cada país) y en sus condiciones (de qué forma pueden devolverse a los países o comunidades de origen ciertos "beneficios" en términos de ingresos, infraestructuras, educación y cualificación profesional, etc.).

De nuevo, aparece como imprescindible el establecimiento de políticas de reducción de costes de las transferencias por remesas, tanto disminuyendo las comisiones aplicables por las instituciones financieras, como aumentando las cantidades enviadas por remesas con cantidades concretas por parte de las instituciones públicas y privadas en los países de destino y origen.

Por su parte, los países emisores de migrantes deberían adaptar muchos aspectos de sus políticas macroeconómicas (como los impuestos, el gasto público y las tasas de cambio) a las remesas de las personas migrantes no tanto para "aprovecharse" de ellas como para "aprovecharlas" lo más posible potenciando su impacto en el aumento de las condiciones de vida reales de las personas y las comunidades. De la misma forma, es imprescindible que los países emisores adapten sus políticas de formación de los recursos humanos al hecho migratorio, de manera que se adecuen las capacidades de los y las trabajadoras que se quedan y aprovechando tanto la disminución del paro como la posibilidad de acercarse a un pleno empleo con algunos "extras" provenientes, principalmente, de las remesas y de la experiencia laboral y profesional adquiridas en los países de destino. Esto incluye la necesidad de financiar la formación, incluso universitaria, de estudiantes de bajos recursos y la necesidad de modificar o adaptar los planes de estudio a la posibilidad de que algunas de las personas formadas, incluso muchas, acaben asumiendo un proyecto migratorio. Incluso la adaptación o la creación de infraestructuras (transportes y tecnologías de la información y la comunicación) que faciliten las salidas o "corredores de inmigración" pueden contribuir no sólo a la reducción de costes (económicos y personales) asociados al proyecto migratorio, sino también a la reducción del paro, al aumento en los niveles de producción y renta y a la mejora en las condiciones de vida de las personas y familias, migrantes o no. Finalmente, las acciones de ámbito local y regional son imprescindibles para extender los efectos positivos de las migraciones a los trabajadores y trabajadoras menos cualificadas que no hayan emigrado en dichas zonas.

Finalmente, para una mayor coherencia de políticas sería necesaria una mucho mayor y mejor coordinación entre Estados, en la Unión Europea; entre ministerios, a nivel nacional; entre Consejerías, a nivel autonómico; entre concejalías, a nivel local; entre los tres niveles de las Administraciones Públicas y entre éstas, las organizaciones sociales y las empresas privadas, de cara a una potenciación de las relaciones entre las migraciones y el desarrollo. De esta forma, sería necesario adaptar y regular el comercio exterior, primero para que no siga empobreciendo a determinados países, al margen o más allá de cualquier "cooperación". Segundo, para que permita y favorezca incluso el desarrollo del Sur. Y tercero, para que pueda controlarse su impacto en los movimientos migratorios. Por último, cabría recomendar que las asociaciones de migrantes fueran invitadas a participar en el proceso de diseño e implementación de políticas, así como en los procesos de tomas de decisión que puedan afectar a las condiciones de vida reales de las personas y familias migrantes.

En cuanto al "Global Forum on Migration and Development", se plantea el objetivo de identificar formas prácticas y viables de fortalecer las relaciones mutuamente beneficiosas entre migraciones y desarrollo. Para ello, se plantean tres grandes grupos de trabajo. El primero tiene

que ver con el desarrollo del capital humano y la movilidad de los trabajadores, y lo que se plantea es cómo maximizar las oportunidades y minimizar los riesgos. El segundo tiene que ver con las remesas y otros recursos de las diásporas, y se plantea cómo aumentar el volumen neto de las remesas y su impacto en el desarrollo. Y el tercero tiene que ver, directamente, con mejorar la coherencia de las instituciones y las políticas y promover la coordinación y colaboración entre las instituciones (el "partenariado"). Sin embargo, ya en Marzo de 2007, en las sesiones preparatorias, se advertía la necesidad de evitar dos peligros: el primero, la instrumentalización del desarrollo para el control y la gestión de las salidas y entradas de migrantes; el segundo, el planteamiento de la migración como única alternativa para el desarrollo de los países emisores, e incluso como única posibilidad individual o familiar de alcanzar un cierto grado de desarrollo. Todo esto nos da el marco de los planteamientos, materiales y propuestas que van a surgir del Global Forum on Migration and Development, cuyo contenido vamos a presentar muy resumidamente a continuación[60], con independencia de que suscribamos todo o parte del contenido o las formulaciones expresadas por la propia organización del Global Forum y teniendo en cuenta que lo que sigue no es una mera traducción, sino una elaboración propia a partir del contenido del documento citado.

Junto con los movimientos de capitales y de bienes, la movilidad de los trabajadores, tanto de las personas altamente cualificadas como las de baja cualificación, es beneficiosa tanto para los países en desarrollo (emisores) como desarrollados (receptores). Los 90 millones de migrantes actuales que trabajan fuera de sus respectivos países cubren los espacios laborales que quedarían sin cubrir de otro modo en los países ricos, rellenando algunas lagunas críticas del mercado de trabajo en los países receptores. Por otra parte, reducen el desempleo y la presión demográfica en los países menos desarrollados. Las personas migrantes menos cualificadas cubren empleos que los nacionales de los países ricos tienden a rechazar, ampliando la participación de la población de menos recursos de los países menos desarrollados en el empleo y elevando el nivel de ingresos de los trabajadores y sus familias, tanto en el país receptor como en el de origen. Por otra parte, la migración de personas altamente cualificadas puede aumentar los retornos en educación y puede ayudar a aumentar la acumulación de conocimientos y experiencias en los países de origen.

Sin embargo, para los países menos desarrollados, la salida de migrantes altamente cualificados puede tener también impactos negativos en sectores clave para el desarrollo, como la educación o la salud. Algunos países de origen intentan responder a este problema mediante medidas dirigidas a fomentar la permanencia de estos profesionales en su país de origen; a posibilitar la permanente actualización y mejora de las capacidades profesionales; a recuperar mediante incentivos a los profesionales emigrados; y a evitar la subutilización de las capacidades de estos y estas profesionales. Estas estrategias, en los países de destino, adquieren la forma de protocolos vinculantes de reclutamiento "ético" de estos y estas profesionales, y también de una mayor vinculación entre la construcción de capacidades dirigidas al desarrollo de los países de origen y las oportunidades de migración laboral de estos profesionales pertenecientes a sectores "críticos". Sin embargo, junto a los esfuerzos de aquellos países de origen por recuperar sus inversiones en recursos y capacidades humanas y profesionales, muchos países promueven la emigración como estrategia para el desarrollo y forman activamente a sus profesionales para los mercados de trabajo internacionales.

Los acuerdos de trabajo temporal bilaterales pueden ayudar a abrir más oportunidades legales de trabajo en los países receptores y pueden generar un mayor impacto en el desarrollo de los países de origen a través del mantenimiento de las conexiones de los migrantes con sus propios países. Cualquier acuerdo que proteja los intereses y los derechos de las personas migrantes a la vez que cubra las demandas de trabajo en los países receptores será probablemente

[60] Gobierno de Bélgica y Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, "Presentation of the roundtable sessions", Global Forum on Migration and Development, First meeting in Brussels. Disponible online el 3-2-2009 en la página: http://www.gfmd-fmmd.org/en/system/files/PaperVIIEN_0.pdf

el que aporte más beneficio para todas las partes, incluidas las familias que quedaron en el país de origen. En un mercado de trabajo crecientemente globalizado, el sector privado y otros agentes sociales pueden también ayudar a facilitar una inmigración laboral legal, segura y beneficiosa para todos. Esto plantea el reto a los Gobiernos y Administraciones Públicas de trabajar más y mejor en "partenariados" públicos y privados al mismo tiempo que permitan gestionar la migración laboral en beneficio del desarrollo. También está llegando a ser evidente que las políticas que consiguen la vinculación más firme -¿la integración?- de los migrantes con el país receptor son las que les permiten circular más libremente, las que les permiten invertir en o retornar a sus países de origen, o las que les permiten dirigir negocios entre los dos países (de origen y destino). Y allí donde las personas migrantes quieren o necesitan volver a sus países de origen se tienen que ofrecer las condiciones y el apoyo para una reintegración real en términos sociales y económicos y para que dicha reintegración se constituya un nuevo factor de desarrollo de larga duración.

La emigración de personas altamente cualificadas desde los países menos desarrollados a los países más desarrollados ha aumentado de forma más acusada en los últimos quince años que en las décadas anteriores, y a una tasa más elevada que la emigración de las personas con baja cualificación. Aunque las tasas nacionales varían, la emigración de personas altamente cualificadas en el África Subsahariana y en los países más pobres es elevada. Sin embargo, para algunos países el "brain drain" se ha ido convirtiendo de forma creciente en un "brain gain" o en una "asociación de cerebros" a través de las inversiones directas de las personas emigradas en el país de origen; a través de constitución de redes para establecer determinados contactos y generar proyectos; a través de las transferencias de conocimientos, experiencia y capacitación y otras formas de colaboración entre emigrantes y los países de origen. Muchos países, especialmente aquellos que han superado una crisis, están solicitando a las comunidades de emigrantes que ayuden a aliviar situaciones difíciles en los sectores clave de la educación y la atención sanitaria.

Las condiciones para recuperar "talentos" emigrados son las mismas condiciones que ayudan a la permanencia de los mejor capacitados y reducen la "fuga de cerebros". El crecimiento económico, el imperio de la ley y el buen gobierno, incluido el respeto a los derechos humanos, pueden motivar el retorno de muchas de las personas con alta cualificación. Pero políticas flexibles e incentivos, como la investigación especial y la financiación de becas de investigación, también ayudan. Lo mismo ocurre con la regulación del acceso al capital para negocios y empresas; con las leyes favorables a la propiedad privada; con las ayudas para la vivienda, la escolarización y la educación; y con las políticas flexibles sobre banca, préstamos, crédito, aduanas e impuestos. A menudo, el sector privado tiene más éxito al incentivar el retorno y las inversiones de los migrantes cualificados. Los países de destino también pueden ayudar a minimizar la infrautilización de capacidades mediante el reconocimiento, la homologación y la actualización de las capacidades y la formación de las personas migrantes; mediante el establecimiento de procedimientos de reclutamiento "ético"; y mediante la construcción de capacidades para la promoción del capital humano en los sectores clave de mayor salida de cerebros. La coordinación y cooperación público-privada entre Gobiernos, Administraciones Públicas, empresas y organizaciones y agentes sociales, asegura a menudo una mayor adecuación y correspondencia entre los intereses, los objetivos y los resultados.

Por otra parte, la migración laboral temporal puede ser una forma flexible y conveniente para responder a las carencias de trabajadores en los países de altos ingresos a la vez que alivian la presión demográfica y reducen el desempleo de los países en desarrollo, aumentando el impacto positivo de las migraciones en el desarrollo. Además, ayuda a las personas migrantes a mantener su hogar en el país de origen y a retornar sus ingresos y otros recursos, incluidas las capacidades adquiridas, a sus familias y comunidades de origen. La reducción de los costes de la migración para los migrantes de menos recursos puede ayudar a esa migración temporal siempre que se gestione cuidadosamente y siempre que los Gobiernos y las entidades sin ánimo de lucro

colaboren tanto en el reclutamiento en origen como en la inserción laboral, con todas las adaptaciones necesarias, en destino. Es absolutamente clave garantizar las condiciones de trabajo dignas para proteger y posibilitar económicamente la migración temporal. Las políticas y medidas sensibles a la perspectiva de género son fundamentales también para proteger y "empoderar" a las mujeres migrantes, precisamente, porque son las mayores contribuyentes al bienestar de las familias, de las comunidades e incluso de las economías de los países de origen. Los acuerdos de trabajo bilaterales pueden ser instrumentos eficientes para que muchos países establezcan unas relaciones favorables en términos de empleo y de bienestar social, especialmente en relación con los trabajadores migrantes de baja cualificación. Dándoles acceso al mercado de trabajo regular y normalizado, estos acuerdos pueden proteger y garantizar mejor los derechos humanos y sociales de las personas migrantes, capacitándoles como agentes de desarrollo para sus comunidades de origen. También puede apoyar la temporalidad de la migración laboral el hecho de financiar no sólo el viaje de retorno, sino el proceso de reintegración en la sociedad de origen. Y siempre ayuda fortalecer la confianza mutua entre países para la cooperación en otras áreas políticas. Pero todas estas condiciones favorables también pueden conseguirse mediante sistemas unilaterales de inmigración flexibles.

Sin embargo, los agentes sociales no gubernamentales también tienen un papel específico que pueden desempeñar en el fortalecimiento de la contribución positiva de las migraciones laborales temporales al desarrollo. La movilidad laboral global es hoy dirigida mayoritariamente por el sector privado. Por ello, los Gobiernos enfrentan nuevos retos y oportunidades para compartir la gestión de las migraciones con los empleadores y las agencias de captación, selección y reclutamiento. Otros agentes como las Organizaciones No Gubernamentales, las organizaciones internacionales y las redes y asociaciones de migrantes juegan también un papel muy importante en esta cuestión. Muchos países de origen regulan, registran o autorizan a las agencias privadas para que recluten emigrantes laborales y, en algunos casos, para que les informen y preparen, antes de la salida, en el país de origen. Pero una regulación estricta del sector privado no ha evitado determinadas prácticas ilegales y de extorsión, y muchos agentes intermediarios "de pago" realizan actividades a-legales o abiertamente ilegales, como el establecimiento de precios excesivos o, directamente, el abuso y la explotación contra las personas migrantes.

Se puede establecer que la corresponsabilidad y la gestión conjunta entre Gobiernos puede reducir la dependencia de las personas migrantes de determinados intermediarios financieros, protegiéndolas a aquéllas de las prácticas ilegales o abusivas de éstos. De nuevo, los acuerdos bilaterales de empleo han contribuido a que las agencias públicas de empleo adquieran un mayor protagonismo y se asegure, de este modo, una migración laboral más segura y de menor coste a través de la adhesión a las convenciones internacionales de protección de las personas migrantes. Todavía, los agentes privados y no gubernamentales pueden ser más accesibles para las personas migrantes sobre el terreno que las agencias gubernamentales, y pueden jugar un papel específico clave informando y ayudando a los migrantes y optimizando sus potencialidades para el desarrollo. Por eso, los "partenariados" entre los actores gubernamentales, privados y otros no gubernamentales son instrumentos importantes de co-gestión y corresponsabilidad.

La migración circular toma muchas formas, pero describe en último término una situación en la que los migrantes pueden trabajar y establecerse en otros países y circular más libremente entre esos países y su país de origen. Lo que muestran los estudios existentes es que esta situación puede ser beneficiosa para el desarrollo, tanto para los países de origen como de destino, en términos sociales, empresariales, de inversión y otras formas de actividad productiva trans-nacionales. Las políticas y mecanismos que facilitan este tipo de migración pueden incluir un sistema de visados más flexible para las re-entradas; la "portabilidad", de un país a otro, de los seguros, beneficios y/o derechos sociales adquiridos; facilidades para la doble nacionalidad; contratos más duraderos y flexibles. Pero todo esto requiere una mayor vinculación de la migración a la planificación exhaustiva y precisa del mercado de trabajo, tanto en el país de origen como de destino.

Allí donde los migrantes prefieren o necesitan regresar a su país de origen, por ejemplo al final de un contrato de trabajo, las condiciones que deben ofrecerse para posibilitar la vuelta pueden ser tales que beneficien al país de origen a través de la sostenibilidad del retorno, es decir, de la mejor utilización de las capacidades y la experiencia adquiridos en el país de destino en los esfuerzos para el desarrollo en el país de origen. El retorno siempre ha sido un fenómeno natural y voluntario en la migración, pero también hay otras formas involuntarias de retorno. Ambas pueden tener efectos ambivalentes en el desarrollo, particularmente frágil, de las economías, dependiendo del entorno político (de las políticas concretas) en origen y destino. Muchas personas retornadas encuentran dificultades con el empleo, el acceso a la vivienda y al crédito, en la posibilidad de abrir un negocio o para invertir los ahorros acumulados. Se presta poca atención política a estas cuestiones, en parte debido a la falta de experiencia y recursos, y en parte por la falta de conexión entre el retorno de las personas migrantes y el desarrollo.

La solución puede ser un enfoque conjunto que combine una mayor vinculación del mercado de trabajo y la planificación de la inmigración; un régimen más flexible de visas, entradas y obtención de permisos en destino; una mayor cooperación para evitar la migración irregular; una mayor cooperación para la atención de los migrantes retornados a través de incentivos no tanto para el retorno cuanto para un retorno que pueda seguir promoviendo el desarrollo de las comunidades de origen. Estas medidas podrían dirigir la entrada de personas migrantes hacia donde están las necesidades reales de trabajadores, asegurando unos desplazamientos más humanos y protegidos, y cortando la necesidad de migrantes irregulares.

Por otra parte, la migración circular presupone dos hipótesis. La primera, la voluntad de las personas migrantes de "migrar temporalmente" y, por tanto, de salir de su país, de estar un tiempo en el país o países de destino y de volver al país de origen tras ese período provisional o de duración determinada. La segunda, la necesidad demográfica, laboral o económica "temporal" de los países receptores. Y ninguna de las dos puede sostenerse sin más en la situación actual. La desigualdad internacional no sólo permanece en el tiempo, sino que parece aumentar con los años. Por tanto, la diferencia en las condiciones de vida en origen y destino es un factor que apoya la migración permanente y disuade del regreso. Por otra parte, las salidas importantes de población de una misma comunidad o región pueden disuadir del regreso (regreso a dónde, con quiénes y para qué). Pero, además, incluso con un proyecto migratorio inicialmente concebido como temporal, los seres humanos solemos "hacernos de donde vivimos" y, de pronto, la vida cambia, las relaciones con personas concretas nos cambian y nuestro sentido lo encontramos allá donde estamos, con las personas con las que convivimos... Y no sería mala cosa que así fuera. Por otro lado, nuestra necesidad demográfica de que se incorporen a nuestras sociedades personas, hombres y mujeres, jóvenes, no es temporal o, planteándolo con mucha mayor precisión, no lo es a corto plazo. Podría ser, y dependiendo de las entradas anuales, que en los próximos cuarenta o cincuenta años, nuestras pirámides de población se hubieran saneado y equilibrado. De lo contrario, seguiremos necesitando la entrada de personas procedentes de otros lugares más allá de este horizonte temporal. Mientras no asumamos esta realidad, no estaremos ni siquiera capacitados para plantear una gestión adecuada de las migraciones ni, mucho menos, de la necesidad y la urgencia de una integración dirigida a todas las personas residentes en un determinado territorio, con independencia de su nacionalidad, su situación administrativa o cualquier otra circunstancia. De esta necesidad demográfica se derivan directamente la necesidad laboral y económica a las cuales la inmigración da respuesta. Y por lo tanto, la inmigración responde al interés particular de las sociedades receptoras, a nuestro propio interés. Y esta respuesta que da la entrada de personas se traduce en un beneficio directo también para las personas autóctonas y previamente residentes en los países receptores de inmigrantes. Por ello, ni nuestra necesidad demográfica es temporal, no a corto plazo y suponiendo que aceptemos previamente nuestra propia realidad y "gestionemos" adecuadamente nuestra necesidad de población; ni nuestra necesidad e interés laboral ni económico, permiten, sin más, hablar de una migración temporal como modelo mayoritario de migración. Al margen de que

una política migratoria que acentuase sobremanera la circularidad y, por tanto, la temporalidad de la presencia de las personas migrantes, estaría posponiendo y dificultando los procesos de integración, tanto en la población autóctona y previamente residente como en la población extranjera, que no necesitaría realizar ningún esfuerzo de relación e incorporación e integración a las sociedades receptoras, dado que su estancia aquí se plantearía como "provisional".

Las remesas, por otra parte, han atraído paulatinamente un interés creciente en las investigaciones económicas y sobre el desarrollo, así como de las políticas en unos y otros países, durante la última década. Incluso a pesar de la carencia de datos precisos, debida principalmente a la existencia de una gran cantidad de transferencias "informales" (no declaradas o no realizadas a través de los cauces "formales"), está ampliamente admitido que las remesas son una fuente importante de financiación para los países "en desarrollo", no sólo en términos de Producto Interior Bruto o de ratios de exportación, sino también en comparación con otros flujos financieros como la Ayuda Oficial para el Desarrollo y la Inversión Directa Extranjera. Pero más allá de las remesas, las diásporas también llevan a cabo diversas actividades, como las filantrópicas o solidarias, la promoción de capacidades profesionales, etc., que tienen un importante potencial para el desarrollo de sus países de origen.

Las personas migrantes que proceden de países "en desarrollo" realizan transferencias de dinero por todo el mundo, de los países del Norte hacia los del Sur, pero también entre los países del Sur. Estas transferencias de dinero tienen diferentes motivos: la ayuda a familiares, la seguridad social, las inversiones... Estas transferencias, que también pueden suponer una carga para los migrantes, son flujos privados que de los que no pueden apropiarse los Gobiernos, pero cuya influencia en las posibilidades de desarrollo pueden ser apoyadas a través de incentivos e instrumentos diseñados y puestos en práctica por Gobiernos en colaboración con otros agentes privados o sociales. Sin embargo, las remesas no eliminan ni sustituyen la necesidad ni la responsabilidad de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, ni son una alternativa a los esfuerzos de los Gobiernos para el Desarrollo.

Las relaciones potenciales entre las remesas y el desarrollo son numerosas, puesto que benefician directamente al receptor a través del aumento de la capacidad de inversión en educación, consumo, salud, etc.; y puesto que tienen un impacto también directo a nivel macroeconómico, como por ejemplo la mejora de los índices de crédito (capacidad de endeudamiento y seguridad en la devolución de los préstamos). Pero también pueden tener efectos negativos, como la dependencia de los receptores, el aumento de la desigualdad interna en el país receptor, el aumento de la inflación, la subida de los precios, etc. Los beneficios de las remesas para el desarrollo están, sin embargo, condicionados al contexto económico y político en su conjunto.

A la vez que el número de personas migrantes en el mundo ha ido creciendo, las diásporas han aparecido cada vez más como un nuevo agente del desarrollo. Mientras algunos países de origen han establecido relaciones permanentes con sus nacionales residentes en el extranjero, los países de destino están haciéndose más y más conscientes de la importancia de apoyar los proyectos de desarrollo de las diásporas, tanto financieros como no financieros.

Atendiendo a las remesas y a otros recursos de las diásporas, se plantean diversos retos, primero, en diversos niveles de las políticas que abarcan desde la formación de capacidades y la construcción de la confianza, hasta la gobernanza, el desarrollo y la coordinación internacional. Segundo, un amplio rango de colaboradores deben ser implicados para tratar de estas cuestiones, desde las agencias gubernamentales hasta las empresas de transferencias de dinero, los bancos, las agencias que establecen la capacidad de endeudamiento y de devolución de los prestatarios, instituciones de microcréditos, asociaciones de migrantes, ministerios de economía y desarrollo, e instituciones financieras nacionales, regionales y multilaterales, etc.

Desde aquí, la clave para mejorar la transparencia de las remesas mediante el uso de los cauces formales para las transferencias es la reducción del coste de las mismas. El acceso a los proveedores de los servicios financieros y la accesibilidad de éstos, tasas de cambio

diferenciadas y ventajosas para las remesas, la rapidez y seguridad en la recepción de la transferencia y, por supuesto, el coste de la misma son algunos elementos que influyen en la elección de las personas que envían las remesas respecto del cauce utilizado para ello. Están más que reconocidos los beneficios que tiene la reducción del coste de los envíos de remesas para las personas migrantes, sus familias y sus países de origen. Muchas de las propuestas que se han planteado se refieren a aumentar la competencia y la transparencia de los proveedores de estos servicios, así como a abrir los mercados financieros, junto con las recomendaciones para el control de determinados cauces de envío de remesas que podrían ser utilizados para blanqueo de dinero o para financiar el terrorismo.

La formalización de las remesas, es decir, la extensión de los cauces normalizados y formales para el envío de las mismas, también parece ser beneficioso para el desarrollo mediante el aumento de los servicios financieros disponibles tanto para los que envían como para los que reciben las remesas, como también a través de los impactos más amplios en las economías nacionales, desde el momento en que las transferencias por los cauces formales permiten conocer con mayor precisión las estimaciones reales de estos envíos y de ello depende una planificación política más adecuada. Además, las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades muy prometedoras para la reducción del coste del envío de remesas y para el aumento de la formalización de dichos envíos.

Aun así, es necesario abordar cómo aumentar el impacto de las remesas en el desarrollo en el nivel micro. Más allá de la mera formalización, pueden establecerse instrumentos e incentivos desde los Gobiernos, en colaboración con otros agentes privados y sociales, para conseguir que el efecto del ahorro relacionado con la recepción de remesas tenga un alcance mayor que a los meros receptores de las mismas. Estas iniciativas e instrumentos pueden relacionarse con las mismas transferencias, por ejemplo a través de servicios financieros ofrecidos a los receptores bajo la forma de "micropensiones", o intentando movilizar los ahorros generados por las remesas hacia inversiones productivas, ya sean de las personas migrantes, de los receptores o de emprendedores locales. Al establecer estos instrumentos deben tenerse en cuenta algunos elementos específicos como la cuestión del género en el uso de las remesas o en el riesgo de dependencia de los receptores, que puede llegar a ser una dificultad añadida para el desarrollo.

Incluso aunque las remesas son flujos privados por su naturaleza y destinatarios, también tienen un impacto macroeconómico y pueden ofrecer beneficios potenciales al desarrollo. Al prever grandes flujos de remesas, es decir, grandes cantidades de entradas financieras desde el exterior, los Gobiernos pueden llevar a cabo políticas que prevengan sus posibles efectos negativos en la economía nacional (desigualdad, inflación, subida de los precios, etc.) y beneficiarse de estos flujos en el nivel macroeconómico.

Las diásporas pueden, entre otras cosas, contribuir al aumento del comercio y la inversión, así como de las transferencias de tecnología hacia el país de origen. Mientras que el potencial de las diásporas para el desarrollo de sus países de origen está ampliamente reconocido, los gobiernos tanto de los países de origen como de destino se encuentran ante retos similares en la relación con estos nuevos actores. Estos retos tienen que ver con la creación de nuevos instrumentos, la identificación de nuevos interlocutores, o el asegurar las contrapartes de los proyectos de desarrollo en los países o comunidades de origen cuando, por definición, las diásporas no se encuentran en dichos países o comunidades.

La idea de que la migración y el desarrollo están interrelacionados y deben ser abordados en el marco de unas políticas y unas instituciones coherentes ha ganado terreno en los ámbitos políticos en los últimos años. Sin embargo, a pesar de que está aumentando el reconocimiento de que el logro de los objetivos del desarrollo sostenible, incluidos los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, puede apoyarse y fortalecerse mediante una mejor gestión de los efectos positivos de las migraciones en el desarrollo, el hecho es que en el ámbito de las políticas concretas, las migraciones y el desarrollo continúan estando mayoritariamente desvinculados y descoordinados.

Uno de los mayores retos a los que se enfrentan quienes diseñan las políticas, tanto en términos nacionales como internacionales, en estos dos campos es comprender cómo la consideración de las migraciones –y de las causas de las migraciones- puede ser incorporada a las agendas políticas tanto de los países desarrollados como de los países "en desarrollo". Para ello, es necesario comprender mejor las condiciones bajo las cuales las migraciones pueden contribuir al desarrollo, para desde ahí identificar estrategias cuando se diseñan políticas relativas a las migraciones.

Al aumentar la coherencia política e institucional entre las migraciones y el desarrollo se plantea el reto de la "gobernanza", que la Comisión de las Naciones Unidas para la Gobernanza Global ha definido como "la suma de las muchas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes en un proceso continuo a través del cual los intereses, ya sean diversos u opuestos, pueden hacerse compatibles y pueden llevarse a cabo acciones cooperativas". Para ello deben diseñarse e implementarse acciones y estrategias a todos los niveles.

Sin embargo, la coherencia "comienza por uno mismo". Debe fortalecerse la coordinación a nivel nacional y regional, ámbitos en los que diversos ministerios o consejerías están involucrados en las cuestiones relativas a la inmigración y el desarrollo. Y deben reforzarse y ampliarse las consultas y las colaboraciones interinstitucionales (públicas-privadas y privadas-privadas) tanto en el ámbito global, como en el bilateral como en el regional. El éxito de estos esfuerzos depende, sin embargo, de que seamos capaces de identificar mejor los impactos e interrelaciones mutuas que tienen las migraciones y el desarrollo, y de los instrumentos y metodologías usadas a tal efecto.

Esto requiere un mucho mayor esfuerzo en la construcción de capacidades para asegurar que todos los países, especialmente los que se encuentran "en vías de desarrollo", puedan confiar en las instituciones, información y recursos, imprescindibles para lograr estos objetivos. Los primeros pasos en esta dirección han de basarse en una triple vía: primero, que todos los organismos públicos (ministerios, consejerías y concejalías) establezcan la "migración y el desarrollo" como uno de los elementos nucleares de su acción política; segundo, que cada uno de estos organismos establezca una línea presupuestaria correspondiente; y tercero, que se creen y se pongan realmente en funcionamiento cuerpos consultivos interministeriales (y en cada uno de los niveles políticos planteados) para las cuestiones relativas a las migraciones y el desarrollo.

Si estos dos campos, las migraciones y el desarrollo, se plantean conjuntamente, ambos pueden reforzar mutuamente sus objetivos y evitar el establecimiento de agendas que, al competir, sólo puede ser contraproductivas. Pero, para aumentar la coherencia entre las políticas de inmigración y las políticas de desarrollo, se requiere, sobre todo, identificar y corregir los déficits de información y de conocimiento. Los trabajos de investigación empírica y de recopilación de información son elementos cruciales de los que se carece en los debates habituales sobre migraciones y desarrollo. Es imprescindible promover y ampliar, a través de las investigaciones correspondientes, el conocimiento basado en la evidencia para posibilitar una mejor orientación y diseño de las políticas y la toma de decisiones en las áreas de las migraciones y el desarrollo. Por ejemplo, para localizar las necesidades de empleo en los ámbitos internacionales, regionales y nacionales y desarrollar políticas de recursos humanos (formación, capacitación y empleo) adaptadas y específicas para esas necesidades laborales y su localización.

Estos esfuerzos requieren de instrumentos y metodologías que permitan identificar y calcular el impacto mutuo entre migraciones y desarrollo y, más específicamente, que permitan medir con mucha más precisión aquellos elementos que resultan críticos para maximizar los impactos positivos de la migración en el desarrollo y viceversa y para minimizar los efectos colaterales negativos. Los posibles efectos recíprocos, tanto en origen como en destino, son diversos. Dependiendo de si los que migran son hombres o mujeres, tales efectos pueden afectar a los mercados de trabajo, los salarios y el empleo, o incluso incidir en las estructuras socioeconómicas y hasta en las infraestructuras.

Así, los progresos en la medición de los impactos recíprocos de la migración en el desarrollo dependen de tres condiciones críticas:

- fomentar la comprensión de la terminología usada tanto desde "la migración" como desde "el desarrollo": una definición común de los términos y expresiones significativas ayudará en su momento a formular indicadores y modelos apropiados y fiables de recolección de datos e información para evaluar las relaciones de causa-efecto entre las migraciones y el desarrollo, así como otras áreas políticas relacionadas;
- asegurar la comparabilidad entre países tanto de la información obtenida como de los análisis realizados, para promover el intercambio de experiencias y reforzar la coherencia de las iniciativas políticas en todos los niveles;
- de acuerdo con la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de la información misma, es necesario reforzar las capacidades, especialmente de investigación y recopilación estadística en los países "en desarrollo", con el fin de evitar que las recopilaciones de datos fragmentadas y "selectivas" hagan imposible ofrecer una visión adecuada de los retos globales y de los impactos de las migraciones en el desarrollo.

Igualmente, establecer la coherencia entre políticas de migración y desarrollo ya en la fase del diseño y planificación de estas políticas es el primer paso para la coordinación de estas dos áreas políticas en el momento de la aplicación y realización de las mismas. A nivel nacional y, en nuestro caso, autonómico, la coherencia en la planificación y el diseño de las políticas exige a sus responsables que miren más allá de los límites de su sector de actividad. La migración tiene que llegar a establecerse como una cuestión clave en las demás áreas políticas relevantes para el desarrollo y, en particular, necesita ser integrada en los planes de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza, tanto nacionales como autonómicas. Al mismo tiempo, el desarrollo tiene que ser tenido en cuenta en las políticas de inmigración, con el fin de promover oportunidades de "ganar-ganar" (en las que todos ganan) para las personas migrantes y los países de origen y destino. El diálogo es una condición de posibilidad para lograr unas medidas políticas que se refuercen así mutuamente. Por ello, deben establecerse mecanismos y cauces permanentes de consulta entre los distintos sectores de las Administraciones Públicas involucrados en estas cuestiones y, en particular, los relacionados con el desarrollo, los de interior y de relaciones exteriores, los de economía y finanzas, los de empleo y los de bienestar social. Pero también las autoridades locales deben incluirse en cuales quiera sinergias que se planteen. Estas medidas requieren políticas de recursos humanos apropiadas y que puedan establecer las necesidades laborales y las capacidades de los trabajadores en los mercados laborales de los distintos ámbitos y para preparar mejor a los trabajadores y trabajadoras migrantes como parte de la solución a esas necesidades laborales y de los distintos mercados de trabajo. Los países "en desarrollo" suelen carecer de instrumentos para lograr esto, por lo que es necesario, a su vez, desarrollar las capacidades necesarias para obtener esa información y éstas deben lograrse a través de instituciones regionales o colaboraciones internacionales.

Si se formula y se plantea correctamente, este abordaje conjunto de la migración y el desarrollo, también denominado enfoque de "Gobierno en su totalidad" ("whole-of-government"), puede ayudar a crear agendas políticas integradas y coherentes. Pero la coherencia política no sólo es necesaria en el ámbito nacional. La coordinación entre Estados y entre instituciones en el ámbito regional e internacional, también con otros colaboradores no públicos, puede asegurar la consistencia de iniciativas locales con las estrategias y criterios regionales e internacionales.

Finalmente, cabe destacar la importancia creciente de los procesos de consulta internacionales sobre migraciones y desarrollo. Estos encuentros internacionales, y su formalización

a través de los RCP's (Regional Migration Consultation Processes), van extendiéndose y generalizándose en todos los continentes. Se basan en la constatación de que los enfoques meramente nacionales o bilaterales no son suficientes para descubrir los retos de la "gobernanza" de las migraciones internacionales actuales. Estos encuentros internacionales han demostrado su eficacia en el intercambio de información, de experiencias y buenas prácticas y para desarrollar las capacidades necesarias para responder mejor e incluso anticiparse a los retos que plantea la migración. Además, mejorar la coherencia política e institucional en las respuestas a las migraciones y el desarrollo. Sin embargo, estos encuentros se centran con demasiada frecuencia en aspectos técnicos de gestión de las migraciones y, especialmente, el control de fronteras y no incluyen suficientemente otros aspectos imprescindibles como la repercusión y las relaciones de la migración y el desarrollo. En este sentido, el potencial de estos encuentros está todavía infrautilizado. La cuestión es, en la actualidad, cómo lograr que estos encuentros permitan aumentar la coherencia entre las políticas de migración y las políticas de desarrollo. Y, en otros términos, cómo lograr la creciente y permanente coordinación entre las instituciones, públicas y privadas, que se encargan de la atención a las personas migrantes, y las que se encargan de promover el desarrollo, en ambos casos tanto en los países de origen como de destino y entre unos y otros.

PARTE II:

LAS MEDIDAS PARA LA INTEGRACIÓN

Buenas y malas prácticas para la integración

1 LA INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

Desde hace muchos años, las diversas organizaciones internacionales (OIT, ONU, OIM...) han reconocido la especial relación que existe y que ha de existir entre el trabajo de las personas migrantes y su integración en la sociedad del país de destino. De esta forma, la necesidad y la obligatoriedad de disponer de políticas públicas para la protección de los derechos y libertades de los trabajadores migrantes y sus familias, así como para la adecuada integración de éstos, no es una demanda nueva encabezada por ONG's y por otras organizaciones sociales más o menos bienintencionadas. Muy al contrario, tal necesidad viene reflejada en diversos tratados internacionales y la obligatoriedad de su cumplimiento proviene de la ratificación de dichos tratados por la mayor parte de los Estados del mundo. Incluso de su carácter de referentes en estas cuestiones para aquellos países que no los han ratificado.

Así, en el "Convenio relativo a los trabajadores migrantes" de 1949, se establecía ya la necesidad de que los países que lo asumieran facilitasen la salida, el viaje y la recepción de los trabajadores migrantes (art. 4); garantizasen la atención médica de los migrantes y sus familias (art. 5); garantizasen la igualdad con el resto de los ciudadanos, sin discriminación por nacionalidad, raza, religión o sexo, en cuanto a remuneración, subsidios familiares, régimen de horas de trabajo ordinarias y extraordinarias, vacaciones pagadas, limitación del trabajo a domicilio, edad de admisión al empleo, aprendizaje y formación profesional, el trabajo de las mujeres y los menores, la afiliación a organizaciones sindicales y las ventajas de los convenios colectivos, las condiciones de vivienda, y la cobertura de la seguridad social (art. 6); además, todos los Estados que firmaron dicho Convenio, se obligaban a garantizar que las acciones realizadas desde sus servicios públicos de empleo no ocasionaran gasto alguno a los trabajadores migrantes (art. 7), ni en la captación, ni en el traslado del país de origen al país receptor, ni en la colocación de los trabajadores migrantes, ni siquiera en lo que se refiere a los costes administrativos ocasionados por la migración y el nuevo asentamiento en un país distinto del de origen (Anexo II, art. 4). Por otra parte, se exigía a los países firmantes la simplificación de las formalidades administrativas; el establecimiento de servicios de traducción-interpretación; la prestación de cualquier asistencia necesaria durante un período inicial al establecerse los trabajadores migrantes y sus familias; y la protección durante el viaje y la garantía durante el mismo del bienestar de los migrantes y sus familias (Anexo I, art. 6). Este convenio fue firmado por España en 1967.

Sin embargo, este convenio plantea una inmigración controlable; excepcional para el país emisor y para el país receptor; y restrictiva en su procedimiento de "reclutamiento" en el país de origen, y de "introducción" y "colocación" en el país de recepción. No en balde estamos hablando de un convenio elaborado con anterioridad a 1949. Y ya aquí debemos comparar determinados planteamientos restrictivos actuales, tanto en España como en Europa, difícilmente compatibles con una realidad migratoria que es, en términos mundiales, mucho más importante que la de la primera mitad del siglo XX.

En 1955, la OIT adoptó la "Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes". Esta recomendación se dirige a los países menos desarrollados que son emisores de trabajadores migrantes, pero también a los países de tránsito y destino. Insiste en la protección y las condiciones de vida durante todo el viaje, pero introduce como novedad la posible necesidad de una atención previa a la incorporación al empleo en el país de destino, para la aclimatación, no sólo por las diferentes características geográficas entre el país de origen y el de destino, sino también por "las diferentes condiciones de vida en que los trabajadores migrantes puedan tener que trabajar", lo que necesariamente incluye los cambios culturales, lingüísticos, de usos y costumbres y de formas de relación entre personas, y entre estas y las instituciones. Esta Recomendación plantea que "durante el período de aclimatación, es el empleador el que debería sufragar los gastos que requiera la manutención del trabajador migrante y de los miembros de su familia" (art. 9.2). En este sentido, es interesante el desarrollo de la responsabilidad del empleador,

en términos económicos, respecto de diversas necesidades que surgen del hecho migratorio del trabajador y su familia. Resulta, asimismo, muy ilustrativo el acento en que las migraciones pueden tener un efecto "indeseable" para los migrantes y para los países de origen, y no tanto para los países de destino, hasta el punto de que para evitar estos efectos no deseables se propone la disuasión de las migraciones a través de acciones e intervenciones que mejoren las condiciones de existencia y el nivel de vida de la población de las regiones o países de origen. Se plantea, así, la necesidad de promover el desarrollo económico, la formación profesional, la creación de empleo, la gestión racional de los recursos disponibles en cada región, el aumento de la productividad, la mecanización y el desarrollo en todos estos sentidos de acuerdos bilaterales entre los países y comunidades de origen y los países de destino (art. 16 y 17). En cuanto a la protección de los trabajadores en sus lugares de empleo, debe garantizarse la igualdad de los trabajadores migrantes con los demás trabajadores que realizan el mismo empleo (art. 20). Debe garantizarse el alojamiento por cuenta del empleador, mediante ayudas económicas suficientes o por cualquier otro medio, a los trabajadores migrantes, siendo la autoridad competente los responsables de que existan tales garantías en el acceso a una vivienda, así como de que se cumplan, "ejerciendo un control estricto", respecto de las normas mínimas de alojamiento que se hayan establecido, así como respecto de los derechos en este sentido de los trabajadores migrantes que se encuentran en el territorio de su competencia (art. 21 y 22). El mismo control debe ejercerse en el establecimiento de garantías salariales en relación con la cuantía, la periodicidad y el pago efectivo de dichos salarios, excluyendo la posibilidad de reducción de un salario mínimo "por acuerdo entre los empleadores y los trabajadores" y estableciendo las condiciones y los límites de ciertas deducciones del salario por otros beneficios o servicios no obligatorios para el empleador prestados por éste a los trabajadores migrantes (art. 23 al 36). También debe protegerse el principio de oportunidades iguales e igualdad de acceso a todos los empleos, siendo cualquier práctica discriminatoria contraria al orden público y debiendo por ello ser abolida (art. 37 y 38). Entre las medidas encaminadas a promover dicha igualdad están la admisión igual a los medios de formación técnica y profesional; el control para la no discriminación en el acceso a empleos y sectores; el establecimiento de cauces para el acceso, entre los trabajadores menos favorecidos, a empleos semicualificados y cualificados (promoción profesional y laboral); y el establecimiento de procedimientos para que los trabajadores cualificados tengan iguales posibilidades de admisión a trabajos que exijan cualificaciones determinadas (art. 40). Además de insistir en el derecho a la libre asociación y sindicación (art. 41), y de limitar los pagos "en especie" y los "créditos de las empresas a cambio de horas de trabajo y/o con intereses" (art. 42), la Recomendación desarrolla ampliamente las medidas encaminadas a garantizar la seguridad social, la seguridad y la higiene en el trabajo para los trabajadores migrantes. Establece, así, la necesidad de proporcionar indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, asistencia médica a los trabajadores y sus familias, la higiene en el trabajo y la prevención de accidentes y enfermedades profesionales (art. 45 a 47). También se plantea la conveniencia de establecer facilidades para el envío voluntario de fondos a la familia del trabajador que quedó en el país de origen; ofrecer la posibilidad de constituir un peculio o fondo voluntario que recibirá el trabajador al finalizar el contrato de trabajo y que le ayude hasta la incorporación al siguiente trabajo o le sirva para aumentar su bienestar o el de su familia; facilitar las comunicaciones entre los trabajadores y las personas con las que tenía relación en el país de origen; y establecer las facilidades necesarias para que el trabajador migrante pueda cumplir las obligaciones que éste quiera observar y mantener según los usos y costumbres de su país (art. 48). Igualmente, se plantea la necesidad de adoptar medidas que fomenten el ahorro voluntario; que ofrezcan un acceso al crédito a un interés inferior al corriente; promoviendo entre los funcionarios de los servicios públicos que han de atender a los trabajadores migrantes y sus familias el conocimiento lingüístico y cultural que facilite la adaptación de todos ellos a su nueva forma de vida; facilitando el aprovechamiento escolar de los hijos de los trabajadores migrantes; y facilitando que los trabajadores migrantes satisfagan sus aspiraciones

intelectuales, formativas y religiosas. Finalmente, se recomienda dar todas las facilidades para adquirir la nacionalidad del país de destino una vez transcurridos cinco años trabajando y residiendo en él (art. 51). En el mismo sentido, "cuando se considere posible el establecimiento duradero de los trabajadores migrantes en su lugar de empleo o en sus cercanías, deberían adoptarse medidas para alentarlos a instalarse permanentemente" (art. 52.1), como son las facilidades para la reunificación familiar, y "el suministro de viviendas" de tipo y coste adecuados (art. 52.2).

En 1967, España firmó el "Convenio sobre la discriminación en el empleo y la ocupación" de 1958. En este convenio, se establecía como «discriminación» "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación" (art. 1. 1, a). A los efectos de este convenio, los términos «empleo» y «ocupación» incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional como también las condiciones de trabajo, y no sólo la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones (art. 1.3). Por ello, los responsables políticos del empleo y la formación se obligan a formular y llevar a cabo una política tal que promueva realmente la igualdad de oportunidades y de trato en materia de formación profesional, empleo, ocupación y condiciones laborales, con objeto de eliminar cualquier discriminación en cada uno de esos ámbitos (art. 2). Para ello, dichos responsables han de tratar de conseguir la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; han de promulgar leyes y promover programas educativos que traten de garantizar la aceptación y cumplimiento de esta política; han de derogar las disposiciones legislativas y administrativas incompatibles con la no discriminación en cada uno de esos ámbitos; han de cumplir con estos compromisos en el empleo público del que son responsables; han de asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que sean de su responsabilidad; y han de indicar en su memoria anual las medidas adoptadas para aplicar este Convenio y los resultados obtenidos (art. 3). Por otra parte, toda discriminación positiva, es decir, toda medida especial de protección o asistencia a grupos o situaciones determinadas y específicas, no se consideran discriminatorias, puesto que se dirigen, precisamente, a restaurar la igualdad de oportunidades y/o acceso al empleo y la ocupación y a eliminar la discriminación negativa (art. 5).

Con la "Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", de 1965, se pretende eliminar toda forma de segregación o discriminación raciales. Por «discriminación racial» se entiende "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública" (art. 1.1). De nuevo, la discriminación positiva que tenga por objeto "asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron" (art. 1.4). En este mismo sentido, los responsables políticos habrán de tomar cuantas medidas especiales y concretas sean necesarias en las esferas social, económica, cultural o de cualquier otro tipo, para asegurar el adecuado desarrollo y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 2.2). Por este convenio, los responsables políticos se obligan a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente y entre otros, en el ejercicio "del

derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria; del derecho a fundar sindicatos y/o a sindicarse; del derecho a una vivienda digna; del derecho a la asistencia sanitaria, a la seguridad social y a los servicios sociales; del derecho a la educación y a la formación profesional" (art. 5.1.e.i, ii, iii, iv, y v). Todo acto que contravenga la presente Convención y/o que viole la igualdad en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales inherentes a toda persona, independientemente de su nacionalidad, origen étnico o condición administrativa, deberá ser punible y exigible ante los tribunales y otras instituciones públicas una reparación justa y adecuada por los daños causados por cualquier forma de discriminación (art. 6). Asimismo, los responsables políticos se obligan a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención Internacional (art. 7). Esta Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial fue ratificada por España en 1968.

Por otra parte, en las disposiciones complementarias del "Convenio sobre los trabajadores migrantes", de 1975, se establece que todos los Estados que lo ratifiquen se comprometen a respetar los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes sin distinción alguna (art. 1). Además, deberán determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si existen movimientos migratorios con fines de empleo con destino a su territorio o en tránsito por éste, en los cuales los migrantes se vean sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan la normativa internacional y la legislación nacional en materia de derechos humanos y empleo y condiciones laborales (art. 2). Deberán también investigar eficazmente el empleo ilegal de trabajadores migrantes así como establecer las sanciones administrativas, civiles y penales, incluyendo la prisión, para el empleo ilegal de trabajadores migrantes, para la organización de migraciones con fines de empleo abusivo y para la asistencia deliberadamente prestada, con fines lucrativos o no, a tales migraciones, respetando siempre el derecho de todo empleador de establecer la prueba de su buena fe cuando sea objeto de una acción en justicia que resulte de la aplicación del presente convenio (art. 6). Las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores deberán ser consultadas acerca de la legislación y de las demás medidas previstas en el presente Convenio a fin de evitar o suprimir dichos abusos, pudiendo para ello tomar iniciativas a este respecto (art. 7). Un trabajador que haya obtenido alguna vez el permiso de trabajo y residencia no podrá, por el hecho de haber perdido el empleo, perder ni el permiso de residencia ni el permiso de trabajo, debiendo recibir en dicha situación un trato igual que los nacionales en cuanto a las garantías en materia de seguridad en el empleo, obtención de otro empleo y reciclaje o readaptación profesionales (art. 8). En los casos en los que no se hayan respetado los cauces legales de entrada en el país, incluso en los casos en los que la situación no pueda regularizarse, los trabajadores migrantes y sus familias deberán disfrutar de igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios. Y nada impide a los Estados que ratifiquen este Convenio la concesión del derecho a permanecer en él y a ser legalmente empleadas a las personas que residen y/o trabajan de manera irregular en dichos países (art.9). En particular, los responsables de las políticas de empleo deberán tomar cuantas medidas sean necesarias para que los migrantes conozcan la normativa laboral, sus derechos y obligaciones, así como las actividades destinadas a prestarles ayuda efectiva en el ejercicio de sus derechos y para su protección. Deberán derogar toda norma legislativa y toda práctica administrativa que sea incompatible con la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes respecto de los trabajadores nacionales. También deberán

elaborar y poner en práctica, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, una política social que garantice la igualdad de los trabajadores migrantes y sus familias respecto de los beneficios de que disfrutan los ciudadanos del país de que se trate, teniendo en cuenta, además, las necesidades particulares que pudiesen tener estos trabajadores migrantes y sus familias hasta el momento en que su adaptación a la sociedad del país en el que trabajan se haya completado. Más aún: deberán tomar las medidas necesarias y estimular los esfuerzos que realicen los trabajadores migrantes y sus familias para preservar su identidad nacional y étnica, así como los vínculos culturales con su país de origen, incluyendo la posibilidad de que sus hijos reciban enseñanzas para aprender su lengua materna. Y deberán garantizar la igualdad de trato en materia de condiciones de trabajo a todos los trabajadores migrantes que ejerzan la misma actividad, cualesquiera que sean las condiciones particulares de su empleo (art. 12). Tras la consulta a las organizaciones de empleadores y trabajadores, los responsables políticos podrán reglamentar las condiciones para el reconocimiento de las calificaciones laborales adquiridas fuera del país receptor, incluidos los certificados y diplomas obtenidos en el extranjero (art. 14.b).

Finalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1990 la "Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias", que recoge, unifica y desarrolla la tradición de diferentes organismos internacionales en la protección de los derechos de estos trabajadores y sus familias. Esta convención no ha sido ratificada por España ni por ninguno de los países de la Unión Europea.

Si los tratados anteriores sólo incluían o tendían a incluir exclusivamente a los trabajadores en situación administrativa regular en cada país, es decir, con permiso de residencia y trabajo en vigor, la presente Convención es aplicable "a todos los trabajadores migrantes y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición". Además, los términos de la presente convención son aplicables durante todo el proceso migratorio, desde la preparación para la migración hasta la residencia permanente en el país de destino o el regreso al país de origen (art. 1). Por otra parte, se entiende como "trabajador migrante toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional" (art. 2.1). Y aquí se trata de trabajo efectivo, que puede adoptar distintas formas, pero no sólo del trabajo bajo contrato formal autorizado legalmente. De la misma forma, se consideran "familiares" tanto a las personas casadas con la persona trabajadora migrante y a sus hijos e hijas, como a todas aquellas personas con las que ésta mantenga una relación que "produzca efectos equivalentes al matrimonio" y a todas las personas a su cargo que sean reconocidas como familiares en los países de que se trate.

La amplitud y la apertura tanto de las definiciones como del rechazo a cualquier motivo de discriminación, impiden, de hecho, la justificación de cualquier tipo de discriminación y exclusión de los trabajadores migrantes y sus familias y plantean la exigencia de la igualdad de derechos y trato que cualquier otro trabajador nacional o extranjero, independientemente de la nacionalidad y la situación administrativa (art. 7). En este sentido, se rechaza el uso de los términos de trabajadores o inmigrantes "ilegales" para pasar a hablar de trabajadores indocumentados o en situación irregular (art. 5).

Los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familiares, que habrán de traducirse en medidas concretas que garanticen su eficacia y en medidas de control de las violaciones o incumplimientos de los mismos, establecen con claridad los derechos de las personas y las familias y distinguen las detenciones y los procedimientos judiciales y penales correspondientes a delitos tipificados como tales en el ámbito penal, de las situaciones correspondientes a la situación de los migrantes por el hecho de ser tales, en las que deben recibir un trato completamente diferente de las primeras. De acuerdo con ello, un trabajador migrante y sus familiares, cuando no han cometido ningún delito penal, deben ser tratados de la misma forma

que cualquier persona nacional del país de que se trate, y deberán tener las mismas garantías jurídicas y procesales. Asimismo, disfrutarán de las mismas condiciones laborales y en los mismos términos que los trabajadores nacionales, ni siquiera "a causa de irregularidades en su permanencia o empleo" y "los empleadores no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades" (art. 8 al 35 y, en especial, el art. 25.3). Todos los derechos enunciados en esa Parte Tercera de la Convención se aplican tanto a los migrantes documentados como a los indocumentados, sin excepción alguna. Es evidente, como para cualquier otra persona, que los derechos enunciados quedan sometidos a las leyes, con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, los derechos y libertades de los demás, y que tales derechos deberán ser congruentes entre sí.

Sin embargo, todavía esta Convención reconoce algunos derechos a los trabajadores migrantes documentados que no atribuye a los trabajadores migrantes indocumentados o cuya extensión a los mismos deja al arbitrio de cada gobierno particular. Para valorar adecuadamente este hecho, hemos de tener presente que la presente Convención data de 1990, hace ya diecisiete años, y que en los últimos cinco años la situación de las migraciones ha cambiado radicalmente, al menos, en lo que se refiere a la migración laboral que llega a los países desarrollados. Por ejemplo, en los años 90 y realmente hasta la actualidad en algunos ámbitos o instituciones internacionales, la migración laboral se entendía casi exclusivamente en términos de una migración "de ida y vuelta", en que los trabajadores migrantes trabajaban un tiempo en los países de destino y después volvían a sus países de origen. Como veremos más adelante, la situación ya no es ésa, ni en lo que toca a las migraciones, ni en lo referente a las expectativas de los trabajadores migrantes, ni en las necesidades de los países receptores de emigración, como España y la propia Comunidad Valenciana.

2 DE LA INTEGRACIÓN COMO INSTRUMENTO LABORAL A LA IN TEGRACIÓN COMO OBJETIVO SOCIAL Y POLÍTICO

Una de las razones por las que muchos países europeos han tendido a rehusar la ratificación de algunos tratados internacionales y, en particular, los dos últimos a los que hemos hecho referencia en el apartado anterior, ha sido la propia pertenencia a la Unión Europea. Aunque algunos países han ido ratificando individualmente estos tratados. Y, en cualquier caso, los tratados internacionales de los organismos citados (ONU, OIT, OIM...) deben obligar igualmente a la Unión Europea y han de constituirse como referencia para las políticas internas y efectivas dentro de la propia Unión Europea.

En todo caso, en Noviembre de 2004, la Comisión de Justicia e Interior de la Unión Europea estableció y promulgó los Principios Básicos Comunes para la Integración de los inmigrantes en Europa. Estos principios tienen una triple finalidad:

- Son promulgados para asesorar a los Estados miembros en la formulación de políticas de integración, estableciendo un marco mínimo común de lo que debemos entender por "integración de los inmigrantes" y de los contenidos que debemos incluir en dicha "integración";
- Pretenden mostrar cómo la interacción y la relación entre los distintos agentes sociales y los diferentes niveles de gobierno (local, regional o autonómico, nacional y europeos) puede contribuir al desarrollo y la ejecución de las políticas de integración; y
- Quieren servir a la propia Comisión Europea para reflexionar, especialmente a través del conocimiento y los aprendizajes compartidos, acerca de los mecanismos y las políticas necesarias para apoyar los esfuerzos políticos dirigidos a la integración.

Con esta triple finalidad, los principios básicos comunes sobre la Integración de los inmigrantes son[61]:

1. La integración es un proceso dinámico de doble dirección en la mutua adaptación entre los inmigrantes y los residentes de los Estados miembros.

2. La integración implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea.

3. El empleo es un elemento clave en el proceso de integración.

4. El conocimiento básico de la lengua de la sociedad receptora, así como de su historia e instituciones, es indispensable para la integración.

5. Los esfuerzos en la educación y la formación son de máxima importancia para posibilitar que los inmigrantes tengan éxito y sean más activos [en el proceso de integración].

6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones, así como a los bienes y servicios públicos, en igualdad de condiciones a los ciudadanos de la sociedad receptora y sin discriminación alguna, es un fundamento esencial de la integración.

[61] Estos principios se tradujeron en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, bajo la forma de una "Agenda Común para la Integración de los inmigrantes en Europa".

7 ■ La relación e interacción frecuentes entre los inmigrantes y los ciudadanos de las sociedades receptoras es un mecanismo fundamental de la integración.

8 ■ Las prácticas de las diversas culturas y religiones, tal y como se recoge en la Carta de Derechos Fundamentales, deben ser garantizadas.

9 ■ La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas de integración, especialmente en el nivel municipal, facilita su integración.

10 ■ Las políticas y medidas de integración deben formar parte de todas las agendas políticas relevantes y de todos los ámbitos y niveles de gobierno.

11 ■ El desarrollo de objetivos claros, así como de indicadores y mecanismos de evaluación para ajustar las políticas, para evaluar su desarrollo y para hacer más efectivo el intercambio de información, es también una parte importante del proceso de integración.

Los instrumentos para facilitar las políticas de integración en los Estados miembros fueron: el establecimiento de Puntos Nacionales sobre la Integración; la creación de una página web sobre la integración en Europa; la implicación de las organizaciones y agentes sociales como condición del éxito de las políticas de integración; la elaboración de los informes anuales sobre la inmigración y la integración en Europa; y la elaboración paulatina de diversos Manuales sobre la Integración de los inmigrantes residentes en la Unión Europea.

Estos últimos tienen tal importancia que, necesariamente, hemos de recoger los dos Manuales que han aparecido hasta la fecha. El primero es el "Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales", de 2004, y su segunda edición, de Mayo de 2007.

El punto de partida de la Comisión Europea es bastante claro y acertado:

"Ante la perspectiva de una población [europea] que envejece y disminuye, el aumento de la inmigración hacia Europa en los próximos años es probable y, al mismo tiempo, necesaria. La integración de los inmigrantes es fundamental para la cohesión social y el desarrollo económico. Para que los inmigrantes sientan que forman parte de nuestra sociedad, debemos tratarlos justamente y asegurarnos de que cuentan con las herramientas apropiadas para que la participación sea plena. La integración es un proceso continuo y bidireccional que se basa en los derechos recíprocos y las correspondientes obligaciones tanto de los inmigrantes como de la sociedad de acogida"[61].

Efectivamente, el punto de partida debe ser tanto nuestra creciente necesidad de que entren personas en la Unión Europea para quedarse, no de forma temporal, y tener hijos e hijas que se queden con nosotros; como la previsión razonable de que la confluencia de nuestra evidente necesidad demográfica[62] y económica, con los múltiples factores que constituyen un "efecto expulsión"[63] de no pocos países y zonas geográficas, haga permanecer e incluso aumentar los flujos migratorios hacia nuestros países. El único matiz que cabe hacer es la separación entre "los inmigrantes" y "nuestra sociedad", que no se corresponde con la realidad actual, y mucho menos

[61] Comisión Europea, "Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales", Ed. Unión Europea, Bruselas, 2004.

[62] Equipo CeiMigra, "Anuario CeiM 2006. Los inmigrantes en la Comunidad Valenciana", Ed. Fundación CeiMigra, Valencia, 2007, páginas 192-195.

[63] Equipo CeiMigra, "Anuario CeiM 2006. Los inmigrantes en la Comunidad Valenciana", Ed. Fundación CeiMigra, Valencia, 2007, páginas 170-171 y Anuario 2007.

con la de un futuro bien próximo: nuestra sociedad ya ha cambiado e incluye igualmente a personas de diferentes nacionalidades, culturas, religiones y etnias. Pero se trata de una sola y misma sociedad en la que no podemos ni debemos, en aras de esa misma y necesaria "integración", mantener la separación entre un "nosotros", más o menos mítico y añorado, pero irreal, y un "ellos" que ya forma parte permanente del "nosotros" en que consiste la sociedad que ya es "de todas" las personas que residimos en ella y que, de una u otra forma, convivimos en ella.

Igualmente, la Comisión Europea adopta un punto de vista "práctico" al establecer la "integración" como sinónimo de "autonomía" o "autosuficiencia". Cada Gobierno debe intentar, por tanto, que "los inmigrantes puedan ser autónomos en lo relativo a la vivienda, el trabajo, la educación, las redes sociales y la participación en la sociedad". De hecho, el acceso al mercado de trabajo, las competencias lingüísticas y la adquisición de un nivel de estudios y de competencias profesionales suficientes constituyen los objetivos más importantes para una buena integración. Paralelamente, las desigualdades en las condiciones laborales y en el acceso a determinados empleos, la escasez y la mala calidad de las viviendas, y la concentración de inmigrantes en los barrios pobres o deteriorados socialmente, además de ser contrarios a esa "buena integración", son situaciones consideradas como problemáticas para todos los Estados miembro de la Unión Europea[64].

Sin embargo, la integración no sólo se refiere a condiciones materiales de vida, cuya importancia es indudable e incuestionable, sino también a las relaciones humanas y sociales. La integración tiene, en este sentido, una dimensión personal, en cuanto a las actitudes de cada persona respecto de las demás y, de modo particular, respecto de las "diferentes"; tiene que ver con las relaciones que cada persona puede establecer y, de hecho, establece con las demás; y tiene una dimensión social, en cuanto a las actitudes y relaciones de las personas hacia las instituciones sociales (Administraciones e instituciones públicas, empresas, organizaciones sociales...) y de estas instituciones hacia las personas concretas y, de modo especial, hacia las personas de determinados grupos sociales. Pero hemos de fijarnos que, desde aquí, la integración de los inmigrantes ya no es una cuestión referida exclusivamente a lo que tienen que hacer los inmigrantes respecto de las personas e instituciones del país de destino, sino que dicha integración depende tanto de unos como de otros a través de las relaciones que se den entre todas las partes. Sólo así pueden promoverse las experiencias personales de identificación con una sociedad más o menos diferente de la de origen y de sentido de pertenencia a ella, sin las cuales no se puede hablar realmente de "integración". De aquí la importancia de la plena participación en la vida cívica, cultural y política de las personas inmigrantes en las sociedades en las que viven. Y de ahí también la constatación de que "las distintas dimensiones de la integración están interrelacionadas, por lo que los resultados obtenidos en un ámbito refuerzan los de otros"; y las deficiencias, los problemas y las indecisiones en un ámbito retrasan el avance o impiden los logros de los demás. En este sentido, la influencia del empleo y de las condiciones laborales en las posibilidades de integración, como en la repercusión en todas las demás áreas de la vida personal y familiar, es evidente[65].

Por tanto, es necesario diseñar, ejecutar, evaluar y corregir, primero, programas "de introducción" o de acogida para los recién llegados, que pueden ser necesarios durante varios años y con diferentes niveles de capacitación, en los que, a través de un acompañamiento personalizado, se ofrezca una capacitación lingüística y un conocimiento extenso y profundo de la sociedad a la que se incorporan los inmigrantes. Estos dos elementos se constituyen en condición de posibilidad para la eficacia y el desarrollo de los demás factores de integración. Además, es necesario desarrollar medidas que garanticen la igualdad entre las personas que conviven en un mismo territorio para desarrollar la imprescindible cohesión social.

[64] Comisión Europea, "Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales", Ed. Unión Europea, Bruselas, 2004, pág. 11.

[65] Comisión Europea, "Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales", Ed. Unión Europea, Bruselas, 2004, pág. 11.

La necesidad de adquirir unas determinadas competencias es doble. Por una parte, y como ya hemos señalado, estas competencias y capacitaciones son necesarias para los que se incorporan a una sociedad distinta a la suya de origen; pero por otra, son también, y en la misma medida, una necesidad real y estratégica de la sociedad que los recibe por cuanto de ello dependen las posibilidades de desarrollo económico, el bienestar y/o los conflictos presentes y futuros de dicha sociedad. Por esta razón, la necesidad de que las personas migrantes adquieran unas determinadas competencias y capacitaciones debe ir acompañada de unos mecanismos que les permitan adquirirlas, de posibilidades reales para utilizarlas y de garantías efectivas que eviten las dificultades en el acceso y en la aplicación de dichas competencias y capacitaciones. Pero no sólo eso. La misma sociedad y sus instituciones, y por lo tanto, las personas e instituciones valencianas deben abrirse de manera activa y decidida a todos los inmigrantes que residen en la Comunidad Valenciana, porque "no concierne sólo al inmigrante el adquirir unas competencias, sino también a los poderes públicos y las fuerzas de la sociedad el asegurarse de que existan amplias oportunidades de participación sobre una base de igualdad y de ausencia de discriminación"[66]. Por ello, la integración "es un proceso en el que se establece una estrecha colaboración entre diferentes niveles de la Administración Pública y de agentes no gubernamentales, como empresarios, sindicatos, organizaciones religiosas, la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes, medios de comunicación y ONG's que ayudan a inmigrantes. (...) La integración es una responsabilidad común en la que intervienen muchas partes"[67].

Por ello, el "Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales" de 2004 termina planteando lo siguiente:

> *"La participación activa de los inmigrantes depende de que sus derechos y obligaciones se vayan equiparando progresivamente a los de los ciudadanos nacionales. El acceso a las instituciones, los servicios y los medios de participación ciudadana crea las condiciones necesarias para que los inmigrantes ejerzan su ciudadanía activa. La apertura de la vida asociativa, desde los clubes deportivos hasta los partidos políticos, es decisiva para los resultados del proceso. Es necesario que organizaciones de todo tipo den visibilidad a las realidades interculturales aplicando políticas de igualdad de oportunidades, dando trabajo a inmigrantes en todos los niveles y cooperando con asociaciones de inmigrantes. Estas últimas son igualmente interlocutores esenciales en el ejercicio de un gobierno participativo. Las decisiones políticas, especialmente en el nivel local, afectan de manera importante a los residentes no nacionales, quienes pueden participar por medio de diversos mecanismos de consulta. Al mismo tiempo, se puede alentar a los inmigrantes a que adquieran la nacionalidad"*[68].

Tres años después, en la segunda edición del Manual, publicada en 2007, el hecho de que la integración no es sólo "cosa de los inmigrantes", lleva al Comisario Europeo y Vicepresidente de la Comisión Europea a afirmar la necesidad de fomentar **el diálogo y la participación entre los inmigrantes y los ciudadanos europeos**, único camino para que unos y otros nos conozcamos mejor, eliminando así "las nefastas «barreras de desconfianza»".

Otro acento del Manual de 2007 es la necesaria **municipalización** de las medidas, pues son los municipios y los servicios públicos que desarrollan su actividad a nivel local el nivel de la Administración Pública más cercano a la vida cotidiana de todos los residentes en cada municipio. Otros factores que influyen en los procesos de integración de las personas migrantes que

[66] Comisión Europea, "Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales", Ed. Unión Europea, Bruselas, 2004, pág. 12.

[67] Ibid.

[68] Comisión Europea, "Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales", Ed. Unión Europea, Bruselas, 2004, pág. 13.

se instalan y residen y trabajan en Europa son la **ciudadanía activa desde y para la convivencia**; la **complejidad** y la **heterogeneidad** de situaciones, no sólo relativas a las personas migrantes, sino también a las administraciones públicas y a las relaciones de éstas con la sociedad civil y las organizaciones sociales; el hecho de que se trata de procesos a largo plazo, no lineales ni meramente acumulativos. "Las sociedades europeas necesitan convertirse en «sociedades de aprendizaje»", que han de familiarizarse "con nuevos tipos de interacción y comunicación y con grupos nuevos y distintos de personas, incluidos los emigrantes y los refugiados".

En el Manual de 2007, más que preguntarse acerca de "qué es la integración", se establecen dos procesos que "son críticos para mejorar la integración de los inmigrantes: la supresión de las desigualdades y la adquisición de competencias". De esta forma:

> *"El hacer frente a las desigualdades en la vida económica, la educación y otras áreas es una tarea que deben afrontar todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, aunque los responsables en la elaboración del marco legislativo tienen una responsabilidad especial. Los elementos de la «ciudadanía cívica», como por ejemplo la seguridad de la vivienda, el apoyo a la vida familiar, la facilidad del proceso de naturalización y la no discriminación, revisten una importancia capital, puesto que son conceptos asociados con el término de ciudadanía social: participación, movilidad social y servicios personalizados. Estos conceptos pueden ponerse en práctica fijando normas a escala nacional y europea, estableciendo códigos de conducta para las prácticas administrativas y suprimiendo los obstáculos legales innecesarios. La adquisición de competencias, el segundo reto, se dirige a la población global, incluidos los inmigrantes, e insta a cada individuo a seguir un proceso de formación continua. La adquisición de la lengua forma parte de esta tarea, al igual que la educación y la formación continua. En un cierto plazo, los individuos no sólo adquieren nueva información, sino que también desarrollan la capacidad de aprender: «aprender a aprender». La capacitación también refuerza el conocimiento, y viceversa. Los individuos no son los únicos en beneficiarse de unas competencias cada vez mayores. Las organizaciones también contribuyen a su propio desarrollo y al proceso de integración adquiriendo conocimientos interculturales, ya sean pequeñas o grandes, profesionales o de voluntariado, presenten un carácter general o estén orientadas hacia los inmigrantes. Al adaptarse constantemente a su entorno y a las realidades cambiantes de una sociedad diversificada, se convierten «en organizaciones de aprendizaje» que refuerzan la cohesión social en las sociedades de las que forman parte. (…) la supresión de las desigualdades, la adaptación de los servicios a una base de clientes diversificada y la modificación de las prácticas organizativas pueden generar tensiones. Los residentes inmigrantes y no inmigrantes pueden considerar que tienen intereses que compiten, y que en el proceso de integración hay perdedores y ganadores entre los distintos grupos de inmigrantes y la población nativa. Las sociedades que se enfrentan a la diversidad precisan vivir con este potencial de conflicto y aprender a resolver las diferencias a través de la mediación y la negociación. El compromiso de participación en estos intercambios puede fomentarse mediante la interacción y los contactos personales. Los canales abiertos de comunicación constituyen la base para el diálogo y la cooperación continuos"*[69].

A partir de estos planteamientos los dos manuales plantean cómo abordar la integración de las personas migrantes desde la diversidad de políticas públicas específicas (empleo, formación, educación, sanidad...) de manera que todas ellas promuevan y favorezcan esa integración que "no es cosa de inmigrantes", sino que afecta a todos y cada uno de los grupos que formamos parte de una misma y única sociedad.

[69] Comisión Europea, "Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales", Ed. Unión Europea, Bruselas, 2007, págs. 8-9.

3 PRIMER MANUAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EUROPA

Así, el Manual de 2004, en sus dos primeros capítulos, que son los que más nos interesan para el presente trabajo, recomienda desarrollar los siguientes programas[70]:

- **PROGRAMAS DE INTRODUCCIÓN:** se plantea como una inversión para el futuro, tanto para la persona migrante como para la sociedad. Para el primero supone el punto de partida que le permite adquirir unas competencias indispensables para hacerse autosuficiente; para la sociedad, es fundamental que los nuevos ciudadanos adquieran la mejor preparación posible que les capacite para contribuir a ella, tanto desde el punto de vista profesional como humano.

Un ejemplo de programa introductorio procede de la ciudad de Gante (Bélgica), que dispone de un servicio municipal de integración, financiado por el ayuntamiento de la ciudad y, en gran parte, por la Comunidad Flamenca (dentro de los apartados de política urbana e integración). Su programa de recepción aplica la legislación flamenca (de 2003, en vigor desde el 1 de abril de 2004) que exige cursos introductorios para miembros de la familia recién llegados, inmigrantes regularizados, refugiados reconocidos, víctimas del tráfico de personas y menores. La legislación contempla asimismo a los solicitantes de asilo que hayan llegado a la fase de tramitación de su solicitud en la que ésta es examinada detenidamente. Para algunos grupos los cursos de introducción son obligatorios. El programa incluye clases de neerlandés (hasta 1.200 horas repartidas en cuatro niveles, 120 impartidas en el propio centro) y 75 horas de clases de «orientación social». Estas últimas constan de módulos sobre cuestiones prácticas y administrativas y ofrecen información sobre cómo acceder a actividades culturales y sociales. En Gante se imparten en turco, árabe, francés, inglés, ruso, español, persa, albanés y somalí, además de en neerlandés. La ciudad intenta además, en colaboración con otras entidades, ofrecer un programa de recepción individual «a medida», que incluya orientación en materia de empleo, educación y formación. En estos momentos siguen el programa introductorio unos 500 adultos recién llegados.

Estos programas de introducción o acceso a la sociedad receptora deberían ofrecer cursos en varios niveles, empleando modelos diferentes y diversos métodos didácticos con el fin de facilitar una formación lingüística adecuada para las personas migrantes, que tienen diversos niveles de estudios, diferentes conocimientos del país, las costumbres y la lengua.

Hemos de tener presente que la normalización de los cursos y de sus correspondientes acreditaciones o certificados es de suma importancia, puesto que si éstos responden a un modelo conocido por los empresarios y otras instituciones educativas, podrán servir a los participantes para acceder a nuevas oportunidades laborales o de formación. Esta normalización debe traducirse tanto en los contenidos como en los métodos didácticos de los cursos.

Las mejores prácticas apuntan a un diseño flexible de los cursos de introducción o acceso a la sociedad receptora, cursos que deben contemplar tanto la enseñanza lingüística como la participación en el mercado de trabajo, en lugar de seguir modelos estrictamente secuenciales de aprendizaje de la lengua, formación

[70] Dada la importancia del documento como orientación de todas las políticas europeas nacionales para la integración de los migrantes, recogemos casi íntegramente el contenido de los dos primeros capítulos, si bien hemos cambiado ligeramente el orden y aclarado algunos conceptos con el propósito de hacer más clara su lectura. N. de la Fundación CeiMigra.

profesional y educación superior. Conviene que los cursos combinen la formación lingüística y profesional y que validen, que den reconocimiento y/o homologación, a la preparación previa de las personas migrantes.

El proyecto finlandés ESPECIMA, financiado por el FSE, va dirigido a los inmigrantes que poseen un título académico u otra titulación superior. La finalidad del proyecto es detectar especialistas motivados, determinar su nivel de conocimientos prácticos y colocarlos en empresas y otras entidades finlandesas. Algunas medidas que esto lleva consigo son el reconocimiento de títulos, la formación continua y la adquisición de cualificaciones, así como la constitución de redes.
La financiación del Gobierno sueco en 2003 se dirigió hacia la formación laboral para personas que poseían estudios superiores extranjeros en áreas en las que faltaba personal (personal médico y sanitario, profesores, técnicos y científicos), así como formación de enfermería para inmigrantes desempleados. La finalidad de esta última era responder a la necesidad de trabajadores bilingües en el campo de la atención primaria y el cuidado de personas mayores.

Además, para una mayor eficacia y eficiencia de los recursos públicos asociados a estos programas de introducción y acceso a la sociedad receptora, las acciones deben reunir una serie de características particulares:

- La evaluación dinámica de la preparación de los recién llegados, que valore distintos tipos de experiencia y no se base tanto en criterios formales, es muy útil para validar la experiencia y los conocimientos obtenidos en el país de origen.

- Los cursos a tiempo parcial, a distancia o por vía electrónica y otros modelos similares permiten a los participantes continuar con los programas de introducción a la vez que ocupan un puesto de trabajo.

- Los municipios contiguos pueden ampliar y diversificar los cursos que ofrecen, optimizando los recursos invertidos y reduciendo el coste que cada uno debe asumir, si comparten entre ellos la responsabilidad y ofrecen un plan intermunicipal de programas de introducción o acceso a la sociedad receptora. También posibilita que los participantes vivan en un municipio y reciban formación o trabajen en otro, evitando así la pérdida de contacto con familiares o redes en caso de traslado.

- Conviene que los cursos y programas de introducción y acceso a la sociedad receptora transmitan el mensaje de una sociedad "de acogida", que incentiva al recién llegado para que éste se sienta responsable por la comunidad en la que va a vivir. Para ello, aparte de la lengua, los cursos de introducción y acceso a la sociedad receptora subrayan la importancia de la «orientación social» y de transmitir a los inmigrantes unos conocimientos sobre el funcionamiento y los valores de la sociedad. Los cursos pueden abarcar los fundamentos constitucionales, como son el respeto por los derechos humanos y la democracia, el funcionamiento del sistema político, incluidas las oportunidades de participación política y participación en la sociedad civil, y las orientaciones relativas a la igualdad entre los sexos y los derechos de la infancia. Familiarizar a los participantes con los sistemas de atención sanitaria, educación y protección social del país, así como con las costumbres nacionales. Las clases sobre ciudadanía previstas en el Reino Unido incluirán información sobre

cómo obtener servicios y cómo acceder al mercado de trabajo, conocimientos de los diferentes grupos culturales y congregaciones religiosas que existen en el país y conocimientos sobre las normas que rigen en la sociedad. Pero hay que tener en cuenta y ser muy honestos con ello, que en lo que respecta a los valores, también la población autóctona, española y valenciana en este caso, presenta una gran diversidad de valores y comportamientos, y que no siempre vive conforme a las normas que se explican a los inmigrantes.

- Debe existir un equilibrio entre lo que piden los gobiernos a los recién llegados y la continua disponibilidad y calidad de los programas introductorios. Aunque el formato de los cursos introductorios y el número de horas previstas varían de unos países a otros, los cursos suelen requerir una cantidad considerable de recursos y de capacidades administrativas. Así ocurre, sobre todo, cuando se pretende que los programas se adecúen todo lo posible a las competencias y las necesidades individuales. Además de proporcionar las clases, los gobiernos ofrecen una ayuda económica a los participantes durante los programas de orientación a tiempo completo. Con frecuencia, el objetivo es proporcionar una forma de compensación que se parezca en lo posible a un salario. Incluso los programas introductorios de alcance más modesto implican siempre la asignación de recursos. Las listas de espera son un problema habitual y a los asistentes potenciales no siempre se les puede asignar una clase.

En Dinamarca, por ejemplo, el programa de introducción es gratuito, y los inmigrantes o refugiados que no tengan el sustento asegurado mediante el trabajo o la familia tienen derecho a recibir un subsidio de introducción. El programa de tres años incluye clases de danés, clases sobre la cultura y la sociedad danesas y activación laboral, y comprende un mínimo de 37 horas semanales por término medio. En Suecia, el período de introducción generalmente dura hasta dos años e incluye una media aproximada de 525 horas de clases de lengua sueca y preparación para participar en el mercado laboral. En Finlandia, ahora se prevé ampliar el período de integración a más de tres años para determinados inmigrantes, como personas enfermas, madres de niños pequeños, personas con necesidades de alfabetización y algunos jóvenes.

- Todavía no hay, en 2004, evidencia alguna que permita recomendar la extensión de la obligatoriedad de los cursos, bien a través de un sistema de incentivos (económicos, de acceso a la regularidad administrativa o a la nacionalidad...), bien a través de sanciones.

En Francfort, un curso lingüístico de 600 horas va precedido de 40 horas de orientación por la ciudad. Ello incluye un viaje en metro, una caminata por la ciudad y una visita a un centro administrativo municipal, además de información sobre las instituciones y sobre el ordenamiento jurídico alemán. El curso se hace en ocho lenguas y es impartido por inmigrantes ya establecidos.

Muchos países han creado manuales para los inmigrantes. Por ejemplo, el «Manual sobre los derechos de los inmigrantes en Irlanda», publicado por el Consejo de Inmigración irlandés. Este manual intenta proporcionar información para grupos de inmigrantes y para todo tipo de organismos públicos, entidades privadas y organizaciones no gubernamentales que están en contacto con ellos. El manual ofrece una visión de conjunto de la legislación aplicable, distinguiendo varios grupos: trabajadores migrantes, empresas y autónomos, estudiantes internacionales, familiares de inmigrantes y ciudadanos irlandeses, visitantes, personas a las

que se les ha dado permiso de estancia, padres y hermanos de niños que son ciudadanos irlandeses, y personas que residen en el país sin permiso. Se tratan los derechos de cada uno de estos grupos y, en un anexo, se dan las direcciones de organismos y entidades pertinentes.

- Los contenidos que tienen que ver con los valores y la ciudadanía activa en la sociedad receptora varían mucho en cuanto al número de horas (extensión); los horarios a los que se ofrecen; el carácter presencial, a distancia u online; su inclusión o no en la formación profesional o en la lingüística; la adaptación a determinados grupos específicos (étnicos, nacionales o religiosos) y los materiales que se ofrecen a las personas migrantes.

- Por otro lado, aparte de los programas de introducción extensos que se ofrecen sólo a determinadas categorías de recién llegados, acostumbran a proporcionar un nivel adecuado de asistencia introductoria a otros grupos de inmigrantes, de forma que se da estabilidad, continuidad y consistencia al propio proceso de incorporación a la sociedad receptora.

- Existe todavía, en 2004, una gran división entre los programas públicos y los realizados desde las organizaciones sociales en cuanto a la inclusión o no de los inmigrantes indocumentados, si bien es cierto que determinados países no hacen distinción entre unos migrantes y otros en el acceso a los cursos o flexibilizan en la práctica lo que no determina estrictamente la legislación.

- Una forma de establecer políticas inclusivas de incorporación a la sociedad receptora ha sido tradicionalmente la coordinación entre las entidades públicas y las organizaciones sociales y la delegación, con financiación pública, de la inclusión de las personas indocumentadas a través de las organizaciones sociales. No obstante, dado el peso de la población migrante indocumentada en toda Europa, también en España y la Comunidad Valenciana, es cada vez más difícil justificar políticas "de integración" inclusivas que excluyen a una gran cantidad de personas que, de hecho, ya se han incorporado a nuestras sociedades.

- La coordinación de las Administraciones Públicas y las organizaciones sociales en estos programas de introducción y acceso a la sociedad receptora es un elemento clave de la coherencia, la adecuación, la transparencia, la eficacia y la eficiencia de dichos programas. De la misma forma, es imprescindible la coordinación y coherencia entre los diferentes ámbitos y niveles de la Administración Pública que, de otro modo, puede estar planteando y desarrollando medidas y programas que se superponen, se contrarrestan o incluso se anulan mutuamente.

- La integración es una responsabilidad compartida en la que colaboran muchas partes con el fin de obtener buenas políticas y resultados. Es esencial que todos los intervinientes sean sensibles y receptivos a los comentarios constructivos de aquéllos con los que colaboran en calidad de asociados en la ejecución, proveedores de fondos o clientes. Así, conforme la inmigración y la integración se van relacionando más estrechamente con los objetivos socioeconómicos de las sociedades europeas, se va prestando cada vez más atención a la función de los interlocutores sociales en la integración. Por ello, conviene que los interlocutores sociales, para los que la autosuficiencia de los inmigrantes supondría una ventaja, participen en la concepción, la financiación y la ejecución

de los programas de integración. Los sindicatos, especialmente en Portugal, España e Italia, se mantienen especialmente activos en las áreas de la lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades, así como en la prestación de formación.

- Las Administraciones Públicas de todos los niveles podrían lograr una mayor participación de las empresas en los debates sobre integración de los inmigrantes estableciendo una relación entre los programas oficiales con los programas de responsabilidad social de las empresas. En el periodo de introducción, también los empresarios pueden ejercer su corresponsabilidad en materia de integración organizando actos de acogida, ofreciendo asistencia para encontrar alojamiento y acceder a los servicios, y proporcionando cursos lingüísticos, entre ellos cursos en los que se enseñe vocabulario profesional específico. Las empresas en las que, se dan puestos de aprendices a recién llegados pueden asumir la formación lingüística y fomentar así la combinación de contenidos lingüísticos y de formación profesional. En especial, las grandes empresas que contratan continuamente trabajadores extranjeros pueden introducir cursos para los nuevos. A los inmigrantes que lleven más tiempo pueden proporcionarles formación financiera o de otro tipo, que ayude a empresarios de minorías étnicas o inmigrantes a convertirse en suministradores.

- Aunque los gobiernos suelen asumir la responsabilidad principal en la introducción de los inmigrantes que probablemente vayan a quedarse de forma permanente, también el sector privado podría desempeñar una función de apoyo a inmigrantes de otras categorías, por ejemplo, los inmigrantes temporales. Los gobiernos podrían ofrecer asistencia a las empresas de menor tamaño y a otras organizaciones empresariales, así como a los sindicatos, en los sectores de la economía en los que hayan encontrado empleo muchos inmigrantes, complementando las capacidades de formación de dichas organizaciones

En Italia, en el marco del Consejo de inmigración territorial, la provincia de Belluno (Véneto), en colaboración con la Cámara de Comercio y con una cooperativa social local, ha promovido un programa de recepción y de vivienda para trabajadores de fuera de la Unión Europea con el objeto de facilitar su integración laboral y social. Como primer paso en esta dirección, se ha firmado un acuerdo entre empresarios y asociaciones profesionales que muestran interés por buscar una vivienda adecuada y facilitar la correspondencia entre la demanda y la oferta de viviendas para inmigrantes.

En España, la ley exige que los empresarios faciliten un alojamiento adecuado en caso de inmigración temporal. En Chipre, todos los trámites para la recepción (vivienda incluida) de inmigrantes laborales temporales son efectuados por los empresarios o con su ayuda (los permisos de trabajo temporal de menos de seis años son para un puesto específico en una empresa específica). En caso de incumplimiento de sus obligaciones, se impone a los empresarios una sanción y no se les conceden más permisos para contratar a trabajadores extranjeros.

La* Unió de Pagesos *es una asociación de agricultores catalana que ofrece orientación e instrucción a los trabajadores estacionales durante su estancia en España. Organiza un «Curso para los agentes del desarrollo», cuyo objetivo es formar a los inmigrantes estacionales en Cataluña para que, a su regreso a su país de origen, puedan compartir su experiencia y promover proyectos colectivos de mejora económica y social. El contenido del curso puede incluir diferentes materias: informática, agricultura, proyectos de cooperación al desarrollo, idiomas, etc.

En el Reino Unido, la empresa Fusion Personnel, que suministra trabajadores temporales a empresas de horticultura, ha desarrollado un plan de formación para sus empleados, que son

en su mayoría inmigrantes llegados recientemente. Se dan clases de alfabetización, matemáticas básicas e idioma, dando tiempo libre al personal durante su horario de trabajo semanal para que participe.

- En la introducción de los recién llegados intervienen medios no estatales muy diversos. Dentro de ellos, desempeñan un papel fundamental las congregaciones religiosas y otras organizaciones de asistencia social, junto con «ONG clásicas» de diversos tamaños, y a menudo son ellas las que activan las estructuras estatales de introducción de los inmigrantes. Las organizaciones no gubernamentales comparten la responsabilidad en el proceso de integración y favorecen el contacto directo entre los residentes locales y los inmigrantes. Por el hecho de cooperar con diferentes niveles de la administración pública, con el sector privado, con fundaciones, con otras ONG y con grupos locales, en calidad de entidades de ejecución y de asociados o colaboradores, contribuyen a un diálogo en la sociedad acerca de los resultados deseados de la integración y de los cauces para lograrla. Las organizaciones no gubernamentales y religiosas también pueden movilizar voluntarios y organizar «programas de acogida» u otras actividades de intercambio.

- Dentro del abanico de agentes no gubernamentales, es importante que las asociaciones de inmigrantes desempeñen una mayor función en el proceso de introducción. A nivel básico, dichas asociaciones suelen ser buenos proveedores de algunos servicios, como los de enseñanza lingüística para principiantes o los cursos de «orientación cívica». También es habitual que los miembros de las propias comunidades a las que pertenecen los recién llegados sean la primera fuente de información y asesoramiento extraoficial, y con frecuencia sirven de modelo. Tanto individual como colectivamente, los inmigrantes realizan una notable labor de voluntariado, sobre todo, en favor de su propia comunidad, una labor que es preciso desarrollar y no agotar. En este contexto es importante que las asociaciones de inmigrantes tengan acceso a financiación. En los programas de introducción se pueden incorporar las asociaciones de inmigrantes como posibles fuentes de asesoramiento e información a los recién llegados, incluyéndolas para la prestación de formación y como modelos de integración con éxito. Estas asociaciones podrían recibir apoyo para desarrollar su capacidad y conectarse con organizaciones profesionales a efectos de control de la calidad.

- Conviene que los programas se basen en evaluaciones que muestren lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado con grupos anteriores de recién llegados. Las futuras decisiones sobre unos recursos escasos deben basarse en pruebas más que en supuestos con el fin de conseguir los mejores resultados posibles. Se podrían reunir las evaluaciones efectuadas en diversos países y, sobre la base de las experiencias vividas en el mayor número posible de países, formular una serie de normas de calidad voluntarias aplicables a la formación lingüística y cívica. Convendría que esto se hiciera en estrecho contacto con diversas organizaciones de rango internacional.

En Italia, el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales supervisa la evolución de sus acuerdos marco con las regiones utilizando indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar la diferencia entre los objetivos y los resultados.

El Ministerio del Interior del Reino Unido tiene previsto emplear tales métodos en su programa de educación para la ciudadanía. La mayor parte del programa se impartirá a través de centros de educación de adultos o academias de idiomas privadas, que recibirán una financiación de base del 85% más un 15% en función de los resultados.
Los proyectos piloto pueden ser de escala reducida. En Hungría, un programa piloto de integración de seis meses del programa MATRA incluyó seis varones adultos solteros, un matrimonio con tres hijos y dos mujeres solteras (ambas con hijos). El programa fue intensivo, con 1200 horas de formación lingüística, 700 horas de orientación cultural y jurídica, alojamiento y transporte gratuitos y asistencia financiera para otros gastos de manutención. La evaluación de este proyecto piloto se utiliza ahora en la formulación de una política global de integración para Hungría, dirigiéndose las recomendaciones a un grupo de alto nivel de secretarios de estado encargados de las ramas pertinentes del Gobierno.

- **PROGRAMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** surgen como respuesta a las necesidades y circunstancias especiales de los inmigrantes y que aprovechan sus habilidades y favorecen su sensación de pertenencia y participación en la sociedad. Tanto las entidades públicas como las privadas deberían basar tales respuestas en la igualdad y en la eliminación de toda discriminación.
  La apertura de las instituciones y organizaciones principales no es un proceso automático, sino que necesita el apoyo continuo y activo de las partes interesadas a todos los niveles. Los responsables de la formulación de políticas y los profesionales deben entender la naturaleza específica de una población diversa a fin de permitir la participación plena de todos los ciudadanos con independencia de su origen cultural, étnico y nacional. La comprensión de las necesidades particulares y la estrecha cooperación con organizaciones especializadas, como las asociaciones de inmigrantes u ONG dedicadas a ayudar a estos últimos y a los refugiados son componentes esenciales del éxito de las estrategias encaminadas a su participación.
  Para alcanzar dicha participación, podemos extraer las siguientes líneas de trabajo del Manual de 2004:

- Un requisito básico de una sociedad equitativa es que los servicios sean accesibles para todos. Los proveedores de servicios públicos y privados tienen la responsabilidad de reducir y eliminar las barreras de acceso a las que puedan enfrentarse determinados grupos. Los inmigrantes son uno de los grupos que con frecuencia encuentra obstáculos debido a diferencias lingüísticas o culturales, tanto como por diferencias en las prácticas administrativas dirigidas a unos y otros, o directamente por diferentes exclusiones asociadas a los requisitos administrativos que se establecen como condición para la atención o el acceso al servicio público de que se trate. Por consiguiente, su participación activa en la sociedad depende de un esfuerzo colaborativo para abordar y eliminar dichos obstáculos. Es necesario, por tanto, adaptar los servicios públicos a las necesidades especiales de los diferentes grupos de población a través de un esfuerzo coordinado para el desarrollo de una competencia intercultural en los servicios públicos y privados.

- Aunque cualquier esfuerzo por reducir las barreras de acceso tendrá un efecto positivo en la participación de estos últimos, tendrán mayor éxito las estrategias de inclusión que se inscriban en un cambio global de la cultura de las entidades. De este modo, las medidas por adaptar la organización a la diversidad no se

quedarán en esfuerzos aislados, sino que se corresponderán con las metas y la identidad de la entidad en su conjunto.

- Tener personas de origen inmigrante en los consejos y los comités ayuda a contar con opiniones muy diversas con respecto a todas las decisiones clave. Las entidades pueden hacer uso de los registros existentes de personas de distintos contextos lingüísticos o culturales para hacer nombramientos para estos órganos.

- Tanto si una entidad se encuentra todavía en las primeras fases de un cambio de cultura organizativa como si ha atravesado todo el proceso, es esencial que cuente con personal preparado para poner en práctica y gestionar las estrategias de inclusión. Dos maneras de hacerse con un grupo de personal que tenga competencia intercultural son la contratación y la formación.

- La competencia intercultural se puede incluir como componente de los perfiles exigidos para contratar educadores y trabajadores de centros escolares, trabajadores de las administraciones locales, personal hospitalario, asistentes sociales y otros. Aunque el conocimiento intercultural de los miembros del personal que están en contacto con el público es especialmente importante, también se deberían usar criterios de diversidad en la contratación para puestos de mayor responsabilidad que no tienen ese contacto directo. Por otra parte, también las entidades que se dedican a la formulación de políticas o a la planificación y no a la prestación directa de servicios deben tomar en serio la diversidad. Paralelamente a la contratación, las entidades pueden aprovechar, asimismo, la preparación que ya tiene su personal. Por ejemplo, pueden reconocer y, en su caso, remunerar los conocimientos lingüísticos y culturales y los contactos comunitarios de su personal. En las entidades de mayor tamaño se pueden crear registros o bases de datos de las cualificaciones y competencias, señalando los miembros del personal que tienen origen inmigrante o que están familiarizados con las lenguas y las culturas de los inmigrantes. Los directores pueden fomentar y apoyar financieramente el estudio de lenguas de los empleados. El personal de todos los niveles debiera recibir formación sobre aspectos interculturales, que se puede incorporar a las unidades de formación funcional. También podría introducirse la competencia intercultural como norma (europea) de gestión de la calidad a tener en cuenta cuando los gobiernos decidan apoyar organizaciones o en licitaciones públicas.

Las iniciativas gubernamentales pueden fomentar la contratación de personal de origen inmigrante tanto en el sector público como en el privado. Por ejemplo, en el marco de la aplicación del libro blanco y plan de actuación danés «Visión y estrategias del Gobierno para mejorar la integración», publicado en junio de 2003, el Gobierno publicó a finales de 2004 un conjunto de herramientas que contenía ideas para fomentar una composición diversificada de los trabajadores del sector público.
En Italia, las estructuras sociales públicas de seis regiones de Italia meridional tienen adscritos sesenta mediadores culturales, que pueden ser inmigrantes o italianos, y en las oficinas de empleo locales trabajan treinta mediadores.

- Aun con una contratación y una formación específicas, es improbable que los grandes proveedores de servicios puedan cubrir por medio de su personal todo el espectro de diversidad lingüística, cultural y religiosa. Por este motivo, es

importante que los empleados tengan un acceso fácil e inmediato a intérpretes preparados o a asesores especializados, por ejemplo, en temas culturales y religiosos. Se puede dar formación sobre cómo aprovechar mejor los servicios de interpretación y traducción. Cuando la competencia o la capacidad de la institución principal son insuficientes, un estrecho contacto con organizaciones especializadas puede resultar muy útil.

- Los proveedores de servicios pueden aplicar su conocimiento intercultural en todas las interrelaciones con clientes. La comunicación personal se puede facilitar adaptando las horas de apertura y las posibilidades de transporte. Las estrategias de información pueden emplear diferentes lenguas y medios para llegar a comunidades concretas. En el caso de las entidades que dependen mucho de Internet, se puede instalar software especializado que permita la distribución electrónica de información en distintas lenguas sin tener los problemas de presentación, impresión y legibilidad que suelen afectar a las escrituras no latinas. La información se debe comunicar activamente, y no esperar a que los inmigrantes se dirijan a la organización. Las estrategias de información se deben basar en el conocimiento de las comunidades, recomendándose la colaboración con redes de inmigrantes. Las mejoras prácticas demuestran que las entidades principales que trabajan en estrecho contacto con expertos o con organizaciones especializadas mejoran inmensamente la accesibilidad de sus servicios para los inmigrantes.

- El acceso a los servicios es un aspecto importante de la participación en la sociedad, pero no el único. Inmigrantes y no inmigrantes se vinculan entre sí y con la sociedad dentro de asociaciones de voluntarios, congregaciones religiosas o en el escenario político. Es en este ámbito donde tiene lugar la ciudadanía activa y donde la participación en un empeño común contribuye a la integración. Mientras que en el campo del acceso a los servicios hay que prestar mucha atención a los obstáculos para que sean incluyentes y a cómo eliminarlos, cuando el centro de interés es la ciudadanía activa se ponen de relieve las capacidades y se sugieren formas de sacar el mayor partido de ellas, tanto en beneficio de los propios inmigrantes como en el de la sociedad en su conjunto. Y aunque la tarea de desarrollar al máximo la participación afecta a entidades de todos los sectores, hay modos de atraer a ciudadanos e inmigrantes que son específicos de determinadas áreas de la sociedad. Así, las entidades que actúan en dichas áreas pueden tomar medidas concretas para crear oportunidades de participación de los inmigrantes. En el área de la participación religiosa, el diálogo puede ser un modo de atraer a inmigrantes y no inmigrantes de todos los credos y confesiones. Los órganos consultivos y los derechos electorales son un paso en el camino hacia la plena ciudadanía, que va unida a la adquisición de la nacionalidad. Y facilitar que los inmigrantes hagan labores de voluntariado es una buena manera de promover la participación ciudadana en la esfera social.

- La religión, con frecuencia, desempeña un papel positivo en el proceso de integración, que se puede potenciar facilitando el diálogo entre distintas comunidades religiosas de inmigrantes y entre ellas y la sociedad en general. La religión puede ser un vehículo de integración social y ofrece numerosas oportunidades para una interacción positiva. Al igual que la cultura más en general, la religión es un elemento de integración. Puede constituir un marco importante para

el desarrollo de la ciudadanía y de las competencias que ésta conlleva. Por esta razón, los gobiernos deberían apoyar el diálogo interreligioso facilitando el establecimiento de plataformas de diálogo y aportando recursos cuando proceda.

- Los gobiernos han fomentado expresamente el diálogo interreligioso como medio para prevenir los conflictos o las tensiones entre comunidades y como modo de contrarrestar el fundamentalismo. Las instituciones de distintos niveles pueden contribuir a ese diálogo entre religiones creando plataformas de debate o ayudando a resolver la situación jurídica de las iglesias de inmigrantes. Pese al éxito que han tenido las iniciativas de este tipo en muchos casos, es importante precisar que el diálogo, incluido el interreligioso, no es una «solución de efecto rápido» y que no siempre puede resolver los conflictos inmediatos.

Las principales confesiones cristianas cuentan con una larga tradición en el establecimiento de estructuras de diálogo entre ellas, que con frecuencia sirven de punto de partida para el debate con otras confesiones o religiones. Las iglesias anfitrionas pueden abrir las estructuras de diálogo ecuménico a las iglesias de inmigrantes. También pueden participar en el diálogo interreligioso y fomentarlo. Este último puede tener lugar entre comunidades específicas (por ejemplo, el* Foro Abrahámico *en Alemania, que reúne a cristianos, musulmanes y judíos, o tener un alcance más general. Por ejemplo, la red Inter Faith del Reino Unido se esfuerza por desarrollar unas buenas relaciones entre las comunidades de las religiones bahai, budista, cristiana, hindú, jainista, judía, musulmana, sij y zoroastrista. Según un estudio realizado por la red, ahora existen más de 130 grupos, consejos y foros interreligiosos locales en el Reino Unido.
Además de intensificar la comunicación entre diferentes grupos religiosos, los gobiernos pueden intentar instaurar unas estructuras de diálogo entre representantes gubernamentales y religiosos. Por ejemplo, en 1992 en el Reino Unido, el Gobierno creó el Consejo Religioso Interurbano (ICRC), un órgano presidido por un ministro del Gobierno y compuesto de representantes de las comunidades cristiana, hindú, judía, musulmana y sij. El ICRC tiene como centros de interés la renovación urbana y la inclusión social y contribuye a las políticas de cohesión entre comunidades del Ministerio del Interior británico. Existe también un «grupo de ministros de la fe a favor de la cohesión comunitaria» que se ocupa de cuestiones similares. Un problema puede ser el hecho de que no exista un interlocutor único para todas las religiones o credos. Las instituciones públicas tienen que tomar a veces decisiones difíciles sobre con qué organizaciones relacionarse.

- La participación en los procesos políticos es uno de los elementos más importantes de la ciudadanía activa. La participación política de los inmigrantes ofrece oportunidades de integración y debería ser apoyada en sus diferentes formas, lo cual incluye la adquisición de la nacionalidad, los derechos electorales locales y las estructuras consultivas. La participación política presenta muchas facetas, por ejemplo, votar, afiliarse a partidos políticos, seguir debates políticos en las noticias, participar en campañas electorales, ponerse en contacto con políticos, escribir cartas a representantes gubernamentales o presentarse como candidato a unas elecciones. Los inmigrantes alcanzarán el grado máximo de derechos políticos si se convierten en ciudadanos del país en el que residen. En lo que se refiere a los no ciudadanos, se ha dirigido una cierta atención al concepto de la «ciudadanía cívica». En su *Comunicación sobre una política comunitaria de migración*, de noviembre de 2000, la Comisión definió ésta como una forma de garantizar determinados derechos y obligaciones básicos a los inmigrantes que irán

adquiriendo gradualmente a lo largo de varios años. La ciudadanía cívica ayudaría a los inmigrantes a establecerse con éxito en la sociedad y podría ser también un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión. La Comisión siguió elaborando el concepto en su *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo* de junio de 2003, en la que recomendaba conceder a todos los residentes el derecho de sufragio, y a presentarse como candidato, como mínimo, en las elecciones locales.

- Fuera del proceso electoral, los inmigrantes con frecuencia tienen la oportunidad de participar en cámaras o foros consultivos. Éstos pueden constituir una valiosa herramienta de participación política, representación y defensa de los intereses de residentes extranjeros, especialmente en el nivel local. En todas las formas de participación política, los inmigrantes tienden a participar más conforme llevan más tiempo de residencia, aunque dependiendo de factores individuales como la edad, la educación y los ingresos. No obstante, la participación depende, además de manera esencial, de la creación de estructuras que den oportunidades a los inmigrantes y de la apertura de las instituciones sociales.

- La representatividad y la legitimación democrática de las políticas aumentan si los derechos políticos oficiales se hacen extensivos a los inmigrantes. Cuando existen esos derechos oficiales, se deben poner en práctica con un compromiso de todas las partes, incluidos los partidos políticos. Los derechos electorales constituyen el núcleo de la participación política en las democracias. En el nivel local, sobre todo, proporcionan a los inmigrantes una representación política en decisiones que afectan a sus intereses más inmediatos. Por ejemplo, a muchos inmigrantes les preocupan en especial las políticas en materia de vivienda social, sanidad y educación, áreas en las que las administraciones municipales suelen tener bastantes competencias. La mayoría de los Estados miembros de la UE han concedido ya algunos derechos electorales a los inmigrantes en el nivel local, con grados diversos de restricción. Los gobiernos deberían conceder derechos electorales a todos los residentes, como mínimo en el nivel local, y reducir los obstáculos para ejercer estos derechos, por ejemplo, las tasas o los trámites burocráticos. Se puede animar a los inmigrantes a que ejerzan los derechos electorales por medio de campañas de información y de la creación de capacidad, contando sobre todo con las redes creadas por las asociaciones de inmigrantes.

Irlanda es un país en el que existen pocas limitaciones con respecto a las elecciones locales, ya que el tiempo de residencia que se exige es comparativamente pequeño (residencia habitual desde el 1 de septiembre de 2003 para las elecciones locales del 11 de junio de 2004) y tanto los solicitantes de asilo como los refugiados reconocidos y los inmigrantes de todas las nacionalidades pueden registrarse para votar.
En Luxemburgo, los no nacionales adquieren derechos electorales tras cinco años de residencia (los ciudadanos de fuera de la Unión Europea sólo pueden votar, mientras que los de la Unión Europea pueden presentarse además como candidatos). En 2003 se puso en marcha una campaña nacional para animar a los extranjeros a registrarse en los censos electorales. No es un proceso automático, y hay que ir al ayuntamiento a registrarse. En el marco de la Comisión Gubernamental para los Extranjeros se creó un grupo de trabajo que incluía representantes de diferentes departamentos y ministerios, así como organizaciones no gubernamentales. Los folletos y pancartas se publicaron en distintas lenguas. Se observó que una buena estrategia era dirigirse a los individuos influyentes de las comunidades extranjeras.

Los partidos políticos podrán contar con una mayor participación de inmigrantes cuando se abstengan de emplear un discurso retórico contra ellos en sus manifestaciones públicas. En este contexto, el Comité Nacional sobre el Racismo y el Interculturalismo irlandés (NCCRI) ha publicado un «Protocolo contra el racismo para los partidos políticos» en relación con la realización de las campañas electorales, que han suscrito todos los partidos políticos parlamentarios. Muchos partidos políticos promueven la inclusión de los inmigrantes en la sociedad y en sus instituciones, pero pasan por alto su propia función ejemplarizante, así como la necesidad de programas educativos o de acercamiento específicos.

- Los órganos consultivos de rango local y nacional tienen la posibilidad de estimular la participación política de los inmigrantes y de mejorar las políticas de integración comunicando las opiniones de los representantes de los inmigrantes a los medios gubernamentales y a otras partes interesadas. Conviene que desarrollen una labor activa y que sus miembros reciban ayuda para producir contribuciones de alta calidad. Las estructuras consultivas otorgan sólo un nivel pequeño de derechos políticos, pero pueden ser útiles para fomentar la participación de los inmigrantes en la vida pública. A nivel local, puede mejorar y armonizar las relaciones entre los residentes extranjeros y otros sectores de la comunidad (poderes públicos, organismos de la administración, ciudadanos nacionales). A escala nacional, los gobiernos pueden tener en cuenta las opiniones de los inmigrantes sobre los proyectos de ley o los programas relativos a la integración. Estas estructuras consultivas existen en casi todos los países europeos, establecidas generalmente por iniciativa de los gobiernos.

En algunos casos, la ley exige el establecimiento de órganos consultivos cuando la comunidad de extranjeros alcanza un cierto tamaño. Por ejemplo, en Luxemburgo, los municipios que presentan más de un 20% de extranjeros están obligados a crear comisiones consultivas. En Dinamarca, la Ley sobre Integración prevé el establecimiento del Consejo Nacional para las Minorías Étnicas, compuesto de representantes de los consejos de integración locales. Estos últimos pueden ser creados por los municipios, habiéndose creado hasta la fecha unos setenta. La consulta debe tener en cuenta la diversidad de las poblaciones inmigrantes, por lo que es preciso encontrar unos mecanismos aceptados para la selección de sus representantes. En Luxemburgo, los quince representantes de los inmigrantes de que consta el Consejo Nacional de Extranjeros son elegidos en función de la representación proporcional de su comunidad dentro de la población, teniendo en cuenta el censo más reciente. En la estructura de diálogo nacional de los Países Bajos, las minorías están representadas por federaciones de organizaciones de grupos minoritarios. Para admitir a dichas federaciones se comprueba su representatividad, y la comprobación se repite periódicamente. En algunos países se celebran elecciones para los comités consultivos. Otros confían en expertos o en personas conocidas que actúan en el ámbito de la integración de los inmigrantes. Sin embargo, no siempre está claro si los miembros lo son a título individual o en calidad de representantes de su circunscripción o su organización. También puede ser difícil acceder a determinadas comunidades dentro de la población inmigrante.

- Aunque las cámaras consultivas no tienen poder decisorio, por lo general tienen derecho a deliberar y a presentar propuestas. Pueden emitir opiniones o dictámenes por propia iniciativa, pero generalmente responden a las propuestas legislativas o de actuación del Gobierno contribuyendo a las audiencias y presentando comentarios escritos sobre los proyectos de ley. Por este motivo, su orden del día suele estar determinado por el del Gobierno. Con frecuencia su

aportación llega en una fase tardía del proceso de formulación de la política y tiene una influencia limitada en la configuración de la ley o el programa en su forma definitiva. Debido a las limitaciones antes expuestas, los órganos consultivos no pueden ser un sustituto de los plenos derechos electorales y siguen siendo un medio paralelo para que el Gobierno reciba comentarios constructivos de las comunidades a las que afectan sus políticas y actuaciones. También brindan a los inmigrantes unas oportunidades de visibilidad e influencia que tendrían que aprovechar plenamente, ya que la existencia de un «punto de referencia» bien organizado hace más difícil que los interlocutores tanto públicos como privados soslayen la consulta. Habría que fomentar su función como «escuela de democracia» para los inmigrantes, sin dejar que se reduzcan a meras tertulias. En particular, habría que procurar una relación más estrecha con el Parlamento o con los concejos municipales.

- La influencia de los inmigrantes es mayor cuando la aportación es de gran calidad y los grupos tienen iniciativa. Sin embargo, para suscitar contribuciones que puedan influir pronto y de manera significativa en el proceso de formulación de políticas, las comunidades han de tener la capacidad de entablar un debate informado y continuo. Aunque las iniciativas de creación de capacidad pueden ser muy fructíferas, el trabajo de los órganos consultivos con frecuencia se ve muy limitado por el hecho de que sus miembros por lo general no están retribuidos.

- La concesión de la nacionalidad puede ser una herramienta de integración. Facilitar su adquisición disminuye la disparidad de derechos entre los ciudadanos y los inmigrantes que son residentes de larga duración y puede abrir un mayor abanico de oportunidades de participación. En casi todos los países europeos, el proceso normal de integración legal lleva consigo una consolidación gradual de la situación y una ampliación de los derechos por etapas a lo largo de varios años. Generalmente no se prevé una adquisición rápida de la nacionalidad. Sin embargo, la inmigración continua y la presencia de un grupo creciente de no nacionales que tienen la residencia permanente ha llevado a muchos gobiernos a modificar las normas al respecto, por lo general haciendo más fácil la adquisición de la nacionalidad. Debido al cambio de normas, han aumentado las tasas de solicitud de la nacionalidad, aunque en algunos casos sigue estando por debajo de lo esperado.

- Ampliar los derechos electorales y hacer más fácil la adquisición de la nacionalidad son estrategias complementarias. Por otra parte, disminuir la disparidad de derechos entre los ciudadanos y no ciudadanos haría que la adquisición de la nacionalidad no fuera tanto una estrategia para conseguir la seguridad jurídica como una manifestación positiva de un cambio de identidad política. En algunos países, la adquisición de la nacionalidad se considera como el resultado y la prueba definitiva de integración de los inmigrantes. Sin embargo, aunque la adquisición de la nacionalidad se considere a veces como el «punto final» de la trayectoria de integración, no se trata de una «medida mágica». Puede que los inmigrantes de la segunda y la tercera generación que tienen la ciudadanía sigan sufriendo discriminación y no tengan la sensación de pertenecer a la sociedad. Por lo tanto, también se tendría que prestar atención a otras oportunidades de participación, aunque sea deseable una tendencia continua a que se facilite la adquisición de la nacionalidad.

- El voluntariado es una forma de participación social en la que los inmigrantes desempeñan un importante papel como ciudadanos activos. Facilitar su participación y valorar su contribución favorece su inclusión y moviliza sus capacidades. La participación social engloba un amplio conjunto de actividades en organizaciones destacadas y en organizaciones de inmigrantes. Participando en instituciones sociales y proyectos, los inmigrantes desempeñan un papel activo en la sociedad y tienden puentes hacia la sociedad de acogida y sus miembros. La participación social incluye actividades muy diversas: participación activa en grupos, como grupos de ocio, clubes de servicios, organizaciones deportivas y recreativas, consejos escolares, grupos ecologistas, asociaciones de defensa del patrimonio, asociaciones vecinales o grupos de solidaridad internacional. El aspecto del voluntariado entre los inmigrantes ilustra el valor y las características especiales de su participación social. Por ello, habría que fomentar la participación de los inmigrantes en organizaciones voluntarias destacadas. Conviene que las estrategias de captación de miembros voluntarios tengan en cuenta la diversidad cultural.

- En las barriadas urbanas, hay muchas posibilidades de participación social por parte de todos los grupos -jóvenes y mayores, minoritarios y mayoritarios. La mejora de la vivienda y del entorno, el fomento del desarrollo económico local y la mejora de servicios públicos generales como los servicios de salud, educación y vivienda son objetivos que comparten inmigrantes y no inmigrantes, y que pueden servir para reunir a todos en torno a un empeño común.

- La apertura de las instituciones y organizaciones destacadas a todos los ciudadanos, sean o no de origen inmigrante, se produce con el tiempo. Con frecuencia supone un cambio organizativo, pudiéndose distinguir diferentes etapas (desde la planificación hasta la evaluación). Se podría contemplar la posibilidad de elaborar y aprobar a escala nacional e incluso europea una carta voluntaria acerca de los grandes principios en los que se sustentan las estrategias de apertura e inclusión de las organizaciones. Dicha carta se podría desarrollar en concertación con las iniciativas europeas en materia de gestión de la calidad. Los gobiernos de todos los niveles pueden dar un buen ejemplo aplicando técnicas y herramientas para hacerse más abiertos e incluyentes ellos mismos y exigiendo requisitos a este respecto a las organizaciones que reciban subvenciones o participen en licitaciones públicas.

- Para lograr unas entidades e instituciones abiertas e incluyentes, pueden plantearse diversas etapas o fases. La primera etapa, que podríamos denominar de "planificación estratégica y de formulación de políticas", consiste en la formulación de un plan organizativo para responder a la diversidad cultural, lingüística, religiosa, etc., de la población. En este sentido, se requiere un firme liderazgo desde arriba. Todas las partes de la organización deberían conocer el plan y ajustar al mismo sus propios procesos de planificación. En las entidades de gran tamaño la preocupación por la diversidad se tendría que reflejar no sólo en los planes globales, sino también departamentales. Las prioridades definidas en el plan tendrían que reflejarse, por otro lado, en la asignación de recursos. La planificación comienza, entonces, con un conocimiento de la composición y alcance de la entidad: ¿cuántos inmigrantes participan en ella y cuáles son sus

funciones y características? Un inventario de las personas pertenecientes a la entidad puede ser el punto de partida para determinar las necesidades, así como las capacidades a las que hay que recurrir. Una segunda fase, que podríamos denominar de "aplicación de políticas", supondría para la entidad o institución la necesidad y la obligación de incluir las consideraciones relativas a la diversidad en su funcionamiento a todos los niveles. Se asegurará de que haya acceso a todos los servicios o actividades, y mantendrá una comunicación periódica con personas de diversos orígenes. En la contratación, recompensará la competencia intercultural; ofrecerá formación o buscará ayuda externa para ayudar al personal o a los miembros a responder de manera efectiva a la diversidad. Finalmente, en una tercera fase de "evaluación e informes", la entidad informará de la cifra y el origen de los clientes, usuarios o participantes, de la intervención de estas personas en la concepción y la aplicación de las políticas, de la cantidad de personal que recibe formación sobre la diversidad cultural, etc. Los informes mostrarán, además, qué esfuerzos se realizan para llegar a una población plural (y cómo se refleja esto en la asignación de recursos) y cómo son valorados dichos esfuerzos por los grupos destinatarios. La evaluación periódica de los resultados fundamentará la planificación y aplicación de las políticas de la entidad.

4 SEGUNDO MANUAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EUROPA

A estas importantes consideraciones y orientaciones sobre la integración de las personas migrantes, dirigidas a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que han de aplicarlas, hay que añadir las que aparecen en el Manual del 2007. Así, en el capítulo primero sobre el "fomento de la integración de los inmigrantes", encontramos las siguientes recomendaciones:

- **IMPLICACIÓN DE LOS ACTORES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES EN LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES:**
  En este Manual, la integración implica la adaptación de políticas con diferentes impactos en las personas, con vistas a resolver las desigualdades y la infrarrepresentación. Es, por lo tanto, un instrumento destinado a promover la igualdad. Tal como señala la Comunicación de 2005 de la Comisión titulada «Programa Común para la Integración», la promoción de los derechos fundamentales, de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades para todos es un aspecto esencial para la integración. Es cierto que la legislación comunitaria prohíbe la discriminación directa e indirecta, pero, como no podía ser de otro modo, si lo que se pretende es conseguir una situación de igualdad partiendo de otra de desigualdad, permite las acciones positivas. De esta forma, la lucha contra la discriminación y las acciones positivas correctoras de la desigualdad se constituyen como las líneas fundamentales de cualquier política dirigida a la integración, no ya de las personas migrantes, sino de cualesquiera personas y grupos insertos en una determinada sociedad. Las recomendaciones se dirigen, entonces, a los gobiernos de los distintos niveles, a las instituciones prestadoras de servicios y a las ONG's.

- El reto para un Gobierno es introducir la cuestión de la integración de los inmigrantes en la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en todos los sectores pertinentes. Esta tarea depende fundamentalmente del compromiso político y del liderazgo de los gobernantes. De hecho, en cualquier nivel de gobierno, el liderazgo puede proceder de un ministerio, consejería o concejalía designados para tal fin.

- La experiencia demuestra que las prácticas de integración son más eficaces si se basan en un mensaje político coherente con dicho objetivo. Así, por ejemplo, puede transmitirse la integración de los migrantes como una respuesta natural al cambio de los usuarios de una institución y no como un "lujo" o, mucho menos, como un problema que hay que evitar o eliminar.

- En cada departamento gubernamental, puede atribuirse a una unidad administrativa o a una persona la responsabilidad de fomentar la integración. Pero esto requiere del apoyo político constante al más alto nivel y de la relación permanente de ese alto nivel con el o los agentes de integración. Estos agentes de integración pueden analizar propuestas de políticas en todas las áreas desde el punto de vista de la integración de las personas migrantes; también pueden incluir evaluaciones de impacto y/o prospectivas que buscan anticipar o evaluar la incidencia de las políticas en determinados grupos de población como "los

inmigrantes" o las personas de una o varias nacionalidades.

- Es importante subrayar la distribución de competencias entre estos agentes especializados y los responsables de las decisiones políticas. Así, en vez de realizar una planificación detallada, el agente de integración deberá fijar objetivos globales, ofrecer asesoría y conocimientos especializados, y supervisar el proceso. Los indicadores utilizados para medir el progreso pueden, por tanto, ser muy generales, a fin de dejar la responsabilidad principal y la elección de métodos al gobierno competente del nivel de que se trate.

- Las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que prestan ayuda a los inmigrantes tienen una experiencia directa con políticas inadecuadas y sus consecuencias. Pueden llamar la atención sobre problemas en áreas como la atención sanitaria, la vivienda o la educación, y sugerir mejoras a los ámbitos de gobierno pertinentes. El agente de integración puede apoyar el trabajo de defensa de estas organizaciones.

- El agente de integración también puede solicitar que se realicen investigaciones que resalten las lagunas existentes en los servicios y que sensibilicen a otros departamentos respecto de las necesidades de los inmigrantes.

En la ciudad de Viena, más de una cuarta parte de la población es de origen inmigrante. En 2004, el Ayuntamiento de Viena creó un Departamento Municipal de Integración y Diversidad (MA17). El MA17 ayuda a otros departamentos y divisiones municipales a aplicar políticas orientadas hacia la diversidad, trabajando por ejemplo con las oficinas de distrito para mejorar los servicios de atención a una población diversificada. Por ejemplo, el MA17 fomenta la ayuda mutua entre las oficinas de distrito para que puedan responder a necesidades como el tratamiento de asuntos complejos, desde solicitudes de licencias comerciales hasta cuestiones relativas a derechos de pensión, en las lenguas de los inmigrantes. El equipo del MA17, compuesto por 48 personas, incluye a 20 miembros que trabajan en oficinas descentralizadas en siete zonas diferentes de Viena. Esta proximidad refuerza el conocimiento del MA17 de las comunidades y asociaciones locales y la situación concreta en los diferentes distritos de la ciudad. Casi dos tercios del personal del MA17 son de origen inmigrante; muchos de ellos son inmigrantes de primera generación. En su conjunto, proceden de catorce países y hablan más de veintitrés lenguas.

El Gobierno británico promueve la acción sobre la diversidad atribuyendo a cada Secretario Permanente la responsabilidad personal de garantizar que su departamento cumpla íntegramente sus compromisos de integración (un Secretario Permanente es el funcionario público superior de cada ministerio del Gobierno británico, responsable de la gestión diaria del departamento).

La Oficina Federal alemana para la Migración publicó en 2005 el volumen "Actividades de integración a nivel federal. Inventario elaborado en el marco del grupo de trabajo interministerial sobre integración". Este compendio enumera todas las actividades realizadas por los distintos ministerios y organismos a nivel federal en materia de integración e incluye un índice. Entre las actividades figuran programas amplios y también proyectos individuales, campañas, eventos, proyectos de investigación y publicaciones. Se presentan en forma de un cuadro que contiene información sobre líneas presupuestarias e importes, objetivos, socios, grupos destinatarios, calendario, ámbito regional, organizaciones responsables de la ejecución, evaluaciones, etc. También se indican las personas de contacto para cada actividad.

En la ciudad alemana de Stuttgart, el Departamento de Integración informa directamente al alcalde, colocando las cuestiones de integración en la cumbre de la agenda política. El Departamento de Integración desempeña una función de supervisión técnica respecto a las unidades departamentales de la Administración y las empresas gestionadas por la ciudad, garantizando, por ejemplo, que los centros de empleo tengan en cuenta debidamente la diversidad de sus clientes. En los Departamentos, los jefes de departamento y los adjuntos al alcalde son responsables de la ejecución y evaluación de la política y de los proyectos de integración. El Departamento de Integración tiene su propio presupuesto y realiza proyectos-modelo en cooperación con un gran número de socios. Estos proyectos-modelo fomentan la transferencia de competencias interculturales en las estructuras regulares, y la buena práctica se torna visible mediante la aprobación del alcalde. Esta supervisión técnica se complementa con la supervisión política del Comité Internacional del Ayuntamiento, un comité consultivo compuesto por 13 miembros electos del parlamento de la ciudad y 12 expertos residentes. Los residentes tienen competencias en las siguientes áreas: formación lingüística, educación y deportes (3 puestos); desarrollo urbano, cohesión y seguridad (3 puestos); asuntos sociales, juventud y salud (2 puestos); cualificación profesional, empleo y economía (2 puestos); y cultura y diálogo interreligioso (2 puestos). El Comité Internacional no constituye una representación de las nacionalidades extranjeras, sino más bien un grupo de expertos que abarca todos los campos de acción importantes para la integración. Desde 2005, la Administración también presenta informes semestrales sobre la integración al Ayuntamiento.

- La integración se refiere también a la igualdad de acceso a los servicios en situaciones de diversidad. Los prestadores de servicios públicos y privados reconocen la diversidad ofreciendo servicios que reflejan la existencia de necesidades nuevas y diversas. Estas necesidades no son sólo de naturaleza cultural o lingüística: la creciente diversidad de la población suele ir acompañada de la aparición de zonas urbanas densamente pobladas cuya situación socioeconómica plantea exigencias especiales a la prestación de servicios públicos. Las necesidades de cuidado de niños o de servicios de salud serán diferentes en una zona diversificada y muy poblada o en una zona diversificada pero menos poblada. Por tanto, los servicios deberán adaptarse a la población destinataria, teniendo en cuenta todas sus características, incluida la presencia de inmigrantes o refugiados.

- La opinión de los usuarios de los servicios es otra manera de aprender sobre los obstáculos existentes a la prestación de servicios. Como mínimo, las quejas y las denuncias relativas a la prestación de servicios deberían registrarse y procesarse debidamente. Los inmigrantes y los refugiados también pueden implicarse en el proceso mediante la participación en encuestas o proyectos de investigación, teniendo en cuenta que será difícil llegar a algunas personas sin un intermediario. En este contexto, la colaboración con asociaciones de inmigrantes y con los líderes de las comunidades, o la formación de miembros de las comunidades respecto a la identificación, por ejemplo, de necesidades en el ámbito de la salud, pueden resultar útiles. Al mismo tiempo, los prestadores de servicios deberán ser conscientes de que los miembros de un grupos étnico o cultural no tienen necesariamente la misma experiencia de los servicios. La clase socioeconómica, la capacidad lingüística, la situación jurídica y otros factores pueden desempeñar un papel igual o más importante. Por otra parte, la aparición de servicios específicos, de carácter social o privado y por lo tanto prestados por ONG's o asociaciones de inmigrantes, para inmigrantes y refugiados, es uno de los indicadores más claros de las necesidades no satisfechas.

- A la luz de la afluencia constante de información sobre su público destinatario, los prestadores de servicios deben reflexionar sobre la posibilidad de adaptar los procesos, políticas, prácticas y estructuras organizativas habituales, o sobre la necesidad de establecer medidas adicionales. Para adoptar tales decisiones puede ser útil considerar los siguientes factores: el momento de intervención, los números y la capacidad.

- El momento de intervención es un factor clave para el éxito de una estrategia de integración. En general, el primer período después de la llegada es el momento en el que los inmigrantes y los refugiados necesitan programas específicos. En algunos Estados miembros, la mayor parte de la población inmigrante o refugiados está compuesta por personas recién llegadas. Las medidas específicas –como cursos de idiomas para recién llegados y programas de introducción- desempeñan un papel importante en la política para los inmigrantes y los refugiados. Sin embargo, los servicios generales también se ven afectados, pues los recién llegados utilizan igualmente servicios «de primera línea», por ejemplo hospitales. Los recientes países de inmigración pueden por tanto beneficiarse de una introducción temprana de los esfuerzos de integración. Los programas específicos pueden abordar con éxito a corto plazo determinados problemas, pero a largo plazo estos problemas deben ser abordados por programas generales.

- Los números son importantes para decidir hasta qué punto deben modificarse los servicios existentes. Para responder a las necesidades de un pequeño grupo de inmigrantes o refugiados con necesidades muy específicas (por ejemplo, los miembros de un grupo lingüístico muy reducido en el país de acogida o en una zona), quizá sea mejor establecer medidas específicas. Estas medidas podrían responder plenamente a las necesidades del grupo, lo que no se conseguiría con un compromiso probablemente insatisfactorio. Por otra parte, cuando un cambio sea muy importante para un gran número de inmigrantes, el prestador de servicios tradicional deberá realizar un considerable esfuerzo para aplicarlo.

- La capacidad y la competencia son aspectos fundamentales para decidir si se utilizan medidas más generales o más específicas. Funcionan como criterios de calidad: ¿son capaces las organizaciones tradicionales y su personal de satisfacer eficazmente las necesidades de los inmigrantes o necesitan reforzar su competencia intercultural?; ¿disponen de tiempo y de presupuesto para hacer esto o debe optarse por utilizar medidas específicas?

- La integración trata sobre los cambios introducidos por las personas en las instituciones con las que interactúan como trabajadores, clientes u otras partes interesadas. Las instituciones que están abiertas a la participación y a la información de retorno serán más capaces de identificar las áreas en las que no existe igualdad de acceso, y los proveedores de servicios dispuestos a ofrecer servicios personalizados y flexibles tendrán más facilidades para introducir el cambio de actitudes asociado a una integración con éxito. Por el contrario, los prestadores de servicios distantes de sus usuarios pueden tener más dificultades para identificar las necesidades de los inmigrantes. Los inmigrantes pueden no tener conocimiento de las ofertas disponibles, pensando que el proveedor de servicios tradicional será inflexible u hostil. Los cambios pueden realizarse, pero no publicitarse eficazmente. Las ONGs pueden actuar como intermediarias y

ayudar a modificar la forma en que los prestadores de servicios y los usuarios se perciben recíprocamente. Por ejemplo, los grupos de apoyo comunitarios pueden influir en lo que los inmigrantes saben y esperan de la prestación de servicios.

- La integración tiene una vertiente de justicia social y una vertiente de eficacia. Ambas deben reflejarse en la manera en que la integración se define y se aplica. En otras palabras, una buena aplicación de las políticas deberá ir acompañada de una atención especial a las cuestiones de igualdad. Si bien algunos de los mecanismos que intervienen son bastante técnicos, la integración consiste, básicamente, en «cambiar sentimientos y mentalidades» y en construir una sociedad que sea consciente y sensible a la diversidad. Particular importancia revisten las actitudes de los funcionarios de las instituciones que prestan servicios, pues deben adaptar sus procesos de trabajo para integrar la diversidad. ¿Es posible motivarles para que escuchen a los usuarios, revisen sus métodos y desarrollen sus competencias?

- A veces, la presión de trabajo que tiene el personal conduce al deterioro de las relaciones con el cliente. El personal de atención al público, en especial, podrá tener menos capacidad para dedicar tiempo adicional a los clientes inmigrantes en los períodos de más trabajo.

- La voluntad política es uno de los impulsores de la integración. Cuanto más conectadas estén las organizaciones y organismos políticos con los inmigrantes, más activas serán en el fomento de la integración. En este contexto, cabe plantear de nuevo la cuestión de los derechos de voto de los inmigrantes a nivel local, puesto que gran parte de la prestación de servicios se realiza en ese nivel. Los servicios están frecuentemente financiados por los municipios, y las decisiones sobre cómo se prestan los servicios se adoptan a nivel local. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático, incluida su participación en las elecciones, el derecho a voto y el derecho de afiliación a los partidos políticos, refuerza la integración y debe promoverse siempre que sea posible.

- En la relación dinámica entre servicios generales y específicos, las ONG's y los prestadores de servicios tradicionales desarrollan patrones cambiantes de interacción y relación. Estos pueden caracterizarse por la complementariedad o la competencia, por la coordinación o la duplicación, por la transparencia o la ineficacia. El reto consiste en utilizar los intereses comunes y las ventajas relativas para crear una relación que permita una asociación de igualdad.

- Las ONGs suelen crearse por una causa o interés particular, por ejemplo cuando se detectan lagunas en la política del Gobierno o en la prestación de servicios. A menudo prestan servicios específicos a grupos de inmigrantes o refugiados también específicos. Estos servicios se consideran a veces «soluciones provisionales» a corto plazo, porque por lo general se basan en proyectos y dependen de la financiación temporalmente limitada de un donante. Sin embargo, la continuidad es una preocupación fundamental para las ONG's. ¿Pueden estas actividades específicas llevar a los prestadores de servicios tradicionales a aplicar las enseñanzas obtenidas? ¿Se incluirán las preocupaciones de los inmigrantes y de los refugiados en la planificación a largo plazo?

- Las actividades dirigidas a los inmigrantes constituyen una fuente de conocimiento fundamental para las organizaciones tradicionales. Los responsables políticos deberían ser preactivos y solicitar información a las organizaciones de voluntariado y comunitarias que están en contacto directo con grupos específicos. La información puede recopilarse encargando estudios cualitativos o mediante la consulta directa de los profesionales implicados. Pueden organizarse seminarios de buenas prácticas para iniciativas específicas que reúnan a los responsables de la aplicación de medidas específicas y al personal de organismos que aún no participan en el fomento de la integración de los inmigrantes. En los casos en que las actividades específicas están financiadas por el Estado, podría pedirse a las organizaciones responsables de la ejecución que orienten sus informes de evaluación en el sentido de compartir sus experiencias. Los informes podrían, por ejemplo, incluir una sección sobre «enseñanzas aprendidas para organismos tradicionales». Las evaluaciones deberán considerarse oportunidades útiles de aprendizaje en este contexto.

- Independientemente de los proyectos específicos, las ONGs, incluidas las asociaciones de inmigrantes, pueden transformarse en «centros de experiencia» y capitalizar su conocimiento de las comunidades para convertirse en instructores y consejeros para prestadores de servicios tradicionales o autoridades gubernamentales. Pueden también desarrollar material para su utilización en la formación tradicional del personal de la Administración Pública, trabajadores sociales, etc. Es probable que la demanda de estas actividades siga creciendo a medida que se valoren más las competencias interculturales.

- Finalmente, las ONGs pueden ser también grupos de presión y de interés. Las buenas prácticas sugieren que los Gobiernos reconozcan los distintos papeles de las ONGs como grupos de interés, proveedores de servicios tales como interpretación o información, y como promotores del diálogo. La financiación, y éste es el elemento clave, de todos los aspectos de sus actividades puede apoyar la autonomía de las ONGs y expresar el compromiso de los Gobiernos respecto de la comunicación y la participación activa como elementos clave de la integración de los inmigrantes.

LA VIVIENDA EN UN MEDIO URBANO:

La vivienda es un elemento extremadamente importante para los individuos, las familias y las comunidades, y constituye un factor crítico para el fomento de la integración. Por eso es imprescindible plantear una serie de medidas destinadas a aumentar las opciones de vivienda para los inmigrantes, disminuyendo los obstáculos al acceso y mejorando la calidad de las viviendas. Actualmente, en algunas ciudades europeas, más de la mitad de los residentes son de origen inmigrante, lo que da lugar a nuevas situaciones de diversidad. Recogemos aquí el resumen de estas medidas por su importancia y como un factor que se constituye en condición de posibilidad de la integración, si bien no vamos a desarrollarlo de la misma forma que los puntos de mayor interés para nuestra investigación.

- Los inmigrantes, como todos los residentes, desarrollan estrategias de vivienda basadas en sus necesidades y en las oportunidades que ofrece el medio. Las políticas deben procurar ampliar sus opciones, garantizando la igualdad de oportunidades en el mercado inmobiliario, en términos de acceso y de calidad.

- La legislación que prohíbe la discriminación puede aplicarse de forma más rigurosa en el ámbito de la prestación de servicios, incluida la vivienda.

- Los códigos de conducta relativos a la vivienda pueden explicar, en términos prácticos, el significado que la legislación sobre la vivienda tiene en la práctica.

- Los requisitos de residencia deben evaluarse en razón de su compatibilidad con las políticas de vivienda y su impacto en la situación de los inmigrantes en el mercado de la vivienda.

- Las autoridades nacionales y locales deben intentar identificar los problemas graves en la calidad de la vivienda y basar las iniciativas en datos fiables sobre la situación de vivienda de los inmigrantes. Pueden utilizarse encuestas con este fin. Estas encuestas pueden elaborarse de forma que permitan una comparación a nivel europeo y la creación de una norma europea.

- Las empresas inmobiliarias que intentan mejorar proactivamente el servicio prestado a los clientes inmigrantes tendrán más facilidad para satisfacer sus necesidades y preferencias. Las empresas inmobiliarias podrán formar a sus empleados con este fin o emplear personal de origen inmigrante.

- Las políticas y prácticas intentan contrarrestar la exclusión social y la segregación, que son características de zonas desfavorecidas. Al mismo tiempo, pueden reforzar los aspectos positivos sentido por muchos residentes inmigrantes: apoyo de redes sociales, familiares y étnicas; las posibilidades proporcionadas por el mercado de trabajo "étnico"; la ayuda inmediata para los recién llegados; y la existencia de asociaciones "étnicas".

- Los objetivos políticos para las zonas desfavorecidas deberán ser compatibles con la planificación urbana, y los conceptos urbanos deberán privilegiar el establecimiento de «puentes» entre los distritos de las ciudades. Las desigualdades en la prestación de servicios en las distintas áreas deberán abordarse de forma prioritaria.

- Puesto que los problemas de vivienda afectan directamente a las vidas personales de los individuos y las familias, las intervenciones en este ámbito deben ser particularmente cuidadosas para respetar la intimidad, consultar con los afectados y evitar la discriminación.

- Las escuelas de barrio pueden utilizarse como lugares de integración y educación para el distrito en general, incluidos los adultos.

- La experiencia sugiere que es más probable que los inmigrantes se impliquen como miembros de un grupo que como individuos. Los grupos basados en el origen étnico también pueden facilitar la participación, aumentando la autoconfianza de los individuos a través de la posibilidad de discutir asuntos y llegar a un consenso con sus iguales.

- Dada la gran variedad de prácticas en materia de vivienda e integración a nivel local en las ciudades, es particularmente importante crear buenos mecanismos para el intercambio de ideas y de experiencias locales.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA:

Como establece el principio básico común nº 3 de la UE, "el empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones". Además, los gobiernos europeos son unánimes en identificar la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo como una de sus prioridades clave en materia de integración. Esto se debe a que, en muchos países, los inmigrantes –especialmente los jóvenes y las mujeres- tienen resultados desproporcionadamente desfavorables por lo que respecta a los niveles de empleo, niveles de desempleo, salarios o empleo equivalente a las cualificaciones. Al mismo tiempo, los inmigrantes forman parte de la población activa con la que Europa y sus Estados miembros intentan alcanzar los "objetivos de Lisboa". La inmigración y la integración de los inmigrantes forman parte del programa "Empleo y crecimiento", no sólo porque plantean retos específicos a los objetivos establecidos, sino también porque pueden contribuir a su cumplimiento.

Desde estos planteamientos, la UE establece las siguientes recomendaciones y líneas de trabajo:

- Las normas relativas a la admisión (regularización de los inmigrantes laborales) pueden considerarse puntos de partida y condición de posibilidad para la integración, creando condiciones extremadamente importantes para el proceso de integración.

- Actualmente se aplican normas de admisión diferentes en los veinticinco (ahora 27) Estados miembros, cuyos modelos de selección de trabajadores extranjeros podríamos agrupar en torno a tres modelos: el modelo de "capital humano", que implica la evaluación previa de los potenciales inmigrantes sobre la base de criterios que los Gobiernos consideran buenos factores de previsión del éxito económico a largo plazo; el modelo "dirigido por el empleador", que se basa en el empleo real en vez del potencial y establece una correspondencia entre las necesidades del empleador y un candidato inmigrante específico; y el modelo "de escasez", que identifica determinadas áreas u ocupaciones para las que se permite a los empleadores contratar en el mercado de empleo global.

- La experiencia en varios países sugiere que la rápida obtención de empleo aumenta significativamente el éxito de los inmigrantes en el mercado de trabajo a largo plazo. Para facilitar la correspondencia entre inmigrantes y potenciales empleadores en el proceso de migración económica, los Estados miembros están aplicando un conjunto de medidas, incluida la preselección en países de origen o los visados para candidatos al empleo.

- El contacto directo entre candidatos al empleo y patronos es valioso y, a veces, imprescindible. Mientras que las grandes empresas tienen capacidad para contratar en el extranjero, las pequeñas o medianas empresas o los particulares que desean contratar a inmigrantes raramente tienen la posibilidad de hacerlo.

A menudo se establecen contactos porque los inmigrantes ya se encuentran en el país en situación irregular, o mediante recomendaciones de familiares o miembros de la comunidad. Los visados para candidatos al empleo podrían ayudar a evitar situaciones de trabajo irregulares.

- A pesar de la importancia de los programas de migración controlada, cabe señalar que la vía de entrada de un inmigrante no es necesariamente indicativa de su potencial en el mercado de trabajo. A los inmigrantes por motivos no económicos debería concedérseles permisos de trabajo y residencia que les permitan aceptar trabajos que correspondan a su motivación y cualificaciones. Los permisos con mayor seguridad de residencia incentivan a los inmigrantes a invertir más en su propia integración en la sociedad y en el mundo laboral. Los empleadores también tienden a estar más abiertos a contratar a personas con permisos a más largo plazo. En conjunto, las restricciones de acceso al mercado laboral deberían minimizarse, teniendo en cuenta que este mercado constituye una de las principales vías para la integración de los inmigrantes, tanto si llegan por razones económicas como si llegan por razones de otro tipo.

- Por todo lo anterior, el marco jurídico de la admisión (regularización de los inmigrantes laborales) debe examinarse teniendo en cuenta su impacto en la integración socioeconómica de los inmigrantes, debiendo abordarse los obstáculos para la integración que surgen como consecuencia de las normas existentes de inmigración.

- Varios Estados miembros están explorando la formación antes de la llegada como una forma de mejorar las perspectivas de integración para los inmigrantes. Estas iniciativas de formación pueden también estrechar las relaciones con los países de origen y reforzar las posibilidades de migración "legal".

- La adquisición y la evaluación de competencias es uno de los principales factores que influyen en los distintos aspectos de una vida profesional: la transición de la escuela a la formación profesional, y de la formación al empleo; períodos de desempleo; promoción o reorientación profesional. En las economías cambiantes de Europa, el aprendizaje activo continuo es cada vez más un requisito para muchos empleos y en muchos niveles de competencias.

- Todos los inmigrantes –tanto los recién llegados como los inmigrantes residentes a largo plazo y los inmigrantes de la "próxima generación"- se enfrentan al reto de crear y mantener su posibilidad de obtener empleo, por lo que deben tener pleno acceso a medidas de apoyo generales y específicas.

- El éxito de la integración depende de una buena correspondencia entre la oferta y la demanda. Los programas que fomentan las oportunidades profesionales de los inmigrantes y refugiados deben analizar mejor los mercados de trabajo y las competencias específicas que puedan ser necesarias. Esta información puede ayudar a planificar cursos de formación y puede también ayudar a los inmigrantes a especificar su búsqueda de trabajo.

- Además de la adquisición de competencias profesionales específicas, los inmigrantes candidatos al empleo también deben aprender a hacer un curriculum,

encontrar un trabajo en Internet, ponerse en contacto con un empresario, responder a preguntas habituales que se hacen en las entrevistas, etc. Los "cursos para la búsqueda de empleo" que proporcionan conocimientos específicos sobre los procesos de contratación de personal de cada país forman parte de los programas de integración en el mercado de trabajo en varios países. Lo mismo puede plantearse respecto de la formación dirigida al refuerzo de la autoconfianza, especialmente en relación con determinadas situaciones de tráfico de seres humanos, refugiados, o víctimas de la violencia en los países de origen o destino.

- El reconocimiento de cualificaciones académicas y profesionales es un aspecto esencial del acceso al mercado de trabajo y de la movilidad, pues permite a los individuos encontrar un empleo adecuado a sus competencias. Los nacionales de terceros países a menudo no están cubiertos por acuerdos de reconocimiento mutuo, o dependen de acuerdos ad hoc o bilaterales. Dado el tiempo que se tarda, y los frecuentes obstáculos a que se enfrentan los candidatos, el proceso de reconocimiento puede dar lugar a problemas sociales y de otro tipo. Los proyectos que apoyan a inmigrantes cualificados en el proceso de reconocimiento deben por tanto contemplar la situación del individuo en su totalidad y no sólo la parte académica, profesional o administrativa.

Entre 2002 y 2005, el Servicio Jesuita para los Refugiados (JRS) de Portugal y la Fundación Gulbenkian realizaron un proyecto de apoyo al reconocimiento de las cualificaciones de médicos e inmigrantes. Todos los participantes tenían trabajos en Portugal que no correspondían a sus cualificaciones académicas y muchos de ellos trabajaban en el sector de la construcción. Entre los participantes figuraban médicos de medicina general, así como pediatras, cirujanos y otros especialistas. La mayoría de los participantes eran de nacionalidad ucraniana, rusa o moldava y habían tenido el primer contacto con el JRS a través de clases de portugués ofrecidas por la organización.

El proceso de reconocimiento incluía cursos en una facultad de medicina, prácticas hospitalarias de 4-9 meses, un examen y la inscripción en el Colegio de Médicos de Portugal. El proyecto cubrió los gastos de solicitud y traducción de los participantes, que también recibieron una beca mensual (durante 9 meses como máximo) y una subvención para libros. La oferta se completaba con clases de portugués y apoyo social y psicológico.

El proyecto comenzó con 10 médicos y acabó con 105 médicos que ejercían oficialmente la medicina en Portugal. Para superar las dificultades del visado, el proyecto estableció protocolos especiales con los servicios de inmigración. Los contactos informales con el Ministerio de Sanidad y con el Colegio de Médicos portugués también resultaron útiles. Sin embargo, los tiempos de espera fueron considerables. En respuesta, el proyecto amplió el período de ayuda financiera mediante un sistema de préstamos y también identificó trabajos temporales en el sector médico (por ejemplo, en el Instituto de la Sangre).

- Para superar las dificultades asociadas con el reconocimiento formal de cualificaciones, los empleadores, las asociaciones profesionales y los gobiernos pueden procurar desarrollar formas más flexibles de evaluar y convalidar las competencias. En este sentido, es posible identificar dos retos principales: en primer lugar, se necesitan medidas adecuadas e innovadoras para identificar las competencias y cualificaciones de los inmigrantes; y en segundo lugar, cualquier forma de acreditación debe ser aceptada y reconocida por las organizaciones y por los empleadores tradicionales.

- Los buenos métodos de evaluación consiguen hacer visibles todas las competencias de los inmigrantes: profesionales, comunicativas, sociales, etc. Estos métodos tienen en cuenta los activos en vez de las carencias y se centran concretamente en el potencial rendimiento de una persona en el lugar de trabajo.

- Existen varias estrategias dirigidas a promover el reconocimiento de las competencias de los inmigrantes por parte de los empleadores: aumentar la visibilidad de un nuevo tipo de evaluación o certificado específico para inmigrantes, mediante la sensibilización y la obtención de apoyo político de alto nivel; implicar a las instituciones de enseñanza tradicionales y "sacar partido" a su prestigio ante los empleadores para ayudar a los inmigrantes a encontrar o mejorar su empleo; algunas asociaciones de inmigrantes u organizaciones sociales especializadas pueden trabajar con instituciones educativas tradicionales para hacerlas más accesibles a los inmigrante y refugiados; apoyar modelos en los que las prácticas puedan resultar directamente en una mayor experiencia de trabajo o en un puesto permanente en la misma empresa; la participación de los empleadores en los procesos de evaluación de competencias desde el principio puede aumentar la probabilidad de empleo a partir de la fase de evaluación y acreditación, ya que los empleadores reacios a aceptar certificados emitidos por instituciones de enseñanza o gubernamentales responderán, probablemente, de forma positiva si pueden controlar el proceso de evaluación; los subsidios salariales proporcionados por los Gobiernos a los empleadores pueden ser también incentivos útiles; algunas características de los inmigrantes (multilingüismo, experiencia intercultural, flexibilidad y movilidad...) deberían reconocerse como activos importantes para la obtención y la mejora de empleos; finalmente, las descripciones de las funciones de determinadas profesiones y puestos de trabajo deberían incluir la "competencia intercultural" como una de las cualificaciones buscadas en los candidatos (esto implica una redefinición de perfiles profesionales y puede también tener un impacto en las cualificaciones formales a largo plazo).

En Dinamarca, cinco Centros de Conocimiento Regionales para la Clarificación de Competencias de Refugiados e Inmigrantes han expedido "tarjetas de competencias". Los centros se crearon en 2004 para ayudar a los municipios y a los empleadores a adaptar las cualificaciones de los inmigrantes a las necesidades del mercado laboral. Los centros colaboran con las empresas para organizar cursos de evaluación de competencias en los lugares de trabajo. Sobre la base de la evaluación y de otras actividades de clarificación de competencias, el inmigrante recibe una tarjeta de competencias que detalla sus cualificaciones. En un período de cuatro meses, se han expedido 129 tarjetas de competencias. Los empleadores pueden acceder a las tarjetas vía Internet. Además, los centros de conocimiento funcionan como referencia para los inmigrantes que carecen de experiencia de trabajo en Dinamarca. Los centros también disponen de una herramienta de tecnologías de la información para la clarificación de competencias. Han de realizarse esfuerzos para mejorar el funcionamiento de esta herramienta, dado que los municipios han tenido dificultades para integrarla en sus rutinas diarias de trabajo. Todavía es necesario evaluar si la tarjeta de competencias ayuda realmente a sus titulares a obtener empleo, pero los empleadores parecen estar cada vez más sensibilizados con respecto a la iniciativa gracias a los esfuerzos continuos para aumentar su visibilidad. Los centros de conocimiento han recibido un apoyo gubernamental constante y su presupuesto global es de aproximadamente 10 millones de euros para el período 2004-2007.

En Suecia, el programa "Evaluación de competencias en el lugar de trabajo" ofrece a los inmigrantes cualificados unas prácticas de tres semanas en su profesión, para que puedan demostrar sus competencias. A final de las tres semanas, reciben un certificado que puede utilizarse en futuras solicitudes de trabajo. Por otra parte, el programa "Oportunidad de prueba" organiza prácticas supervisadas de tres meses de trabajo para inmigrantes que carezcan de experiencia laboral en Suecia y, en caso de no terminar en contrato, se les otorga un certificado que acredita su experiencia de trabajo en Suecia. Los empleadores privados o públicos, así como las organizaciones sin ánimo de lucro, pueden ofrecer "oportunidades de prueba". Ambos programas, financiados por el Gobierno sueco, comenzaron en Febrero de 2005. En septiembre del mismo año, 50 personas estaban inscritas en el primero y 450 en el segundo. La mitad de los participantes en el segundo tenían trabajo normalizado seis meses después de concluir el programa.

El programa "Inter-Nation", apoyado por el FSE y creado por el servicio de empleo de Valonia (FOREM), se dirige a los inmigrantes cualificados que tienen sólidas relaciones con su país de origen, incluido el conocimiento de la lengua. Se equiparan sus cualificaciones con las empresas de Valonia interesadas en desarrollar su dimensión internacional, por ejemplo mediante el acceso a nuevos mercados o la asociación con empresas extranjeras. Estas empresas necesitan trabajadores con el origen nacional necesario para ayudarles a establecer contactos o a comunicarse con las autoridades. El servicio de empleo valón prepara a los inmigrantes para este papel ofreciéndoles formación en temas tales como el comercio internacional. Los participantes en el programa también realizan prácticas en Bélgica y en un país no perteneciente a la Unión Europea, generalmente en el país de origen de las personas. A menudo, el contacto con el futuro empleador se hace durante estas prácticas.

- La formación y adquisición de competencias no son suficientes por sí mismas para salvar la laguna existente entre inmigrantes y nativos en el mercado de trabajo. Las actitudes racistas y xenófobas y las prácticas discriminatorias también desempeñan un papel importante. Aunque la discriminación en el empleo es a menudo difícil de identificar y de documentar, existen pruebas que pueden utilizarse para hacerla más visible. Por ejemplo, las pruebas estadísticas de la discriminación se obtienen a partir de conjuntos de datos que revelan diferencias significativas en las tasas de desempleo entre inmigrantes y no inmigrantes, incluso cuando variables tales como el nivel de formación, las cualificaciones, la experiencia o la edad se mantienen constantes. Los Estados miembros pueden trabajar juntos para desarrollar sistemas de medición eficaces, teniendo en cuenta que la demostración inequívoca de la discriminación aumenta el apoyo del público a las medidas y programas de lucha contra ésta.

- En este sentido, las disposiciones de lucha contra la discriminación emanadas de la UE afectan a todas las fases de integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo. En términos de acceso, la atención se centra en las prácticas de contratación que son directa o indirectamente discriminatorias. Una vez contratado un inmigrante, resulta más fácil resolver situaciones de acoso o suprimir barreras discriminatorias para la promoción.

- Los mecanismos de lucha contra la discriminación deberían complementarse con medidas de discriminación positiva (acción positiva, en la terminología de la UE, que procuren mejorar la situación de los inmigrantes, por ejemplo, estableciendo metas relativas a la contratación de inmigrantes. A más largo plazo, la cultura organizativa de un empresario puede cambiar para hacerse más abierta a la diversidad.

- El primer paso para la contratación es fomentar las candidaturas de inmigrantes. Algunos empleadores atraen a pocos inmigrantes porque éstos los consideran "inaccesibles" o incluso institucionalmente racistas. Las actividades de intervención pueden lograr modificar estas percepciones a lo largo del tiempo. En varios Estados miembros, la policía, los servicios de bomberos y otros empleadores del sector público intentan atraer a los inmigrantes y a las minorías étnicas. Sin embargo, los requisitos de elegibilidad para los empleos en el sector público impiden a veces que los inmigrantes presenten su candidatura. Por ello, los diferentes gobiernos de cada ámbito y nivel deben analizar sus propias prácticas como empleadores y, cuando sea posible, suprimir los obstáculos como los requisitos de nacionalidad.

- Algunos trabajos atraen pocas candidaturas porque pertenecen a un área poco conocida para los inmigrantes, incluidos los padres inmigrantes que pueden influir en las opciones profesionales de sus hijos. La identificación de modelos u otros mentores para los inmigrantes en diversas carreras también puede animar a los alumnos recién licenciados a considerar una gama más amplia de opciones profesionales. Esto puede ayudar a combatir una estratificación étnica del mercado de trabajo, donde los inmigrantes se concentran a menudo en sectores con pocas posibilidades de evolución.

- Los servicios de empleo públicos también pueden hacer esfuerzos específicos para ofrecer una mejor orientación a los usuarios inmigrantes. Además, es conveniente el anonimato y la no identificación nacional-extranjero en los procesos de selección como prevención de la discriminación durante el proceso de selección de trabajadores, antes de la contratación.

En Italia, el proyecto "Servicios de empleo para inmigrantes", financiado por el Ministerio de Trabajo y Política Social y ejecutado por Ernst and Young, impartió formación para personal de los centros de empleo de cinco lugares diferentes. Además, para reforzar la intervención ante los inmigrantes que buscan empleo, se crearon puntos de información por ordenador en lugares públicos tales como estaciones ferroviarias.
La Oficina Nacional contra la Discriminación Racial neerlandesa y el Instituto de Psicología neerlandés han analizado los métodos de pruebas psicológicas utilizados habitualmente por las empresas neerlandesas en la contratación de personal. Si bien estas pruebas se han diseñado para ser objetivas, pueden perjudicar a minorías étnicas al utilizar el lenguaje abstracto y complejo en las instrucciones, o al utilizar expresiones y proverbios locales. El análisis defiende que la lengua no debe ser un factor relevante si no es, explícitamente, el objeto de la prueba. Las instrucciones deben expresarse claramente o leerse en voz alta para garantizar la igualdad de condiciones.

- Pueden utilizarse varios tipos de medidas de discriminación (acción) positiva para promover activamente la diversidad de la mano de obra. Estas medidas pueden ser voluntarias o vinculantes. Los objetivos pueden ser definidos individualmente por las organizaciones o por el Gobierno en conjunto. En varios países, los organismos del sector público están obligados a aplicar medidas de acción positiva. En el sector privado, los compromisos voluntarios son la práctica más común, si bien pueden fomentarse mediante el establecimiento de tales medidas como requisito "social" para las licitaciones públicas.

En Noruega, todos los organismos de la Administración Pública están ahora obligados a entrevistar al menos a un candidato de origen inmigrante cuando se produzcan nuevas vacantes, siempre que el candidato en cuestión esté cualificado. Esta medida forma parte del Plan de Acción del Gobierno de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Étnica, y se introdujo inicialmente a título experimental. Entre el 1 de Junio de 2004 y el 1 de junio de 2005, se entrevistó a 1.600 personas de origen no occidental, de los cuales 430 (el 28%) fueron contratadas.
En Francia, más de 300 empresas han firmado la "Carta de la Diversidad en la Empresa", que se lanzó en 2004. Los signatarios se comprometen a hacer de la no discriminación y de la diversidad un objetivo estratégico. La carta fue firmada inicialmente por cuarenta grandes empresas, que también se mostraron activas en la divulgación de la iniciativa. Ahora se están haciendo esfuerzos para asegurar el compromiso de las pequeñas y medianas empresas.

- Los empleadores pueden hacer que los lugares de trabajo estén más abiertos a la diversidad introduciendo modificaciones culturales en la vida laboral diaria; por ejemplo, permitiendo a los trabajadores celebrar fiestas religiosas distintas a las cristianas, teniendo en cuenta las restricciones religiosas a la dieta en las cantinas de la empresa o autorizando el uso de determinadas prendas de vestuario, como los velos para las mujeres. Idealmente, estas medidas se introducen en consulta con trabajadores y representantes sindicales inmigrantes y no inmigrantes. Las medidas pueden formalizarse en códigos de conducta o acuerdos conjuntos.

Electrolux, el fabricante italiano de electrodomésticos, creó en 1998 un Consejo de Integración, el primero de su género en Italia. Se trata de una comisión mixta, representada de forma igualitaria por miembros de la empresa y del sindicato, con autoridad para emitir opiniones vinculantes. En 1999, Electrolux adoptó un Acuerdo de integración colectivo basado en una resolución del Consejo de Integración de la empresa. Una de las diversas medidas del acuerdo prevé la flexibilidad de las fiestas de los trabajadores inmigrantes, que les permite utilizar los días de vacaciones, las cuentas de "ahorro de tiempo" y los días sin sueldo para pasar amplios períodos de hasta 50 días con sus familias en sus países de origen. Esta medida ha reducido las ausencias no justificadas de los trabajadores.

- Las políticas amplias de gestión de la diversidad incluyen iniciativas de discriminación (acción) positiva para la contratación y la promoción, así como adaptaciones culturales en el lugar de trabajo y un fuerte elemento de lucha contra la discriminación negativa. Estas políticas hacen de la diversidad una preocupación a nivel empresarial y se basan en una visión clara de los beneficios que una mano de obra diversificada puede reportar a la empresa, incluidas la resolución de situaciones de falta de mano de obra, la contratación y fidelización de trabajadores de alta calidad, la capacidad de reforzar la reputación de la empresa, así como su posición en las comunidades locales y la oportunidad de desarrollar nuevos productos y servicios o de abrirse a nuevos mercados.

- Algunas empresas, con el fin de controlar las políticas de gestión de la diversidad, han introducido sistemas de supervisión amplios, incluyendo un perfil de los trabajadores de acuerdo con la etnia, la nacionalidad, la religión, las lenguas habladas, el género y el grupo de edad, con el fin de permitir la identificación de áreas específicas infrarrepresentadas. Otras empresas también han creado una base de datos de competencias de los trabajadores, a fin de determinar la

movilidad y la progresión del personal. Asimismo, pueden realizarse estudios de igualdad salarial, y las cuestiones de diversidad pueden incluirse en todos los análisis comerciales habituales. Aunque es cierto que la implantación de este tipo de sistemas es más fácil y asequible para las grandes empresas, es importante desarrollar herramientas de diversidad para empresas más pequeñas, que no siempre disponen de recursos humanos en este ámbito o de especialistas en cuestiones de igualdad.

- La iniciativa empresarial de los inmigrantes constituye otra vía de integración con sus propios retos y oportunidades para la inclusión, particularmente de los inmigrantes residentes a largo plazo. Las empresas pertenecientes a inmigrantes y minorías étnicas se reconocen cada vez más como un elemento fundamental de la cultura empresarial europea. En particular, realizan una importante contribución a la creación de empleo y en la generación de riqueza de un determinado territorio.

- Las autoridades gubernamentales, las organizaciones de apoyo a los inmigrantes y otras ONGs, las cámaras de comercio, las asociaciones profesionales y otras organizaciones pueden ayudar a los empresarios inmigrantes a analizar y desarrollar una idea empresarial, a elaborar un plan empresarial y a buscar finaciación en bancos y entidades de crédito. Pueden organizar talleres y cursos, por ejemplo de contabilidad, marketing o Derecho Mercantil. También puede prestarse ayuda para la adquisición de una patente, licencia o herramienta de trabajo.

La asociación sueca de empresarios de minorías étnicas IFS existe desde 1996 y cuenta con 32 consultores empresariales étnicos que tratan un mínimo de 4.000 casos al año. Los clientes presentan una gran variedad de orígenes étnicos. En general, se trata de inmigrantes desempleados que se encuentran en Suecia desde hace relativamente poco tiempo. Los servicios de apoyo ofrecidos por la IFS incluyen consultas en veintitrés lenguas, información sobre el sistema fiscal sueco, ayuda para la elaboración de planes comerciales y presupuestos, estudios de mercado, contactos con instituciones financieras y autoridades públicas (para licencias o registros), acceso a redes y bases de datos pertinentes, cursos de gestión empresarial y traducción de documentos. La organización también ha creado un premio anual de "Empresario étnico del año".

- El acceso a los servicios bancarios y de crédito constituye a menudo uno de los principales obstáculos para los empresarios inmigrantes, dado que pueden tener dificultades para asegurar unos ingresos iniciales y demostrar su "atractivo financiero". Por otra parte, sus iniciativas empresariales tienden a ser pequeñas, lo que las hace menos atractivas para los bancos tradicionales. En varios Estados miembros, las iniciativas de integración financiera tratan de promover el acceso a los servicios financieros de los inmigrantes establecidos por cuenta propia. Algunos bancos también han desarrollado productos específicos para clientes inmigrantes.

En Italia, la BCC (Banche di Credito Cooperativo), una red de bancos de crédito cooperativos para el sector agrario, sirve a 145.000 empresas propiedad de inmigrantes. La BCC es una entidad de crédito con una fuerte implantación, que cuenta con 3.500 sucursales en toda Italia. Los empresarios inmigrantes valoran el servicio personal que presta el personal de estas sucursales, por ejemplo en materia de asignación de créditos. La BCC de Trevigniano, junto con el municipio de Castelfranco Veneto, dirige una iniciativa de microcréditos que puede ser útil

para los inmigrantes individuales que pretenden iniciar una actividad comercial. Se dispone de un millón de euros para préstamos con un límite de 6.000 euros, que se conceden sin garantía y con un tipo de interés reducido del 2%.

- Las empresas propiedad de inmigrantes y minorías étnicas ejercen a menudo su actividad en un nicho de mercado étnico. Con el tiempo, a medida que estas empresas se hacen más fuertes, pueden convertirse en proveedoras de grandes empresas tradicionales y también de Gobiernos. Como proveedores, los empresarios inmigrantes contribuyen muchas veces con nuevas ideas de productos, flexibilidad y un conocimiento real de los grupos de clientes en un mercado cada vez más diversificado.

- Las grandes empresas pueden colaborar con las empresas dirigidas por minorías étnicas en el marco de programas de responsabilidad social de las empresas.

- Los Gobiernos, como compradores de bienes y servicios, pueden también promover el acceso a redes de proveedores para empresarios inmigrantes a través de las siguientes medidas: inclusión de las empresas de inmigrantes en sus listas de proveedores; definición de objetivos informales para contratos con empresarios inmigrantes; y/o subcontratación de empresas privadas que, a su vez, tienen contratos con empresas de inmigrantes.

- Los mismos empresarios inmigrantes deberían ser consultados y deberían desempeñar una función consultiva en la elaboración de este tipo de políticas de apoyo.

■ **GOBERNANZA DE LA INTEGRACIÓN:** este capítulo del Manual de 2007 tiene que ver con las estructuras, mecanismos, procesos y formas de colaboración que constituyen el marco para las políticas y prácticas de integración. Por lo tanto, aquí se trata de las relaciones que pueden definir conjuntamente los distintos actores implicados en la integración de los inmigrantes, basándose en los puntos fuertes y activos de los interesados. Vale la pena invertir en el refuerzo y el mantenimiento de una estructura de gobernanza de la integración, puesto que ayuda a desarrollar una visión y una estrategia de integración, ayuda a generar recursos, a movilizar a personas y organizaciones, a formar asociaciones y a establecer relaciones de confianza, siendo todos estos aspectos extremadamente importantes para el cumplimiento de los objetivos de integración a corto y a largo plazo.

Desde estos planteamientos, la UE establece las siguientes recomendaciones y líneas de trabajo:

- Los gobiernos locales son responsables de la aplicación de algunos aspectos de las leyes de inmigración y otras funciones determinadas por niveles de gobierno superiores. Al mismo tiempo, pueden tener competencias considerables en áreas relevantes para la integración y actuar como prestadoras de servicios en sectores tan fundamentales como la salud y la vivienda. Por tanto, un diálogo y una comunicación permanentes y estructurados entre los niveles de gobernanza europeo, nacional, autonómico y local permiten anticipar y evaluar el impacto de medidas adoptadas en un nivel sobre y desde otros niveles. Del mismo modo, los resultados de los programas de integración en un nivel pueden influir en las políticas a otros niveles.

- Muchos gobiernos locales han iniciado el proceso de fomento de la integración como una cuestión prioritaria. En algunos casos, los alcaldes o sus adjuntos desempeñan un papel visible de liderazgo. Generalmente, se designa una unidad o una oficina específica para promover la integración como una prioridad de toda la Administración. En ambos casos, la ejecución de políticas concretas compete a los distintos departamentos. Por ello, el liderazgo fuerte y visible de los consejeros autonómicos, los directores generales, los alcaldes y concejales, y de los funcionarios responsables de las cuestiones relativas a la integración es esencial para un enfoque coherente de la integración en diversas áreas políticas y contribuye a resolver las lagunas existentes entre los distintos gobiernos y los residentes, sean o no éstos de origen inmigrante.

- Cuando asumen un papel más activo en el proceso de integración, las comunidades locales pueden desarrollar un "concepto o plan de integración municipal", que nace generalmente de un proceso participativo en el que los principales actores de la comunidad local encuentran respuestas a cuestiones como: ¿cuáles son nuestros objetivos generales en materia de integración y cómo se relacionan con las principales necesidades y problemas identificados en nuestra comunidad?, ¿podemos elaborar un declaración de objetivos comunes?, ¿qué prioridades deben definirse, qué objetivos concretos deben formularse y cómo podemos alcanzarlos? Para responder a tales cuestiones, las comunidades locales pueden desarrollar individualmente estrategias de integración o basarse en las ideas y experiencias de terceros para identificar principios y objetivos comunes.

- Las políticas locales de integración son más eficaces cuando cuentan con el apoyo de toda la comunidad. En vez de dirigirse sólo a los inmigrantes, se refieren a todos los residentes y a la propia Administración. A menudo exigen cambios profundos en varios departamentos y áreas de acción municipal. El apoyo político es, por tanto, esencial.

- Las redes locales de integración pueden facilitar la coordinación entre organizaciones de inmigrantes, prestadores de servicios, Administraciones municipales, instituciones de enseñanza, empleadores, organizaciones religiosas y filantrópicas y otros actores. También pueden utilizarse para el intercambio de información y cooperación profesional, o para lograr una mejor utilización de recursos escasos. Estas redes movilizan organizaciones y personas, establecen puentes y consolidan la confianza.

- La experiencia sugiere que las redes de mayor éxito poseen a menudo una estructura formalizada, que es aceptada como legítima por sus miembros. Idealmente, esta estructura establece una división clara del trabajo, con una presidencia que puede ser rotatoria y una secretaría. Pueden utilizarse grupos de trabajo para dar coherencia a redes de mayores dimensiones, mientras que la adopción de reglamentos internos y de mecanismos de resolución de conflictos contribuye a la continuidad de la estructura.

- Las redes de integración local han de tener una posición bien definida en la estructura política y administrativa de la comunidad. Su función podría consistir en plantear cuestiones de interés especial y en emitir recomendaciones, sin perjuicio de las competencias de toma de decisiones de los representantes electos.

- El intercambio de experiencias entre comunidades locales puede servir de inspiración para proyectos o enfoques innovadores. Este tipo de intercambios también puede dar lugar a indicadores o métodos de evaluación comunes. Las comunidades locales podrían desarrollar normas de calidad comunes en materia de integración. Una forma de identificar criterios para buenas políticas de integración o "factores de éxito", es la realización de concursos que permitan agrupar y divulgar iniciativas de fomento de la integración.

- La definición de objetivos políticos y su traducción en programas de integración debe basarse, de acuerdo con las directrices de la Comisión Europea, en el Principio SMART (specific, measurable, accepted, realistic, time-dependent). Los objetivos deben ser concretos y estar suficientemente bien definidos para no dar lugar a diferentes interpretaciones; cuantificables y medibles, a fin de que pueda verificarse si se ha cumplido o no cada objetivo; aceptados, comprendidos e interpretados del mismo modo por todas las partes; ambiciosos, pero desde el realismo que exige la posibilidad real de ser alcanzados; y sujetos y determinados temporalmente, con el fin de que pueda revisarse su evolución y adecuación.

- No basta con verificar la eficacia de la ejecución para identificar problemas relacionados con el sentido estratégico global, puesto que es posible tanto "aplicar bien una mala política" como "aplicar mal una buena política". Por ello, puede ser útil la evaluación de las políticas propiamente dichas. De esta manera, los principios subyacentes en los programas de financiación podrán cuestionarse antes de invertir recursos significativos. Al mismo tiempo, la experiencia demuestra que algunos parámetros de las políticas de integración se definen en función de realidades políticas. En estos casos, es importante explicitar los objetivos políticos asociados a la integración y basar los programas en una declaración de objetivos inequívoca.

- De este modo, las evaluaciones deben centrarse en la conveniencia y calidad de las políticas de integración propiamente dichas, para lo que pueden establecerse indicadores de buena gobernanza, en lugar de intentar medir el "nivel de integración" de los individuos o grupos de inmigrantes, proceso que sigue constituyendo un desafío.

- Resulta difícil pensar en una planificación que no surja de una evaluación previa rigurosa y sistematizada, como en una evaluación que no incida, más allá de los resultados, en el propio diseño (técnico, organizativo, presupuestario...) de las políticas y, por tanto, de la planificación.

- Una buena gobernanza implica la cuestión de quiénes hacen qué mejor y qué necesitan para hacerlo. Es un error creer que el único recurso es la financiación, pero también lo es pretender que la financiación no es relevante o tiene sólo un papel secundario y sustituible directamente por otros factores.

- La financiación es siempre una cuestión de prioridades y los programas de financiación a todos los niveles se asocian con un determinado sentido estratégico. Si contemplamos las posibilidades de financiación europea, nacional, regional (autonómica y provincial) y local, no debería escasear la financiación de los programas de integración.

- Las cuestiones de financiación son muchas veces fundamentales para la identidad y capacidad de las ONGs. Las organizaciones pueden no recibir financiación básica y enfrentarse a serias limitaciones en proyectos relacionados con partidas presupuestarias elegibles. Al mismo tiempo, deben obtener recursos para diseñar proyectos, formar asociaciones, elaborar propuestas y negociar la financiación. Por otra parte, los requisitos para la comunicación de información pueden variar en función del organismo de financiación, lo que supone un obstáculo para las organizaciones que dependen de varias fuentes de financiación. Podría ser beneficioso introducir procesos de candidatura más sencillos, compuestos, por ejemplo, de dos fases: la primera, una mera "manifestación de interés" y, la segunda, que sería la presentación de las propuestas detalladas, sólo las presentarían las organizaciones preseleccionadas. La aprobación de gastos fijos también puede ayudar a las organizaciones a mirar más allá de los objetivos a corto plazo del proyecto y a tener en cuenta las necesidades cambiantes de la población a la que sirven. Sin embargo, las ONGs carecen a menudo de conocimientos financieros para evaluar eficazmente sus gastos generales y distribuirlos entre los distintos proyectos.

- Las fundaciones privadas de toda Europa participan cada vez más en el ámbito de la integración. Algunas fundaciones se dedican sobre todo a la concesión de subvenciones, lo que significa que su función esencial es apoyar las actividades de terceros. Otras, más operativas, desarrollan sus propias iniciativas y participan directamente en diversos proyectos.

- Pero el marco jurídico y la estructura de gobernanza básica son inequívocamente responsabilidad de los poderes públicos. Las fundaciones no pretenden sustituir a estos poderes, sino asumir un papel complementario e innovador. Más allá de su función de apoyo a iniciativas concretas, pueden también reunir a especialistas, formar coaliciones de intereses, solicitar y divulgar investigaciones relevantes, financiar la defensa de los inmigrantes o contribuir de otras formas al desarrollo de políticas.

- Se están creando redes de forma cada vez más intensa entre fundaciones a nivel nacional e internacional. El marco europeo se considera una valiosa oportunidad para el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de iniciativas comunes. Por ejemplo, el Programa europeo para la integración y la migración (EPIM), es un esfuerzo de colaboración entre diez fundaciones europeas. El EPIM concede subvenciones a ONGs a nivel europeo y a redes europeas de ONGs nacionales. También ha organizado una serie de consultas en los Estados miembros en 2006-2007.

5 ALGUNAS APORTACIONES DEL MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX (MIPEX-2007)

Finalmente, y para concluir este apartado, queremos recoger un resumen de los resultados del último trabajo del British Council y del Migration Policy Group en relación con la medida y la comparación de las políticas de integración en la Unión Europea, más Noruega, Suiza y Canadá. Dicho trabajo fue presentado inicialmente en Bruselas y Portugal a mediados de Octubre de 2007, y en España en enero de 2008; no así en la mayor parte de los países europeos hasta la fecha.

El British Council y el Migration Policy Group señalan el origen y la finalidad del MIPEX:

> *"Las mejores políticas para la integración de los migrantes no son un enigma. Los migrantes necesitan oportunidades para participar plenamente en la vida de su país de residencia, sin temor a ser discriminados. También necesitan cauces legales claros para acceder plenamente a la ciudadanía. En la medida en que las poblaciones europeas se han hecho más diversas, cada país necesita repensar permanentemente el significado de la «ciudadanía» para encontrar nuevas formas de convivencia en una sociedad acogedora. Muchos de nosotros hemos trabajado para traducir estos planteamientos en un marco sólido de alto nivel, desarrollado a través de la cooperación europea relativa a la integración. Una vez y otra, nuestros Gobiernos se han comprometido con nosotros para poner en práctica estos principios mediante la mejora de nuestras leyes y políticas nacionales dirigidas a la integración de los migrantes.*
>
> *Hasta ahora, sin embargo, ha sido un reto comprobar si los Gobiernos en toda Europa han estado actuando de acuerdo con estas promesas. El 'Migrant Integration Policy Index' (MIPEX) pone de manifiesto la «distancia con las buenas intenciones» existente entre las mejores prácticas y las políticas reales, proporcionando información y datos claros, concisos y comparables. Damos la bienvenida al MIPEX como una herramienta que nos ofrece la posibilidad de medir los resultados de las políticas de integración. Esperamos aprender de los resultados de 2006 y deseamos promover un debate sobre las políticas de integración por toda Europa, debate en el que los mitos son contrastados con los hechos y las expectativas modestas son sustituidas por los altos estándares de las mejores prácticas"*[71].

El MIPEX, en esta última edición, mide las políticas dirigidas a la integración de los inmigrantes en la Europa de los 25 (exceptuando, por tanto, a Bulgaria y Rumania), y en tres países no comunitarios (Suiza, Noruega y Canadá). Para esta medición, el MIPEX utiliza unos 140 indicadores para crear una imagen rica y multidimensional de las oportunidades que tienen las personas inmigrantes para participar en las sociedades europeas. El Índice cubre seis áreas de las políticas que posibilitan el acceso de las personas migrantes a la plena ciudadanía. Estas áreas son, el acceso al mercado de trabajo, la reunificación familiar, la residencia de larga duración, la participación política, el acceso a la nacionalidad, y la lucha contra la discriminación. La mejor práctica para cada indicador es establecida como el estándar europeo más elevado. Aunque estas prácticas tengan su origen en las Convenciones del Consejo de Europa o en las Directivas de la Unión Europea, éstas sólo reflejan recomendaciones y establecen estándares "de mínimos". Lo cual es importante tenerlo en cuenta, incluso, a la hora de interpretar los dos Manuales (de 2004 y de 2007) que hemos querido reflejar ampliamente en los apartados anteriores.

Desde el momento en que el MIPEX mide las políticas de integración de todos los países estudiados, contrastándolas con estándares comunes, se convierte en una herramienta para valorar

[71] British Council y Migration Policy Group, "Migrant Integration Policy Index", Ed. British Council and Migration Policy Group, Brussels, 2007, Letter of Support, página VI. Traducción propia de la Fundación CeiMigra.

comparativamente el grado de cumplimiento, ejecución y desarrollo de tales políticas. De esta forma, el MIPEX pretende mejorar las políticas de integración de las personas inmigrantes residentes en la Unión Europea mediante la provisión de datos objetivos, accesibles y comparables para su escrutinio y debate. La inmigración es un hecho cotidiano en todos los países de la Unión Europea. Todos los residentes de Europa se beneficiarán de vivir en sociedades abiertas y cohesionadas en las que los inmigrantes, como los ciudadanos, tienen oportunidades de participar y contribuir. Los Gobiernos han de proveer los marcos legales y políticos para que las personas inmigrantes participen junto a los ciudadanos y, al tiempo, se conviertan ellas mismas en nuevos y nuevas ciudadanas. Por ello, es de vital importancia que las políticas de integración de los Gobiernos europeos sean analizadas y examinadas. Por supuesto, los esfuerzos gubernamentales por sí solos no pueden lograr la integración que pretenden. Las comunidades locales, la sociedad civil y los inmigrantes individuales, todos ellos tienen un papel que cumplir. MIPEX ofrece, por tanto, una plataforma para un debate, basado en hechos y datos concretos, entre todos estos actores de las políticas de integración en Europa.

La primera constatación del MIPEX es que las políticas europeas de integración de las personas migrantes se encuentran a mitad de camino de las mejores prácticas. Es bien interesante señalar los diez primeros países en cuanto a la aplicación de políticas de integración y su puntuación en el Índice: Suecia (88), Portugal (79), Bélgica (69), Holanda (68), Finlandia (67), Canadá (67), Italia (65), Noruega (64), Reino Unido (63), y España (61). La puntuación de la Europa de los quince es tan sólo de 60 sobre 100 y la de la Europa de los veinticinco es de 53 sobre 100. Y cabe hacer dos precisiones: primera, que el hecho de "hacerlo mejor que otros", en este caso, no significa que se esté haciendo "lo mejor" (ni siquiera que se esté haciendo bien); y segunda que la distancia entre lo que se hace y lo que puede y debe hacerse es todavía demasiado grande. Por ello, los europeos, incluso los de los países mejor "puntuados" en el Índice, deberíamos evitar cualquier triunfalismo, pues todavía no cumplimos ni con los acuerdos "de mínimos" formulados en los dos Manuales sobre Integración de 2004 y de 2007.

Es importante para este trabajo que recojamos el análisis presentado en el MIPEX en cada una de las seis áreas, pues en él se recogen tanto las mejores como las peores prácticas. Recordemos que estas prácticas no son modelos teóricos, sino políticas y medidas concretas que se han encontrado en, al menos, uno de los países en cada caso. Además, el hecho de que el Índice otorgue una determinada puntuación sólo explica lo que ha sido incluido y estudiado en una determinada área, pero no recoge ni explica lo que no ha sido incluida en dicha área o su análisis. Por eso, y a pesar del valor que tiene el MIPEX y del enorme esfuerzo que sin duda supone su realización, hemos de entenderlo e incluirlo en el propio proceso que todos los países estamos realizando hacia una comprensión cada vez más completa, exhaustiva, y por ello compleja, de las políticas de integración y su más que necesario perfeccionamiento y adecuación, tanto a la realidad del hecho migratorio y de la relación entre autóctonos y extranjeros, como al propio contenido y dimensiones de la integración como objetivo y como necesidad social y política.

Así, la mejor práctica establecida en el MIPEX en cuanto al **acceso al mercado de trabajo** es un agregado de las mejores prácticas que se han encontrado, cada una por separado, en al menos uno de los países estudiados. De este modo, la mejor situación real "posible" (dadas las prácticas encontradas realmente en los países estudiados), quedaría configurada de la siguiente forma:

- un trabajador o empresario inmigrante es elegible para las mismas oportunidades de trabajo que los nacionales en la mayoría de los sectores;
- las personas inmigrantes cuentan con la ayuda de medidas para la integración real y efectiva en el mercado de trabajo, a través de las adaptaciones necesarias para adecuarse a las demandas profesionales y lingüísticas del mercado de trabajo;
- el Estado ayuda a que todo el conjunto de destrezas y talentos de las personas migrantes sea reconocido para el acceso a la formación para el empleo y para el desarrollo de las habilidades lingüísticas que son clave en el mercado de trabajo;

- existe seguridad en el empleo de la persona inmigrante, por lo que puede renovar la mayoría de los permisos de trabajo y seguir viviendo en el país y buscar otro trabajo si dicha persona pierde el empleo;
- la seguridad en el empleo implica derechos iguales para todos los trabajadores;
- la persona inmigrante es libre de cambiar de empleador, de trabajo, de industria o sector o de tipo de permiso de trabajo con el fin de lograr su desarrollo profesional; y
- finalmente, las personas inmigrantes tienen también el derecho de incorporarse a un sindicato.

¿Cuál sería, entonces, el peor caso en las políticas de acceso de las personas inmigrantes al mercado de trabajo? De nuevo se trata de un conjunto de situaciones detectadas, cada una de ellas, en al menos un país de los 28 estudiados. La peor situación sería:

- un mercado de trabajo excluyente en el que las cualificaciones obtenidas en el país de origen no son reconocidas o son devaluadas (se les da un nivel inferior al que realmente tienen) a través de un procedimiento injusto, largo y costoso en tiempo y dinero;
- incluso cuando se trata de personas altamente cualificadas, estas personas no son contratables o no pueden autoemplearse en muchos sectores productivos debido a restricciones gubernamentales o prácticas administrativas;
- sin el acceso a medidas concretas y efectivas de integración en el mercado de trabajo, como la formación profesional y el reconocimiento de los estudios, estas personas se enfrentan a grandes dificultades a la hora de superar las barreras lingüísticas y profesionales en el país receptor;
- por ello, su situación como trabajador/a es insegura; existen criterios administrativos rígidos que le impiden mantener su permiso de trabajo si éste ha expirado;
- incluso si una empresa desea contratarlo, estos criterios administrativos rígidos le impiden renovar su permiso de trabajo y residencia;
- si desea permanecer de forma segura en el país, la persona inmigrante queda "atada" a su empleador, porque se le niega el derecho a cambiar de empleador, trabajo, industria o sector, etc.

Teniendo en cuenta este marco de análisis y conociendo la realidad española, lo que resulta sorprendente es que España, junto con Portugal y después de Suecia, ocupe el segundo puesto en el ranking de países con mejores prácticas. Desde el establecimiento de esas dos situaciones-modelo, el debate debe ser profundo y honesto, tanto respecto a la utilización política de las posiciones conseguidas en el MIPEX por cada país, como de la sensibilidad del mismo a la hora de percibir, valorar y reflejar las situaciones reales.

En cuanto a la **reunificación familiar**, la segunda de las áreas establecidas como indicador en el MIPEX, la mejor situación es la siguiente:

- la posibilidad de reunir a su familia puede dar a las personas migrantes la sensación de estabilidad social y cultural en la vida de la comunidad, lo que ayuda a construir sociedades diversas y estables;
- después de un tiempo inferior a un año, la persona inmigrante puede elegir la reunificación con su esposo/a, su compañero/a legalmente reconocido, los menores que tuviera a su cargo y a los familiares dependientes (abuelos/as, etc.);
- para ello, el procedimiento administrativo es justo, transparente, libre y de corta duración, y no se le imponen otras condiciones añadidas;

- cada miembro de la familia puede renovar su permiso de residencia tanto como la persona bajo cuya responsabilidad se encuentra;
- la solicitud puede ser negada, o puede perderse una vez concedida, sólo por dos razones: por intentar conseguir la autorización de forma fraudulenta, o por haberse probado que la o las personas implicadas constituyen una amenaza para la seguridad en la sociedad receptora;
- por último, el derecho a una situación autónoma e independiente de la persona de la que dependían inicialmente para la reunificación familiar y el derecho a un acceso igual que el de ésta en la mayor parte de las áreas de la vida, ofrece a las familias la oportunidad de participar en su nuevo país de residencia.

La peor situación posible consiste en lo siguiente:

- las condiciones burocráticas mantienen separados a los inmigrantes de sus familias, lo que puede restar e impedir el sentido de pertenencia social y cultural en la sociedad receptora;
- la persona inmigrante debe esperar un plazo de dos años o más para tener derecho a solicitar la reunificación familiar, exclusivamente de su esposo/a y sus hijos/as menores, y sólo bajo ciertas condiciones;
- la persona inmigrante debe atravesar un largo y costoso procedimiento, además de cumplir con determinadas condiciones restrictivas de trabajo, ingresos y vivienda;
- los miembros de su familia deben superar un curso obligatorio "de integración" y aprobar un examen de nivel alto relativo a la lengua y la cultura del país receptor;
- la inseguridad supone, en la reunificación familiar, que la solicitud de alguno de los miembros de la familia puede ser negada, o puede perderse una vez obtenida, por numerosos motivos, sin la debida consideración de su vida personal y sin ningún derecho a apelar o recurrir ante ninguna instancia;
- los miembros adultos de la familia son eliminados de cara a recibir educación, formación profesional, atención sanitaria y ayudas para la vivienda, lo cual impide la igualdad de trato entre mujeres y hombres y los derechos de los niños/as.

En cuanto a la **residencia de larga duración**, la mejor situación "posible" quedaría establecida del siguiente modo:

- después de cinco años –o menos- de residencia legal, las personas inmigrantes pueden decidir convertirse en residentes de larga duración y en ciudadanos de pleno derecho;
- su tiempo como estudiante o como demandante de asilo queda incluido como parte de este requisito temporal de residencia;
- el procedimiento administrativo correspondiente a la demanda y resolución es justo, transparente, libre y de corta duración, sin otras condiciones o requisitos añadidos;
- la seguridad se traduce en este ámbito en el hecho de que la solicitud puede ser negada, o perderse una vez aprobada, por intento de fraude para conseguirla o por graves delitos;
- la persona inmigrante tendría, como residente de larga duración, el mismo acceso a la educación y a la orientación profesional vocacional que los nacionales;
- además, la persona inmigrante tiene derecho a aceptar cualquier trabajo, excepto en el caso de que ejerza alguna función pública, lo mismo que los nacionales; y

- por último, si la persona inmigrante cae enferma, resulta herida, queda embarazada o pierde su hogar, puede ser atendida por la seguridad social, la asistencia social, la atención sanitaria y los programas de acceso a la vivienda.

La peor situación "posible" en relación con la residencia de larga duración es la siguiente:

- para que una persona inmigrante puede acceder a la consideración de "residente de larga duración" debe esperar ocho años o más, sin que pueda abandonar el país receptor más que por períodos muy cortos cada vez;
- para recibir esa consideración se le imponen muchas condiciones;
- debe aprobar un curso obligatorio "de integración" y un caro examen escrito para demostrar su elevado conocimiento de la lengua y la cultura del país;
- además, debe enfrentarse a un largo y costoso procedimiento y cumplir unos requisitos restrictivos referentes al trabajo, a los ingresos y a determinados seguros;
- incluso su situación como "residente de larga duración" es insegura, desde el momento en que no puede dejar de cumplir en ningún momento con los requisitos restrictivos inicialmente impuestos;
- además, puede perder tal estatus o consideración por numerosos motivos, como por ejemplo la pérdida del empleo;
- tiene poca protección contra la expulsión y pocas garantías legales;
- se enfrenta permanentemente a la exclusión y a la discriminación en la vida social y económica; y
- cuando se jubila, después de años de trabajo en el país receptor, la persona inmigrante pierde el derecho a residir en ese país.

La mejor situación "posible" en lo relativo a la **participación política** de las personas inmigrantes es la siguiente:

- la persona inmigrante tiene diversas oportunidades de participar en la vida pública, lo cual configura los altos principios democráticos europeos;
- el Estado garantiza las libertades políticas de las personas inmigrantes relativas al derecho de libre asociación, incluso de carácter político, a afiliarse en los diferentes partidos y participar así en la sociedad civil;
- como residente legal, la persona inmigrante puede votar y presentarse en las elecciones locales, de la misma forma que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea;
- también puede votar en el ámbito regional o autonómico;
- en los ámbitos local, regional y nacional, las personas y asociaciones inmigrantes pueden elegir de forma independiente representantes en estructuras consultivas y deliberativas que tienen como fin la discusión de las políticas que más les afectan;
- el Estado desarrolla políticas que informan activamente a las personas inmigrantes de sus derechos políticos y ofrece a las asociaciones de inmigrantes financiación o ayudas "en especie" en las mismas condiciones que a otras asociaciones.

Por el contrario, la peor de las situaciones quedaría caracterizada de la siguiente forma:

- la persona inmigrante no puede contribuir a las decisiones políticas que afectan a su vida cotidiana;

- el Estado no garantiza las libertades políticas de las personas inmigrantes en lo relativo a asociarse o a afiliarse y participar en un partido político;
- como residente, la persona inmigrante tiene que asumir más obligaciones que los ciudadanos de la Unión Europea que viven como extranjeros en el mismo país, pero no gozan de los mismos derechos en cuanto al voto o la posibilidad de presentarse a las elecciones;
- con independencia del tiempo que llevan viviendo en la sociedad receptora, la persona inmigrante no puede votar ni presentarse nunca a las elecciones para servir a su comunidad;
- las ciudades con más población inmigrante no tienen un órgano consultivo para consultarles;
- de la misma forma, la persona inmigrante es excluida de la participación en las decisiones a nivel regional y nacional;
- el Estado no desarrolla ninguna política para promover la participación política de las personas inmigrantes, tales como las encaminadas a informar a aquellas personas de las posibilidades que existen en este terreno o el apoyo a las asociaciones de inmigrantes.

En cuanto al **acceso a la nacionalidad**, la mejor situación "posible" queda establecida del siguiente modo:

- el Estado valora a las personas inmigrantes como futuros ciudadanos y establece y facilita cauces viables para acceder a la nacionalidad como un medio indispensable para la integración;
- la persona inmigrante puede acceder a la nacionalidad después de tres años de residencia legal;
- cualquiera de sus descendientes nacidos en el país tienen la doble nacionalidad desde su nacimiento por derecho propio;
- el único criterio para acceder a la nacionalidad es estar ligado al país receptor a través de la residencia o a través de la familia;
- la única condición para los solicitantes de la nacionalidad es la demostración de que no han sido condenados por graves delitos especificados en la legislación;
- la persona inmigrante tiene una situación segura en la medida en que puede perder su ciudadanía en el país receptor sólo si es encontrada culpable de fraude en su adquisición, y sólo en los primeros cinco años de su nacionalización;
- Tampoco se le podrá quitar la nacionalidad adquirida si eso le convierte a la persona inmigrante en apátrida; y
- por último, la persona inmigrante puede elegir si quiere o no mantener su nacionalidad inicial.

La peor situación "posible" en lo relativo al acceso a la nacionalidad quedaría caracterizada de la siguiente manera:

- existen políticas restrictivas que dejan la plena igualdad de derechos y responsabilidades completamente fuera del alcance de las personas inmigrantes;
- una persona inmigrante de primera generación sólo puede acceder a la nacionalidad después de períodos mucho mayores de cinco años de residencia legal en el país receptor;
- sus hijos y nietos se enfrentan a numerosos requisitos hasta llegar a ser ciudadanos de su país de nacimiento;

- si la persona inmigrante tiene insuficientes ingresos, carece de seguro médico o tiene una mancha en sus antecedentes penales, no puede acceder a la nacionalidad del país receptor;
- las autoridades públicas deciden si la persona inmigrante "está o no integrada" a través de requisitos como un curso obligatorio y un caro examen escrito que exige un alto nivel de conocimientos de la lengua, la historia, la sociedad y la cultura del país receptor;
- la situación de la persona inmigrante no es segura en comparación con la de sus conciudadanos nacionales del país receptor;
- el Estado puede quitarle la nacionalidad adquirida sin tener en cuenta muchos aspectos de su vida personal ni darle vías legales para evitarlo;
- la pérdida de la nacionalidad adquirida puede ocurrir en cualquier momento y por diversos motivos, incluso cuando esta pérdida supone que la persona inmigrante queda convertida en apátrida;
- las personas inmigrantes y sus hijos nacidos en el país receptor no pueden obtener la doble nacionalidad.

Finalmente, la última de las áreas del MIPEX tiene que ver con la lucha contra la discriminación, y la mejor situación "posible" queda caracterizada como sigue:

- las leyes anti-discriminación garantizan la igualdad de oportunidades en la vida económica y social y en la vida pública para todos los miembros de la sociedad, incluidas las personas migrantes y sus descendientes;
- la ley penaliza a un amplio número de actores que discriminan negativamente a las personas migrantes de diversas formas debido a su origen étnico, raza, religión o nacionalidad, entre otros motivos;
- la ley aplica estos preceptos anti-discriminación en todos los ámbitos de la vida en los que las personas migrantes participan en su comunidad;
- el Estado ayuda a las personas inmigrantes que demandan justicia a través de mecanismos y procedimientos claros, firmes y efectivos;
- la protección a las víctimas de la discriminación permite a éstas plantear demandas formales sin miedo a represalias en su trabajo, centros educativos, etc.;
- los tribunales correspondientes pueden elegir entre una gran variedad de sanciones, como las indemnizaciones económicas o las medidas positivas o negativas para evitar la discriminación en lo sucesivo, la más apropiada en cada caso;
- existen órganos encargados de velar por la igualdad, con una firme base y cobertura legales, y para ayudar a todas las víctimas de la discriminación; y
- finalmente, el Estado asume la responsabilidad de liderar el debate público y promueve sistemáticamente la igualdad en las instituciones públicas.

El peor escenario "posible" queda definido de la siguiente forma:

- las personas o instituciones que discriminan negativamente a las personas inmigrantes son libres de dejar a éstas sin empleo, vivienda, atención sanitaria, bienestar e ingresos, o posibilidades educacionales, formativas y de cualificación o reconocimiento para el empleo, basándose en la raza-etnia, en la religión-creencias o la nacionalidad de las personas migrantes;
- las personas inmigrantes son abandonadas o expuestas a la incitación pública de la violencia, el odio o la discriminación, así como a los insultos y amenazas proferidos públicamente;

- debido a la debilidad o ambigüedad de los preceptos legales contra la discriminación, las personas inmigrantes son disuadidas de presentar demandas por discriminación;
- las personas inmigrantes tienen un acceso parcial y limitado a los procedimientos legales, sin acceso a ayuda o asesoría legal ni siquiera por parte de ONGs u otras entidades legales con un interés legítimo en la defensa de la igualdad;
- los diversos organismos encargados de velar por la igualdad no pueden realizar investigaciones independientes ni ayudar a las víctimas de la discriminación por motivos de religión o de nacionalidad; y
- por último, estas organizaciones tampoco pueden confiar ni depender del Estado para combatir activamente la discriminación.

Desde aquí, hemos de plantear cuál es la situación de las políticas de integración en el conjunto del Estado español: el punto fuerte de las políticas de integración es el acceso al mercado de trabajo, que es lo que nos sitúa por encima de muchos otros países, incluso con más tradición y experiencia de inmigración que el nuestro. Tenemos una posición media en el desarrollo de políticas que tienen que ver con la reunificación familiar y la residencia de larga duración; y claramente "tenemos mucho que mejorar" en las políticas relativas al acceso a la nacionalidad, a la participación política de las personas inmigrantes, y a la lucha contra la discriminación. Y, según se desprende del MIPEX, haríamos bien en cuidar qué ejemplos y qué países adoptamos como "modelos de integración", puesto que una elección acrítica o descuidada podría situarnos ante un horizonte más restrictivo y peor que aquél en el que nos encontramos en el conjunto del Estado español. Tal es el caso de países como Francia, Luxemburgo, Alemania o incluso Dinamarca. No se puede negar ni descalificar la experiencia de estos u otros países, pero el MIPEX nos permite establecer en qué áreas podemos aprender unos de otros y qué área puede y debe ser establecida o no como modelo en cada país para los demás. Recordando, además, que en términos generales estamos, como dice el informe final del British Council y del Migrant Policy Group, tan sólo a medio camino de las mejores prácticas "posibles" en las políticas de integración de las personas inmigrantes residentes en los países de la Unión Europea.

Más aún, en el contexto actual de aumento desmesurado del desempleo a nivel europeo, en el que la tasa de paro del Estado Español está aumentando muy por encima de de la de otros países, habrá que cuestionar, por un lado, la validez de las políticas de integración basadas principalmente en la inserción laboral, y del otro, la validez de estos análisis y valoraciones realizados con anterioridad a la situación internacional de crisis económica en la que nos encontramos.

PARTE III:

ANÁLISIS POR SECTORES

Población

Educación

Trabajo

Vivienda

Sanidad

1 POBLACIÓN[72]

1.1 LA REALIDAD NOS MUESTRA

La población de la comunidad Valenciana ha aumentado entre 2000 y 2007. Pero este aumento general esconde las disparidades que existen entre los grupos de edades y el lugar de origen de la población. De hecho, si en este período la población del conjunto de la Comunidad Valenciana ha aumentado un 18%, dentro de la Comunidad la población de nacionalidad española ha crecido menos de un 5%, frente a un aumento del 369% para los extranjeros. De la misma manera, el grupo de edad 15-24 años ha descendido un 9% entre 2000 y 2007, mientras el grupo de 25-34 años estaba aumentando un 25%.

Así, un análisis de la población de la Comunidad Valenciana necesita analizar y matizar su composición porque si nos hacemos cargo de las diferencias más importantes que existen entre los diferentes grupos de población de la Comunidad, entonces podremos responder adecuadamente a sus necesidades a los retos que la nueva sociedad nos plantea. Esto nos exige, al mismo tiempo, un conocimiento de la situación presente y de las tendencias que se deducen de la evolución pasada. Por lo tanto, nos centraremos en la población de la Comunidad Valenciana en el período 2000-2007 según dos criterios. Primero, el criterio de edad, que nos servirá sobre todo para observar las tendencias de evolución de la población activa e inactiva. Y, segundo, el criterio de nacionalidad que utilizaremos con el fin de mirar la evolución de la incorporación de extranjeros a la población de la Comunidad Valenciana, establecer el perfil de los inmigrantes y de los españoles, y también para preguntarnos sobre la sostenibilidad de la población de nacionalidad española que hace ya mucho tiempo comenzó una fase de envejecimiento.

Conocer una población es un primer paso para responder a sus necesidades. Pero el esfuerzo por anticipar lo que necesitará en el futuro es esencial para contextualizar mínimamente cualquier política, no ya de inmigración o integración, sino educativa, sanitaria, económica, de empleo o de atención social, así como las correspondientes a todos los servicios administrativos de atención a las personas residentes en cualquier territorio. Por eso, necesitamos tener una idea lo más clara posible del perfil futuro de esta población.

De hecho, el aumento reciente y constante de entradas de nuevos y nuevas ciudadanas en la Comunidad Valenciana, el envejecimiento de las personas españolas, la tasa de fecundidad de las parejas españolas que queda muy por debajo del nivel de reproducción..., todo nos lleva a pensar que la transformación de la composición de la población continuará en los próximos años:

- Porque hoy los extranjeros pesan cuatro veces más en la población que en 2000, y podemos señalar que si las tendencias se prolongan representarán el 25% de la Comunidad Valenciana en 2017;
- Porque si ahora el volumen de población activa de la Comunidad parece suficiente para sostener a los inactivos, el envejecimiento y la fecundidad débil de la población de la Comunidad nos hacen dudar de la sostenibilidad económica, laboral y social de la propia Comunidad;
- Porque las personas migrantes siguen incorporándose a una sociedad que las necesita y las seguirá necesitando;
- Porque son numerosos los inmigrantes que viven una situación de exclusión y de rechazo; y, finalmente,
- Porque una sociedad no se puede construir sobre la exclusión y la desigualdad de una parte de su población.

[72] Este apartado ha sido elaborado por Adeline Oton, a quien hemos de agradecer y reconocer su intenso trabajo y dedicación.

Por todas estas razones tenemos que preguntarnos cómo hacer de la sociedad una sociedad más cohesionada y más justa. Informar sobre la necesidad de incorporación de y acogida a nuevos inmigrantes; sobre la necesidad de integración y, por tanto, de relación; sobre la riqueza de la mezcla de culturas; y luchar contra la desinformación y los prejuicios son todavía, todas ellas, necesidades urgentes en todas las sociedades receptoras de migración y, de forma evidente, también en la nuestra. Para ello, es necesario diseñar y llevar a la práctica, con los recursos necesarios en cada caso, políticas dirigidas a esa misma integración que se plantea como objetivo político y social; dirigidas a la acogida, al acceso al empleo y la orientación laboral y la capacitación, con el previo de la homologación de la formación y la experiencia laboral en origen; dirigidas a un acceso igual a todos los servicios públicos... Esas políticas han de ser capaces de anticipar las necesidades de la población futura, cuestión que es del todo imposible si ni siquiera sabemos cuál ni cómo va a ser esa población futura. Así, las proyecciones de población de la Comunidad Valenciana que siguen deberían ser un instrumento válido tanto para el diseño de las políticas actuales como para la planificación de las políticas futuras.

1.2 ¿QUÉ INFORMACIÓN TENEMOS?

El objetivo de este apartado es presentar la evolución de la población de la Comunidad Valenciana, por grupos de edad o nacionalidad, con el fin de establecer una proyección de esta población lo más precisa que sea posible. Para hacer este análisis, hemos utilizado los datos del INE[73], extraídos del Movimiento Natural de la Población, con resultados definitivos actualizados el 7 febrero 2008, y de la Explotación Estadística del Padrón con resultados definitivos actualizados el 17 enero 2008.

Para conseguir una proyección de la población de la Comunidad Valenciana tenemos que analizar, primero, su situación pasada y presente. Si analizamos el conjunto de la población actual, al mirar la pirámide de edades (cuadro 1) nos damos cuenta de un comienzo de desequilibrio entre los jóvenes (menos de 25 años) y los demás. De hecho, notamos que las generaciones más representadas son las de 25 hasta 50 años y que los efectivos de menos de 25 años bajan a medida que disminuye la edad. La población esta envejeciéndose debido al bajo numero de nacimientos, y por consiguiente, de jóvenes; a la entrada de los "baby-boomers" en el centro de la edad activa; y al descenso de la mortalidad que mejora la esperanza de vida de los mayores. Además, se nota que la población extranjera se concentra entre 25 y 40 años, por el hecho de que la inmigración actual es un fenómeno reciente y por el hecho de que es una inmigración laboral.

[73] Los datos que tilizuamos se encuentran disponibles online entre Junio y Septiembre de 2008.

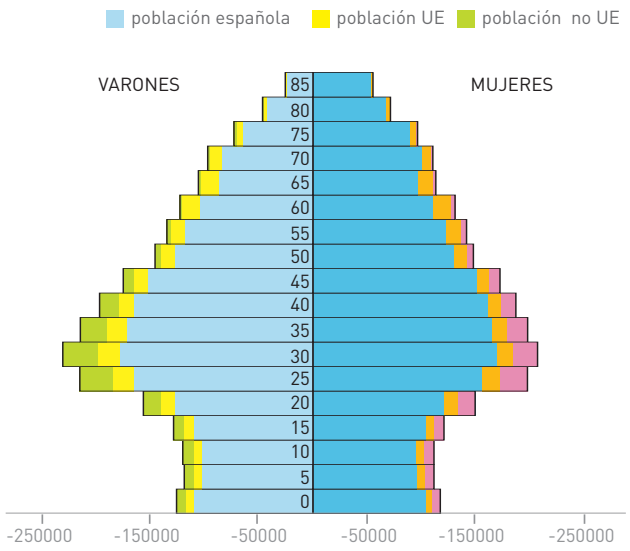


GRÁFICO 1

Pirámide de edad de la población de la Comunidad Valenciana 1 enero 2007

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Por otra parte, entre 2000 y 2007, la población de la Comunidad Valenciana ha aumentado un 18%, lo que en siete años supone un crecimiento importante. Sin embargo, como este crecimiento es fruto de un aumento de sólo un 5% de la población española y de un 369% de los extranjeros, tenemos que analizar la situación de cada uno de los grupos por separado. Además, la población extranjera de la Comunidad tampoco es una población homogénea. Como cualquier otra persona de la Comunidad Valenciana, sus características varían con arreglo a la edad de la persona, su sexo, su estado civil... y según su lugar de origen. Por ello, volvemos a presentar y analizar la población extranjera dividiéndola en dos grupos: los extranjeros que vienen de un país que pertenece a la Unión Europea, y los extranjeros que vienen de todas las otras regiones del mundo, que llamaremos extranjeros extracomunitarios.

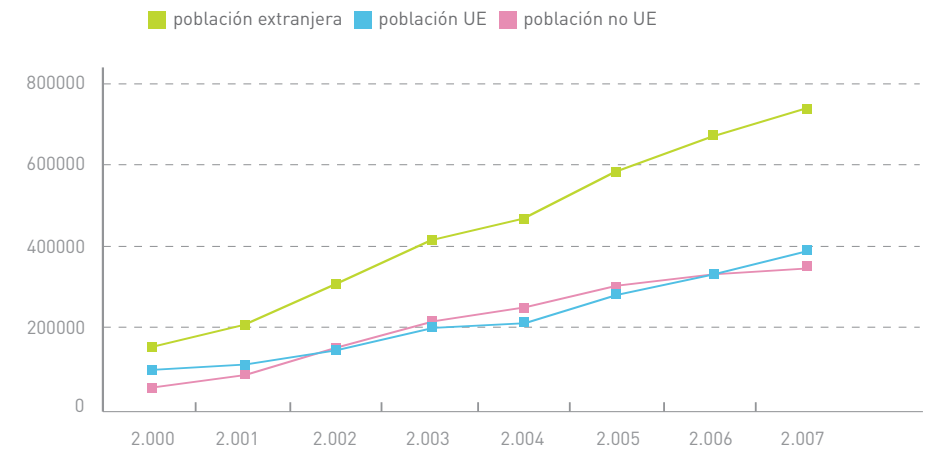
Pero, antes de comenzar un análisis de lo que ha pasado desde 2000 en esta población, tenemos que plantear nuestra primera hipótesis de trabajo. Como sabemos, desde el año 2000 se han incorporando a la Unión Europea diez países: el 1 de Mayo 2004 (Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia); y otros dos (Rumania y Bulgaria), el 1 enero de 2007. Por este hecho es difícil seguir la evolución de la composición de los extranjeros de la Comunidad Valenciana entre los procedentes de la Unión Europea y los del resto del mundo.

Para superar esta dificultad, hemos añadido a la población de extranjeros de la UE de 2000 hasta 2003 (años de Unión "a 15"), la población extranjera de los 12 países precedentes citados; y de 2004 hasta 2006 vamos a añadir la de Bulgaria y Rumania. En realidad, como los datos disponibles no incluyen las poblaciones de pequeña importancia en número, solo hemos podido reconstituir la Unión Europea a 27 con todas las nacionalidades entre 2006 y 2004. De 2003 hasta 2000, hemos podido añadir Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia y República Checa. En 2002 y 2003 también hemos podido añadir Lituania, y en 2000 Eslovaquia. Pero, aunque no tenemos todas las nacionalidades, como sabemos que los otros países tenían pocos efectivos de inmigrantes en España, las cifras que hemos conseguido tienen que corresponder bastante bien con la realidad. Aunque aquí queda planteada la dificultad que encontramos y la respuesta que hemos dado a la misma.

Una vez planteada esa hipótesis, podemos realizar un análisis de la población de nacionalidad extranjera que vive en la Comunidad Valenciana. A 1 enero de 2007 (Cuadro 2), había 732.102 extranjeros en la Comunidad Valenciana, lo que representa un 15% de la población de la Comunidad. De ese 15 %, algo más de una mitad (387.275 personas) era originaria de la Unión Europea, y algo menos de la otra (344.827 personas) provenía del resto del mundo.

GRÁFICO 2

Peso de los extranjeros en la población de la Comunidad Valenciana



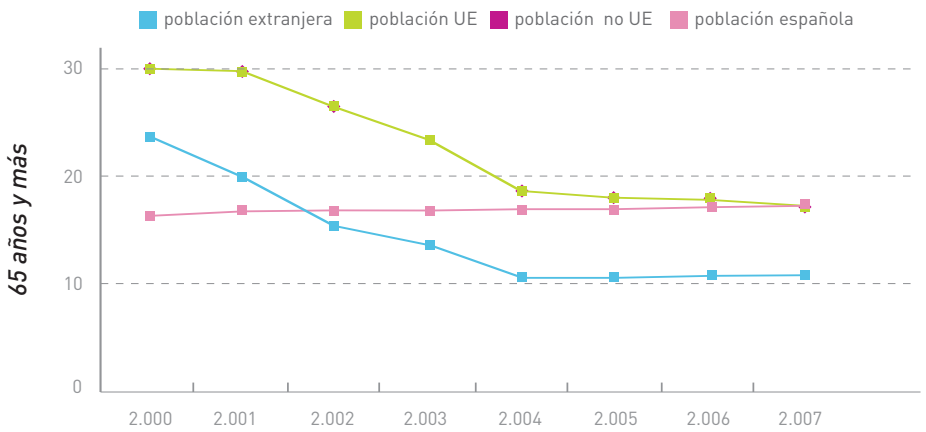
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

En cuanto a la evolución de la población extranjera hemos de señalar que esa población se ha multiplicado casi por cuatro. Si desde 2000 incorporamos en la Unión Europea los países que solo entrarán en 2004 o 2007, vemos también que la proporción entre los extranjeros de la Unión Europea y los extracomunitarios se queda siempre al mismo nivel. Así, la población extranjera sigue creciendo desde 2000, con un reparto igual entre las personas de la Unión Europea y las extracomunitarias. Sin embargo, si la evolución de las dos poblaciones sigue la misma pauta, la composición y la evolución por edad de cada una es diferente (cuadro 3). El peso de los mayores es más importante en los extranjeros de la Unión Europea que en los extracomunitarios. En 2007, el peso de los más de 65 años sobre la población activa era de una persona inactiva por cuatro activas entre los extranjeros de la UE (contra casi uno por dos en 2000). En cambio, para los extranjeros extracomunitarios este peso estaba en una persona inactiva por cada 25 personas activas en 2007 (frente a menos de una inactiva por cada 7 activas en 2000).

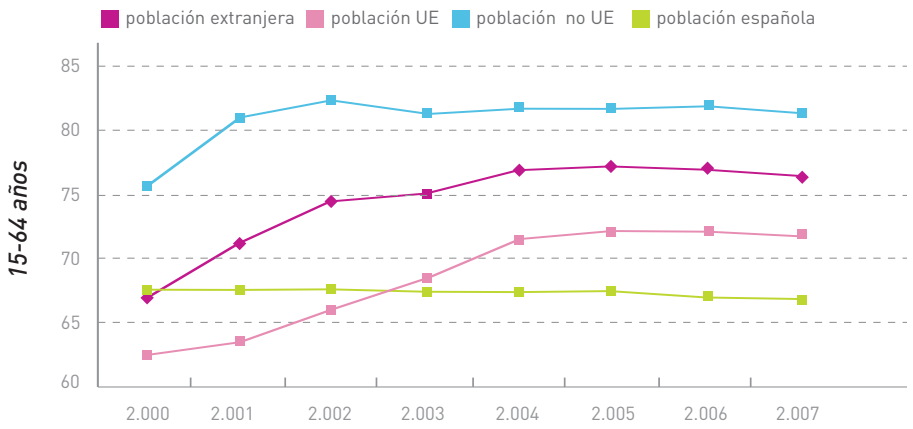
Además, notamos que las curvas de evolución de las dos poblaciones se siguen, aunque las evoluciones se inscriben en tiempos diferentes. De hecho, la bajada del peso del grupo de las personas de más de 65 años y la subida del peso de las de 15 – 64 años, han ocurrido principalmente entre 2000 y 2002 para la población extracomunitaria y entre 2001 y 2004 para la población procedente de la Unión Europea.

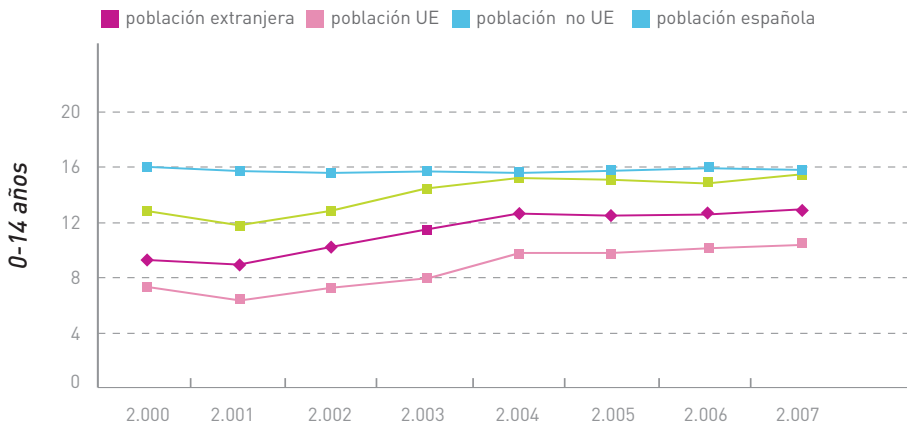
GRÁFICO 3

Evolución del porcentaje de población en cada grupo de edad, por área de nacionalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.





Si queremos conocer la población de la Comunidad Valenciana tenemos también que analizar lo que ocurre con la población española, a fin de comparar su perfil con el de la población extranjera. Y para ello, hemos de definir qué entendemos por "población española". Porque podemos elegir centrarnos en la población "de nacionalidad española" (también los extranjeros ya nacionalizados españoles y españolas y, por lo tanto, "no extranjeros"); podemos centrarnos en la población "nacida en España" (y por tanto también los niños y niñas de padres "extranjeros", nacionalizados o no); o podemos centrarnos en la población de nacionalidad española y nacida en España. Hemos de ser conscientes de que ya hoy es difícil pretender homogeneidad alguna desde ninguno de los criterios posibles y constitucionales: tendríamos que asociar nacionalidad, grupo étnico de origen, religión y cultura para pretender una homogeneidad que nunca hemos tenido en España.

Los datos del INE solo nos permiten un análisis con las dos primeras categorías y observando las pirámides de edad de esas dos poblaciones (cuadro 4), nos damos cuenta de que hay muy poca diferencia. Como todavía no son muchas las personas que han adquirido la nacionalidad española, la diferencia entre ambos grupos de población se nota sobre todo en el grupo de edad de 0-4 años y está relacionada con los nacimientos de las parejas de nacionalidad extranjera. Por facilitar el análisis y por disponibilidad de datos, nos hemos centrado en la población de nacionalidad española. También, hemos elegido aceptar la población de nacionalidad española por entender que la adquisición de la nacionalidad española establece la igualdad entre los españoles y que, por ello, no se puede hacer diferencia alguna entre los que han nacido en España y los demás.

GRÁFICO 4

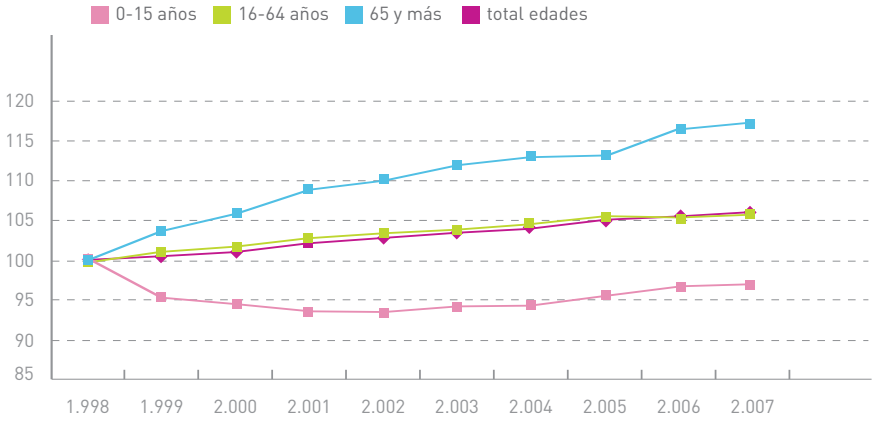
Piránide de edad población nacida en España y población de nacionalidad española 1 enero 2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Como la mayoría de la población de la Comunidad Valenciana es española, su perfil sigue más o menos el perfil del conjunto de la Comunidad. Así, del mismo modo que para la población de la Comunidad Valenciana, la pirámide de edad de los españoles indica un envejecimiento de la población (más acentuado en la población española que en el conjunto de toda la población de la Comunidad Valenciana), una concentración de los grandes efectivos entre 25 y 50 años y una población de jóvenes que decrece.

GRÁFICO 5

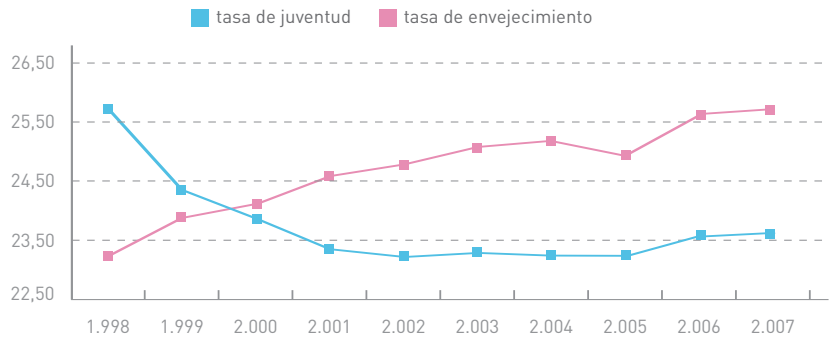
Evolución por grupos de edad de la población de nacionalidad española base 100 en 1998



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Si observamos las características de la evolución de la población de nacionalidad española (cuadro 5) notamos que si la población de 16-64 años se queda estable, los grupos de personas mayores suelen crecer cuando los de menores bajan. Esta tendencia ya tiene una repercusión en el peso de los inactivos sobre los activos. Cuando entre 1998 y 2007 el peso de los inactivos se quedaba estable, siempre había 2 activos para 1 inactivo, el reparto de los inactivos entre jóvenes y mayores se ha invertido en el mismo período (cuadro 6). Así, si en 1998 había 23 personas de 65 años y más por 100 de 15-64 años y 26 personas de menos de 15 años, en 2000 el peso de cada grupo era de 24 por 100 activos y en 2007 de 26 mayores por 100 activos contra menos de 24 jóvenes por 100 activos.

Esta situación va a tener consecuencias en el futuro en el sentido de acentuar todavía más el peso de los mayores sobre los activos. De hecho, si los efectivos de menores no crecen como los de mayores, eso significa para el futuro una menor incorporación de personas en la población activa y así más dificultades para cubrir las necesidades del mercado de trabajo y, también, para sostener una población que envejece. Desde estas consideraciones demográficas tenemos que reflexionar sobre la sostenibilidad de la población de nacionalidad española y la necesidad de la entrada de extranjeros.



1 Tasa de juventud: Población de menos de 15 años sobre la población de 15 – 64 años.

2 Tasa de envejecimiento: Población de más de 65 años sobre la población de 15 – 64 años.

GRÁFICO 6

Evolución por los españoles de la tasa de juventud (1) y de envejecimiento (2)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Si observamos las características de la evolución de la población de nacionalidad española (cuadro 5) notamos que si la población de 16-64 años se queda estable, los grupos de personas mayores suelen crecer cuando los de menores bajan. Esta tendencia ya tiene una repercusión en el peso de los inactivos sobre los activos. Cuando entre 1998 y 2007 el peso de los inactivos se quedaba estable, siempre había 2 activos para 1 inactivo, el reparto de los inactivos entre jóvenes y mayores se ha invertido en el mismo período (cuadro 6). Así, si en 1998 había 23 personas de 65 años y más por 100 de 15-64 años y 26 personas de menos de 15 años, en 2000 el peso de cada grupo era de 24 por 100 activos y en 2007 de 26 mayores por 100 activos contra menos de 24 jóvenes por 100 activos.

Esta situación va a tener consecuencias en el futuro en el sentido de acentuar todavía más el peso de los mayores sobre los activos. De hecho, si los efectivos de menores no crecen como los de mayores, eso significa para el futuro una menor incorporación de personas en la población activa y así más dificultades para cubrir las necesidades del mercado de trabajo y, también, para sostener una población que envejece. Desde estas consideraciones demográficas tenemos que reflexionar sobre la sostenibilidad de la población de nacionalidad española y la necesidad de la entrada de extranjeros.

En efecto, una comparación entre la población de nacionalidad española y extranjera nos permite ver muchas diferencias en la estructura de esas poblaciones, diferencias que nos

indican no ya la conveniencia, sino la necesidad para los españoles de la Comunidad de que sigan incorporándose personas inmigrantes.

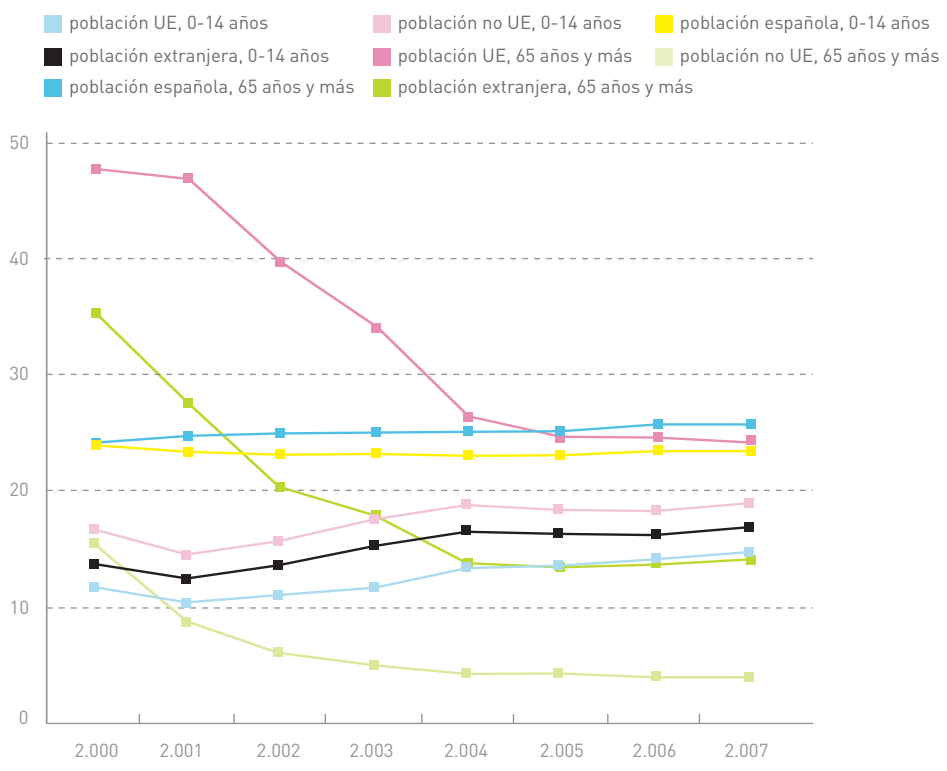
Primero, como hemos visto antes, la población extranjera se concentra entre 25 y 40 años. Es una población joven puesto que el peso de los inactivos es débil (superior a un inactivo por cinco activos entre la población extranjera, frente a uno por dos entre los españoles) y cuya tasa de envejecimiento ahora está por debajo de la de los españoles. Así, es una población que participa de manera activa en la vida económica de la comunidad (trabajando, pagando impuestos...) y asegura la recuperación demográfica (teniendo niños y aumentando los grupos de edades más jóvenes...).

Segundo, el perfil de la población extranjera cambia mucho más rápidamente que el de los españoles. Así, si se nota desde 1998 una inversión de tendencias en el peso de los jóvenes y de los mayores en la población activa de nacionalidad española, en los extranjeros notamos un rejuvenecimiento mucho más rápido (cuadro 7). Esto se ve a través de una caída muy importante de la tasa de envejecimiento, que ha pasado dentro de los extranjeros de uno por tres activos hasta uno por siete activos, y de un ligero aumento de la tasa de juventud. De la misma manera, las personas de más de 64 años han pasado de representar 35% de la población en 2000 hasta 14% en 2007, bajada que ha beneficiado a los activos que representan ahora 76% de los activos contra 67 % en 2000. Las personas de menos de 15 años han pasado del 9% de la población hasta un 13% (cuadro 3). En el mismo período, el peso de los grupos de edad españoles no ha cambiado más de un punto. En consecuencia, podemos decir que la población extranjera es la población que tiene más potencial para cambiar en el corto plazo, para seguir siendo joven a través de nuevas incorporaciones, y para influir en el reparto de población por edad en la Comunidad Valenciana.

Tercero, dado que la población extranjera se ha multiplicado por cuatro en la Comunidad Valenciana entre 2000 y 2007, el peso de los extranjeros en la población ha subido mucho. Así, el número de activos extranjeros se ha multiplicado por más de cinco en este período y su peso sobre la población activa de la comunidad por más de cuatro, pasando de 104.774 personas, lo que supone un 3,8% de la población activa, hasta 559.199, un 16,75% de la población activa. O sea, podemos decir que el peso de los extranjeros en la Comunidad Valenciana ha aumentado y que los extranjeros van a representar un papel cada vez más importante.

GRÁFICO 7

Evolución de la tasa de juventud y de las tasas de envejecimiento según área de nacionalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Ya hemos presentado el perfil y la evolución de la población de la Comunidad Valenciana, según su edad y su nacionalidad. Ahora vamos a plantear lo que podría pasar en esta población dentro de los 15 próximos años. Como todas las proyecciones, las que siguen no están aquí para imponer un futuro, sino por ofrecer el escenario social en el que nos encontraremos si se mantienen las tendencias de evolución que hemos observado hasta ahora. Así, tratamos de previsiones y no de predicciones.

Hemos visto que la población de nacionalidad española está envejeciéndose, que los efectivos de los grupos de edad jóvenes bajan con las generaciones, que el peso de los inactivos es de 1 por 2 activos, y que este peso está cambiando por estar aumentando el grupo de las personas de 65 años y más. Además, las mujeres de la Comunidad Valenciana tienen un índice sintético de fecundidad inferior a la tasa de reemplazo de la población (en 2006 había 1.37 niños por mujeres en la comunidad cuando la tasa de reemplazo es de 2.1). Esta situación cuestiona de manera importante la sostenibilidad de esta población. Por eso, tenemos que anticipar su evolución para ver si resulta necesario articular repuestas políticas desde ahora.

Para proyectar la población de nacionalidad española de la Comunidad Valenciana, vamos a ofrecer un escenario con dos horizontes temporales. El primero es un horizonte a largo plazo (2032) que nos servirá para tener una idea de las tendencias, el secundo a medio plazo (2022) nos dará una idea de cómo puede evolucionar la sociedad de la Comunidad Valenciana. Por otra parte, para empezar esta proyección nos hemos apoyado en cuatro hipótesis.

Primero, suponemos que no hay entradas ni salidas dentro de la población de nacionalidad española de la Comunidad Valenciana. Segundo, para adelantar las defunciones establecemos la hipótesis de una tasa de mortalidad por edad igual a la media de las tasas de mortalidad por edad de 2000 y 2007. Tercero, suponemos que la fecundidad se queda al nivel de 2006. En efecto, si desde 2000 notamos un crecimiento de los nacimientos y del índice sintético de fecundidad, este crecimiento se basa, sobre todo, en la aportación de nacimientos fruto de las mujeres inmigrantes. Como nos situamos en la población de nacionalidad española, no vamos a tener en cuenta esta progresión. Por fin, suponemos que no hay incorporación de españoles por adquisición de nacionalidad. Ahora que hemos formulado las hipótesis de nuestro trabajo, podemos analizar los resultados de la proyección.

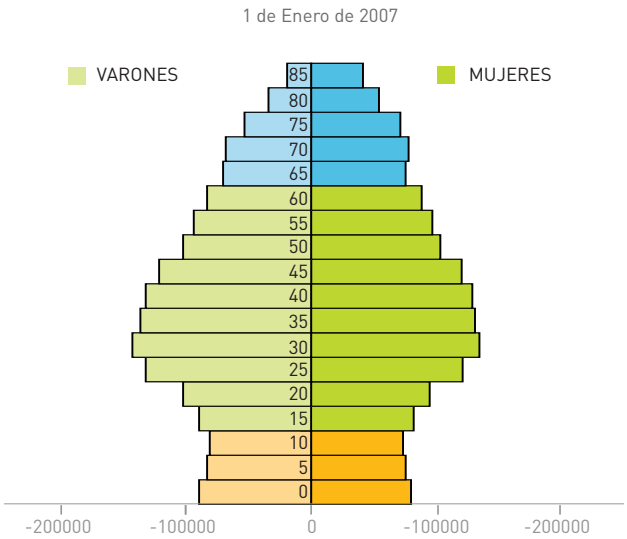


GRÁFICO 8

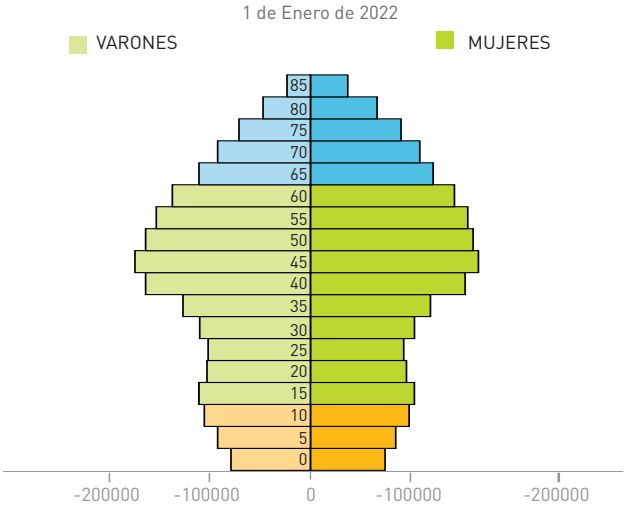
Pirámide de edad de la población de nacionalidad española

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

(continúa)

GRÁFICO 8

Pirámide de edad de la población de nacionalidad española

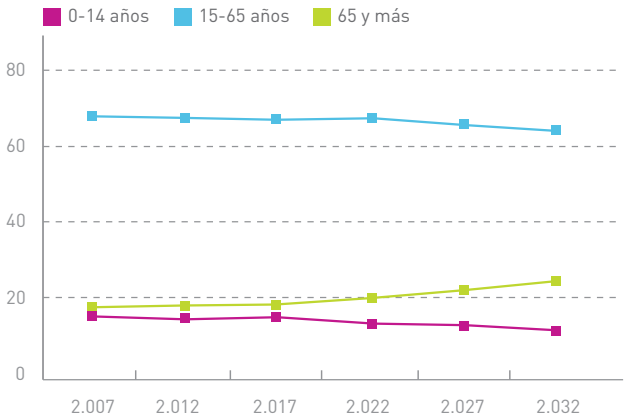


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Si proyectamos la población de nacionalidad española de la Comunidad Valenciana al horizonte 2022 nos damos cuenta de tres cosas. Primero, la mayoría de la población tendrá más de cuarenta y cinco años en 2022. De hecho, si en 2007 la edad media de los españoles estaba de 41 años, en 2022 esta edad habrá subido hasta 44 años. Además, notamos que en 2022 la mitad de los españoles estarán en un grupo de edad superior a 45 años, contra 35 años en 2007. Una comparación de las pirámides de edad de 2007 y 2022 (cuadro 8) muestra la subida en edad de los grupos con efectivos mayores. Así, si en 2007 los grupos mayoritarios estaban los 25-45 años, en 2022 esas generaciones tendrán entre 40 y 60 años, lo que significa que los grupos mayoritarios se quedarán todavía en la población activa, pero ya en las últimas edades de la misma. Vemos que a un horizonte medio (2022), no hay riesgos en el reparto entre los activos e inactivos (cuadro 9) porque la población activa pasa de representar 67% de la población en 2022 frente al 68% en 2007. Pero, si miramos a largo plazo, y si pensamos más allá de 2022, vemos que la evolución de la población española podría plantear problemas. De hecho, aunque la proporción de los activos no cambia mucho, sus efectivos empiezan a bajar, con una caída de 170.000 personas en 15 años que representa 6% del efectivo

GRÁFICO 9

Proyección del peso relativo de la población española por grandes grupos de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Eso nos lleva a nuestro segundo punto: el envejecimiento creciente de la población española de la Comunidad Valenciana. Podemos hablar mucho de los inconvenientes y problemas de una población envejecida, y de lo que entendemos por tal población envejecida. Aquí solo vamos a tener en cuenta los hechos estadísticos y a considerar como envejecimiento el aumento de la población de más de 65 años. Si miramos las pirámides de edad notamos un aumento de los efectivos de más de 65 años. Así, entre 2007 y 2022, proyectamos un aumento de 55.000 personas o, lo que es lo mismo, un aumento del 8% en 15 años. Este aumento se nota también en el crecimiento relativo del peso del grupo. Así, la proyección nos deja pensar que las personas de más de 65 años van a pasar del 17% de la población en 2007 hasta un 19% en 2022, aumento que se nota también en la tasa de envejecimiento (cuadro 10).

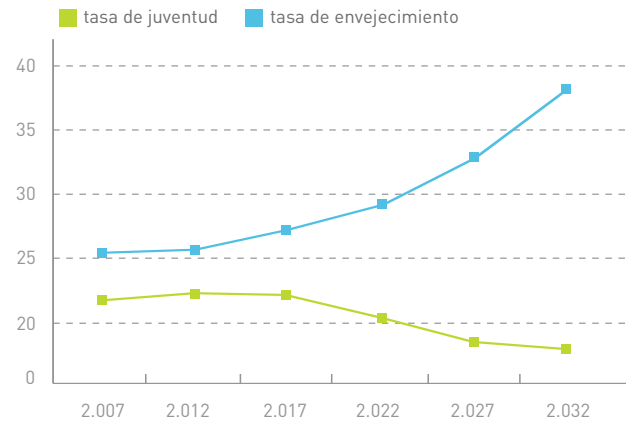


GRÁFICO 10

Evolución del peso de los españoles sobre la población activa, tasa de juventud y tasa de envejecimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Por fin, esta proyección sigue mostrando la bajada de los menores de 15 años debida al nivel bajo de los nacimientos. Por ello, podríamos perder 75.000 menores de 15 años, lo que supone el 12% del efectivo. De forma relativa, esta caída no se nota mucho antes de 2022, fecha en que empezará a tener repercusiones en la población.

Pero no hemos de centrarnos tanto en los resultados como en las tendencias que nos muestran de forma muy clara esos tres puntos. De hecho, si prolongamos la proyección hasta 2032 se nota muy bien la inversión de las tendencias entre los jóvenes y los mayores, bajando el peso de los primeros al tiempo que aumenta el de los segundos. También, se nota hasta 2032 una subida del peso de los mayores (la tasa de envejecimiento pasa de 25 en 2007, hasta 29 en 2022 y 38 en 2032) más fuerte que la bajada del peso de los menores, (la tasa de juventud pasa en las mismas fechas de 22 hasta 20 y 18). Esto supone un aumento del peso de los inactivos sobre los activos que pasa de 47% a 56%. Estas tendencias, y la entrada en las últimas edades de la vida de los baby-boomers, acaban por hacer bajar el número y la proporción de los activos.

Así, a corto plazo las tendencias de evolución de la población no parecen peligrosas tanto para la población activa, como para la economía. Sin embargo, no debemos perder de vista que si el reparto entre activos/inactivos se queda estable hasta 2022, en el mismo tiempo el efectivo de activos baja y está envejeciéndose. Así, los 15-34 años pasan de representar un 27% de la población en 2000 hasta un 21% en 2022. De la misma forma, aunque representaban un 40% de la población activa en 2000, solo representarán el 31% en 2022. Esta bajada está concentrada en la pérdida de efectivos en el grupo de edad 25-34 años. Además, si miramos hasta 2032, el total de los activos habrá perdido tres puntos de peso dentro de la población desde los diez últimos años, cuando los de más de 65 años habrán ganado 5 puntos. En efecto, a partir de 2022 hay una aceleración de la evolución que se nota tanto en los efectivos (los de 0-14 años y los de 15-64 años bajan más rápidamente cuando los de más de 65 años suben más visiblemente), como en los pesos relativos (cuadros 9 y 10).

Eso nos lleva a la conclusión de que, a corto plazo la bajada y el envejecimiento de los activos deja la situación de los españoles en una posición de práctica estabilidad, por el hecho de efectivos estables (el total de la población pasa de 4.152.927 en 2007 a 3.960257 en 2022) y del reparto de activos e inactivos. Pero, a largo plazo, es una necesidad evidente la incorporación de personas venidas de fuera en nuestra sociedad.

Aunque la proyección de la población de nacionalidad española era útil para demostrar la necesidad de las migraciones en la Comunidad Valenciana, no podemos pararnos aquí. Tenemos también que proyectar el conjunto de la población de la Comunidad Valenciana, haciendo diferencias entre los españoles, los extranjeros de la Unión Europea y los extranjeros de las otras partes del mundo. Hemos comenzado esta proyección con hipótesis básicas sobre los tres factores de evolución (mortalidad, fecundidad y migraciones). Primero, suponemos que la mortalidad y la fecundidad de los españoles y de los extranjeros se mantienen igual. Segundo, en lo que tiene que ver con la fecundidad, suponemos que el crecimiento de la fecundidad es sobre todo una consecuencia de la incorporación de inmigrantes. Es decir, que no se puede prever un aumento de la fecundidad sin entradas de migrantes y, al mismo tiempo, suponemos que la entrada de migrantes trae hasta un cierto nivel un crecimiento de la fecundidad. Tercero, suponemos un reparto igual por sexo de los inmigrantes y también un reparto igual de las edades dentro de los grupos de edad. Por fin, suponemos que los nacimientos que ocurren durante la proyección son de nacionalidad española. Esta última hipótesis hace que en 2022, o sea 15 años después de empezar la proyección, no se puede analizar el grupo de 0-14 años por nacionalidad.

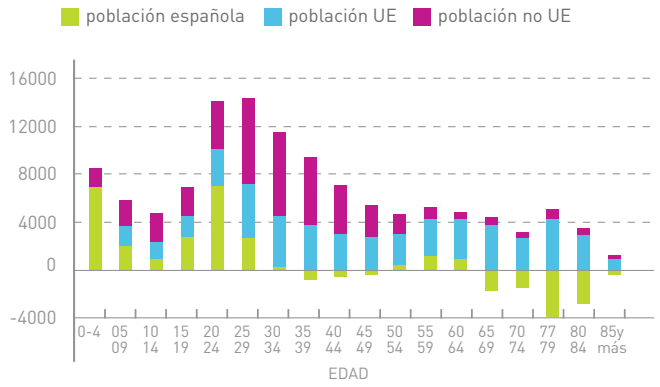
Después de esas hipótesis básicas, vamos a establecer las ocho hipótesis que constituirán nuestros escenarios. Sólo hemos establecido una hipótesis de mortalidad. Así, suponemos que la mortalidad en la proyección será igual a la mortalidad media entre los años 2000 y 2006. Respecto de la fecundidad, establecemos cuatro hipótesis. Una hipótesis de fecundidad fija al nivel de 2006, que consideramos como una hipótesis de trabajo. Dos hipótesis de fecundidad que crecen en un 1,9% cada año, es decir al nivel del crecimiento constatado entre 2000 y 2006, hasta llegar en la primera hipótesis al nivel de 1,5 niños/as por mujer (media europea), y en la segunda hipótesis hasta el nivel de 1,7 niños/as por mujer. Por fin, establecemos también una hipótesis de crecimiento de la fecundidad del 2,3% cada año (que es el aumento promedio entre 2002 y 2006).

Las hipótesis de migraciones son más difíciles de establecer que las de mortalidad y de fecundidad porque las migraciones pueden variar mucho más rápidamente y más fuertemente de un año a otro. Además, las migraciones no sólo dependen de la situación del país de acogida sino también de lo que sucede en los países de origen. Una de las alternativas consiste en seguir las tendencias del pasado. Sin embargo, para elaborar nuestras hipótesis no hemos podido hacer una evaluación de la evolución pasada del saldo migratorio de la Comunidad Valenciana por la falta de datos. De hecho, en la página Web del INE sólo están disponibles datos de 2000 hasta 2006. Pero, como la evolución del saldo migratorio es muy irregular de un año a otro, con estos datos no tenemos bastante. Por eso, hemos decidido establecer como hipótesis de trabajo un saldo migratorio nulo y otras dos hipótesis que son construcciones de saldo tipo desde, primero, la media del saldo migratorio entre 2000 y 2006 y, segundo, a partir del último saldo conocido, el saldo de 2006.

Para la hipótesis de saldo medio primero hemos estudiado el saldo medio real (Cuadro11) para hacer de este saldo un modelo. Del saldo medio real hemos cogido el reparto por grupos de edad de cada nacionalidad y lo hemos aplicado a un efectivo global de 100.000 entradas cada año, saldo ficticio que sólo es un redondeo del saldo medio real. Hemos repartido este saldo por edad y nacionalidad siempre según el modelo de distribución del saldo medio real. Es decir, un 21,25% de la población llegada a la Comunidad Valenciana (¿inmigrante?) será de nacionalidad española, un 37,5% vendrá de algún país de la Unión Europea y el 41,25% restante de otra parte del mundo.

GRÁFICO 11

Reparto del saldo migratorio por edad y nacionalidad, media 2000-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Así encontramos una población repartida entre 21.250 españoles de otras comunidades, 37.500 extranjeros de la Unión Europea y 41.250 extranjeros del resto del mundo. Como a partir de 65 años el saldo migratorio medio está cerca de cero, y como entre 2000 y 2006 este saldo nunca tiene los mismos niveles, hemos decidido no tener en cuenta a los mayores de 65 años dentro de los inmigrantes. Por las mismas razones, hemos decidido dejar de contar a los españoles en el saldo migratorio después de los 30 años. Así, con la hipótesis de saldo migratorio medio consideramos que no hay incorporaciones de españoles en la Comunidad Valenciana en los grupos de edad de más de 30 años y que después de los 65 años el saldo migratorio es nulo.

La hipótesis del saldo equivalente al del año 2006 sigue el mismo esquema, solo que aquí vamos a tomar en consideración los saldos negativos y acabaremos los saldos migratorios de todas las nacionalidades a los 65 anos. El saldo migratorio total será inferior a la anterior hipótesis, con 65.000 personas más cada año, y privilegiará una inmigración del extranjero con 7.000 españoles inmigrantes por 58.000 extranjeros (47.250 del UE y 10.750 extracomunitarios).

TABLA 12

Números de inmigrantes cada año según las hipótesis de saldo medio y saldo migratorio 2006

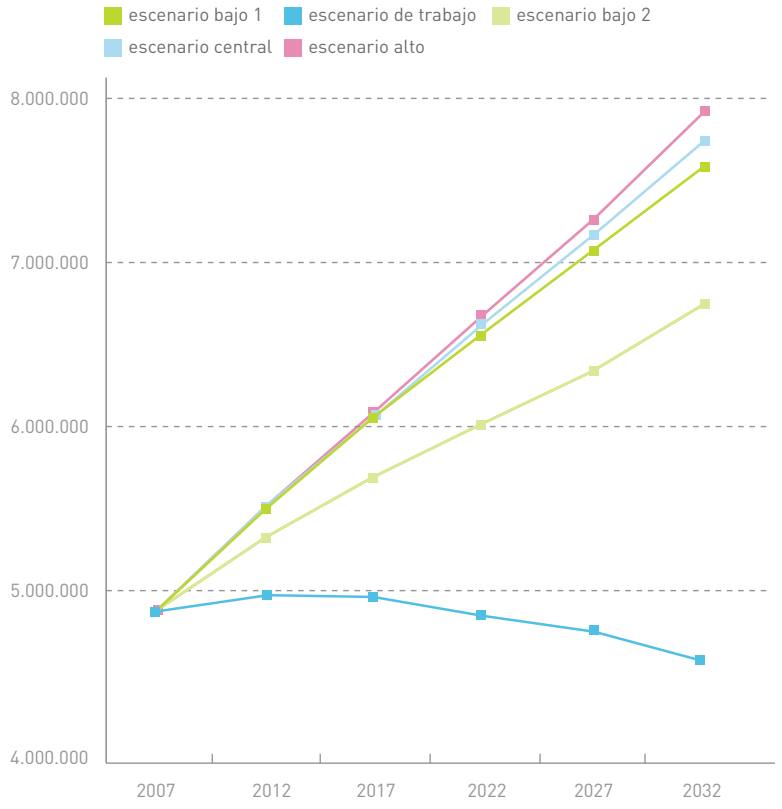
	Saldo migratorio medio			Saldo migratorio 2006		
	Españoles	Población UE	Población no UE	Españoles	Población UE	Población no UE
0-4 años	6500	1500	2000	2000	1750	1250
5-9 años	1500	1500	2000	1750	2250	0
10-14 años	750	1750	2500	0	2250	1500
15-19 años	2000	1250	1750	2500	3000	2000
20-24 años	7500	3000	4500	7250	3750	0
25-29 años	3000	4500	7500	3500	5000	-500
30-34 años	0	4000	6000	-2500	6000	1500
35-39 años	0	4000	6000	-2500	5500	1000
40-44 años	0	2000	3000	-2000	3500	1500
45-49 años	0	2750	2250	-1500	3500	1000
50-54 años	0	3000	2000	-1250	3250	750
55-59 años	0	4000	1000	1000	2750	500
60-64 años	0	4250	750	-1250	4750	250

Los cinco escenarios que proponemos son combinaciones de estas ocho hipótesis. Siempre utilizaremos la hipótesis de mortalidad media. El primer escenario será un escenario de trabajo que supondrá una fecundidad al nivel de 2006 y un saldo migratorio nulo. Este escenario no será una proyección, sino que sólo nos dará una idea de lo que podría pasar en la población de la Comunidad Valenciana si nada ocurre (ni evolución de las tasas de mortalidad y fecundidad, ni tampoco migraciones).

El secundo escenario es un escenario alto que supone una fecundidad creciente de 2,3% cada año y una hipótesis de saldo migratorio medio. El tercer y cuarto escenarios son proyecciones bajas. Uno, que llamaremos escenario bajo 1, supone una fecundidad creciente de 1,9% hasta el nivel de 1,5 niños por mujer combinada a la hipótesis de saldo migratorio medio. El otro, el escenario bajo 2, supone una fecundidad creciente de 1,9% hasta el nivel de 1,7 niños por mujer combinada a la hipótesis de un saldo migratorio equivalente al saldo de 2006. Por fin, tenemos el escenario central. Este escenario ha sido elaborado con las hipótesis de fecundidad creciente hasta el nivel de 1,7 niños por mujer y de un saldo migratorio equivalente a la hipótesis de saldo medio.

GRÁFICO 13

Población proyectada de la Comunidad Valenciana



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Primero vamos a estudiar lo que se deduce de esas diferentes proyecciones. Por el hecho de la hipótesis de mortalidad única, que supone que hasta 2022 el reparto por edad de los mayores de 15 años solo varía según la aportación de inmigrantes, no podemos saber lo que pasa en los grandes grupos de edad, sino sólo la evolución del conjunto de la población. Si observamos qué ocurre al conjunto de la población en cada escenario (cuadro 13), podemos señalar una subida importante de la población en cada uno de los casos, excepto en el que hemos denominado "escenario de trabajo".

El resultado de la hipótesis de trabajo se parece al resultado de la proyección de los españoles. Así, este escenario nos indica un estancamiento de la población de la Comunidad Valenciana, caracterizado por una población extranjera que baja un 10% entre 2007 y 2022 (cuadro 14). Además, podemos ver en un horizonte más largo una bajada de la población total de la Comunidad Valenciana que fortalece la idea de una inmigración necesaria para la sostenibilidad de la población de la Comunidad.

El escenario bajo 2 (con el saldo migratorio al nivel de 2006) es el segundo escenario que se distingue de los otros por la evolución de su población y el reparto por área de proveniencia de los extranjeros. De hecho, este supone un aumento del total de la población de un 24% durante los quince años, subida repartida entre un crecimiento de 9% por los españoles y 106% por los extranjeros. En este escenario, la distribución entre extranjeros de la Unión Europea y extracomunitarios pasa de ser en 2007 del 53 % y 47%, respectivamente, al 68% y 32%, también respectivamente, en 2022. Notamos así una subida muy importante de la presencia de las personas procedentes de la Unión Europea.

Las tres otras hipótesis dan lugar a situaciones muy parecidas, con un aumento de alrededor de un 35% de la población total, compuesto por un aumento del 15% para la población de mayor arraigo y un total de población de procedencia no española que en los tres casos siempre sobrepasa el 148%, pasando de representar 732.102 personas en 2007 hasta 1.816.387 en 2022. Según estos escenarios, los extranjeros de la Unión Europea representarán un 48% de la población extranjera en 2022 y los extracomunitarios un 52%. De esos tres escenarios sólo vamos a profundizar en uno, el escenario central.

El escenario central es el que tiene más probabilidades de ocurrir. Recordamos que en este escenario hemos supuesto que la mortalidad será equivalente a la media de 2000 y 2006, que la fecundidad seguirá creciendo de 1,9% cada año hasta llegar a 1,7 niños/as por mujer y además hemos supuesto un saldo migratorio de 100.000 personas cada año repartido según el modelo medio de 2000-2006.

GRÁFICO 14

Evolución proyectada de la población de la Comunidad Valenciana

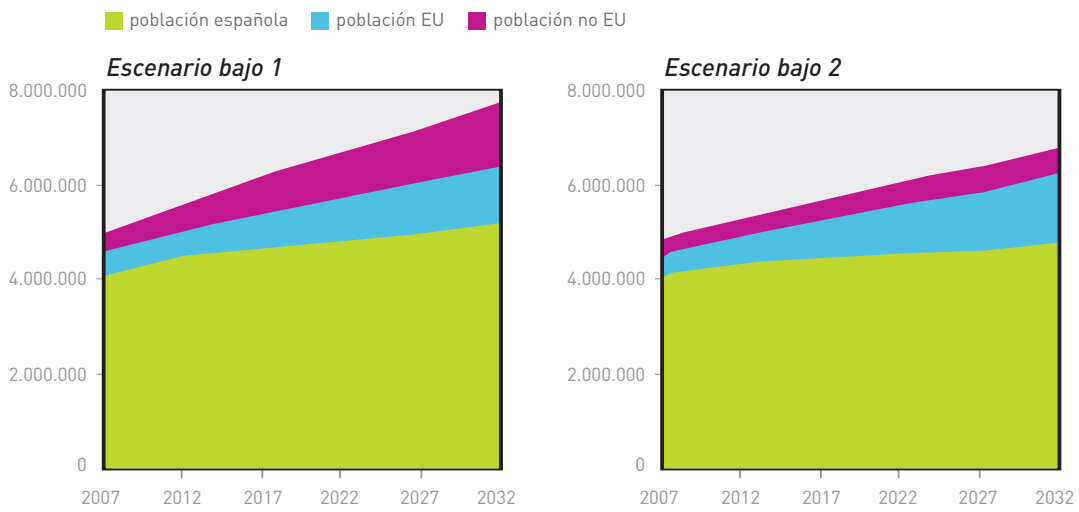


GRÁFICO 14

Evolución proyectada de la población de la Comunidad Valenciana

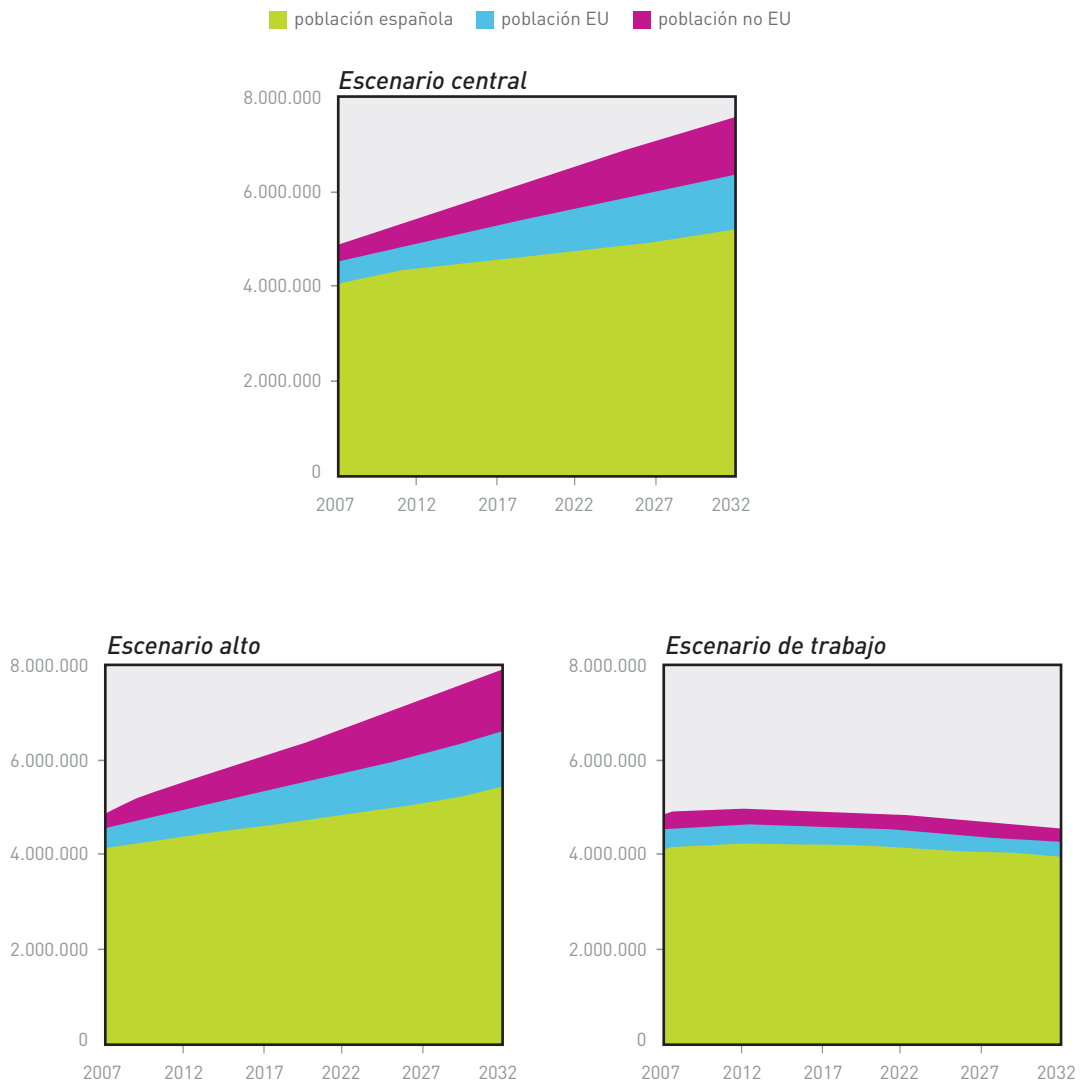
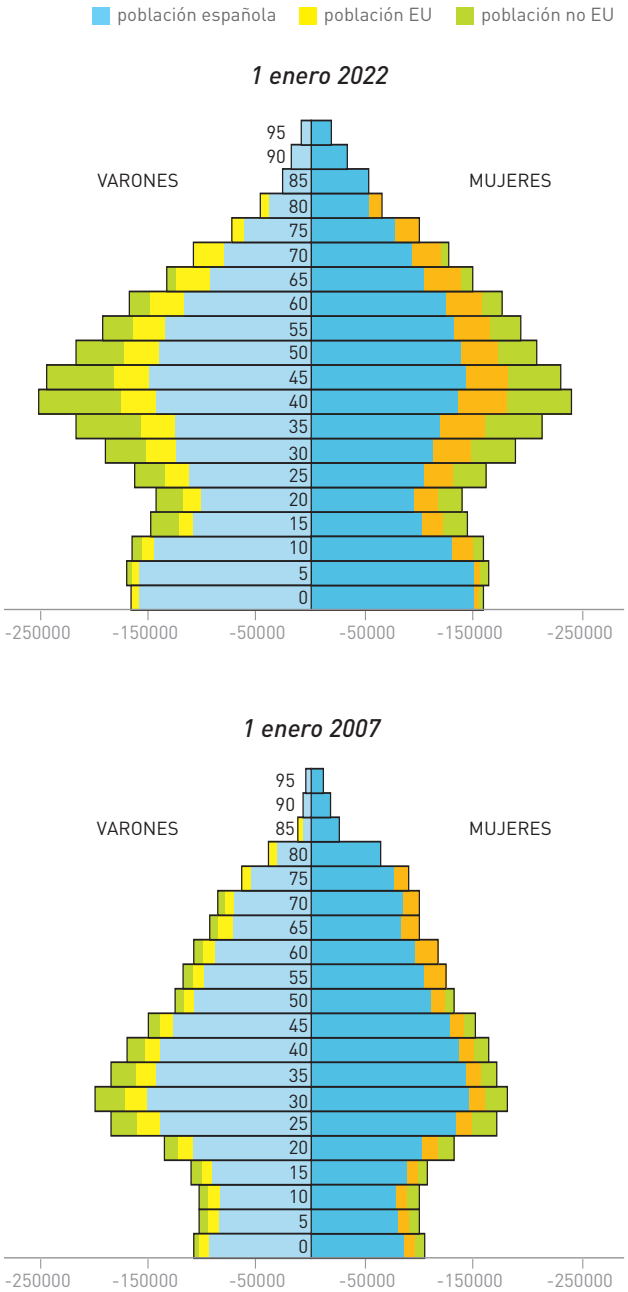


GRÁFICO 15

Pirámide de edad de la población de la Comunidad Valenciana



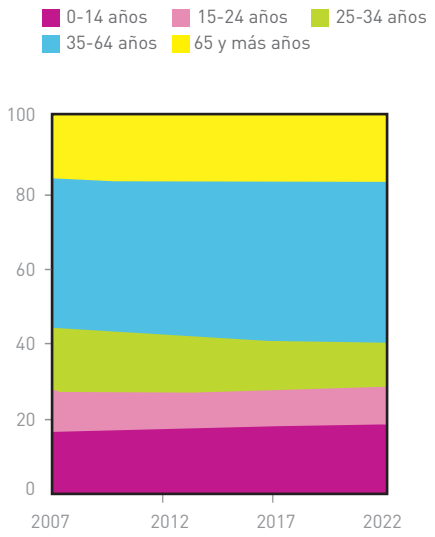
En este escenario notamos un aumento general de los efectivos del 36% en 15 años (Cuadro 14), aumento concentrado en la población de menos de 15 años (+ 60%) y de más de 65 años (+ 40 %). En el mismo tiempo, los 25-34 años es un grupo que baja, y de manera general notamos que los 20-39 años, o sea los más jóvenes de los activos, son los que menos sacan partido de la subida de población (Cuadro 15). La población que hemos conseguido con nuestra proyección es una población con una estructura estable. Si miramos la distribución por grandes grupos de edad (Cuadro 16), solo notamos un ligero aumento de los menos de 15 años (pasan de representar 14 % de la población en 2007 frente 17 % en 2022) y una bajada de los 25-34 años (de 17% en 2007 contra 12% en 2022).

Sin embargo, al mirar la pirámide de edad como el peso de los grupos por quinquenios de edad, vemos un envejecimiento de la población. De hecho, aunque entre 2007 y 2022 el número y el peso de los menos de 15 años está creciendo, notamos que la población activa está envejeciéndose. Así, como lo hemos dicho antes, en la población activa la subida de los efectivos beneficia sobre todo a los de más de 40 años. Eso se nota también por el peso de cada edad, con un peso de los 15 años hasta los 40 años bajando entre 2007 y 2022. Por otra parte, notamos un crecimiento de los más mayores, con un grupo de 85 años y más que pasa en este periodo de 81.376 personas hasta 188.130, o sea un aumento del 70%.

Por fin, sobre la población general de esta proyección central, podemos añadir que hay un muy ligero aumento del peso de los inactivos sobre los activos, que pasaría a ser de 1 por 2 activos en 2022, pero que ese aumento se hará con una estabilización en 2022 a 1 joven por 1 mayor.

GRÁFICO 16

Repartición por edad de la población de la Comunidad Valenciana Proyección 2007-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

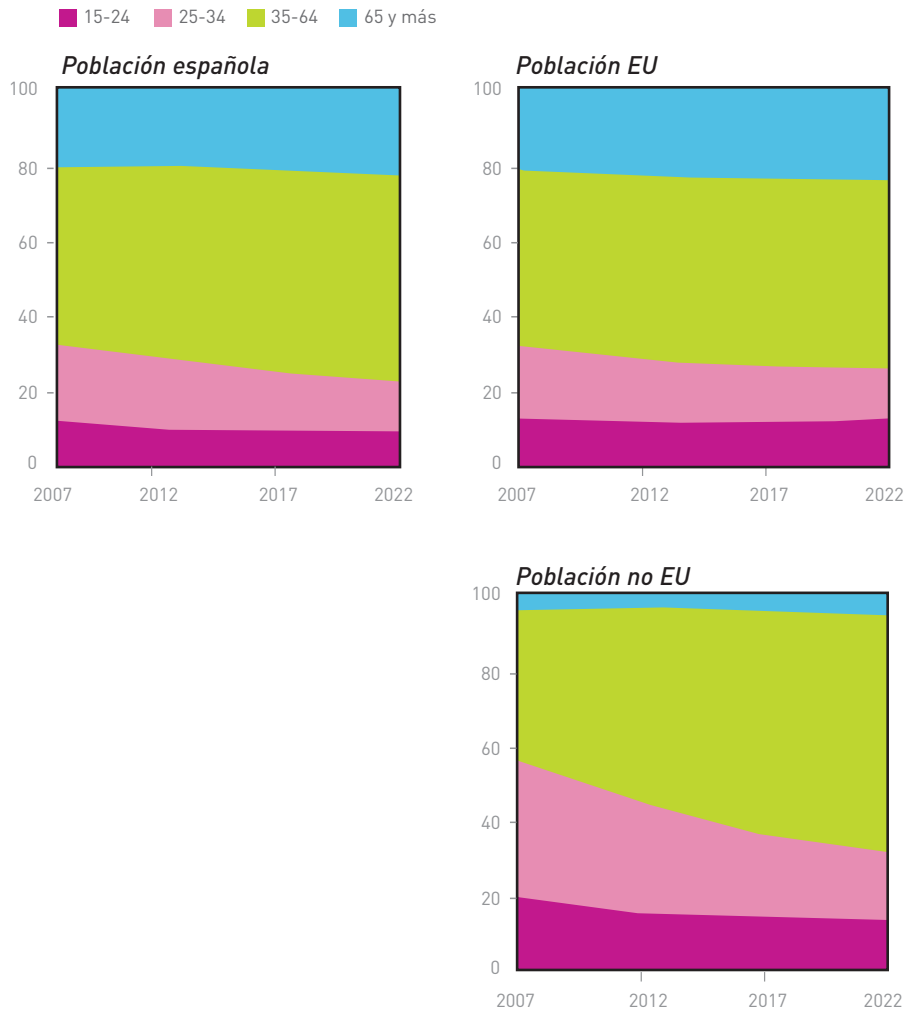
Un análisis por nacionalidad de esas evoluciones nos muestra una visión algo diferente de lo que podría ser la sociedad del futuro. Primero, recordaremos que por las razones expuestas más arriba, no tenemos en cuenta el grupo de edad 0-15 años. Segundo, recordaremos también que al mirar la proyección de la población total vemos un aumento muy importante de la población extranjera (Cuadro 14). De hecho, la población extranjera pasa de representar el 15 % de la población de la comunidad en 2007 (repartido entre un 8% de la Unión Europea y un 7% de extracomunitarios), hasta el 29% en 2022 (13% y 16%, respectivamente), lo que muestra un aumento 10 veces más importante que el aumento de la población española.

Con un análisis de la distribución por edad y nacionalidad de la población proyectada notamos una evolución diferente de cada población (Cuadro 17). Vemos que en la población de nacionalidad española no hay mucha evolución dentro del reparto por grupos de edades, solo notamos

una bajada del peso de los 25-34 años (de 19% de la población en 2007 contra 14% en 2022). Al contrario, las evoluciones son mucho más visibles en el caso de los extranjeros. Así, la bajada de los menos de 35 años es tan notable como el aumento de los 35-64 años. El perfil de los extranjeros de la Unión Europea se acerca cada vez más al perfil de los españoles, mientras los extracomunitarios se quedan poco representados por los más de 65 años y se concentran cada vez más en el grupo de edad 35-64 años.

GRÁFICO 17

Distribución por edad y nacionalidad en la proyección central



Si comparamos las proyecciones de la población de la Comunidad Valenciana con la proyección de los españoles que vivimos en ella notamos muy bien la necesidad de la inmigración. De hecho, tanto la proyección de los españoles como la proyección de la población total de la comunidad con una hipótesis de migración cero, nos han planteado una población decreciente y envejeciéndose. Al contrario, si seguimos las tendencias (escenario central) la población sigue creciendo y la entrada de inmigrantes ralentiza el envejecimiento de la población, permite mantener un equilibrio entre activos e inactivos y entre jóvenes y mayores dentro de la población activa, y también, por el hecho de la edad y de la fecundidad de las mujeres inmigrantes, permite a la Comunidad Valenciana tener más nacimientos. Estas conclusiones habrían de tenerse en cuenta no sólo en determinados debates, sino, sobre todo, para una planificación política y presupuestaria de los servicios públicos que responda verdaderamente a la realidad social en la que nos encontremos en la Comunidad Valenciana en los próximos años.

Primero, como la población no va a permanecer estable en número, las políticas tienen que estar pensadas para una población creciente. Así, la subida de la fecundidad y de los nacimientos pide repuestas para la acogida de los jóvenes. Esas repuestas tendrían que tener en cuenta el hecho de que, en los próximos años, aumentará mucho más el número de niños y niñas, hijos de inmigrantes. Y, como nos los muestran las situaciones de los países de vieja inmigración, las segundas y terceras generaciones de inmigrantes necesitan también esfuerzos por parte de los políticos. Esos esfuerzos tienen que estar dirigidos hacia los más jóvenes para tratar de conseguir la mejor integración posible en la sociedad española y, por tanto, la mejor relación posible entre autóctonos, extranjeros ya asentados, nuevos españoles y españolas (nacionalizados de origen extranjero) y nuevos inmigrantes que se vayan incorporando.

Segundo, las políticas tendrán que tener en cuenta el envejecimiento de los mayores como cuestión primordial, no sólo por los retos que plantea y los costes que sin duda ocasionará, sino también por las oportunidades económicas, laborales, culturales, etc., que también nos ofrece. Sobre todo, hay que pensar en el peso cada vez más importante de los que entren en las edades más avanzadas, y por ello, más dependientes.

Por fin, una población compuesta por una gran parte de personas extranjeras plantea la necesidad de iniciativas políticas no sólo de acompañamiento de los extranjeros, sino también de los españoles. De hecho, no podemos olvidar que dentro del saldo migratorio medio de 2000-2006 el 10% estaba compuesto por personas españolas que llegarán desde otras comunidades autónomas. El aumento de las entradas requerirá que dispongamos de más y mejores herramientas para ayudar a todas las personas a incorporarse lo más eficazmente posible al mercado de trabajo y a la sociedad española en su conjunto.

Además, frente a un cambio tan rápido del perfil de la población es imprescindible toda ayuda para que los españoles y españolas, los nacidos en España y los extranjeros previamente residentes, sean o no comunitarios, puedan adaptarse a las continuas entradas de nuevos residentes. Es imprescindible y urgente explicar a la gente la necesidad y los beneficios de la inmigración, pero también que los inmigrantes, todas las personas, tienen derechos que deben ser garantizados, incluido el derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a elegir libremente su residencia. Cuando además, tal elección, es ya el primer paso necesario para la integración real en las sociedades "receptoras" que, quizá en algún momento, puedan ser denominadas, legítimamente, sociedades "de acogida".

1.3 NÚMEROS QUE SON PERSONAS

TABLA A

Evolución de la población de la Comunidad Valenciana suponiendo la UE a 27 desde el año 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Población total	4120729	4202608	4326708	4470885	4543304	4692449	4806908	4885029
Población española	3964522	4003035	4025565	4057125	4078987	4110464	4138833	4152927
Población extranjera	156207	199573	301143	413760	464317	581985	668075	732102
% extranjeros	3,8	4,7	7,0	9,3	10,2	12,4	13,9	15,0
% extranjeros extracomunitarios (1)	1,3	2,1	3,6	4,8	5,5	6,4	7,0	7,1
Población UE (1)	102709	111538	145972	197116	214692	279710	333035	387275
Población no UE (1)	53498	88035	155171	216644	249625	302275	335040	344827

(1): Hipótesis de Unión Europa a 27 desde 2000
2006 – 2004: los 27 países están incluidos en la Unión Europea
2003 – 2002: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa y Lituania
2001: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia y República Checa
2000: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

TABLA B

Proyección de la población de nacionalidad española de la Comunidad Valenciana 2007-2032

	2007	2012	2017	2022	2027	2032
0-4 años	243868	310655	348099	370076	376571	396170
5-9 años	231294	283622	350343	387753	409711	416199
10-14 años	232415	256157	308455	375139	412526	434472
15-19 años	250905	257113	280831	333065	399669	437009
20-24 años	306667	295272	301465	325129	377239	443687
25-29 años	414156	380788	369423	375600	399206	451181
30-34 años	439135	477685	444442	433116	439273	462806
35-39 años	413283	486938	525303	492237	480967	487095
40-44 años	384837	450218	523349	561439	528635	517446
45-49 años	348022	405697	470376	542736	580417	547996
50-54 años	294787	367552	424315	487975	559213	596310
55-59 años	277183	312962	384071	439512	501693	571307
60-64 años	254560	292639	327238	395949	449474	509514
65-69 años	219256	256270	292356	325218	390392	441094
70-74 años	207169	201338	235585	268620	298852	358666
75-79 años	168647	178275	173333	203190	231430	257570
80-84 años	117469	126298	132993	129288	152463	172955
85 años y más	81376	174871	182643	188130	174525	225931
TOTAL	**4885029**	**5514350**	**6074621**	**6634171**	**7162255**	**7727409**
% 0-14	14,5	15,4	16,6	17,1	16,7	16,1
% 15 - 24	11,4	10,0	9,6	9,9	10,8	11,4
% 25 - 34	17,5	15,6	13,4	12,2	11,7	11,8
% 15 - 64	69,3	67,6	66,7	66,1	65,8	65,0
% 65 y más	16,3	17,0	16,7	16,8	17,4	18,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

TABLA C

Proyección de la población de la Comunidad Valenciana – los cinco escenarios - 2007-2032

		población				Evolución (%) 2007 -2022	población		Evolución (%) 2007 -2032
		2007	2012	2017	2022		2027	2032	
Escenario alto	Total	4885029	5518329	6090497	6674411	36,6	7244068	7897320	61,7
	Población UE (1)	387275	558882	722557	878075	126,7	1023201	1162621	200,2
	Población no UE (1)	344827	546391	744622	938312	172,1	1125749	1306301	278,8
	% Extranjeros UE (1)	7,9	10,1	11,9	13,2		14,1	14,7	
	% Extranjeros no UE (1)	7,1	10,1	12,6	14,8		16,6	18,1	
Escenario central	Total	4885029	5514350	6056357	6634171	35,8	7162255	7727409	58,2
	Población UE (1)	387275	558882	722557	878075	126,7	1023201	1162621	200,2
	Población no UE (1)	344827	546391	744622	938312	172,1	1125749	1306301	278,8
	% Extranjeros UE (1)	7,9	10,1	11,9	13,2		14,3	15,0	
	% Extranjeros no UE (1)	7,1	10,2	13,0	15,6		18,1	20,2	
Escenario bajo 1	Total	4885029	5514350	6056357	6573544	34,6	7057330	7575672	55,1
	Población UE (1)	387275	558882	722557	878075	126,7	1023201	1162621	200,2
	Población no UE (1)	344827	546391	744622	938312	172,1	1125749	1306301	278,8
	% Extranjeros UE (1)	7,9	10,1	11,9	13,4		14,5	15,3	
	% Extranjeros no UE (1)	7,1	9,9	12,3	14,1		15,7	16,9	
Escenario bajo 2	Total	4885029	5330949	5692105	6043522	23,7	6363770	6718268	37,5
	Población UE (1)	387275	607541	819591	1023071	164,2	1215577	1403033	262,3
	Población no UE (1)	344827	394294	441699	486445	41,1	527726	564782	63,8
	% Extranjeros UE (1)	7,9	11,4	14,4	16,9		19,1	20,9	
	% Extranjeros no UE (1)	47,1	39,4	35,0	32,2		30,3	28,7	
Escenario de trabajo	Total	4885029	4979588	4939985	4849370	-0,7	4712715	4591861	-6,0
	Población UE (1)	387275	372505	353382	331487	-14,4	307375	277323	-28,4
	Población no UE (1)	344827	340739	335204	327907	-4,9	318481	306095	-11,2
	% Extranjeros UE (1)	7,9	7,5	7,2	6,8		6,5	6,0	
	% Extranjeros no UE (1)	7,1	6,6	6,3	5,9		5,6	5,1	

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

(1): Hipótesis de Unión Europa a 27 desde 2000
2006 – 2004: los 27 países están incluidos en la Unión Europea
2003 – 2002: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa y Lituania
2001: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia y República Checa
2000: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia

TABLA D

Proyección de la población de la Comunidad Valenciana – Escenario central 2007-2032

	2007	2012	2017	2022	2027	2032
0-4 años	243868	310655	348099	370076	376571	396170
5-9 años	231294	283622	350343	387753	409711	416199
10-14 años	232415	256157	308455	375139	412526	434472
15-19 años	250905	257113	280831	333065	399669	437009
20-24 años	306667	295272	301465	325129	377239	443687
25-29 años	414156	380788	369423	375600	399206	451181
30-34 años	439135	477685	444442	433116	439273	462806
35-39 años	413283	486938	525303	492237	480967	487095
40-44 años	384837	450218	523349	561439	528635	517446
45-49 años	348022	405697	470376	542736	580417	547996
50-54 años	294787	367552	424315	487975	559213	596310
55-59 años	277183	312962	384071	439512	501693	571307
60-64 años	254560	292639	327238	395949	449474	509514
65-69 años	219256	256270	292356	325218	390392	441094
70-74 años	207169	201338	235585	268620	298852	358666
75-79 años	168647	178275	173333	203190	231430	257570
80-84 años	117469	126298	132993	129288	152463	172955
85 años y más	81376	174871	182643	188130	174525	225931
TOTAL	**4885029**	**5514350**	**6074621**	**6634171**	**7162255**	**7727409**
% 0-14	14,5	15,4	16,6	17,1	16,7	16,1
% 15 - 24	11,4	10,0	9,6	9,9	10,8	11,4
% 25 - 34	17,5	15,6	13,4	12,2	11,7	11,8
% 15 - 64	69,3	67,6	66,7	66,1	65,8	65,0
% 65 y más	16,3	17,0	16,7	16,8	17,4	18,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

TABLA E

Proyección por nacionalidad de la población de la Comunidad Valenciana – Escenario central – 2007-2032

		población				Evolución (%) 2007-2022	población		Evolución (%) 2007-2032
		2007	2012	2017	2022		2027	2032	
Población total	**Total**	**4885029**	**5514350**	**6074621**	**6634171**	**36**	**7162255**	**7727409**	**58**
	0-14 años	707577	850433	1006897	1132967	60	1198808	1246842	76
	15-64 años	3383535	3726864	4050814	4386758	30	4715786	5024352	48
	65 años y más	793917	937053	1016910	1114445	40	1247662	1456215	83
	Tasa de envejecimiento	23	25	25	25		26	29	
Población española	**Total**	**4152927**	**4409077**	**4607441**	**4817784**	**16**	**5013305**	**5258487**	**27**
	15-64 años	2824336	2842685	2849372	2880800	2	2962204	3061518	8
	65 años y más	715297	819716	847595	878972	23	927249	1025082	43
	Tasa de envejecimiento	25	29	30	31		31	33	
Población UE	**Total**	**387275**	**558882**	**722557**	**878075**	**127**	**1023201**	**1162621**	**200**
	15-64 años	279038	413769	539723	658682	136	752954	833613	199
	65 años y más	67448	100520	141865	187411	178	238265	297026	340
	Tasa de envejecimiento	24	24	26	28		32	36	
Población no UE	**Total**	**344827**	**546391**	**744622**	**938312**	**172**	**1125749**	**1306301**	**279**
	15-64 años	280161	470410	661719	847276	202	1000628	1129221	303
	65 años y más	11172	16817	27450	48062	330	82147	134106	1100
	Tasa de envejecimiento	4	4	4	6		8	12	

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

(1): Hipótesis de Unión Europa a 27 desde 2000
2006 – 2004: los 27 países están incluidos en la Unión Europea
2003 – 2002: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa y Lituania
2001: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia y República Checa
2000: los 15 más Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia

1.4 RESUMEN Y PROPUESTAS

1 El perfil de la población de la Comunidad Valenciana ha cambiado mucho entre 2000 y 2007. Cuando el conjunto de la población de la comunidad ha aumentado un 18% en esos siete años, la población extranjera se ha multiplicado por cuatro frente a un aumento de solo el 5% de los españoles. Así los extranjeros han pasando de representar 3,8% de la población en 2000 al 15% en 2007. Y si incluimos desde 2000 a la Unión Europea de los 27 países que la componen ahora, notamos que la distribución entre extranjeros de la Unión Europea y los extracomunitarios siempre ha sido del 50%-50%.

2 La distribución por grandes grupos de edad dentro de la Comunidad Valenciana no ha cambiado mucho entre 2000 y 2007, sólo notamos un comienzo de desequilibrio entre jóvenes y mayores. Sin embargo, la evolución y la estructura según la nacionalidad resulta muy diferente. Los extranjeros han rejuvenecido a la población de la Comunidad Valenciana, pues se concentran entre 25 y 40 años y son más jóvenes que los españoles. Son, por tanto una población que participa de forma activa en la vida económica de la Comunidad Valenciana. Al contrario, se nota un ligero envejecimiento de los españoles con una inversión de la importancia de las tasas de juventud y de envejecimiento. Además, la población extranjera es la población que tiene más potencial para cambiar, es decir, para seguir rejuveneciéndose y aportando personas jóvenes a la Comunidad Valenciana a corto plazo.

3 Si proyectamos al horizonte 2022 sólo para la población de nacionalidad española de la Comunidad Valenciana notamos un envejecimiento de la población. La mayoría de la población tendrá más de 45 años en 2022, el peso de los mayores será mayor y veremos una caída muy importante de los de menos de 15 años. A corto plazo la bajada y el envejecimiento de los activos no parece peligroso. Sin embargo, después de 2022 la incorporación de personas venidas de fuera será una necesidad imperativa para nuestra sociedad.

4 Las proyecciones del conjunto de la población de la Comunidad Valenciana nos indican tres cosas. Primero, si suponemos que las cosas siguen como estaban en 2006 y que el saldo migratorio es cero, asistiremos a una grave disminución de la población. Sin embargo, si seguimos las tendencias actuales, cada escenario nos muestra una subida del efectivo de población de la Comunidad Valenciana. Segundo, una comparación entre todos los escenarios nos enseña que es la entrada de personas extranjeras la que tiene más influencia sobre la evolución de la población de la Comunidad Valenciana en números absolutos. Finalmente, en todos los escenarios (escenario de trabajo excluido), notamos que el peso de los extranjeros sobre la población sigue creciendo.

5 Si miramos la proyección central, que es el escenario que tiene las mayores probabilidades de ocurrir, notamos un crecimiento de la población (de un 36% entre 2007 y 2022), aumento concentrado en los grupos de población de menos de 15 años y los más de 65 años. Vemos un envejecimiento de la población tanto para el conjunto de la Comunidad como entre la población activa. Es el grupo de los más mayores el que crece de forma más importante. Esa evolución resulta muy diferente según la nacionalidad. Primero, al contrario de los españoles, las evoluciones se notan mucho en los grupos de extranjeros, como la bajada de los activos de menos de 35 años y el aumento de los de 35 a 65 años. Además, notamos que el perfil de los extranjeros de la Unión Europea se acerca cada vez más del perfil de los españoles.

6 De la comparación de las diferentes proyecciones podemos establecer que la entrada de personas extranjeras es y será una necesidad de la Comunidad Valenciana en las próximas décadas. De hecho, los escenarios sin migrantes (proyección de la población española y escenario de trabajo) indican una bajada de la población ligada a un envejecimiento. Este envejecimiento, el peso cada vez más fuerte de los más mayores y el nivel débil de la natalidad de los españoles piden la entrada de gente joven en la Comunidad Valenciana.

2 EDUCACIÓN

2.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

Plantearnos este trabajo en términos de desarrollo sitúa a la educación en un lugar de gran importancia, tanto por su papel en los planteamientos sociales de cada momento, ya sea para la reproducción como para el cambio social; como por el lugar protagonista y dinamizador que ha de ocupar en este preciso momento el desarrollo, desde la perspectiva que venimos planteando.

Casi desde que tenemos capacidad de recordar históricamente, la educación, reconocida o no, institucionalizada o no, ha sido uno de los ejes estratégicos sobre los que se ha proyectado la visión del mundo y en la que se han trasladado las posiciones sociales y políticas a seguir en cada momento para fomentarlas y mantenerlas o para cambiarlas. Y, como casi todo lo que está en manos humanas, en cualquiera de los órdenes: desde los sometimientos y adiestramientos más unidireccionales e insensibles a las peculiaridades de los pueblos, hasta los intentos bi y multilaterales de construcción conjunta del saber.

Por su inmenso poder socializador y configurador del pensamiento y el sentir de las personas, la educación siempre ha sido –y puede que siga siendo- uno de los instrumentos de poder para dirigir y gobernar pueblos y sociedades. Y, de este mismo modo, hoy somos conscientes de la forma en que es utilizada como arma arrojadiza en muchos casos de disensión política.

También es cierto que la educación -y todos los agentes directa o indirectamente implicados en ella (educadores, profesores, familias y padres, alumnos y alumnas)- es, por excelencia, y debe ser, un lugar y un medio privilegiado para humanizar. Entendiendo esta labor como acompañamiento de los procesos vitales de cada persona y potenciación de las capacidades y fortalezas de cada ser humano; como plataforma para fomentar no sólo conocimientos, sino también actitudes y valores; como instrumento para ayudar a crecer en libertad y solidaridad, en conciencia, humanidad y compromiso.

Pero si echamos una mirada a nuestro alrededor, lo que socialmente entendemos como "educación", mayoritariamente vinculado al sistema educativo formal, dista mucho de llegar a representar estos fines y modos de entenderla. Así, la educación no puede sentirse sino cuestionada ante lo que ya es una evidencia: dar respuesta desde este nuevo enfoque supone asumir una necesidad de cambio urgente, en el caso del sistema educativo formal, en múltiples dimensiones. En primer lugar, la derivada de los modelos educativos alumnado-profesorado, íntimamente ligada a los valores y patrones de relación familiar y social y a la evolución histórica en España; la relativa a los contenidos y al modelo tradicional de enseñanza, que aún está por ajustar, puesto que hasta ahora sólo se han dado respuestas parciales a lo que es un problema estructural; la vinculada a la gestión de la diversidad de orígenes y culturas en las aulas... A todo ello se suma ahora, además, la necesidad de plantearnos, en términos educativos, qué modelos de integración y desarrollo humano y social, activa o implícitamente, estamos apoyando.

Es necesario, pues, aprovechar la mejor acepción del concepto de "crisis", tan omnipresente en nuestros medios y nuestras conversaciones cotidianas (crisis económica, crisis financiera, crisis alimentaria, crisis medioambiental, pero, también, crisis educativa y, con ella, crisis humana), para centrarnos en esta significación de "necesidad de cambio" y pararnos a reflexionar sobre qué está pasando y qué no estamos haciendo del todo bien o deberíamos poder hacer mejor. Porque, aunque no aparezca en el diccionario de la Real Academia Española esta otra acepción, la crisis también se entiende en términos de oportunidad. Eso sí, podremos redirigir la situación, o seguir nuestro camino hacia la autodestrucción como sociedad y como planeta desde la desproporción y la ilusión de un poder sin límites.

Éste es el marco en el que queremos en este Informe Anual ofrecer la información disponible y nuestra reflexión sobre ella, en un año, 2008, nombrado por la Unión Europea como del diálogo intercultural.

En el Anuario anterior se desmitificó la realidad educativa y formativa de las personas migrantes estudiantes y trabajadoras en nuestro contexto, al poner de manifiesto los altos niveles -en muchos casos, superiores al de los autóctonos- de formación y capacitación, junto a los tipos de trabajo no cualificados que los mismos ocupan y las consecuencias que, para la integración real de estas personas, supone dicha situación.

Este año queremos retomar y actualizar la realidad de la educación desde la situación del alumnado y uno de los muchos medios que la vehiculan: el sistema educativo o la educación formal. En primer lugar, analizando situación del alumnado general, extranjero y migrante en nuestra Comunidad y en referencia otras realidades nacionales, de modo que podamos, también, analizar la evolución tras cuatro años en los que estudiamos algunos de estos temas (Anuario 2006). En un segundo momento, aterrizando en reflexiones, experiencias y buenas prácticas educativas sobre la gestión de la diversidad en los centros y el modelo de integración y desarrollo que se promueve desde un sistema, el educativo, que lleva años pidiendo un cambio estructural por razones muy diversas.

2.2 ¿QUÉ INFORMACIÓN TENEMOS?

Partimos de un alumnado de 8.587.639 matriculados en enseñanzas universitarias y no universitarias el curso 2007/2008, al que se añaden 946.441 matriculados en las distintas modalidades de Educación de Adultos. Todo ello suma un total de 9.534.080 alumnos y alumnas que, sobre una población general de 46.063.511, a uno de enero de 2008, supone un 20,7%, esto es, más de una quinta parte de la población española (ver tablas 1, 2 y 3).

Que una de cada cinco personas en España esté formalmente cursando estudios de algún grado -y esto sin tener en cuenta otros tipos de educación no formal- debe hacernos tomar conciencia de la dimensión que adquiere el sistema educativo en nuestro contexto, y de la atención y los esfuerzos que han de ponerse sobre él para un enfoque, evaluación y respuesta ajustados a la realidad a la que debe responder.

Aun así, comprobamos que, respecto al curso 1997/1998, diez años antes, el número total de alumnos matriculados en los distintos niveles de enseñanza reglada universitaria y no universitaria era superior al actual, esto es, 8.879.160, casi 300.000 personas más que el curso pasado. Sin embargo, aunque pudiéramos pensarlo, no existe un decrecimiento lineal en ese intervalo de tiempo. Como podemos comprobar en la tabla 1, desde el curso 97/98 hay un descenso hasta 2003; sin embargo, a partir de esa fecha y hasta 2008 se puede observar cómo el número de alumnos empieza a recuperarse, sin llegar, eso sí, a alcanzar la cifra de inicio.

Parece coherente poder explicar esta evolución en torno a dos factores: en primer lugar, por el decrecimiento de número de hijos en España y el estrechamiento de la pirámide de población en las edades tempranas y en las generaciones actuales de jóvenes respecto de las anteriores; por otra parte, la recuperación está inexcusablemente afectada por la incorporación de personas migrantes a nuestro contexto, gracias a los cuales puede ir recuperándose el equilibrio en la natalidad y, con ello, la población escolarizada, ya que, al ser en su mayoría personas jóvenes, desarrollan su proyecto familiar en su nueva sociedad, que es también la nuestra. Además, como sabemos por las múltiples estadísticas, la tasa de natalidad en personas procedentes de otros lugares es superior a la nacional, teniendo así un número medio de hijos superior al de los demás ciudadanos españoles. Así, uno de cada cinco hijos de nuestra sociedad pertenece a familias de procedencia no española.

Especialmente esta evolución se hace notar al atender al alumnado no universitario, 7.226.664 personas (tabla 2 y gráfico 1). De hecho, con los datos que tenemos disponibles, podemos observar de qué modo el alumnado matriculado en la enseñanza no universitaria sigue la tendencia creciente descrita anteriormente también para el curso 2008/2009, especialmente en los niveles

de Educación Infantil (con un aumento del 7,7% respecto del curso anterior), Primaria (con un incremento del 3%), y algunos ciclos formativos y programas de Formación Profesional (que crecen en un 4,5%), como es el caso del Programa de Cualificación Profesional Inicial, que sustituirá a los conocidos Programas de Garantía Social.

En cuanto al alumnado universitario, parece percibirse un descenso progresivo en el tiempo. Hemos de pensar que este comportamiento responde a razones variadas: además del ya comentado descenso generacional de población, éste se ve compensado por varios factores, aunque sólo en parte, puesto que su evolución no llega a producir una tendencia creciente, como en el caso anterior. Entre esas variables que ayudan a paliar el decrecimiento de la población universitaria destaca el hecho de que, cada vez más, se alarga la edad en los estudios universitarios, incluso en personas con un proyecto de vida más o menos estable deciden seguir formándose. Además, muchas personas migrantes continúan su formación al llegar a la sociedad receptora, en muchos casos, teniendo que compatibilizar con trabajos y responsabilidades familiares. No obstante, siendo así, su presencia y contribución en el ámbito formativo como alumnos no llega a alcanzar la importancia de su aportación con los hijos con los que enriquecen nuestro sistema educativo.

Las únicas tendencias que no se corresponden con las descritas son las relativas a la E.S.O., que han venido creciendo hasta hace unos años, momento a partir del cual han comenzado a disminuir. Este aumento inicial puede deberse a la desaparición del sistema BUP/COU, junto a los muchos casos del denominado "fracaso escolar" y las correspondientes repeticiones de curso.

Junto a ello, se hace notable el crecimiento de los Ciclos Formativos de Grado Superior, puede que respondiendo a nuevos intereses de la población joven, en muchas ocasiones por tratarse de formaciones más cortas y profesionalizadas así como por sus mayores posibilidades de incorporación laboral inmediata.

Los Programas de Garantía Social, junto a los Programas que le sustituyen a partir del curso 2007/2008 (Programas de Cualificación Profesional Inicial), del mismo modo, acusan un crecimiento llamativo, lo que tendría que llevarnos, cuando menos, a la reflexión de los posibles motivos por los que aumenta el perfil de jóvenes que cursan estos itinerarios.

Sin duda, éste es un signo de que los cauces regulares o mayoritarios de formación para estas edades no funcionan para todos, que no responden a sus necesidades, bien en el momento presente, bien en momentos anteriores, fruto de lo cual hoy han de optar por vías alternativas de formación. No olvidemos que en este momento hablamos de población general y que los jóvenes que se matriculan en este tipo de programas tienen entre 16 y 25 años y, o bien tienen una historia de absentismo y/o riesgo de exclusión social que les lleva a abandonar los estudios, o bien se han incorporado de manera tardía al sistema, o bien sus necesidades educativas especiales les llevan a tomar esta opción de inserción laboral. En cualquiera de los casos, lo más ajustado no es seguir echando "balones fuera", dando por hecho que las causas de este incremento se deben a motivos individuales de las personas que se encuentran en dichos programas, sino hacer un análisis pormenorizado de las causas reales y plantearnos en qué medida son consecuencia de una respuesta inadecuada por parte del propio sistema educativo.

TABLA 1

Evolución del alumnado matriculado en Enseñanzas de Régimen General. MEPSYD 2008.

Cursos	1997-98	2002-03	2006-07 (1)	2007-08 (2)
Educación no universitaria	**7.308.572**	**6.845.337**	**7.081.682**	**7.205.890**
E. Infantil	1.122.740	1.282.092	1.552.628	1.620.515
Primer ciclo E. Infantil (3)	72.365	143	250.439	272.780
Segundo ciclo E. Infantil	1.050.375	1.139.480	1.302.189	1.347.735
E. Primaria	2.615.467	2.474.287	2.535.656	2.603.175
E. Especial	28.445	27.057	28.573	29.555
E.S.O.	1.686.652	1.878.175	1.833.735	1.826.825
Bachillerato y F. Profesional	1.855.268	1.183.726	1.131.090	1.125.820
B.U.P. y C.O.U.	892.612 (4)	—	—	—
Bachillerato	258.974	654.655	596.375	590.480
Bachillerato y BUP/COU a distancia	43.382	25.118	34.123	34.795
F. Profesional Primer Grado	169.340	—	—	—
F. Profesional Segundo Grado	310.110	859	—	—
Ciclos Form. G.Medio / Módulos II	757.660	224.486	232.363	235.110
Ciclos Form. G.Superior / Módulos III	79.900	229.755	212.763	208.830
Ciclos Formativos de F.P. a distancia	911	2.572	8.821	9.480
Programas de Garantía Social	24.273	46.281	46.645	47.125
Educación Universitaria	**1.570.588**	**1.503.667**	**1.405.894**	**1.381.749**
Ciclo Corto	549.460	577.073	563	557.511
Ciclo Largo	1.021.128	926.594	842.427	824.238
TOTAL	**8.879.160**	**8.349.004**	**8.487.576**	**8.587.639**

(1) Cifras avance
(2) Cifras estimadas
(3) Alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas
(4) Incluye 12.344 alumnos de Bachillerato Experimental
(5) Con el fin de homogeneizar la serie, el alumnado de 1º y 2º de B.U.P. y F.P.I. se ha incluido en la E.S.O. hasta el curso 1999-2000, en el que se completa la implantación de esta enseñanza

GRÁFICO 1

Evolución del alumnado matriculado en Enseñanzas de Régimen General. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

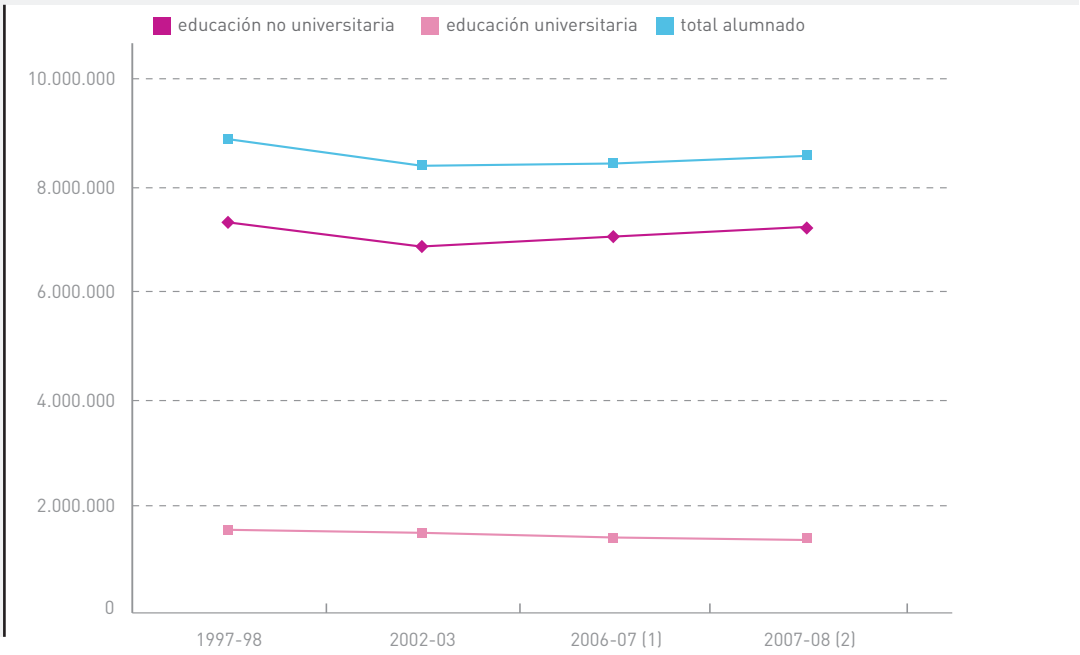


TABLA 2

Número de alumnos en Enseñanzas de Régimen General no universitarias para el curso 2007/2008 y estimación para el curso 2008/09. MEPSYD 2008.

	2007-08	2008-09	Variación abs.	%
E. Infantil	1.639.741	1.765.719	125.978	7,7
Primer ciclo E. Infantil (1)	284.664	370.596	85.932	30,2
Segundo ciclo E. Infantil	1.355.077	1.395.123	40.046	3
E. Primaria	2.600.466	2.662.532	62.066	2,4
E. Especial	29.448	30.225	777	2,6
E.S.O.	1.826.163	1.822.885	-3.278	-0,2
Bachillerato	619.939	617.828	-2.111	-0,3
Bachillerato (presencial)	582.549	578.741	-3.808	-0,7
Bachillerato a distancia	37.390	39.087	1.697	4,5
Formación Profesional	510.907	520.800	9.893	1,9
Ciclos Form. G. Medio (presencial)	236.571	238.779	2.208	0,9
Ciclos Form. G. Superior (presencial)	215.234	218.760	3.526	1,6
Ciclos Formativos de F.P. a distancia	12.598	14.904	2.306	18,3
Programas de Cualificación Profesional Inicial (2)	544	48.357	47.813	—
Programas de Garantía Social	45.960	-2	-45.960	—
TOTAL	**7.226.664**	**7.419.989**	**193.325**	**2,7**

(1) Alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas
(2) El alumnado residual de Programas de Garantía Social iniciados en cursos anteriores se ha contabilizado dentro de los Programas de Cualificación Profesional Inicial

TABLA 3

Alumnado matriculado en Educación de Personas Adultas[75]. Curso 2007/08. Cifras avance. MEPSYD.

	Total	% Centros Públicos
Enseñanzas de Carácter Formal	**383.444**	**95,7**
Enseñanzas iniciales Educación Básica	139.156	98,1
Educación Secundaria para Personas Adultas	138.585	95,4
Lenguas españolas para inmigrantes	40.239	96,8
Acceso a la Universidad para mayores de 25 años	11.691	94,1
Preparación a pruebas de acceso a Ciclos de Grado Medio	4.099	93,5
Preparación a pruebas de acceso a Ciclos de Grado Superior	13.980	92,7
Otras enseñanzas Técnico Profesionales	35.694	87,9
Enseñanzas de Carácter no Formal	**179.553**	**93,8**
Total	**946.441**	

Al analizar el alumnado general de enseñanzas no universitarias por Comunidades Autónomas, podemos ver cómo se distribuye en términos relativos y sectoriales. Así, en la Comunidad Valenciana reside el 10,5% de los 7.226.664 alumnos matriculados en estos niveles, ocupando la cuarta posición, tras Andalucía, que se sitúa en el primer lugar con un 19,8% de estos alumnos; Cataluña, con un 16%, y Madrid con el 13%. Además, en el caso de la Comunidad Valenciana se da una distribución relativa muy homogénea, acogiendo en cada nivel educativo en torno a un 10% de todos los matriculados en España, excepto Bachillerato, que acoge a un 9% del total.

[75] Se recogen las enseñanzas específicas de Educación de Adultos que se imparten dentro del sistema educativo independientemente de la edad de los alumnos que las cursan. La matrícula está referida a un curso.

TABLA 4

Distribución porcentual del alumnado en Enseñanzas de Régimen General no universitario por Comunidades Autónomas. Curso 2007/08. MEPSYD.

	E. Infantil	E.Primaria	E. Especial	E.S.O.	Bachillerato	F.Profesional	Total %
Andalucía	17,3	20,5	17,4	21,6	19,7	18,8	**19,8**
Cataluña	18,6	15,5	23,1	14,8	13,8	16,1	**16**
Madrid	16,6	13,5	14,3	12,9	14,4	10,6	**13,9**
Comunidad Valenciana	**10,3**	**10,7**	**10,8**	**10,6**	**9,0**	**10,6**	**10,5**
Galicia	4,5	4,8	3,4	5,2	6,2	6,7	**5,1**
Castilla y León	4,1	4,7	4,0	5,0	6,2	6,0	**4,8**
Canarias	3,7	4,8	4,6	4,8	5,2	5,2	**4,6**
Castilla - La Mancha	3,9	4,9	3,8	5,0	4,6	4,0	**4,6**
País Vasco	5,3	4,1	3,5	3,8	4,8	5,8	**4,5**
Murcia	3,6	3,8	2,9	3,5	3,4	3,0	**3,6**
Aragón	2,8	2,7	2,9	2,6	2,5	3,0	**2,7**
Extremadura	1,9	2,6	2,4	2,9	2,8	2,4	**2,5**
Balears (Illes)	2,2	2,4	1,7	2,2	1,9	1,6	**2,2**
Asturias	1,5	1,7	1,7	1,8	2,0	2,3	**1,7**
Navarra	1,5	1,4	1,4	1,2	1,2	1,4	**1,3**
Cantabria	1,1	1,1	1,0	1,1	1,2	1,3	**1,1**
Rioja (La)	0,6	0,7	0,4	0,6	0,6	0,7	**0,6**
Ceuta	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	**0,2**
Melilla	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	**0,2**
España	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Hasta aquí hemos hecho referencia al conjunto del alumnado en el Estado español. En relación a la situación del alumnado general, tanto matriculado en Régimen General como en Régimen Especial, los alumnos y alumnas procedentes de otros países suponen un total de 718.175 personas, esto es, un 12,8% del total del alumnado en España (ver tablas 5 y 6).

Al detenernos por sectores, vemos que la mayoría de los alumnos de procedencia extranjera están matriculados en Régimen General, el 9,6% del total del alumnado general, es decir, 695.190 personas. Y tan sólo el 3,2% de ese total nacional de alumnado, 22.985, lo hace en Régimen Especial.

TABLA 5

Alumnado extranjero sobre el total de alumnos matriculados en Régimen General. Curso 2007/2008. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD.

	TOTAL Alumnado	Alumnado extranjero	% Alumnado extranjero sobre el total
E. Infantil	1.639.741	**118.007**	**7,2**
Primer ciclo E. Infantil (1)	284.664	-	-
Segundo ciclo E. Infantil	1.355.077	-	-
E. Primaria	2.600.466	**292.457**	**11,2**
E. Especial	29.448	**2.760**	**9,4**
E.S.O.	1.826.163	**197.184**	**10,8**
Bachillerato	619.939	**27.181**	**4,4**
Bachillerato (presencial)	582.549	-	-
Bachillerato a distancia	37.390	-	-
Formación Profesional	510.907	**34.616**	**6,8**
Ciclos Formativos	464.403	**27.547**	**5,9**
Ciclos Form. G. Medio (presencial)	236.571	-	-
Ciclos Form. G. Superior (presencial)	215.234	-	-
Ciclos Formativos de F.P. a distancia	12.598	-	-
Programas de Cualificación Profesional Inicial	544	-	-
Programas de Garantía Social	45.960	**7.069**	**15,4**
Total Régimen General	**7.226.664**	**695.190**	**9,6**
TOTAL Régimen General y Especial	**7.942.841**	**718.175**	**12,8**

TABLA 6

Alumnado extranjero sobre el total de alumnos matriculados en Régimen Especial. Curso 2007/2008. Cifras avance. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD.

	TOTAL Alumnado	Alumnado extranjero	% Alumnado extranjero sobre el total
Artísticas	333.466	3.176	1,0
Enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño	23.149	-	-
C.F. Grado Medio de Artes Plásticas y Diseño	2.957	-	-
C.F. Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño	14.752	-	-
Estudios Superiores de Artes Plásticas y Diseño	5.440	-	-
Enseñanzas de Música	278.428	-	-
Enseñanzas Elementales	44.036	-	-
Enseñanzas Profesionales / Grado Medio	37.606	-	-
Grado Superior	7.738	-	-
Enseñanzas no regladas (2)	189.048	-	-
Enseñanzas de Danza	30.069	-	-
Enseñanzas Elementales	3.992	-	-
Enseñanzas Profesionales / Grado Medio	2.854	-	-
Grado Superior	593	-	-
Enseñanzas no regladas (2)	22.630	-	-
Enseñanzas de Arte Dramático	1.820	-	-
Enseñanzas de Escuelas Oficiales de Idiomas	379.597	**15.178**	**4**
Enseñanzas Deportivas	3.114	**43**	**1,4**
No consta enseñanza	-	**4.588**	-
Total Régimen Especial	**716.177**	**22.985**	**3,2**
TOTAL Régimen General y Especial	**7.942.841**	**718.175**	**12,8**

[76] Alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas de los Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Al analizar los distintos niveles educativos, observamos cómo el alumnado extranjero se sitúa, sobre todo, y por este orden, en los niveles de Educación Primaria, con 292.457 alumnos; E.S.O., con 197.184; y Educación Infantil, con 118.007 alumnos. Suponen, de este modo, y como venimos diciendo, un enriquecimiento demográfico por la gran compensación a la pirámide demográfica de la población de mayor arraigo puesto que, justo en estas edades es donde se percibe de forma más acusada el descenso de la natalidad por parte de la población autóctona.

Además, sobre el total de alumnos en España, los de procedencia extranjera suponen un 11% en las aulas de E.S.O., casi un 11% en las de Primaria y un 7% en las de Infantil. Dada la importancia de la distribución relativa de la población y, en concreto, de los alumnos y alumnas de origen extranjero, éstos son datos que han de hacernos tomar conciencia de la necesaria gestión de la diversidad en las aulas, como, de hecho, en muchos centros se está teniendo en cuenta y empieza a ser, en no pocos casos, una de las principales prioridades.

En número, a estos niveles le sigue la Formación Profesional, con 34.616, donde la mayoría lo ocupan los diferentes Ciclos Formativos (27.547); y muy de cerca, Bachillerato, con 27.181 alumnos. De otro lado, el menor número de alumnos extranjeros los encontramos en Educación Especial y en Programas de Garantía Social, 2.760 y 7.069, respectivamente.

Sin embargo, en cuanto a los alumnos matriculados en Programas de Garantía Social, siendo uno de los grupos minoritarios en términos absolutos, no lo es en términos relativos, en tanto que suponen el 15,4% del total de los alumnos matriculados en este nivel. Este hecho debería hacernos reflexionar sobre el motivo por el que los alumnos migrantes están más representados en Programas de Garantía Social de lo que lo están, porcentualmente, en otros niveles. ¿Podría ser un indicador de la falta de éxito de los programas educativos generales?, ¿podría estar mostrándonos la complejidad que viven muchos adolescentes de origen no nacional a los que no se les está dando una respuesta adecuada a sus necesidades?, ¿podría estarse categorizando esta falta de respuesta por parte del sistema como "fracaso escolar" por parte del alumnado que no se adapta a lo ya establecido?

Del mismo modo, la proporción de alumnos de Educación Especial es, en términos relativos, del 9,4%, mientras que en términos absolutos es el grupo menos numeroso. Bien es cierto que la Especial es una modalidad que incluye categorías tan diversas como deficiencia visual, auditiva, motora, mental, y otros síndromes, pero, de igual modo, hemos de preguntarnos a qué puede deberse esta incidencia de alumnado migrante porcentualmente por encima de otros niveles como Bachillerato o Formación Profesional. Tendríamos que hacer un análisis más detallado de este hecho, examinando tanto el tipo de deficiencias específicas más acusadas (visual, auditivo, mental), como las características de la población de mayor arraigo que forman parte de estos grupos. No olvidemos que, como en el caso anterior, puede que se estén diagnosticando erróneamente como problema especial lo que son sensibilidades culturales diferentes. Además, no podemos eludir que las condiciones de vida están íntimamente ligadas, en muchos de los casos, a algunos de estos problemas, pese a que existan muchos más factores. No obstante, hemos de ser cuidadosos en este sentido y no asociar, en ninguno de los casos, este tipo de alteraciones con un grupo social concreto, sino, más bien al contrario, tener mucha cautela hasta poder establecer las posibles variables que intervengan en esta realidad.

Por otra parte, la mayoría de los alumnos extranjeros presentes en la modalidad de Régimen Especial lo hacen en Escuelas Oficiales de Idiomas, suponiendo un 4% del total de alumnos matriculados. Sería interesante ver en qué medida el idioma escogido es el español/castellano, y en qué proporción eligen una segunda o tercera lengua, ya que muchos de los estudiantes procedentes de otros países consideran ésta última opción como una de sus prioridades mientras estudian o compatibilizan su trabajo, por no hablar de los muchos que, aun sin cursar otro tipo de estudios, hablan más de dos idiomas y consideran éste uno de los temas más importantes para su promoción personal y profesional (Anuario CeiMigra 2007). Además de en idiomas, los alumnos y alumnas de procedencia extranjera matriculados en Enseñanzas Deportivas

suponen un 1,4% del total del alumnado general, y en tercer lugar, se sitúa el alumnado de Enseñanzas artísticas, un 1% del conjunto de alumnado de todo el Estado.

La evolución del alumnado extranjero, tal y como puede verse en la tabla 7, ha sido creciente desde la información disponible del curso 97/98, multiplicándose casi por diez el número de alumnos, al pasar de 72.335 a casi 700.000. El salto más significativo se produce entre los años 97/98 y 2002/2003, coincidiendo este momento con el cambio sociopolítico en cuanto a decisiones sobre el volumen de entrada de personas migrantes "necesarias" en nuestro país. Y, aunque el ritmo de incorporaciones es menor, en el intervalo de los cursos 2003-2007 se duplica el número de alumnos. En dicho período, además, como puede comprobarse en el anuario 2006, la evolución es creciente, pero paulatina, de modo que, en ningún caso se corresponde con la imagen social promovida sobre "avalanchas" e "invasiones" que hubiese producido, en caso de ser cierto, un crecimiento brusco y escalonado, y nada más lejos de la realidad. De hecho, lo que sí podemos comprobar en el gráfico 2 es que, aunque la velocidad inicialmente es más acusada, a medida que nos acercamos al momento actual el ritmo de crecimiento es menor que el de años anteriores donde se inicia la entrada más significativa de personas de otras procedencias nacionales a nuestro país.

Es destacable que a lo largo de esta evolución los distintos niveles educativos ocupan los mismos lugares relativos, es decir, en estos diez años el nivel educativo con mayor número de alumnos extranjeros ha sido, en todos los casos, la Educación Primaria, seguida, en este orden, por ESO y Educación Infantil. Sin embargo, Bachillerato y Formación Profesional invierten sus pesos, de modo que hasta 2003 es Bachillerato el que ocupa el cuarto lugar con mayor número de alumnos, y a partir de ese momento pasa a ser sustituida por la Formación Profesional.

En último lugar se encuentran los alumnos en Régimen Especial que, como acabamos de ver, sobre todo son alumnos matriculados en las Escuelas Oficiales de Idiomas. Y en penúltimo lugar el grupo de Educación Especial, en el que puede observarse una tendencia creciente y gradual, en sintonía con los niveles restantes, pese a lo ya comentado acerca de la necesidad de un análisis más pormenorizado.

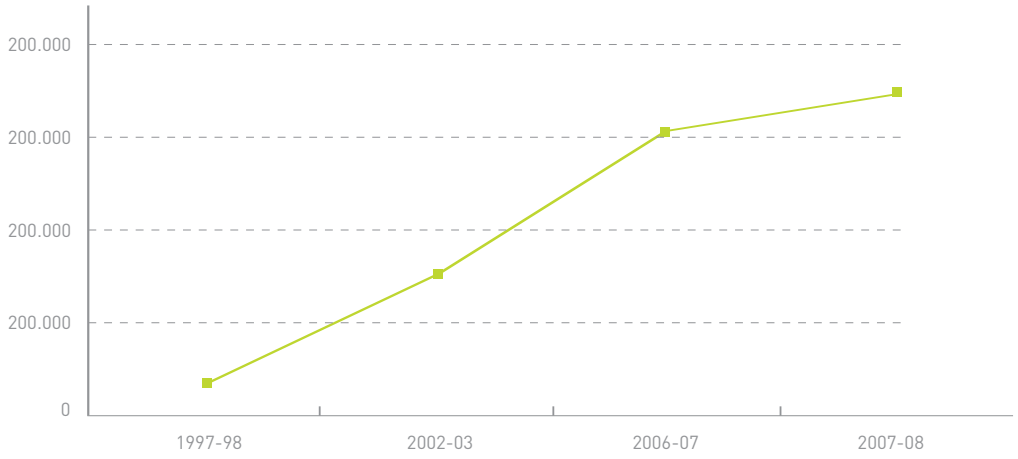
TABLA 7

Evolución del número de alumnado extranjero no universitario a nivel nacional. Cifras avance. MEPSYD 2008.

Cursos	*1997-98*	*2002-03*	*2006-07*	*2007-08*
E. Infantil / Preescolar	*12.260*	*60.042*	*104.207*	*118.007*
E. Primaria	*34.923*	*132.453*	*262.415*	*292.457*
Educación Especial	*235*	*965*	*2.205*	*2.760*
E.S.O.	*15.167*	*80.286*	*169.490*	*197.184*
Bachilleratos	*6.711*	*12.099*	*25.120*	*27.181*
Formación Profesional	*2.855*	*10.467*	*29.549*	*34.616*
Enseñanzas de Régimen Especial	*-*	*6.656*	*16.625*	*18.397*
No consta enseñanza (EE. Rég. General)	*184*	*4.183*	*-*	*4.588*
TOTAL	***72.335***	***307.151***	***609.611***	***695.190***

GRÁFICO 2

Evolución del alumnado matriculado en Enseñanzas de Régimen General. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.



Al analizar el número de alumnos por Comunidades Autónomas (tabla 8), si bien recordamos en cuanto al alumnado general que la Comunidad Valenciana se situaba en cuarto lugar, respecto al número de alumnos extranjeros es la tercera Comunidad, con 91.235 personas matriculadas, tras Madrid y Cataluña, con 144.152 y 143.089 respectivamente, y por delante de Andalucía.

TABLA 8

Alumnado extranjero por Comunidades Autónomas. Todos los centros[77]. Curso 2007/2008. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	Total niveles educativos
Comunidad de Madrid	144.152
Cataluña	143.089
Comunitat Valenciana	91.235
Andalucía	81.677
Canarias	32.096
Murcia	32.060
Castilla-La Mancha	29.574
Castilla y León	26.085
Aragón	23.720
Illes Balears	23.638
País Vasco	19.032
Galicia (1)	13.422
Navarra Comunidad Foral (1)	9.951
La Rioja	7.081
Asturias	5.866
Cantabria	5.559
Extremadura	5.451
Melilla	1.162
Ceuta	340
TOTAL	**695.190**

[77] En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de Primer ciclo, por no disponer de esta información.

Concretamente, en la Comunidad Valenciana, Alicante es la provincia con mayor número de alumnado extranjero, con 40.109 alumnos matriculados. Muy cerca de ella se encuentra Valencia, con 37.751 y, con mucha diferencia, Castellón es la provincia con menos alumnado extranjero, con 13.375 matriculados en el curso 2007/2008.

A este respecto habría que tener en cuenta que los colectivos extranjeros mayoritarios de Alicante son de procedencia comunitaria, sobre todo, de Gran Bretaña. Así, pues, hemos de diferenciar lo que se considera en el lenguaje social como alumnos "extranjeros" –el total, dentro de los que se incluyen los comunitarios junto con los extracomunitarios- de los alumnos "inmigrantes" –que incluyen, sobre todo, alumnos de procedencias no comunitarias, con la excepción de Rumania y Bulgaria, que siguen formando parte de esta acepción social, por su situación aún de transición en cuanto a obtención de derechos y garantías dentro del espacio comunitario con independencia de los reconocimientos formales existentes a ese respecto-. En cualquier caso, es importante tener presente que las cifras pueden variar y mucho según estemos mencionando alumnado extranjero (comunitario y no comunitario) o alumnado inmigrante (donde la llegada a nuestra sociedad está mayoritariamente ligada a sus condiciones de vida en origen y a una correspondencia entre la necesidad socioeconómica y laboral de las personas que llegan, con la necesidad de nuevos ciudadanos del propio Estado español)[78].

TABLA 9

Alumnado extranjero en la Comunidad Valenciana por provincias. Todos los centros. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	Total niveles
Comunidad Valenciana	*91.235*
Alicante	*40.109*
Valencia	*37.751*
Castellón	*13.375*
TOTAL Nacional	***695.190***

Observando los distintos niveles educativos (tabla 10), vemos cómo el que acoge un mayor número de alumnos extranjeros en la Comunidad Valenciana es, en primer lugar, el de Educación Primaria, con 41.014 alumnos. Con mucha diferencia le siguen los alumnos matriculados en ESO, 28.501, y en tercer lugar Educación Infantil, con 13.172 alumnos y alumnas. Con un menor número se sitúan en cuarto lugar los alumnos matriculados en Formación Profesional y Bachillerato, con muy poca diferencia entre sí, 3.789 y 3.776, respectivamente.

Y, aunque lejos de todos estos niveles, los Programas de Garantía Social acogen 367 alumnos, así como Educación Especial que, siendo 265 matriculados, suponen el menor grupo de alumnado extranjero en la Comunidad Valenciana.

Podemos observar, así, que la Comunidad Valenciana representa bien el perfil anteriormente descrito a nivel nacional en cuanto a distribución de alumnos no nacionales por niveles educativos. Al detenernos en las provincias comprobamos cómo los distintos niveles educativos responden a la distribución descrita anteriormente para el total de niveles, de forma que en todo momento y guardando las proporciones, Alicante se sitúa por delante de Valencia en número de alumnos en todos los niveles, a excepción de los Ciclos Formativos de Formación Profesional y Bachillerato, donde se invierte esta relación, aunque de manera muy poco significativa en el último caso. De igual modo, la relación proporcional ya establecida se guarda también respecto a Castellón, por debajo de las dos provincias anteriores en todo momento. Todo ello podemos comprobarlo en términos porcentuales en la tabla 11.

[78] A este respecto, ver García Castaño, J., Rubio, M. y Bouachra, O.: "Población inmigrante y escuela en España: Un balance de investigación", en García Roca, J. y Lacomba, J. (coords) (2008): La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar. Bellaterra. Barcelona.

TABLA 10

Alumnado extranjero en la Comunidad Valenciana por provincias y nivel. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	E. Infantil	E. Primaria	E. Especial	E.S.O.	Bachillerato	Ciclos Format. de F.AP.	Prog. Garantía Social	TOTAL Niveles
C.Valenciana	**13.172**	**41.014**	**265**	**28.501**	**3.776**	**3.789**	**367**	**91.235**
Alicante	5.426	18.011	98	13.266	1.650	1.313	164	40.109
Valencia	5.243	16.951	124	11.527	1.671	1.952	130	37.751
Castellón	2.503	6.052	43	3.708	455	524	73	13.375
TOTAL Nacional	**118.007**	**292.457**	**2.760**	**197.184**	**27.181**	**27.547**	**7.069**	**695.190**

Teniendo en cuenta que la Comunidad Valenciana acoge al 10.5% de todo el alumnado a nivel nacional, podemos comprobar cómo el alumnado extranjero en la Comunidad supone el 13,2 % del alumnado extranjero de toda España. En este sentido, está por debajo de la media del conjunto de personas extranjeras en la Comunidad Valenciana, un 16% de la población autonómica a uno de enero de 2008. Concretamente, los alumnos residentes en la Comunidad representan, por niveles, más de un 14% de los alumnos matriculados en ESO y en Primaria a nivel nacional; casi un 14% de los matriculados en Bachillerato y Ciclos Formativos. Y en torno al 10% se encuentran Educación Infantil, con un 11,6%, y Educación Especial, con un 9,6%. Finalmente, el grupo menos representado en la Comunidad Valenciana respecto al total nacional de alumnos extranjeros es el matriculado en Programas de Garantía Social, con más de un 5% (ver tabla 11).

Es destacable este último dato, en tanto que revela una infrarrepresentación de los alumnos extranjeros matriculados en este nivel en la Comunidad Valenciana respecto del total de alumnos extranjeros matriculados en España, que suponían un 15%. Aunque pudiéramos valorarlo como positivo, tenemos en todo caso, pendiente indagar sobre las causas y variables que favorecen el aumento o la disminución de alumnado matriculado en estos Programas de Garantía Social y respecto al total de la población, analizando factores como el proceso de orientación escolar, la respuesta o no a necesidades educativas específicas, las condiciones de vida, la nacionalidad, los patrones familiares, el riesgo de exclusión social...

TABLA 11

Porcentaje de alumnado extranjero en la Comunidad Valenciana sobre el total de alumnado extranjero nacional. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	Comunidad Valenciana	TOTAL Nacional
E. Infantil	11,6	100
E. Primaria	14,02	100
E. Especial	9,6	100
E.S.O.	14,45	100
Bachillerato	13,89	100
Ciclos formativos F.P.	13,75	100
Programas de Garantía Social	5,19	100
TOTAL Niveles	**13,2**	**100**

Respecto al alumnado extranjero matriculado en Régimen Especial, sólo destacan los alumnos matriculados en enseñanzas artísticas, siendo 301 alumnos extranjeros en la Comunidad Valenciana, lo que supone un 10% del total de alumnos de procedencia extranjera en España.

Sobre la distribución del alumnado extranjero por tipo de centros, vemos cómo en todos los casos la gran mayoría de alumnos extranjeros están matriculados en centros públicos. Así, en España, el alumnado extranjero se encuentra en casi un 83% en cetros públicos sobre un 17% que están escolarizados en centros privados. A nivel de Comunidad Valenciana, el porcentaje de alumnado extranjero matriculado en centros públicos es aún mayor que la media nacional, un 87% del total, mientras que sólo el 13% se encuentra en centros privados.

Más aún, al analizar por provincias, llama claramente la atención la de Alicante, donde el 94% de los alumnos extranjeros están matriculados en centros públicos. Casi en la misma proporción, Castellón, con un 92% de alumnos extranjeros en centros públicos y, finalmente, Valencia es, de las tres provincias, la que muestra una menor diferencia entre tipos de centros, con un porcentaje de alumnado extranjero del 77% en centros públicos sobre un 23% en centros privados. Aun así, como puede apreciarse, su presencia en los primeros siguen siendo mayoritaria.

TABLA 12

Alumnado extranjero y porcentaje de alumnos en centros públicos y privados en la Comunidad Valenciana. Curso 2007/2008. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	Centros Públicos	Centros Privados	Total Centros	% C. Públicos	% C. Privados	% Total centros
Comunidad Valenciana	**79.248**	**11.987**	**91.235**	**86,9**	**13,1**	**100**
Alicante	*37.692*	*2.417*	*40.109*	*94*	*6*	*100*
Valencia	*29.223*	*8.528*	*37.751*	*77,4*	*22,6*	*100*
Castellón	*12.333*	*1.042*	*13.375*	*92,2*	*7,8*	*100*
Total nacional	**575.722**	**119.468**	**695.190**	**82,8**	**17,2**	**100**

Si, además, observamos la evolución de esta desproporción del alumnado extranjero en los centros públicos respecto a los privados, concluimos que, no sólo se sigue en la misma tendencia que hace unos años (al menos, desde el curso 2000/2001 y 2003/2004, analizados en el Anuario 2006), sino que, además, ha aumentado, en todos los casos, la proporción de alumnos en los centros públicos, y, en consecuencia, ha disminuido la proporción en los privados. Así, en el Estado español se ha pasado de un 77,5% de alumnos en los centros públicos en 2000/2001, al 81% en el curso 2004/2005, y al 82,8% en 2007/2008.

En la Comunidad Valenciana, se pasa de una presencia de alumnado extranjero en los centros públicos del 84% en el curso 2000/2001, al 86% en el curso 2003/2004, y al 87% en el curso 2007/2008. Del mismo modo, la presencia en Alicante en centros públicos pasa del 93 al 94% en el período 2003-2007; en Valencia, del 74 al 77%, y en Castellón, de más del 85% al 92%.

Todo ello, obviamente, nos cuestiona, cuando menos, qué modelo de educación estamos construyendo... Desde luego, pareciera que esta evolución nos aleja de lo que entendemos por modelo de educación integrador, en tanto que, para integrar a la nueva sociedad, podemos estar potenciando, por opción o por omisión, una representación progresivamente creciente del alumnado extranjero, desviándolo desproporcionadamente hacia los centros públicos, en detrimento de su presencia en los privados. Sería, del mismo modo, interesante analizar en qué medida existen diferencias entre centros públicos y privados por nacionalidades. Pero, aún más allá de la distribución porcentual entre centros públicos y privados es interesante y necesario conocer cuál es la concentración media del alumnado no nacional en cada tipo de centro.

Así, el 11,5% del alumnado en un centro público es extranjero, mientras que en los privados sólo el 5,1% del total de alumnos es de procedencia no nacional (tabla 13).

Respecto a cada uno de los niveles, cabe destacar la diferencia en la proporción de alumnos extranjeros entre los alumnos de Educación Infantil y Primaria de los centros públicos y privados. Esta proporción de alumnos extranjeros en los centros públicos triplica a la correspondiente de los centros privados, si bien no puede dramatizarse en absoluto ni siquiera ese 14% de alumnos extranjeros en la Educación Primaria de los centros públicos. No así la Formación Profesional que, siendo mayoritaria en los centros públicos, dista muy poco de su representación en los privados, un 6,9% sobre un 6,4%, respectivamente.

TABLA 13

Alumnado extranjero no universitario por titularidad del centro y enseñanza a nivel nacional (% sobre total de alumnado). Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	Centros Públicos	Total C. Públicos	Centros Privados	Total C. Privados
E. Infantil	9,3	100	3,4	100
E. Primaria	14,1	100	5,3	100
E. Especial	11,3	100	7,1	100
E.S.O.	13,2	100	6	100
Bachillerato	5	100	2,6	100
F.Profesional	6,9	100	6,4	100
Total niveles	**11,5**	**100**	**5,1**	**100**

En cuanto se refiere a la Comunidad Valenciana, se da una proporción de alumnos extranjeros en los centros públicos respecto a los privados mayor que la distribución por tipos de centro a nivel nacional. Siendo así, existen diferencias significativas entre los distintos niveles educativos con mayor presencia de alumnos extranjeros. Como vemos en la tabla 14, los alumnos matriculados en Educación Infantil de procedencia no nacional en los centros públicos son el 10,7% del total de alumnos de esos centros, mientras que en los privados el alumnado extranjero es apenas de un 2,4% del total. Esto supone una presencia representativa en los centros públicos casi cinco veces mayor que en los privados, una diferencia mucho más acusada que en la situación nacional, como acabamos de mencionar más arriba.

TABLA 14

Alumnado extranjero matriculado[79] en la Comunidad Valenciana por nivel y tipos de centro. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	E. Infantil		
	C. Públicos	**C. Privados**	**Total centros**
Comunidad Valenciana	**10,7**	**2,4**	**7,8**
Alicante	11,6	2,0	9,2
Castellón	15,8	3,0	12,4
Valencia	8,4	2,4	5,8
TOTAL Nacional	**9,5**	**3,4**	**7,3**
	E. Primaria		
	C. Públicos	**C. Privados**	**Total centros**
Comunidad Valenciana	**18,8**	**5,8**	**14,7**
Alicante	21,4	4,5	17,3
Castellón	21,4	5,6	18,1
Valencia	15,7	6,4	12,0
TOTAL Nacional	**14,1**	**5,3**	**11,2**
	E.S.O.		
	C. Públicos	**C. Privados**	**Total centros**
Comunidad Valenciana	**18,5**	**6,8**	**14,7**
Alicante	22	4,4	18
Castellón	19	7,6	16,5
Valencia	14,8	7,6	11,8
TOTAL Nacional	**13,2**	**6**	**10,8**

[79] Los datos incluyen los alumnos de enseñanzas artísticas y otras de Régimen Especial

Al detenernos por provincias, podemos comprobar cómo en el caso de Alicante esta diferencia entre centros públicos y privados en Educación Infantil es incluso mayor que el total de la Comunidad Valenciana, llegando a ser casi un 12% los alumnos extranjeros en los centros públicos sobre un 2% en los privados, lo que hace casi seis veces mayor la proporción de alumnos extranjeros en los centros públicos. En Castellón es aún mayor la proporción de alumnos extranjeros en los centros públicos de Educación Infantil, casi un 16% del total, mientras que en los privados representan un 3%. El caso de Valencia es el que presenta menor distancia entre las proporciones de alumnos presentes en los centros públicos respecto a los privados, siendo cuatro veces mayor en los primeros, con un 8.4% de alumnado extranjero en los públicos sobre un 2,4% de presencia en los privados.

Del mismo modo, para Educación Primaria podemos destacar cómo a nivel de Comunidad Valenciana casi un 19% de los alumnos de los centros públicos son de origen no nacional, mientras que en los privados representan el 6%. Esto supone una diferencia de más de tres veces la representación de alumnos extranjeros en centros públicos sobre los privados. Tanto en Alicante como en Castellón el 21,4% de los alumnos en los centros públicos son de origen extranjero, sobre el 4,5% y el 5,6% que, respectivamente en cada provincia, representan en los centros privados. En Valencia, sin embargo, existe una menor proporción en ambos tipos de centro, siendo los alumnos extranjeros un 15,7% del total de los centros públicos, sobre un 6,4% en los privados. En cuanto a proporciones, el porcentaje de alumnos extranjeros de Primaria en los centros públicos de Alicante es cinco veces mayor que en los privados; en Castellón, cuatro veces mayor; y en Valencia algo más del doble en los públicos respecto a los privados. Y también podemos señalar cómo, del mismo modo que en el caso anterior, en Castellón se da la mayor proporción de alumnos extranjeros por centros, un 18%, pese a seguir siendo en valores absolutos la provincia que acoge a menos alumnos de procedencia no nacional.

Al centrarnos en la ESO, aunque las tendencias son bastante similares a las anteriores, existen matices que merecen ser destacados. A nivel autonómico, se dan unas proporciones bastante similares a las de Educación Primaria, de modo que en los centros públicos están matriculados en ESO un 18,5% de alumnado extranjero, mientras que en los centros privados sólo suponen en torno a un 7%. Destaca Alicante con un 22% del alumnado extranjero de ese nivel en sus centros públicos sobre un 4,4% en los privados, lo que supone una diferencia de más de cinco veces la presencia de alumnos de ESO en centros públicos. En Castellón esta diferencia es menor, no llega a tres veces, ya que, aunque el 19% se concentra en centros públicos, existe una mayor proporción de alumnos en centros privados, un 7,6%, igualando en este sentido a Valencia. En esta última provincia la diferencia entre tipos de centros es menor, aunque sigue siendo prácticamente el doble en los centros públicos, casi un 15% sobre un 7,6%.

No obstante, también es importante detenernos a observar cuál es la proporción de alumnado extranjero sobre el total de centros. Así, vemos que el mayor porcentaje de alumnos extranjeros en el total de centros se sitúa en Castellón, con un 12,4%. Le sigue Alicante, con un 9.2% y, con el menor porcentaje de las tres, Valencia, que no llega a un 6% en el total de alumnos extranjeros por centro.

Sin embargo, decir que la concentración relativa de alumnado extranjero por provincias sea, en el caso de la Educación Infantil, de un máximo del 12,4% (como ejemplo, en Castellón) no significa que, al aterrizar en la realidad municipal y de los centros de cada localidad, no exista una proporción mayor en unos centros respecto a otros, incluso entre los mismos centros públicos según la zona del municipio en la que se sitúan.

Siguiendo con el caso de Castellón, y teniendo en cuenta las cifras absolutas en cada nivel y provincia, vistas en la tabla 10, vemos cómo ésta es la provincia con menor número de alumnos y el mayor porcentaje relativo de alumnado extranjero por centro, es decir, la provincia con una menor distribución proporcional de alumnado extranjero sobre el total de sus centros educativos, o lo que es lo mismo, con una mayor concentración de alumnos extranjeros en algunos centros sobre otros donde pueden estar infrarrepresentados. Pero de igual modo puede ocurrir en Alicante o en Valencia. De hecho, ésta es una realidad que se constata en algunos municipios, tanto de la Comunidad Valenciana

como de otras comunidades autónomas, en los que pueden llegar a darse casos donde el porcentaje de alumnos no nacionales en un mismo centro supera el 30%, el 50% e incluso el 80%.

En el momento en que un centro escolar está sobrerrepresentando la realidad de alguna parte de su alumnado, más aún cuando se trata de un alumnado con características nuevas para el personal docente, puede convertirse en fuente potencial de conflictos por una mera cuestión de falta de recursos adecuados para una gestión eficaz por parte del centro mismo y de los profesionales responsables. La gestión de la diversidad en las aulas es una necesidad que hay que asumir y a la que hay que responder en un intervalo de tiempo crítico.

Mientras no existan recursos suficientes y una estructura sensible a esta diversidad cultural, esta sobrerrepresentación de alumnos procedentes de otras nacionalidades puede ser percibido por el mismo personal responsable, así como por el alumnado o sus familias, como una amenaza (sea cierta o no) o como una exigencia de recursos desproporcionada ante los incipientes esfuerzos que se están haciendo en la gestión de la pluralidad de su alumnado. Queda mucho camino hasta establecer una estructura sólida en educación intercultural y formar a los profesionales para que se sientan competentes ante este reto. Pero, en todo caso, una concentración excesiva de unos grupos en unos centros determinados (en este caso, alumnado de nacionalidad no española o procedentes de familias no españolas) frente a una infrarrepresentación de estos mismos grupos en otro tipo de centros es y ha sido factor de exclusión social. Deberíamos recordar lo ya sucedido con otros colectivos en riesgo de exclusión en cuanto a su distribución urbana o municipal y su adscripción a determinados centros educativos. En este momento, aún estamos a tiempo de tener en cuenta este factor de riesgo y evitar que se convierta en un verdadero problema de exclusión.

Además de la concentración territorial y desigual que en muchos casos se da en la población extranjera en determinadas zonas de los pueblos y ciudades, estamos consintiendo que esta desproporción se traduzca en el modo en que los niños y niñas de procedencia no nacional acceden a la escuela y que, además, la diferencia siga creciendo. Además de ello, como se citaba más arriba, los chicos y chicas de los centros en los que no existe aún una convivencia plural lo suficientemente representativa difícilmente se abrirán a una sensibilidad intercultural y a las capacidades y actitudes que les serán necesarias para desenvolverse en la sociedad en la que tendrán que actuar como ciudadanos y como personas.

En todos los casos, la integración de las nuevas situaciones y grupos sociales (y en particular de las personas de diversos orígenes y culturas de procedencia) pasa por su normalización en términos de distribución territorial así como de acceso a los diferentes recursos, de vivienda, de educación o de cualquier otro tipo. Lo contrario conduce a la segregación y, en el peor de los casos, a la marginalización. ¿Podremos poner en marcha alguna iniciativa que reencauce esta realidad, o seguiremos sin querer ver el peligro potencial que esconde la inhibición o la falta de respuestas adecuadas –por exceso o por defecto- a la representación de los alumnos en los distintos centros educativos? ¿Qué modelos de integración y desarrollo estamos promoviendo con centros que pueden llegar a acoger a un 80% de alumnado migrante frente a otros, como muchos centros privados, que no llegan a tener una mínima representación de lo que ya hoy y en un futuro van a ser miembros de la misma sociedad en la que convivamos todos? ¿Seguiremos funcionando desde la discrecionalidad y la invisibilidad de este hecho o seremos capaces de poner en práctica dinámicas de transparencia que hagan pública la situación que existe en cada centro y ponga en marcha planes eficaces de distribución normalizada de los alumnos?

Para hacernos una idea de esta diversidad estructural es importante conocer las procedencias del alumnado y las proporciones de las mismas en cada zona (tabla 15). Así, del total de alumnos de procedencia no nacional, 695.190 a nivel estatal, casi un 42% procede de América del Sur. Un 29% son de origen europeo, aunque la inmensa mayoría, el 25%, pertenece a la Europa Comunitaria. Casi un 20% procede de África, y con mucha menos representatividad se encuentran los alumnos procedentes de Asia y Oceanía, que suponen casi un 5% del total. Por debajo de ellos se sitúan los provenientes de América Central y América del Norte (un 3,6% y un 1%, respectivamente

TABLA 15

Alumnado de procedencia no española a nivel nacional por país de origen. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	Alumnos de procedencia no nacional	% Alumnos de procedencia no nacional sobre total alumnado extranjero
Europa UE-27	*176.687*	*25,4*
Resto Europa	*25.971*	*3,7*
Total Europa	*202.658*	*29,2*
África	*135.086*	*19,4*
América del Norte	*6.609*	*1,0*
América Central	*25.328*	*3,6*
América del Sur	*291.258*	*41,9*
Asia	*33.064*	*4,8*
Oceanía	*325*	*0,0*
Asia y Oceanía	*33.389*	*4,8*
No consta país	*862*	*0,1*
TOTAL	***695.190***	***100***

En la Comunidad Valenciana la proporción se da de forma bastante similar al modo en que se distribuye el alumnado de procedencia extranjera a nivel nacional (tabla 16). Así, en primer lugar destaca el alumnado procedente de América del Sur, un 40% del total de los alumnos extranjeros. En segundo lugar se encuentran los europeos, otro 40%, mayoritariamente comunitarios en un 34,6%. En tercer lugar, aunque en mucha menor proporción, un 14%, se encuentran los procedentes de África. Y tras ellos los procedentes de Asia (3,7%), América Central (1,4%) y América del Norte, que no llega al 1%.

En Alicante, donde se concentran, en número, el mayor grupo de alumnado extranjero, proceden de Europa en su mayoría, un 43%, y de ellos, el 36,5% son de países comunitarios. El segundo grupo más representado en esta provincia es el que procede de América del Sur, siendo un 38% del total de alumnado extranjero. En menores proporciones se encuentran los procedentes de África, un 13,7%; y los que vienen de Asia (3,2%), América Central (1,2%) y América del Norte (0,6%).

Valencia destaca por su gran proporción de alumnado no nacional procedente de América del Sur, casi la mitad de los alumnos extranjeros, el 49,4%. En segundo lugar, los procedentes de Europa, un 32%, del cual el 28% procede de países comunitarios; y en tercer orden vuelven a estar los procedentes de África, con un 11%. Con mucha menos incidencia, siguiendo lo anterior, se encuentra el alumnado proveniente de Asia (casi un 5%), América Central y América del Norte (1,7 y 0,9%, respectivamente).

En Castellón, la mayoría procede de Europa (52%), y sobre todo de la Unión Europea (el 47,8%), algo que no puede sorprender teniendo presente, entre otras variables, la alta proporción de ciudadanos rumanos que residen en la provincia. Del mismo modo, y por la alta presencia de ciudadanos procedentes de Marruecos, África se convierte en la segunda región más representada, con casi un 24% del total de alumnos extranjeros. En tercer lugar, aunque a poca distancia, se encuentra el alumnado de América del Sur, casi un 21%. Los alumnos de las restantes procedencias son minoritarios, como puede comprobarse con el 2% que suponen los asiáticos, el 1% de América Central o el 0,3% de América del Norte.

Comparando las provincias, proporcionalmente los alumnos de Europa Comunitaria están más representados en Castellón, mientras que los procedentes de América del Sur lo están en Valencia. Del mismo modo, el alumnado de procedencia asiática también está más representado en Valencia, aunque en mucha menor medida que el colectivo anterior.

TABLA 16

Alumnado de procedencia no española en la Comunidad Valenciana por país de origen. MEPSYD 2008.

	Europa			África	América			Asia	Oceanía	No consta país	TOTAL	TOTAL Absolutos
	U.E.27	Resto	Total		Norte	Central	Sur					
C.Valenciana	34,6	5,3	39,9	14,1	0,7	1,4	40,2	3,7	0	0	100	91.235
Alicante	36,5	6,6	43,1	13,7	0,6	1,2	38,1	3,2	0	0	100	40.109
Castellón	47,8	4,3	52,1	23,7	0,3	1	20,8	2,1	0	0	100	13.375
Valencia	27,9	4,2	32,1	11	0,9	1,7	49,4	4,8	0,1	0	100	37.751
TOTAL Nacional	**25,4**	**3,7**	**29,1**	**19,4**	**1**	**3,6**	**41,9**	**4,8**	**0**	**0,1**	**100**	**695.190**

Si analizamos en la Comunidad Valenciana los países de procedencia (tabla 17), comprobamos que, de los alumnos sudamericanos, 36.706, la mayor parte proceden de Ecuador, con gran diferencia respecto de otros países. Le siguen los alumnos de Colombia, Argentina y Bolivia. En menor medida, de Uruguay, Brasil y Venezuela. Y por debajo de los 1.000 alumnos se encuentran los procedentes de Perú y Chile, entre otros.

TABLA 17

Alumnado de procedencia no nacional en la Comunidad Valenciana y provincias por zona o continente de origen[80]. Curso 2007/2008. MEPSYD.

	Comunidad Valenciana
América del Sur	**36.706**
Ecuador	12.159
Colombia	8.507
Argentina	4.705
Bolivia	4.643
Uruguay	2.041
Brasil	1.512
Venezuela	1.060
Perú	805
Chile	770
Otros países Ámerica del Sur	504
TOTAL Europa	**36.383**
Unión Europea	**31.568**
Rumanía	12.795
Reino Unido	6.934
Bulgaria	3.309
Alemania	1.454
Italia	1.428
Francia	1.047
Holanda	850
Polonia	823
Lituania	786
Portugal	589
Bélgica	573
Suecia	170
Otros países U.E.	810
Resto de Europa	**4.815**
Ucrania	2.281
Rusia	1.420
Suiza	239
Otros países Europa	875

[80] Los datos de Oceanía no aparecen por no ser representativos porcentualmente.

	Comunidad Valenciana
África	***12.846***
Marruecos	*9.890*
Argelia	*1.504*
Guinea Ecuatorial	*561*
Otros países África	*891*
Asia	***3.376***
China	*1.798*
Pakistán	*223*
India	*124*
Filipinas	*40*
Otros países Asia	*1.191*
América Central	***1.265***
Cuba	*510*
República Dominicana	*369*
Otros países América Central	*386*
América del Norte	***609***
Estados Unidos	*326*
México	*259*
Canadá	*24*
Oceanía	***30***
No consta país	*20*
TOTAL	***91.235***

En segundo lugar, aunque con muy poca diferencia respecto del alumnado de América del Sur, se encuentran los procedentes de Europa, 36.383. De ellos, la gran mayoría proceden de la Unión Europea (31.568), y, concretamente, los procedentes de Rumania son los mayoritarios, seguidos de los de Reino Unido y Bulgaria. En menor medida se encuentran los alumnos procedentes de Alemania, Italia y Francia. Y por debajo de los 1.000 alumnos, en este orden, Holanda, Polonia, Lituania, Portugal, Bélgica, Suiza y Suecia. Es destacable que los alumnos incluidos en "Resto de Europa", sumen más de 4.800, un grupo que llega a ser más numeroso que Bulgaria, que ocupa el tercer lugar. Sobre todo es destacable el número de alumnado originario de Ucrania y Rusia, 2.281 y 1.420 respectivamente.

Los alumnos de África, en tercer lugar (12.846), proceden mayoritariamente de Marruecos, y con mucha diferencia respecto a éste, de Argelia y Guinea Ecuatorial. Nótese que los alumnos procedentes del resto de África no llegan a ser 900 personas, y que, sumando Guinea, no alcanzan los 1.500 los alumnos de todo el África Subsahariana, pese a lo que pudiera pensarse por la mayor visibilidad de este grupo debido a sus características físicas.

El alumnado procedente de Asia, a continuación (3.376), procede, principalmente, de China. En mucha menor medida se encuentran los provenientes de Pakistán, India y Filipinas. Son llamativos los casi 1200 alumnos que proceden de otros países asiáticos, lo cual refleja una variada pero minoritaria presencia de personas asiáticas de estos otros países en la Comunidad.

El alumnado de América Central es de 1.265 personas, y proceden, principalmente, de Cuba y República Dominicana. Los alumnos de América del Norte, son aún menos numerosos (609), en este orden, de Estados Unidos, México y Canadá. Por último, se sitúan los procedentes de Oceanía en una destacada minoría (30) y sin diferenciación por países.

Si miramos de otro modo, tomando como 100 el total de los alumnos de distintas procedencias presentes en España, podemos ver cómo se distribuyen en las distintas Autonomías los grupos que proceden de las diferentes regiones. Así, la Comunidad Valenciana alberga al 17,9% de

todos los alumnos procedentes de la UE; al 18,5% de los que vienen de otros países de Europa; al 9,5% de los procedentes de África; al 9,2% de los de América del Norte; al 5% de los de América Central; al 12,6% de los alumnos de América del Sur; al 10,2% de los procedentes de Asia, y al 9,2% de todo el alumnado procedente de Oceanía (tabla 18).

TABLA 18

Distribución porcentual del alumnado extranjero por área geográfica de nacionalidad en la Comunidad Valenciana. Elaboración propia a partir de los datos del MEPSYD 2008.

	Europa U.E.27	Resto Europa	África	América del Norte	América Central
Comunidad Valenciana	17,9	18,5	9,5	9,2	5
Alicante	8,3	10,2	4,1	3,7	1,9
Castellón	3,6	2,2	2,3	0,6	0,5
Valencia	6	6,1	3,1	4,9	2,6
TOTAL Nacional	**176.687**	**25.971**	**135.086**	**6.609**	**25.328**

Tras todo lo descrito, algo parece claro, y es que, aun con todo lo que nos queda por hacer, parece que empezamos a convencernos de la oportunidad y el reto que supone existir en una sociedad mestiza y plural, sabiendo, además, que no podemos responder a este hecho como si de algo pasajero o temporal se tratase. Porque, si algo va haciendo el paso del tiempo es concienciarnos de que la diversidad de orígenes y culturas es y será un eje estructural de nuestro sistema social en el presente y en el futuro. Como decíamos al inicio, en nuestras manos está vehicular el rumbo de este nuevo escenario social, promoviendo el desarrollo y la integración de toda la sociedad, lo que requiere conformar un modelo de funcionamiento social que, de momento, está por hacer.

Para no ir más lejos, el V Congreso Nacional de la Inmigración en España sobre Migraciones y Desarrollo Humano, celebrado en Valencia en marzo de 2007, dedicó una de sus áreas de trabajo principales al abordaje de la Educación desde la perspectiva de la gestión de la nueva sociedad plural en la que nos encontramos y de las respuestas que se demandan a todos los agentes en ella implicados. De un lado, se partía del hecho de que el Estado español se ha caracterizado siempre por su diversidad de culturas o microculturas, y que su misma constitución como tal Estado nacional se ha gestado con el paso de múltiples civilizaciones que han ido dejando su huella en nosotros a través de los siglos (desde los fenicios, los romanos o los visigodos, pasando por los muchos siglos en los que convivieron con mejor o peor tino y lucidez grupos de judíos, cristianos y musulmanes en los mismos territorios, y en los que no todo fueron conflictos y guerra, tal como lo demuestra la historia, sino que se dieron espacios de auténtica convivencia, respeto y enriquecimiento mutuo).

Pero lo que también es cierto es que la diversidad en la que hoy nos vemos envueltos cobra unas peculiaridades y matices bien distintos en este momento en el que ya no debería tener sentido hablar de territorios conquistados ni de civilizaciones e imperios, sino de sociedad mundial, globalizada e interconectada. La actual diversidad que hoy intentamos definir, derivada de la llegada de personas procedentes de otros lugares del mundo a nuestro contexto social viene a sumarse a la ya inherente a la misma sociedad española "autóctona". En gran parte, los que "vienen de fuera" (¿de fuera de dónde?, cabría preguntarse), nos ayudan a tomar conciencia de la falacia de la homogeneidad española que tan largamente se ha pretendido introducir en el imaginario colectivo.

Lo cierto es que, del mismo modo que lo que consideramos "cultura" no es sino el reconocimiento de la riqueza aportada por las diferentes civilizaciones y grupos que han ido pasando por nuestras tierras, tendremos que empezar a gestionar y reconocer como riqueza la diversidad cultural que hoy nos caracteriza como nueva sociedad del siglo XXI. Porque ésta es

.

América del Sur	Asia	Oceanía	No consta país	TOTAL % nacional
12,6	10,2	9,2	2,3	13,1
5,2	3,9	3,4	1,3	5,8
1	0,8	0	0	1,9
6,4	5,5	5,8	1	5,4
291.258	**33.064**	**325**	**862**	**695.190**

nuestra realidad... Y cuando procesos históricos como éstos en los que nos encontramos claman por abrirse paso, no sólo no podemos impedirlos, sino que nos emplazan, justamente, si no a favorecerlos sí al menos a adaptarnos a ellos[81].

En este contexto del V Congreso se reconoce, como una generalidad, la necesidad de plantear la educación con un adjetivo añadido, "intercultural", destacando así la importancia y la urgencia de establecer un nuevo marco donde ésta, la interculturalidad, sea el motor y uno de los ejes trasversales de los sistemas educativos, tanto formales como informales de nuestra sociedad plural. Pero antes de hablar de las propuestas sobre cómo iniciar este cambio en la educación para construir interculturalidad, es la misma palabra la que necesita de aclaraciones y precisiones terminológicas, ya que, lo que en las lenguas de países europeos y mediterráneos entendemos como "interculturalidad", las lenguas anglosajonas y el inglés americano lo denominan "multiculturality". De este modo, si no hacemos una previa distinción de la lengua de la que procede un texto determinado, podemos estar confundiendo el término "multiculturality" (interculturalidad) con la multiculturalidad, realidades que distan mucho de ser las mismas[82].

Hay que decir, no obstante, que entre los mismos autores de referencia españoles existen diferentes marcos y modos de concebir estas realidades. Así, optamos por autores como De Lucas (2002), quien reconoce la multiculturalidad como la "compresencia" de múltiples realidades multiculturales en un mismo espacio de soberanía. O la simple descripción de la coexistencia de distintas culturas cohabitando en un mismo lugar (Muñoz Sedano, 2001)[83]. Carlos Giménez incluso llega a distinguir dos planos en la *multiculturalidad*: un plano fáctico, como referencia a la realidad social en la que se da la diversidad cultural, lingüística, religiosa... Y un plano normativo, el *multiculturalismo*, como el reconocimiento activo, social e institucional de la diferencia como base de diversos modelos políticos y éticos. Así, del mismo modo, establece una diferenciación para hablar de *interculturalidad* en el plano fáctico, como la descripción de las relaciones interétnicas, interreligiosas o interlingüísticas; y el *interculturalismo*, en el plano normativo, que supone la promoción y concreción de esas relaciones interculturales.

Sean cuales sean los matices, lo que está claro parece ser que, más allá de la mera descripción de lo que acontece (-idad), o de la promoción de las diferencias o de las relaciones (-ismo), el modelo multicultural, pese a sus iniciativas de reconocimiento de la igualdad de las

[81] Todo ello se destaca también en las distintas intervenciones de las Jornadas educativas de la Compañía de Jesús que tuvieron lugar en junio de 2007 en Valencia

[82] Rubio, M: "Conceptos clave en ecuación multicultural y /o educación intercultural". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[83] Ídem.

diferencias, termina promoviendo la creación de un mosaico cultural donde la relación entre las partes o colectivos es prácticamente inexistente, lo que lleva, en distintos grados, a la mutua segregación. Además, suele ir acompañado de jerarquización entre los distintos grupos culturales, unas relaciones de poder y dominación más o menos explícitas donde los que establecen las normas son unos, y los que, simplemente, aceptan estas posturas, son los demás. Este modelo puede verse reflejado en sociedades como la anglosajona, donde prototípicamente se ha establecido este modelo de convivencia y donde, se reconozca o no, esta jerarquización ha existido y sigue existiendo pese a los grandes logros de respeto y tolerancia aparentes.

En cambio, entendemos que el modelo intercultural, en lugar de poner el acento en las diferencias, promueve el intercambio, una relación horizontal, enriquecedora y bidireccional, en la que todos los grupos y personas en relación tienen algo que expresar y mostrar a los demás desde su identidad y expresión culturales, evitando lo excluyente y buscando lo común.

Como dice Giménez (2002)[84], tanto uno como otro son posibles formas de gestionar la diversidad cultural, pero, añadimos, no igualmente válidas en tanto que, como acabamos de ver, nos llevan a consecuencias sustancialmente distintas.

Esta aclaración se hace fundamental en el diseño y la aplicación de nuevos modelos educativos. Si, como se afirmaba en el V Congreso por parte de diversos autores, lo que parece ser una evidencia es que nuestra sociedad es ya y seguirá siendo multicultural (descriptivamente hablando), hemos de plantearnos un modelo de educación que gestione y conduzca esta diversidad. Y no de cualquier modo, puesto que de todos nosotros depende construir una sociedad basada en los valores de intercambio, interrelación, horizontalidad y búsqueda de lo común, o, por el contrario, rozar los límites de la segregación poniendo el acento en las diferencias y en una falsa tolerancia. Más aún, podemos fomentar una asimilación –más o menos visible- que impone principios y modos de comportamientos como condición para ser bien recibido y ejercer los derechos que, todo ser humano, por el mero hecho de existir, debe tener garantizados.

Los analistas coinciden en que España se encuentra en un momento tan privilegiado como crítico. Por una parte, por la oportunidad que tenemos aún de aprender de otros países de Europa sobre lo que no hay que hacer o no ha funcionado. Por el otro, por la miopía con la que podemos plantear lo que hoy se nos presenta como oportunidad, fomentando un modelo sin precedentes o con demasiado pocos precedentes, no sólo en lo educativo, sino también en lo social, donde está en juego la integración -o no- y el desarrollo –o no- de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Apostar por la integración es, innegociablemente, apostar por un modelo intercultural. Está más que documentada la claridad con la que otros modelos (más o menos asimilacionistas, más o menos multiculturalistas) no conducen a una integración real, sino a un maquillaje que, tras la palabra, esconde las dinámicas más variopintas de sometimiento, dominación, vulneración de derechos e imposibilidad de desarrollarse como personas en igualdad de oportunidades.

Desde esta conciencia del cambio que ha de sucederse –y que, de hecho, ya se está sucediendo- a un nivel social, hemos de plantearnos el cambio a nivel educativo, ya que éste ha de incluirse en aquél al mismo tiempo que puede influir en él de manera determinante. En este sentido, hemos de ser conscientes de que la educación intercultural será una de las herramientas de cambio social, pero que ésta ha de ir acompañada de otras muchas medidas; para empezar, de la igualdad, también real, de oportunidades para todas las personas.

Partiendo de esta conclusión, muchos autores hacen un paralelismo entre escuela inclusiva y escuela intercultural, ya que, aunque también es cierto que nuestra sociedad siempre ha sido mestiza y diversa y ha necesitado en los distintos momentos históricos formas de incluir y no discriminar (desde la mujer, hasta las personas con discapacidad, pasando por colectivos concretos como el Pueblo gitano) en este momento la inclusividad –que no la inclusión, sin más- como paso previo a la integración, pasa por fomentar dinámicas y relaciones interculturales bien entendidas.

Y para conseguirlo, como se hizo en el V Congreso, es necesario poner en común las

[84] Ídem.

distintas situaciones que se están dando en el marco del Estado y, concretamente, de las distintas Autonomías que lo conforman, de modo que puedan entrar en contacto procesos análogos para ver soluciones conjuntas, además de tomar nota de buenas prácticas que otros estén iniciando o hayan podido poner en marcha en otro momento.

En este sentido, García Castaño, Rubio y Bouachra[85] realizan una recopilación de la literatura encontrada sobre educación intercultural en España, que organizan en cinco ejes temáticos: lo relativo a la concentración de alumnado migrante en algunos centros; los centrados en programas de acogida y dispositivos especiales creados para estos nuevos escolares; los relacionados con las lenguas vehiculares y maternas en el aula; los vinculados a familia y escuela en interacción; y, por último, estudios sobre el éxito y/o fracaso de estos escolares.

De otro lado, se describieron las realidades que en materia de educación intercultural viven comunidades autónomas con ritmos y características tan distintas como Andalucía y País Vasco. En el primero de los casos, desde el Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada[86] se mostró la situación del sistema educativo andaluz en cuanto a sus respuestas a las necesidades específicas de interculturalidad. Aun partiendo de la rapidez con la que se han generado estas necesidades, se reconoce la falta de ajuste a la realidad que se está planteando en los centros educativos, generando respuestas parciales y manteniendo el mismo modelo que se llevaba hasta el momento, respuestas que, según estos autores, se han traducido en un modelo que oscila entre lo compensatorio y lo asimilacionista. Se cuestiona el modo en que estas respuestas se están centrando casi de manera exclusiva en el aprendizaje de la lengua y tratando las sensibilidades culturales diferentes, no como necesidad que ha de atenderse desde una respuesta específica y diferente, sino como problema o déficit inductor del fracaso escolar.

Pese a reconocer el gran trabajo que se hace desde las Aulas de Atención Lingüística (ATAL), dentro del Plan Andaluz de Atención de Inmigrantes, se critica la insuficiencia de un programa que atiende en exclusiva las necesidades del idioma y que centra la respuesta en los alumnos migrantes, en lugar de implicar a toda la comunidad educativa. Además de todo ello, se detectan otras dificultades como la falta de formación específica del profesorado para llevar a cabo estas respuestas ajustadas a la nueva realidad; la falta de orientación en los propios centros respecto a qué modelos de acción deben seguirse, algo que genera que se siga la inercia del sistema establecido y que, en consecuencia, siga imperando lo que se establece desde la mayoría y para una mayoría cada vez menos numerosa. Por último, se apunta a la necesidad inminente de compromiso por parte de la comunidad educativa, desde la opción por la comunicación entre culturas.

Todas estas necesidades no respondidas adecuadamente son las que podrían estar favoreciendo el alto índice de fracaso escolar en algunos alumnos y no su falta de capacidad, además de estar generando actitudes discriminatorias más o menos explícitas hacia estos grupos. No olvidemos la gran importancia que tiene para la identidad de los niños, sobre todo hasta la adolescencia, su dimensión escolar, en la que pasan la mayor parte de su vida cotidiana y en la que centran la mayor parte de su atención y sus energías. Claro que, incluso esta misma conclusión habría de cuestionarse desde un esquema intercultural siendo sensibles a la posibilidad de que, para niños que procedan de otros marcos culturales y conceptuales, el rol de alumno/a y el mismo sistema de educación institucionalizado pueda ser menos significativo, y que esta misma valoración pudiera hacer que la implicación, tanto de ellos como de sus padres, sea inicialmente distinta, no por falta de voluntad sino por valoraciones diferentes ante un mismo procedimiento.

Por su parte, Vicente[87], desde la universidad de Deusto parte de la misma necesidad de integración social desde la diversidad cultural, aunque desde un contexto sociopolítico y

[85] García Castaño, J.; Rubio, M. y Bouachra, O: "Población inmigrante y escuela en España. Un balance de investigación". en: García Roca, J. y Lacomba, J., (coords) (2008): *La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Bellaterra. Barcelona.

[86] Peco, R: "Un reto de integración: El sistema andaluz ante la escolarización del alumnado inmigrante extranjero". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[87] Vicente, T: "Política educativa y escolarización del alumnado inmigrante en la Comunidad Autónoma del País Vasco". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

educativo bien distinto. En este contexto el aprendizaje de la lengua cobra una importancia especial, tanto del euskera como del castellano. Esta peculiaridad de idiomas lleva a que como medidas adoptadas y promovidas se señale, principalmente, un programa de refuerzo lingüístico. Además de éste, se detectan otras necesidades que llevan a promover el apoyo en el aula, otros programas de apoyo y un plan de acogida, evaluaciones iniciales, actividades para promover interculturalidad, cambio en los criterios de agrupamiento del alumnado o cambios en la fisonomía del centro.

Respecto a la adquisición de los idiomas en la Comunidad Vasca, se realizó un estudio para conocer qué actitud tenía el alumnado de varios centros con presencia significativa de alumnado extranjero[88]. De él se desprende que, en general, el alumnado migrante[89] posee actitudes positivas hacia el aprendizaje de ambas lenguas, aunque manifiestan una mejor actitud hacia el castellano que hacia el euskera, sobre todo, para los procedentes de países de habla hispana, como cabe esperar por la cercanía del idioma. El alumnado de mayor arraigo, sin embargo, presenta actitudes más positivas hacia el euskera que hacia el castellano. En este sentido, cabe constatar que el conjunto del alumnado muestra actitudes más positivas hacia la lengua de origen, sea el castellano, sea el euskera, e independientemente de que fuese o no alumnado extranjero. Además, las actitudes del alumnado en su conjunto, tanto migrante como autóctono, están determinadas por el modelo educativo en el que se insertan: así, sus actitudes favorables hacia ambas lenguas son directamente proporcionales a la medida en que predomina una de ellas o ambas.

Este estudio muestra conclusiones de suma importancia, ya que queda en evidencia el peso decisivo que tienen tanto la lengua de origen (el euskera, el castellano, u otro) como la necesidad del idioma en la práctica (a través de los distintos modelos educativos) como factores fundamentales en la adaptación lingüística, y por encima del país de origen o la procedencia cultural, que deja de ser significativo como factor comparativo. Es, pues una clave fundamental en la elaboración de pedagogías y líneas de actuación para la adaptación lingüística: el criterio no puede ser, como queda demostrado, el país de procedencia, sino la lengua de origen y la necesidad del/los idiomas predominantes -en este caso, en el contexto escolar- para desempeñar sus tareas. Es obvio que el tiempo de residencia en el país de destino, así como la edad, son factores a tener en cuenta, pese a no ser significativos en el estudio, puede que debido a la llegada reciente de población migrante al País Vasco.

En este sentido, Cataluña es un punto de comparación importante, debido a la mayor experiencia como comunidad receptora de población extranjera, así como al mayor tiempo de residencia de esta última. Y, precisamente, vienen a corroborar las conclusiones del estudio anterior para el País Vasco, añadiendo, además, la importancia de ambas variables, tiempo de residencia y edad del alumnado[90]. De hecho, estos estudios, junto con los de País Vasco, coinciden con los resultados de otros previos realizados en otras comunidades con lenguas en contacto en los que se comparaban actitudes hacia las lenguas en función de la propia de los participantes. No obstante, en el caso de Cataluña se señalan algunas peculiaridades[91]: de un lado, que la población migrante inserta en territorios mayoritariamente catalano-parlantes muestran las actitudes más favorables hacia el catalán, seguidos de la población que procede de países no hispanos, ya que los hispano-hablantes son los que muestran una mayor tendencia, como puede esperarse, hacia el castellano, como idioma más cercano al de origen. Además de este hecho, se señala que son las condiciones de vida de algunos

[88] Rojo, V.; Madariaga, J.M.y Huget, A.: Aproximación a la actitud lingüística de de escolares autóctonos e inmigrantes en la Comunidad Autónoma Vasca. Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[89] Hablamos, fundamentalmente, de alumnado extranjero no comunitario, procedente, en este orden, de América Central y del Sur, África y Europa no Comunitaria.

[90] Huguet, A; Navarro, J.L; Chireac, S. y Sansó, C: "Un estudio sobre la adquisición del castellano en alumnado inmigrante". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[91] Janés, J.; Lapresta, C.; Querol, M. y Ferrer, G.: "El catalán y el castellano visto por los escolares en Cataluña. El papel de la lengua familiar". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

grupos de personas extranjeras –y no su deseo de no contacto- las que les llevan a una concentración masiva en determinadas zonas y hace que se formen comunidades más o menos segregadas del resto de la población, lo que lleva, a su vez, a un menor contacto con la sociedad de destino y, por tanto, también con la lengua mayoritaria de esa zona. Por último, y citando a Gardner, destacan la importancia de la actitud y la motivación de los padres en la educación de sus hijos y en el fomento de la adquisición de otras lenguas como otro de los factores fundamentales en la generación de actitudes más o menos positivas, tanto hacia el castellano como hacia el catalán.

Por su parte, Guillén Díaz, Santos, Ibáñez y Sanz[92] hacen referencia a la existencia de marcos y recursos que se ofrecen a niveles europeos y que no se están poniendo en práctica de manera generalizada. Desde este marco se defiende, no sólo la atención específica al alumnado extranjero, sino la concepción del alumno/a como "actor social en una perspectiva plurilingüe y pluricultural, más allá de los particularismos nacionales". Así, se parte de una constatación de la tradición monolingüe que se ha seguido en la sociedad española para alertar de la necesidad y la oportunidad que tiene hoy el sistema educativo –favorecido por la diversidad de su alumnado- de poder establecer líneas de aprendizaje desde el plurilingüismo y el pluriculturalismo, como desde hace años se practica en otros países europeos. En ellos se fomenta tanto el idioma de origen, como el de la sociedad receptora del alumnado. Algunas de las herramientas prácticas que proponen, para empezar, son el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza y Evaluación (MCER) y el Portfolio Europeo de Lenguas (PEL), que aparece como resultado de más de diez años de investigación desde la División de Políticas Lingüísticas del Consejo de Europa. El Plan Andaluz de Fomento del Plurilingüismo es una de las iniciativas que siguen esta propuesta.

Todo este volumen de trabajo nos da una idea de la sensibilidad que existe hacia los temas relacionados con el modo de gestionar y promocionar las lenguas en el alumnado. Y, ciertamente, merece esta atención, en tanto que es una dimensión tan necesaria como básica para pasos posteriores en la integración. Necesaria, sí, pero no suficiente..., si queremos construir una integración real desde una interculturalidad real.

Así, pues, se nos hace imprescindible diferenciar dos aspectos básicos en la gestión de la diversidad en las aulas[93]: 1. *La dimensión curricular*, referente a cómo funcionar en lo inmediato para conseguir un rendimiento mínimo en el conocimiento de las materias que se imparten; 2. *La dimensión social o socioescolar*, que abre paso a la visión del centro sobre cómo y para qué educar; que tiene en cuenta a las personas por encima de los objetivos a conseguir, poniendo éstos al servicio de los alumnos y no viceversa, abarcando la dimensión más humana y relacional de los alumnos y su entorno, tanto familiar como docente. Mientras no se contemplen ambas dimensiones, podremos estar haciendo un buen trabajo en alguna de las dos líneas, pero no llegaremos a promover una integración bien entendida ni una educación intercultural. En este sentido, se hace imprescindible implicar a todos los directa o indirectamente vinculados al proceso educativo: alumnado, profesores y familia.

A este respecto, tenemos que ser conscientes del gran peso que tienen los profesores en su modo de percibir la realidad de sus aulas y la diversidad misma en la gestión que después llevarán a cabo en sus quehaceres cotidianos con el conjunto del alumnado. Estas percepciones determinarán actitudes, posicionamientos y formas de actuar más o menos tolerantes, abiertas, predispuestas a aceptar dinámicas diferentes a las llevadas a cabo hasta el momento. He ahí la gran importancia que tiene, en cada caso, conocer su visión al respecto.

El mismo estudio realizado en la Comunidad Vasca desde la Universidad de Deusto, citado más arriba, refiere el modo en que los directivos de los centros ven en la presencia de alumnado

[92] Guillén Díaz, C.; Santos, M.J.; Ibáñez, J. y Sanz, E.: "Los rasgos de la atención lingüística a los inmigrantes en Castilla y León y el marco de la política lingüística educativa en Europa". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[93] Ídem.

migrante una oportunidad en el 77% de los casos. Uno de cada cinco profesores afirma sentirse a gusto con el alumnado migrante en sus aulas asegurando la buena experiencia que suponen. Además, un 74% de los profesores cree que entre sus estudiantes no se establecen diferencias de trato según el origen de sus iguales, mientras que un 24% sí que observa estas diferencias.

Respecto a las desventajas que perciben sobre la diversidad de orígenes del alumnado en el aula, destacan el desconocimiento de la lengua (el 23% de los participantes lo piensa) y la falta de recursos adecuados (22%). Un 8% destaca la reducción del nivel académico que ellos perciben; el 7% destaca los problemas de excesiva concentración en algunos centros, el 5% la incorporación tardía de los alumnos a lo largo del curso junto con la pérdida de prestigio, y un 1% el surgimiento de actitudes racistas. Además de todo ello, consideran fundamental la edad del alumnado y el tiempo de escolarización, como mucho más importantes que el nivel educativo de partida, la escolarización previa o el país de origen.

Por parte de los directivos, las principales dificultades percibidas son las dificultades lingüísticas (40%), algunos aspectos de índole cultural (25%) o de carácter socioeconómico (19%). Respecto a la pérdida del prestigio, el 67% de los directivos están en contra de esta afirmación, así como el 68% de los profesores. Sobre su formación para afrontar la nueva situación, el 46% afirma no sentirse preparado, frente a un 28% que sí lo cree. De todos los que no se sienten preparados, el 20% afirma sentirse desbordado ante la gestión de la diversidad por falta de medios y formación. En el 68% de los casos los directivos señalan como necesario recibir formación al respecto en temas como la gestión de la interculturalidad, el modo de abordar la adaptación de materiales educativos o la resolución de conflictos. Asimismo, las principales acciones llevadas a cabo por los docentes en las aulas son la adaptación de contenidos y materiales (señalada por el 65% de los profesores), la adaptación al nivel de conocimientos (60%), la designación de un compañero/a (22%), el fomento del conocimiento de otras culturas (20%) o las adaptaciones curriculares (13%). Para finalizar, en un 43% se critica la ausencia de apoyos suficientes o la insuficiencia de los recibidos (en un 36% de los casos) pese a que la mayoría cuenta con la presencia de alumnado inmigrado.

En la Comunidad de Madrid, corroborando lo comentado en el País Vasco, desde los CAP (Centros de Apoyo al Profesorado)[94] se percibe cómo el de la educación intercultural es uno de los temas más demandados por el profesorado para su formación permanente. También se destaca cómo se va pasando de una demanda sobre temas generales a temas más específicos relacionados con la prevención de conflictos en contextos multiculturales, conocimiento sobre culturas concretas, procedimientos en la enseñanza del castellano... Señalan como muy positivo la tendencia cada vez mayor a formar al profesorado como conjunto en el mismo centro, desde un programa desarrollado en el propio centro y que incluye el trabajo por parte del profesorado además de la correspondiente formación. De otro lado, destacan la iniciativa cada vez más generalizada de incluir, como elemento transversal en la formación de cualquier otro tema (didáctica, aprendizaje cooperativo...) el modo de trabajarlos en un aula multicultural desde una perspectiva intercultural. Como interrogante, plantean cómo llegar a los menos sensibilizados o a aquéllos que no perciben la necesidad de formarse o abrir otra perspectiva en el modo de estructurar y funcionar en el aula y en los centros educativos.

Otra de las preocupaciones señaladas por el profesorado en un estudio realizado en Andalucía desde la Universidad de Murcia[95] es la poca o insuficiente participación de las familias en la educación, tanto de familias inmigradas como de las de mayor arraigo. Aun así, teniendo en cuenta el ritmo de vida de la gran parte de las familias inmigradas, a lo que se suma la falta de derechos reconocidos, la extensa jornada laboral que tienen normalmente ambos padres, las condiciones de vida en la que algunos han de vivir por la falta de oportunidades, la dificultad inicial del idioma en los padres, el desconocimiento de cómo funcionan en nuestra sociedad las

[94] Goenechea, C.: "Estudio sobre la Formación Permanente que el profesorado madrileño recibe sobre Educación Intercultural". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[95] González, E.M.: "Convivencia intercultural en centros educativos multiculturales... ¿Hacia un reconocimiento de la diversidad cultural?". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

instituciones educativas, además de las perspectivas de mayor o menor tiempo de residencia en la sociedad a la que han llegado, son factores que han de tenerse en cuenta porque, sin duda, estarán afectando a esta participación percibida por los profesores como "insuficiente".

Así, se plantea otro actor fundamental en este escenario de la educación intercultural: la familia. Como ya se ha comentado, la actitud que adoptan las familias, tanto inmigradas como de mayor arraigo ante la diversidad cultural y ante la relación de sus hijos con otros compañeros de distinta procedencia, con el modo de proceder del centro, con el mismo profesorado, es fundamental dado el gran poder de influencia que los padres, aun sin pretenderlo, ejercen en sus hijos como figuras de referencia y autoridad. En este estudio, se observa, por ejemplo, cómo en la mayor parte de las familias mixtas (en la que uno de los padres es de procedencia española y el otro no) se habla como primer idioma el castellano. En aquellas otras familias cuya procedencia es del mismo lugar, se tiende a hablar en casa en la lengua materna de los padres. Respecto a la religión, se observa que las familias mixtas optan mayoritariamente por la ausencia de práctica religiosa dentro del hogar, mientras que las procedentes de la misma confesionalidad tienden a conservar y promover en sus hijos la misma opción de sus padres.

A la luz de estas observaciones, se concluye con la necesidad de que tanto profesores como el personal implicado en el centro educativo conozcan la cultura y sensibilidades propias de los países de origen de su alumnado, además de fomentar en él la sensibilidad a modos distintos de ver, sentir, creer y comprender la realidad como pilares fundamentales para la promoción de la participación de las familias en la escuela desde una educación intercultural.

Asimismo, desde la Universidad de Santiago[96] y partiendo de la constatación de los factores que favorecen la baja participación de las familias migrantes (extensas jornadas laborales, desconocimiento de la lengua, carga familiar y del hogar...) propone el diseño de un programa de intervención socioeducativa donde su participación y su implicación activa sea uno de los ejes fundamentales en la dinámica escolar.

Desde el CIIMU (Institut d'Infància i Món Urbà) hacen llegar el modo en que muchos adultos de origen extranjero a cargo de sus hijos en España son muy conscientes de las dificultades que se generan en el seno familiar y lo muestran como una de sus principales preocupaciones. Todo ello pretende, además de acercar estos testimonios, desmitificar la imagen negativa que puede existir en algunas entidades sociales y educativas acerca de la despreocupación y/o falta de conciencia de la problemática de los hijos por parte de sus padres. Así, muestran el modo en que las familias entrevistadas expresan entre sus principales preocupaciones la barrera que ellos perciben que los menores tienen para la inserción del conjunto de la población española. Junto con ello, son bien conscientes de las dificultades intergeneracionales que se dan en sus familias, y que según ellos, es más alta en los colectivos migrantes, debido fundamentalmente a la diferencia de modelos de referencia en la vida cotidiana de los padres y los hijos, así como a la pérdida de estatus social experimentada en el lugar de destino. Por ello expresan la necesidad de disponer de recursos de mediación y acompañamiento que facilite estos procesos intrafamiliares.

Sienten, además, una contradicción entre las expectativas que el mismo sistema educativo pone en la continuidad de los estudios con la necesidad económica de contar con la aportación de sus hijos e hijas. En este sentido, pueden distinguirse dos colectivos: de un lado, los que muestran mayor preocupación por el desinterés de los hijos respecto a los estudios y su prisa por acceder al mundo del trabajo, los cuales mayoritariamente proceden de familias de nivel socioeducativo medio-alto cuyos padres ocupan trabajos para los que se sienten sobrecualificados, lo que, además, podría desalentar las expectativa de sus hijos para seguir estudiando. Por otra parte, se da el caso de familias de nivel socioeducativo bajo, cuyo mayor interés es el de la aculturación de sus hijos cuando

[96] Santos Rego, M. A.; Godás, A.; Barreiro, F. y Lorenzo, M.: "Participación de las familias inmigrantes en la escuela. El diseño de un programa de intervención socioeducativa". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

han sido reagrupados. Transmiten, asimismo, su preocupación por la pérdida de los referentes culturales y la lengua de origen por parte de sus hijos. Perciben, sobre todo en los grupos mayoritarios (ecuatorianos y marroquíes), la existencia de conflictos racistas entre los jóvenes, aunque señalan el modo en que el discurso sobre la interculturalidad relativiza la existencia de este tipo de problemas.

Al hablar de la dinámica familiar, es obvio que se despliega un tema tan amplio como fuera de nuestro alcance en este trabajo: los procesos de desagrupación inicial y reagrupación de los diferentes miembros de las familias. Sin duda, y como señalan García Borrego[97] y Santos Rego[98], los efectos vinculados a esta realidad de distanciamientos afectivos, reencuentros tras muchos años sin convivir, salida de los hijos del país de origen después de haberlo hecho los padres, la escalonada reagrupación de los hijos..., expone a la familia, tanto a los miembros en origen como en destino, a constantes distanciamientos y duelos.

En el caso de los hijos viven el duelo por los padres que se han ido, por los hermanos que se van antes que él/ella, por los cuidadores y el contexto en origen... A la vez, se someten a un reencuentro con un contexto tanto afectivo como social completamente nuevo, y que, pese a tener la acogida de la familia que un día marchó de su país de origen, en muchos casos, el paso del tiempo hace que el menor los sienta como personas desconocidas. Todo ello supone un proceso ingente de reestructuración y reajuste afectivo y emocional que requiere los apoyos y el acompañamiento correspondiente, tanto para los hijos como para la familia. Y todo ello habrá de tenerse en cuenta en el contexto educativo que acoge al alumno/a, como menor que va acompañado por todo este contexto familiar y emocional. Además de todo ello, y como señalan estos autores, hay que tener en cuenta que los hijos se ven afectados por la dificultad de conciliación entre la vida familiar y laboral de los padres y por un sistema que les exige, por mucho tiempo, vivir su dimensión familiar "estirándola" en el espacio (lo que les mantiene en un acá y un allá) y "relegándola" en el tiempo (anteponiendo lo productivo sobre lo reproductivo y emocional).

Desde la Universidad Comillas[99] se sigue haciendo hincapié en la influencia de las familias como elemento determinante en el futuro de sus hijos como alumnos, en tanto moldean sus expectativas en la continuidad de sus estudios. Partiendo de esta influencia, se pone de manifiesto el poder de las expectativas del alumnado sobre su propio futuro inmediato: se produce una correspondencia casi directa entre las expectativas de continuidad de los estudios en los alumnos migrantes de 4º de ESO y 2º Bachillerato, y los estudios que finalmente realizan al año siguiente. De otro modo, Serra y Palaudàrias[100] corroboran esta misma perspectiva, en relación al paso del alumnado inmigrado a la Educación post-obligatoria en Girona. Así, entienden que son factores moduladores de la continuidad la incorporación lingüística y cultural; la definición del rol que asumen los educadores; la pedagogía empleada; el modo de asesorar que se ofrece a los alumnos; y el tipo de participación de la comunidad y de la familia en esta orientación sobre su futuro.

Y siguiendo la gran influencia de las relaciones familiares en los hijos e hijas, un estudio cualitativo realizado con chicas adolescentes en Barcelona[101], tanto de origen nacional como extranjero, muestra cómo son mucho mayores las similitudes que las diferencias, y señalan, citando

[97] García Borrego, I.: "Conciliación relegada: Procesos de fragmentación, reagruación y desagrupación de las familias migrantes". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[98] Santos Rego, M. A.: "Las familias inmigrantes en la escuela. ¿Cómo avanzar en su integración desde una perspectiva socioeducativa?". en: García Roca, J. y Lacomba, J., (coords) (2008): *La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Bellaterra. Barcelona.

[99] Gil, R.: "Expectativas académicas y profesionales de los estudiantes inmigrantes de secundaria en la comunidad de Madrid". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[100] Serra, C. y Palaudàrias, J.M.: "Alumnat d'origen immigrat: Factors escolars y trajectòries de continuïtat". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[101] Castillo, J.M.; Benesy, C.; Vallcorba, T.; García, C.; Hill, M.;Ortiz, M.; Paris, M.; Pich, O.; Subirats, T. y Zoppi, V: "Adolescentes inmigrantes y autóctonas con problemas familiares: autopercepción y relaciones interpersonales". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

a Hill, Bush y Rossa (2003) que las circunstancias socioeconómicas y familiares así como las características de la comunidad donde se reside pueden ser, y son, en este caso, más importantes que la procedencia étnica.

No obstante, dentro de las diferencias que se dan, cabe señalar los conflictos de tipo cultural que viven las adolescentes respecto a los estilos de vida que sus padres consideran correctos frente a sus propios criterios de lo que se debe o no hacer (a modo de ejemplo, el rol de la mujer en el país de residencia versus el país de origen). Así, es más frecuente entre las adolescentes de origen extranjero destacar el autoritarismo de sus padres, de igual modo que la falta de afecto por parte de éstos. También se observa que en el momento de distanciarse de su familia o irse de casa son ellas las que menos relación mantienen, frente a las adolescentes de origen autóctono. Todo ello les sitúa en una situación de duelo respecto a sus referentes familiares y culturales, desprotección y falta de apoyo social en un momento crucial para la conformación de su identidad adulta y sus opciones de futuro.

En esta situación, es evidente el modo en que ha de tratarse con la adolescente como "un sistema" que, más allá de su rol como alumna, trae consigo todo su contexto psicoafectivo y familiar. Es claro el papel fundamental que el contexto educativo –tanto formal como no formal- ejerce en los y las adolescentes como dador de referentes a nivel humano, social y cultural. El alumnado, y más aún, el adolescente, necesita saber quién es, necesita quien le ayude a resolver sus conflictos de identidad derivados de la confrontación inicial entre sus referencias de origen y los de la nueva sociedad. Una persona que no tenga el apoyo necesario para reconciliar esos valores y referentes difícilmente podrá llevar a cabo su proyecto de estudios o mantener la motivación necesaria para ello. En este sentido, el sistema educativo debería ser sensible a temas tan fundamentales y proporcionar los apoyos necesarios a través de personas que acompañen estos procesos de búsqueda personal, que ayuden a armonizar las referencias de origen y del país donde se reside, vehiculando la toma de decisiones de la persona desde su autonomía y capacidad. Todo ello se traducirá, a su vez, en búsquedas y decisiones acerca de sus itinerarios formativos. Tanto el acompañamiento como los valores que se fomenten en el contexto escolar son determinantes para la configuración de la identidad de sus alumnos, para el modo de verse a sí mismos y a los demás, para comprender la realidad, posicionarse y actuar en ella.

Así parecen comprenderlo Fabregat y Gallardo[102], que, a través de una experiencia en un ciclo de Formación Profesional en las Escuelas de Artesanos de Valencia comprueban cómo la interculturalidad se hace posible trabajando desde las actitudes, las habilidades interpersonales y valores como el diálogo, la cooperación y la participación. A través de este tipo de trabajo, el alumnado potencia su capacidad para acceder a la igualdad desde las propias diferencias, para ser respetuoso con la diversidad cultural, para negociar asertivamente, para aprender cooperando y potenciando las fortalezas de cada alumno/a en el aula desde el enriquecimiento mutuo.

En un estudio realizado por Echevarría en el municipio de Torrejón de Ardoz[103] se insiste en este mismo mensaje: lo que caracteriza a la conflictividad juvenil aparece vinculado a las historias personales y familiares de conflictividad, y en ningún caso exclusivas de la población de origen extranjero. También, aquí, son las condiciones de vida, las pautas familiares y educativas, la falta de atención de los padres, la influencia de la violencia que les llega a través de los medios de comunicación y los videojuegos, la falta de desarrollo de la capacidad crítica y las habilidades interpersonales..., las que juegan el papel principal en la identificación con modelos poco constructivos social y humanamente considerados. Así, se destaca la necesidad de la prevención y detección de estas situaciones conflictivas desde las instancias educativas en las que se encuentran para darles

[102] Fabregat, A. y Gallardo, I.M.: "Diálogo, cooperación y participación como base de la integración en el aula: Una experiencia de Formación Profesional". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[103] Echevarría, L.: "Juventud y diversificación socio-cultural: Desafíos y oportunidades a la luz de la experiencia de un municipio del área metropolitana de Madrid". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

respuestas que acompañen a estos jóvenes hacia itinerarios y búsquedas que construyan su presente y su futuro desde la convivencia y la armonía social. Para alcanzar todo ello se considera imprescindible trabajar desde el refuerzo de las fortalezas de cada alumno, la potenciación de su autoestima, el trabajo sobre su identidad (hasta poder vivirla sin conflicto), el sentido crítico ante la realidad que se encuentran, la capacidad de generar alternativas... Otras propuestas de acción que se ofrecen, son: crear espacios vinculados a intereses comunes a todos los jóvenes con independencia de su origen, de modo que puedan vincularse a través de ellas, promocionando de este modo la interculturalidad, al tiempo que proporcionando actividades alternativas y constructivas. Una de las observaciones más importantes y que se corroboran en otros estudios citados anteriormente es la mayor facilidad de jóvenes y niños para relacionarse con iguales de otros orígenes y nacionalidades[104].

En otras palabras, el presente y el futuro de las relaciones interculturales pasa por el fomento de la interculturalidad en las edades más tempranas, tanto en el contexto formal como en el no formal. Se puede ver, así, cómo la carga de ideas preconcebidas, actitudes y predisposiciones negativas ante lo diferente está mucho menos presente entre la población más joven, tanto autóctona como migrante o de familia migrante. Es evidente el gran papel que juega la población adulta en todo ello, pero el poder de transformación de la sociedad en este momento tan inminente lo tienen las generaciones que están creciendo ahora. En este sentido, el sistema educativo ejerce un papel fundamental. Dependerá de cómo queramos vehicular, o no, la interculturalidad en el proyecto educativo individual y grupal, en las aulas y en el centro mismo.

Una de las herramientas para las etapas iniciales de la interculturalidad como eje transversal en los centros es la presencia de la mediación educativa intercultural, en un doble sentido: a través de profesionales que, desde su labor como mediadores promuevan activamente políticas de encuentro e intercambio entre el conjunto del alumnado; y, en un segundo lugar, a través de la promoción de habilidades de mediación en los directivos, docentes y otros profesionales del centro. La primera de las dimensiones es trabajada en Tenerife a través del Proyecto educativo Sansofé, el cual cuenta con un 40% de alumnado migrante[105]. En dicho proyecto se forma a mediadores en educación intercultural durante seis meses, tras lo cual ejercen su labor dentro y fuera del aula, apoyando la labor de los docentes. Sin embargo, unas de las sugerencias de mejora del proyecto es, precisamente, potenciar las habilidades de los docentes en materia de educación intercultural, objetivo para lo cual se necesitan otros instrumentos de formación que doten al profesorado de las herramientas necesarias en materia de mediación, de un lado, y de educación intercultural, por el otro.

Una de las mayores fortalezas del proyecto reside en trabajar la educación desde el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, amparándose, para ello, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, citando el artículo, entre sus objetivos figuran favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, así como el mantenimiento de la paz. Por todo ello, los ejes del trabajo educativo que establecen, son: la identidad cultural, entendida como la respuesta a quién es cada uno; la interculturalidad, como forma de expresarse la integración; y el desarrollo sociopersonal, a través del que se trabajan las relaciones entre iguales y las habilidades interpersonales. Más allá de los matices, de cómo se concreta el proyecto y de las mismas propuestas de mejora que realizan los autores[106], consideramos que un

[104] Sobre las dinámicas de las bandas juveniles en Madrid, Aparicio realiza un estudio muy completo donde confirma y amplía estas observaciones: *Psicología evolutiva, psicología social y bandas latinas en Madrid*, en: García Roca, J. y Lacomba, J., (coords) (2008): La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar. Bellaterra. Barcelona.

[105] Curiosamente, y contra lo que pudiéramos pensar, el alumnado mayoritario de Tenerife en el momento de realizar el estudio (curso 2003/2004) es de procedencia latinoamericana (53% del total), europeo en un 36%, africano en un 3,8% y de otras nacionalidades e un 1% (Pazmiño y Rodríguez, 2007).

[106] Pazmiño, J.A. y Rodríguez, A.: "La mediación educativa intercultural en centros escolares de Tenerife; La experiencia del Proyecto Sansoifé". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

marco como éste puede garantizar la efectiva promoción de la educación intercultural, basada en la apuesta por la igualdad, la integración y el desarrollo de las personas y los grupos en relación.

Ahora bien, además del ideario y del marco teórico, pilares fundamentales, se hace igualmente imprescindible considerar la falta de sincronía que suele existir entre el discurso y la práctica. En el tema que nos ocupa, es algo que podemos observar frecuentemente, y así lo ponen de manifiesto los numerosos estudios que lo trabajan, entre los cuales se encuentra el caso de un Instituto de Secundaria de Ceuta[107], donde convive alumnado procedente de culturas como la hindú, hebrea, árabe-musulmana y cristiano-occidental. Otro caso donde así se demuestra es el de la comarca del Maresme[108], en Barcelona, donde se concentra el 12% de la población procedente de África subsahariana y Marruecos de la zona. En ambos se comprueba cómo, pese a que los docentes mantienen un discurso de imparcialidad e igualdad de condiciones, se dan diferencias perceptibles en el trato según el origen de los alumnos. Así, se encuentran distinciones según sean de procedencia marroquí (mayor grado de control y desconfianza), o subsahariana (considerados como más "buenazos").

Estas diferencias de trato moldean, a su vez, el modo en que los mismos alumnos se sienten mirados y valorados, y la forma en que se sientan mirados va a ser determinante en su modo de actuar, tanto dentro como fuera del ámbito escolar. Así, si un chico siente que le miran con desconfianza y le controlan más que a su compañero, lo atribuirá a que no es de fiar para su profesor/a, y además se rebelará por sentir que le controlan constantemente, a diferencia de otros. Con lo que la profecía autocumplida está servida, ya que este rebelarse hará que el profesor refuerce su percepción y, a la vez, al alumno no se dé opción a pensar sobre sí mismo de manera diferente, ni a actuar, en consecuencia, de forma distinta. Es un modo de evidenciar cómo las ideas preconcebidas acerca de una persona o colectivo generan unas actitudes o predisposiciones en los adultos –profesores- acordes a esas ideas previas (tanto positivas como negativas) que hacen que sean percibidas por los diferentes colectivos y determinen sus comportamientos.

El caso de Ceuta, además, se complica por las diferentes posiciones y fuerzas de poder que existen en la ciudad: los colectivos de hindúes y hebreos son minoritarios, y el mayor dilema se produce entre los cristiano-occidentales y los árabo-musulmanes. En esta coyuntura tan compleja, los autores ven que se disputan dos posibilidades: el sometimiento y la asimilación de todos a la cultura dominante cristiano-occidental, mantenida hasta el momento con los consecuentes brotes de violencia y xenofobia; o la gestión de la diversidad cultural desde la interculturalidad y el respeto mutuo. He ahí el reto, para lo que se requiere tanta voluntad política como consciencia de las predisposiciones y actitudes de unos hacia los otros.

Porque, como decíamos más arriba, es frecuente que el discurso y la práctica vayan por direcciones distintas, aun pretendiendo que no suceda. ¿Cuál puede ser el motivo? Como exponen González Riaño y Louzao[109], es una cuestión de actitudes, entendidas como conjunto de creencias y valores que determinan el comportamiento de una persona, e interfieren en la comprensión y valoración de los distintos fenómenos sociales (entre ellos, la interculturalidad). Las actitudes, al estar constituidas por un triple componente (cognitivo, afectivo y conductual), hacen que en la medida que no seamos conscientes de todos ellos, pueda suceder que, pese a que yo crea que valoro al otro como igual (nivel afectivo), en mí hay una idea (nivel cognitivo), aprendida

[107] Jiménez, R.: "¿Encuentro o choque de valores en un instituto de Secundaria de Ceuta?".[107] Pazmiño, J.A. y Rodríguez, A.: "La mediación educativa intercultural en centros escolares de Tenerife; La experiencia del Proyecto Sansoifé". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[108] Ballestín, B.: "Inmigración e identidades en la Escuela Primaria. El caso de la comarca del Maresme (Cataluña)".[107] Pazmiño, J.A. y Rodríguez, A.: "La mediación educativa intercultural en centros escolares de Tenerife; La experiencia del Proyecto Sansoifé". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[109] González Riaño, X.A. y Louzao, M.: "Actitudes interculturales en alumnos y alumnas de Educación Primaria inmigrantes y autóctonos. Una aproximación metodológica". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

de atrás, que me dice que mejor tenga cuidado con los "extraños" (póngase en su lugar cualquier grupo social) por si acaso. En la medida que no reconozca esta idea de la que puedo ni siquiera ser consciente en un primer momento, mi comportamiento, pese a no quererlo, puede ser de discriminación, recelo ante el que considero "diferente" y esta misma actitud le llegará a él/ella, lo que, a su vez, provocará que su comportamiento vaya en una dirección o en otra (nadie reacciona de la misma manera ante una persona que nos acoge que ante una que nos mira con desconfianza).

El trabajo que a todos se nos plantea pasa, pues, por tomar consciencia de cuáles son las ideas preconcebidas de cada uno, que todos tenemos puesto que forman parte del imaginario colectivo en el que nos socializamos y en el que crecemos. Son formas de generalizar que, aunque incompletas, en algún momento tuvieron una función que ya hoy no es útil ni justa. Una vez localizadas esas ideas, podremos desbancarlas e iniciar un trabajo de reconstrucción que pasa por armonizar los distintos niveles de funcionamiento (pensamiento, afecto y comportamiento).

Sólo así nuestro discurso podrá ir acompañado de conductas, percepciones y valoraciones ajustadas. Mientras no armonicemos todo ello, no será posible. Y no hay mejor contexto que el educativo para empezar a trabajar en este sentido con los padres o tutores implicados en la educación de sus hijos, con los docentes y con los propios alumnos y alumnas. Como ya se ha comentado, cuanto más pequeños sean los niños, más facilidad habrá para deshacer estereotipos falsos y prejuicios injustos en cualquiera de los sentidos, y más cómodamente llegará a vivirse con normalidad una relación entre iguales donde el origen nacional no tenga ninguna relevancia más que la de aportar riqueza al conjunto.

Ésta es la experiencia que se relata desde el Departamento de Antropología Social de Madrid[110], en la que se comprueba la especial plasticidad de los niños durante su proceso de socialización, durante el que aprenden cuáles son los referentes que son o no adecuados y que marcarán en gran medida su vivir cotidiano y adulto. Si durante este proceso fomentamos una educación auténticamente intercultural, que pasa por el reconocimiento de las diferencias en igualdad de condiciones, que considera la sociedad plural como una oportunidad de enriquecimiento y que tiene como centro a las personas y al desarrollo del planeta en su conjunto, los niños y niñas de nuestra sociedad crecerán con estas sensibilidades y sobre su consecución se apoyarán sus identidades, sus seguridades y sus actuaciones.

Como destaca García López[111], para ello se hace imprescindible promover un nuevo perfil del profesorado, en todos los niveles educativos, que tome consciencia de sus propias actitudes hacia la diversidad en sus aulas, que pueda ser referente de valores para su alumnado, y que, además de poseer competencias técnicas, pueda dar respuesta a tareas tan urgentes como las de "aprender a ser" y "aprender a vivir juntos".

Todo ello nos hace mirar hacia una educación ampliamente entendida. Porque la educación intercultural no tendría que quedar remitida al sistema educativo en exclusiva, sino abarcar los distintos ámbitos de la educación no reglada, tanto en niños como en adultos, y en el caso de los niños, tanto en lo referente a la educación en el tiempo libre o de ocio, como en lo relativo a la educación de menores no acompañados o en régimen de protección por parte de la Administración. No podemos olvidar que, en este último caso, se dan las situaciones de mayor vulnerabilidad y, por ello mismo, requiere de una mayor atención y dedicación. Sabemos, además, la invisibilidad, si no despreocupación, con la que seguimos tratando estas realidades que hacen que, en muchos de los casos, se vean implicadas al mismo tiempo dos factores que requieren respuestas específicas: la desprotección infantil y la historia de migración de cada menor.

[110] Moscoso, M.F.: "Niñez, migración y memoria: Una introducción". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[111] García López, R.: *El profesorado y la inmigración.* en García Roca, J. y Lacomba, J. (coords) (2008): La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar. Bellaterra. Barcelona.

El caso de las Escuelas de San José de la Montaña, en Barcelona, un Centro Residencial de Acción Educativa pone de manifiesto estas mismas preocupaciones[112]. Señalan, además, la falta de formación en interculturalidad que poseen las personas que ejercen de educadores de estos menores, ya que, el hecho de poseer competencias en educación social no es suficiente en este momento para atender a realidades tan plurales como complejas. Del mismo modo, ser profesionales del área social no les exime de prejuicios, generalizaciones y manifestaciones más o menos explícitas y conscientes de xenofobia en su misma labor educativa.

Además de todo ello, se dan cada vez con más frecuencia una falta de criterios claros sobre cómo educar a estos menores, lo que repercute negativamente en sus actitudes y comportamientos, como sucede en cualquier otro caso en la educación de menores. Se suma, además, una política que tiende a agrupar a todos los menores extranjeros en los mismos centros de manera independiente de los menores "no extranjeros" y, en muchos casos, llegan a segregarse por nacionalidades o áreas geográficas. Habría que plantearse, del mismo modo que en el caso de la educación formal, qué estamos promoviendo con estos espacios segregados y cuál podría ser el modo de promover la integración y el desarrollo de estos jóvenes en la sociedad en la que viven y tendrán que vivir de manera más directa al cumplir su mayoría de edad.

Todas estas cuestiones hacen urgente una intervención desde la interculturalidad tanto en la formación de estos profesionales, como en la estructura misma de las líneas educativas y las actitudes promovidas tanto en los educadores como en los menores. En este sentido, habría mucho que decir, pero será una realidad que abarquemos próximamente con la calma y profundidad que merecen. De momento, vivimos una etapa inicial donde, aunque sólo en parte, se empieza a prestar atención a la interculturalidad en el ámbito de la educación formal. Hemos de reconocer que, aunque insuficiente, asistimos a un escenario de progresiva sensibilización y puesta en marcha de discursos que van encaminados a la consecución de la interculturalidad, en concreto, en el área educativa.

Ciertamente, es destacable la importancia de estos pequeños cambios en el discurso, puesto que la palabra es motor del pensamiento y para que éste evolucione ha de ponerse especial empeño en el uso que se hace del lenguaje. La palabra es el primer instrumento para pasar de una confrontación entre nacionales y extranjeros, a un "nosotros" común e incluyente, donde todos los ciudadanos y ciudadanas, nuevos y antiguos, se sientan reconocidos, y en el que "los de fuera", "los extranjeros", "los inmigrantes", pasen a ser los "nuevos vecinos y vecinas" del entorno en el que todos convivimos.

En cuanto a este cambio de lenguaje y sensibilidades, hay que destacar el modo en que los distintos órdenes institucionales empiezan a girar hacia un reconocimiento positivo de la diversidad que nos constituye, así como de la necesidad de traducir esta sensibilidad en la educación. Ejemplo de ello es el modo en que, tanto los diferentes Planes Autonómicos como, a nivel nacional, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, plantean la educación como uno de los pilares fundamentales sobre los que trabajar los nuevos valores de convivencia en la diversidad. Ahora bien, aun reconociendo los pasos que como sociedad vamos dando, somos conscientes de lo mucho que distan los discursos y planes de su traducción en prácticas coherentes y eficaces.

Parece, pues, que el reto del momento actual es, por una parte, seguir caminando en nuestro modo de entender y expresar lo que somos como ciudadanía y sociedad, y del otro, acertar en los "cómo" concretos de esa gestión de la diversidad que nos constituye; en otras palabras, pasar a la armonización entre el discurso que ya existe y su puesta en marcha.

[112] López, M.P.: "Los retos de la diversidad cultural y la exclusión social en los Centros Residenciales de Acción Educativa: el caso de San José de la Montaña (Barcelona)". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[113] López Reillo, P. y González García, D.: "El curriculum en las aulas multiculturales. ¿Qué se enseña a los hijos e hijas de las familias inmigrantes?". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

A este respecto podrían nombrarse muchas de las actuaciones que en materia educativa están teniendo lugar. Además de las ya mencionadas más arriba, a nivel autonómico pueden citarse algunas iniciativas como las aulas PASE de adaptación lingüística temporal; los Programas de Acogida e Integración Educativa; la mediación educativa intercultural; la formación de docentes en educación intercultural; los Programas de Educación Intercultural; elaboración de materiales interculturales sensibles a la presencia de los diferentes colectivos en el centro; una propuesta para construcción de la interculturalidad desde el currículum que contempla los enlaces curriculares, los valores interculturales y las actitudes como partes de cada área curricular; la diversidad intercultural e intracultural...

Todas ellas, ciertamente, son propuestas alentadoras y en muchos casos innovadoras, habría que dotarlas de los recursos necesarios, tanto materiales como humanos, para ponerlos en marcha de manera generalizada, evitando que queden en meras propuestas o en proyectos pilotos y puntuales sin incidencia ni estabilidad. Requiere, en pocas palabras, de una voluntad, un compromiso y una verdadera opción por itinerarios como éste.

Aun con todo, incluso la puesta en práctica de estos planes corre el riesgo de estar sólo poniendo parches, en lugar de renovando desde la raíz y dando una respuesta eficaz, integradora y comprometida con un cambio tan urgente como necesario... Y para evitar ese riesgo hemos de tomar en consideración las múltiples "crisis" que mencionadas más arriba en cuanto a la educación y analizar en qué medida estas iniciativas u otras dan una respuesta integral a todo ello. Además, ha de tenerse en cuenta las múltiples dimensiones que implica un abordaje intercultural en la educación. De lo contrario, tratar unas necesidades y dimensiones sin abarcar otras puede conducirnos, de igual modo, a callejones sin salida.

Así, un "buen plan" puede bloquearse por la falta de formación por parte de los docentes o ejecutores de los programas, por falta de tiempo real para llevar a cabo los cambios necesarios, por falta de recursos, por falta de seguimiento, por actitudes desfavorables... Todo ello conducirá a trabajar la interculturalidad no como eje transversal, sino como dimensión residual y expuesta a la mayor o menor voluntad de los responsables de los centros y las aulas. Así lo demuestra un estudio realizado en Tenerife por López Reillo y González García[113], donde, pese a existir un programa de Educación Intercultural integral, se revela el escaso peso que tienen en la práctica el trabajo de actitudes y valores interculturales, reduciéndose, en muchos casos el trabajo intercultural, a la mera puesta en escena de estereotipos y folklore, algo que, aunque no es negativo, no es el objetivo de una auténtica educación intercultural.

Otro dato que hace pensar es el hecho de que, hasta el momento, sólo se esté trabajando la interculturalidad en centros donde existe una diversidad cultural vinculada a una notoria presencia de alumnado extranjero o como consecuencia de una demanda por parte del profesorado. Aquí cabría rescatar una pregunta mencionada más arriba: ¿Qué ocurre con los menos sensibilizados? ¿Cómo trabajar para una ciudadanía diversa y plural sólo con unos pocos, o con aquellos que tienen esta conciencia? ¿Cómo no llegar a los que forman ya parte de esta misma diversidad pese a no vivirlo en sus aulas? ¿Cómo educar en un presente y futuro interculturales a personas que no están teniendo las mismas oportunidades de descubrirlo y conocerlo? ¿Cómo educar en igualdad de oportunidades y de responsabilidades a unos y otros? Se hace evidente la respuesta: Una educación intercultural que no abarque al conjunto del alumnado, independientemente de la edad, el sexo, la nacionalidad o el tipo de centro, será una falacia bien disimulada, pero no una apuesta auténtica por la interculturalidad en la sociedad que nos toca convivir.

Más aún. En tanto la interculturalidad sea un mero contenido curricular o conocimiento de otra cultura sin ser acompañado del trabajo por el desarrollo sociopersonal o socioescolar, como se mencionaba más arriba, será, de igual modo, una falsa esperanza. Como ha quedado demostrado, para una transformación real a nivel humano se necesitan trabajar desde la

[113] López Reillo, P. y González García, D.: "El curriculum en las aulas multiculturales. ¿Qué se enseña a los hijos e hijas de las familias inmigrantes?". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

base, constituida por valores y actitudes, y para ello, a su vez, los factores cognitivos, afectivos y comportamentales. De lo contrario, el cambio será sólo temporal e ilusorio. Así, como señalaba García López, citando al Comité Internacional para la Educación del siglo XXI de la UNESCO, necesitamos *aprender* -y *enseñar- a ser y a vivir juntos*.

En esta misma línea se centraban las Jornadas Educativas de La Compañía de Jesús en Granada en el verano de 2007, donde se hacía esta misma referencia como base de la educación que nos toca promover. Citaba Julio Martínez: "aprender a conocer" –al otro-; "aprender a aprender"; "aprender a vivir juntos" y "aprender a ser", como aprendizajes fundamentales en un momento de transformación sociocultural como el que vivimos, donde, señalaba García Roca, citando al Informe Delors, hemos de educar como "el arte de la navegación". Así, educar es enseñar las cartas náuticas de un mundo complejo y en continua agitación, y al mismo tiempo una brújula para poder navegar por él. En este mismo sentido, la educación ha de prevenir el naufragio.

Con todo ello, se entiende que la escuela ha de ser, más que nunca, el lugar privilegiado para encauzar las potenciales relaciones interculturales, presentes y futuras. Unas relaciones que se abren al transnacionalismo que es posible vivir gracias a la globalización y a los medios de comunicación y que implica formas nuevas de entender las identidades, tanto individuales como colectivas.

La Educación, desde esta perspectiva, ha de ser, por excelencia, el elemento potenciador de las capacidades de las personas tanto profesionales como humanas. Ha de promover el desarrollo y la integración personal y social, determinar los valores y concepciones del mundo en que quiere socializar a sus gentes, y orientar en los modos de aprender a vivir juntos, siendo personas y ciudadanos en igualdad de condiciones, todos. Claro que no es un camino rápido ni fácil, pero está siendo ya posible, y requiere de un proyecto educativo entendido en su conjunto, donde todos los actores implicados en la educación comiencen a mirar hacia el mismo lugar. Requiere, en definitiva, un cambio educativo estructural que sitúe la interculturalidad y la persona como ejes distintivos de la educación del siglo XXI.

2.3 NÚMEROS QUE SON PERSONAS

1

Alumnado extranjero por enseñanza. Todos los centros. MEPSYD. 2008

	E. Infantil	E. Primaria	E. Especial	E.S.O.	Bachillerato
Madrid (Comunidad de)	27.786	58.156	582	40.305	5.209
Cataluña	26.346	60.045	1.023	42.454	5.779
Comunitat Valenciana	**13.172**	**41.014**	**265**	**28.501**	**3.776**
Andalucía	12.288	33.056	258	22.803	3.266
Canarias	3.491	12.424	93	9.644	1.993
Murcia (Región de)	6.125	15.069	12	8.040	990
Castilla-La Mancha	5.169	13.988	58	7.910	891
Castilla y León	4.331	10.657	80	6.976	936
Aragón	4.761	10.186	94	5.976	715
Balears (Illes)	4.179	10.238	55	6.454	891
País Vasco	3.282	7.123	76	4.676	853
Galicia (1)	1.571	5.138	37	3.362	586
Navarra (Comunidad Foral de) (1)	1.359	4.594	53	2.749	322
Rioja (La)	1.362	3.141	21	1.905	177
Asturias (Principado de)	706	2.432	15	1.940	258
Cantabria	848	2.245	14	1.674	263
Extremadura	953	2.329	16	1.552	220
Melilla	219	485	5	212	49
Ceuta	59	137	3	51	7
TOTAL	**118.007**	**292.457**	**2.760**	**197.184**	**27.181**

(1) En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de Primer ciclo, por no disponer de esta información.

Ciclos Format. de F.P.	Prog. Garantía Social	EE. Artísticas	EE. de Idiomas	EE. Deportivas	No consta Enseñanza	TOTAL
5.211	2.318	1.052	3.526	7	-	144.152
7.136	-	306	-	-	-	143.089
3.789	**367**	**351**	**-**	**-**	**-**	**91.235**
2.687	462	483	1.760	26	4.588	81.677
1.315	248	132	2.756	-	-	32.096
841	324	56	603	-	-	32.060
799	375	93	289	2	-	29.574
999	711	144	1.251	-	-	26.085
905	486	83	509	5	-	23.720
692	212	95	822	-	-	23.638
1.139	1.004	10	867	2	-	19.032
559	49	160	1.960	-	-	13.422
395	193	83	203	-	-	9.951
240	95	29	111	-	-	7.081
254	49	66	145	1	-	5.866
354	63	-	98	-	-	5.559
154	47	23	157	-	-	5.451
36	25	10	121	-	-	1.162
42	41	-	-	-	-	340
27.547	**7.069**	**3.176**	**15.178**	**43**	**4.588**	**695.190**

2

Alumnado extranjero por enseñanza. Centros públicos. MEPSYD. 2008

	EE. Infantil	EE. Primaria	EE. Especial	E.S.O.	Bachi-llerato
Andalucía	11.123	30.517	163	21.154	3.034
Aragón	3.675	8.078	44	4.579	642
Asturias (Principado de)	590	2.020	10	1.387	242
Balears (Illes)	3.316	8.557	22	5.224	755
Canarias	3.033	11.089	72	8.427	1.733
Cantabria	571	1.581	9	1.179	231
Castilla y León	3.526	8.380	61	4.955	714
Castilla-La Mancha	4.694	12.740	34	7.082	866
Cataluña	22.537	52.001	560	34.833	4.950
Comunitat Valenciana	**11.778**	**35.924**	**233**	**24.225**	**3.439**
Extremadura	851	2.106	9	1.379	210
Galicia (1)	1.257	4.154	31	2.716	531
Madrid (Comunidad de)	20.784	45.235	458	29.605	3.668
Murcia (Región de)	5.380	13.583	3	7.116	948
Navarra (Comunidad Foral de) (1)	1.082	3.868	40	2.130	242
País Vasco	2.407	4.915	44	2.604	627
Rioja (La)	1.103	2.412	15	1.442	172
Ceuta	59	137	3	51	7
Melilla	193	447	5	210	49
TOTAL nacional	**97.959**	**247.744**	**1.816**	**160.298**	**23.060**

(1) En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de Primer ciclo, por no disponer de esta información.

Format. de F.P.	Garantía Social	EE. Artísticas	EE. de Idiomas	EE. Deportivas	No consta Enseñ.	TOTAL
2.248	359	476	1.760	-	-	70.834
690	306	78	509	5	-	18.606
214	33	66	145	1	-	4.708
590	206	94	822	-	-	19.586
1.199	248	128	2.756	-	-	28.685
216	43	-	98	-	-	3.928
682	346	140	1.251	-	-	20.055
743	307	92	289	-	-	26.847
5.513	-	281	-	-	-	120.675
3.007	**341**	**301**	**-**	**-**	**-**	**79.248**
147	39	23	157	-	-	4.921
463	32	145	1.960	-	-	11.289
4.081	1.588	1.009	3.526	-	-	109.954
736	285	54	603	-	-	28.708
274	98	78	203	-	-	8.015
637	626	2	867	-	-	12.729
191	57	29	111	-	-	5.532
42	7	-	-	-	-	306
36	25	10	121	-	-	1.096
21.709	**4.946**	**3.006**	**15.178**	**6**	**-**	**575.722**

3

Alumnado extranjero por enseñanza. Centros privados. MEPSYD. 2008

	EE. Infantil	EE. Primaria	EE. Especial	ESO	Bachillerato
Andalucía	1.165	2.539	95	1.649	232
Aragón	1.086	2.108	50	1.397	73
Asturias (Principado de)	116	412	5	553	16
Balears (Illes)	863	1.681	33	1.230	136
Canarias	458	1.335	21	1.217	260
Cantabria	277	664	5	495	32
Castilla y León	805	2.277	19	2.021	222
Castilla-La Mancha	475	1.248	24	828	25
Cataluña	3.809	8.044	463	7.621	829
Comunitat Valenciana	**1.394**	**5.090**	**32**	**4.276**	**337**
Extremadura	102	223	7	173	10
Galicia (1)	314	984	6	646	55
Madrid (Comunidad de)	7.002	12.921	124	1.070	1.541
Murcia (Región de)	745	1.486	9	924	42
Navarra (Comunidad Foral de) (1)	277	726	13	619	80
País Vasco	875	2.208	32	2.072	226
Rioja (La)	259	729	6	463	5
Ceuta	-	-	-	-	-
Melilla	26	38	-	2	-
TOTAL	**20.048**	**44.713**	**944**	**36.886**	**4.121**

(1) En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de Primer ciclo, por no disponer de esta información.

4

Número de alumnos extranjeros por 1.000 alumnos matriculados en E. Infantil, E. Primaria y E.S.O. MEPSYD. 2008

	E. Infantil			E. Primaria		
	Centros Públicos	Centros Privados	Total	Centros Públicos	Centros Privados	Total
Andalucía	53	15	43	76	20	62
Aragón	129	61	103	175	90	147
Asturias (Principado de)	35	15	29	68	31	56
Balears (Illes)	152	62	117	221	74	167
Canarias	67	28	57	119	43	100
Cantabria	48	46	47	92	64	81
Castilla y León	81	35	65	103	56	88
Castilla-La Mancha	91	39	81	123	56	111
Cataluña	119	33	86	202	55	149
Comunitat Valenciana	**107**	**24**	**78**	**188**	**58**	**147**
Extremadura	35	13	30	40	16	35
Galicia (1)	36	18	30	49	25	41
Madrid (Comunidad de)	155	51	102	243	79	166
Murcia (Región de)	130	41	103	192	55	154
Navarra (Comunidad Foral de) (1)	89	38	70	170	51	124
País Vasco	54	20	38	93	41	67
Rioja (La)	185	69	140	214	125	183
Ceuta	25	0	18	32	0	23
Melilla	72	27	60	89	29	77
TOTAL	**95**	**34**	**73**	**141**	**53**	**112**

(1) Para el cálculo de la tasa de E. Infantil no se ha tenido en cuenta el alumnado de Primer ciclo, ya que no se dispone de esa información para el alumnado

Format. de F.P.	Garantía Social	EE. Artísticas	EE. Idiomas	EE. Deportivas	No consta Enseñ.	TOTAL
439	103	7	-	26	4.588	10.843
215	180	5	-	-	-	5.114
40	16	-	-	-	-	1.158
102	6	1	-	-	-	4.052
116	-	4	-	-	-	3.411
138	20	-	-	-	-	1.631
317	365	4	-	-	-	6.030
56	68	1	-	2	-	2.727
1.623	-	25	-	-	-	22.414
782	**26**	**50**	**-**	**-**	**-**	**11.987**
7	8	-	-	-	-	530
96	17	15	-	-	-	2.133
1.130	730	43	-	7	-	34.198
105	39	2	-	-	-	3.352
121	95	5	-	-	-	1.936
502	378	8	-	2	-	6.303
49	38	-	-	-	-	1.549
-	34	-	-	-	-	34
-	-	-	-	-	-	66
5.838	**2.123**	**170**	**-**	**37**	**4.588**	**119.468**

	E.S.O. Centros Públicos	E.S.O. Centros Privados	Total
	71	17	58
	152	81	126
	65	49	59
	217	79	163
	125	57	109
	94	66	84
	85	61	76
	97	47	87
	217	70	158
	185	**68**	**147**
	34	14	30
	41	22	35
	238	96	170
	154	51	125
	158	70	123
	85	54	68
	197	114	168
	18	0	13
	58	5	52
	132	**60**	**108**

5

Alumnado extranjero por área geográfica de nacionalidad. Todos los centros. MEPSYD. 2008

	Europa U.E.27	Resto	África	América del Norte	Central	del Sur
Andalucía	31.119	3.874	16.803	984	1.130	24.598
Aragón	8.596	641	5.157	143	853	7.421
Asturias (Principado de)	1.173	227	428	117	542	3.129
Balears (Illes)	6.467	570	4.452	149	615	10.544
Canarias	8.730	813	3.043	245	1.752	15.295
Cantabria	1.089	643	268	145	306	2.917
Castilla y León	8.874	583	3.916	304	1.822	9.398
Castilla-La Mancha	11.160	717	5.535	165	743	10.621
Cataluña	19.763	6.338	43.342	1.013	6.465	55.670
Comunitat Valenciana	**31.568**	**4.815**	**12.846**	**609**	**1**	**36.706**
Extremadura	1.428	123	1.849	67	151	1.638
Galicia (1)	2.549	924	1.200	266	745	7.258
Madrid (Comunidad de)	32.957	3.528	18.855	1.975	7.454	71.435
Murcia (Región de)	4.392	1.098	9.671	120	279	15.899
Navarra (Comunidad Foral de) (1)	1.787	344	1.563	71	369	5.635
País Vasco	3	524	3.225	216	734	10.278
Rioja (La)	1.706	190	1.655	15	102	2.793
Ceuta	10	4	265	1	1	4
Melilla	93	15	1.013	4	-	19
TOTAL nacional	**176.687**	**25.971**	**135.086**	**6.609**	**25.328**	**291.258**

(1) En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de Primer ciclo, por no disponer de esta información.

6

Alumnado extranjero por área geográfica de nacionalidad. Centros públicos. MEPSYD. 2008

	Europa U.E.27	Resto	África	América del Norte	Central	del Sur
Andalucía	25.065	3.311	15.861	687	983	22.220
Aragón	7.074	486	4.390	91	622	5.345
Asturias (Principado de)	1.030	204	343	88	448	2.432
Balears (Illes)	5.421	432	3.771	110	471	8.675
Canarias	7.127	528	2.988	191	1.619	14.567
Cantabria	843	475	216	93	209	1.958
Castilla y León	7.552	451	3.102	175	1.146	6.696
Castilla-La Mancha	10.325	630	5.268	143	616	9.317
Cataluña	16.858	4.943	38.356	700	5.330	46.466
Comunitat Valenciana	**28.369**	**4.145**	**11.994**	**451**	**1.030**	**30.434**
Extremadura	1.300	105	1.767	58	129	1.398
Galicia (1)	2.228	825	1.116	198	608	5.939
Madrid (Comunidad de)	2.441	2.596	16.654	875	5.774	54.567
Murcia (Región de)	3.841	971	9.133	94	243	13.954
Navarra (Comunidad Foral de) (1)	1.514	247	1.442	46	270	4.381
País Vasco	2.184	328	2.523	109	463	6.566
Rioja (La)	1.440	158	1.440	8	65	1.909
Ceuta	10	4	235	1	1	4
Melilla	2	13	971	3	-	15
TOTAL	**146.673**	**20.852**	**121.570**	**4.121**	**20.027**	**236.843**

(1) En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de Primer ciclo, por no disponer de esta información.

Asia	Oceanía	No consta país	TOTAL
2.896	42	231	81.677
904	5	-	23.720
208	6	36	5.866
831	9	1	23.638
2.203	15	-	32.096
180	11	-	5.559
816	11	361	26.085
627	4	2	29.574
10.453	45	-	143.089
3.376	**30**	**20**	**91.235**
194	1	-	5.451
429	15	36	13.422
7.743	99	106	144.152
563	9	29	32.060
178	4	-	9.951
813	16	-	19.032
620	-	-	7.081
18	-	37	340.000
12	3	3	1.162
33.064	**325**	**862**	**695.190**

Asia	Oceanía	No consta país	TOTAL
2.472	24	211	70.834
595	3	-	18.606
162	1	-	4.708
696	9	1	19.586
1.657	8	-	28.685
126	8	-	3.928
565	9	359	20.055
544	2	2	26.847
7.989	33	-	120.675
2.793	**22**	**10**	**79.248**
163	1	-	4.921
332	7	36	11.289
4.927	66	85	109.954
434	9	29	28.708
112	3	-	8.015
545	11	-	12.729
512	-	-	5.532
14	-	37	306
6	3	3	1
24.644	**219**	**773**	**575.722**

7

Alumnado extranjero por área geográfica de nacionalidad. Centros privados.

	Europa U.E.27	Europa Resto	África	América del Norte	América Central	América del Sur
Andalucía	6.054	563	942	297	147	2.378
Aragón	1.522	155	767	52	231	2.076
Asturias (Principado de)	143	23	85	29	94	697
Balears (Illes)	1.046	138	681	39	144	1.869
Canarias	1.603	285	55	54	133	728
Cantabria	246	168	52	52	97	959
Castilla y León	1.322	132	814	129	676	2.702
Castilla-La Mancha	835	87	267	22	127	1.304
Cataluña	2.905	1.395	4.986	313	1.135	9.204
Comunitat Valenciana	**3.199**	**670**	**852**	**158**	**235**	**6.272**
Extremadura	128	18	82	9	22	240
Galicia (1)	321	99	84	68	137	1.319
Madrid (Comunidad de)	8.547	932	2.201	1.100	1.680	16.868
Murcia (Región de)	551	127	538	26	36	1.945
Navarra (Comunidad Foral de) (1)	273	97	121	25	99	1.254
País Vasco	1.042	196	702	107	271	3.712
Rioja (La)	266	32	215	7	37	884
Ceuta	-	-	30	-	-	-
Melilla	11	2	42	1	-	4
TOTAL	**30.014**	**5.119**	**13.516**	**2.488**	**5.301**	**54.415**

(1) En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de Primer ciclo, por no disponer de esta información.

Asia	Oceanía	No consta país	TOTAL
424	18	20	10.843
309	2	-	5.114
46	5	36	1.158
135	-	-	4.052
546	7	-	3.411
54	3	-	1.631
251	2	2	6.030
83	2	-	2.727
2.464	12	-	22.414
583	**8**	**10**	**11.987**
31	-	-	530
97	8	-	2.133
2.816	33	21	34.198
129	-	-	3.352
66	1	-	1.936
268	5	-	6.303
108	-	-	1.549
4	-	-	34
6	-	-	66
8.420	**106**	**89**	**119.468**

2.4 RESUMEN Y PROPUESTAS

1 Partimos de un alumnado de 8.587.639 matriculados en enseñanzas universitarias y no universitarias en el curso 2007/2008, al que se añaden 946.441 matriculados en las distintas modalidades de Educación de Adultos. Todo ello suma un total de 9.534.080 alumnos y alumnas, de modo que un 20,7%, más de una quinta parte de la población española, está formalmente cursando estudios de algún grado.

2 Los alumnos y alumnas procedentes de otros países suponen un total de 718.175 personas, esto es, un 12,8% del total del alumnado en España.

3 Al detenernos por sectores, vemos que la mayoría de los alumnos de origen no nacional, 695.190, el 9,6% del total del alumnado general, están matriculados en Régimen General, mientras que tan sólo 22.985, el 3,2% de ese total nacional de alumnado, lo hace en Régimen Especial.

4 La evolución del alumnado extranjero ha sido gradualmente creciente desde la información disponible del curso 97/98, multiplicándose casi por diez el número de alumnos al pasar de 72.335 a casi 700.000 en el curso 2007/2008.

5 Al analizar el número de alumnos por Comunidades Autónomas, si bien en cuanto al alumnado general la Comunidad Valenciana se sitúa en cuarto lugar, respecto al número de alumnos extranjeros es la tercera Comunidad, con 91.235 personas matriculadas, tras Madrid y Cataluña, con 144.152 y 143.089 respectivamente, y por delante de Andalucía.

6 El nivel educativo con mayor número de alumnos extranjeros en la Comunidad Valenciana es, en primer lugar, Educación Primaria, con 41.014 alumnos. Con mucha diferencia le siguen los alumnos matriculados en ESO, 28.501, y en tercer lugar Educación Infantil, con 13.172 alumnos y alumnas. Con un menor número se sitúan en cuarto lugar los alumnos matriculados en Formación Profesional y Bachillerato, con muy poca diferencia entre sí, 3.789 y 3.776, respectivamente. Los Programas de Garantía Social acogen 367 alumnos, y Educación Especial, siendo 265 matriculados, suponen el menor grupo de alumnado extranjero. Así, se observa cómo la Comunidad Valenciana representa bien el perfil descrito a nivel nacional en cuanto a distribución de alumnos no nacionales por niveles educativos.

7 Sobre la distribución del alumnado extranjero por tipo de centros, en todos los casos la gran mayoría están matriculados en centros públicos, un 83%, sobre un 17% en centros privados. En la Comunidad Valenciana, el porcentaje de alumnado extranjero matriculado en centros públicos es aún mayor que la media nacional, un 87% del total, siendo sólo del 13% los que se encuentran en centros privados.

8 Alicante asciende al 94% los alumnos extranjeros matriculados en centros públicos. Y Castellón a un 92%. Valencia es, de las tres provincias, la que muestra un menor porcentaje de alumnado extranjero en centros públicos, un 77%, aunque como puede observarse su presencia sigue siendo mayoritaria respecto a los privados.

9 Castellón es la provincia con menor número de alumnos y el mayor porcentaje relativo de alumnado extranjero por centro, es decir, la provincia con una menor distribución proporcional de alumnado extranjero sobre el total de sus centros educativos, y con una mayor concentración de alumnos extranjeros en algunos centros sobre otros donde pueden estar infrarrepresentados.

10 Pareciera que esta evolución nos aleja de lo que entendemos por modelo de educación integrador en tanto que, para integrar a la nueva sociedad, estamos eligiendo, por opción o por omisión, una representación progresivamente creciente de la presencia del alumnado extranjero en los centros públicos respecto de los privados. Además, en el momento en que un centro escolar está sobrerrepresentando la realidad de alguna parte de su alumnado, más aún cuando se trata de un alumnado con características nuevas para el personal directivo y docente, puede convertirse en fuente potencial de conflicto por la mera falta de recursos adecuados en la gestión eficaz de una nueva realidad.

11 Una concentración excesiva de unos grupos en unos centros determinados (en este caso, alumnado de nacionalidad no española o procedentes de familias no españolas) frente a una infrarrepresentación de estos mismos grupos en otro tipo de centros es y ha sido un factor de exclusión social en numerosas ocasiones incluso entre población española.

12 En todos los casos, la integración de las nuevas situaciones y grupos sociales (y en particular de las personas de diversos orígenes y culturas de procedencia) pasa por su normalización en términos de distribución territorial así como de acceso a los diferentes recursos, de vivienda, de educación o de cualquier otro tipo. Lo contrario conduce a la segregación y, en el peor de los casos, a la marginalización y la exclusión.

13 La gestión de la diversidad en las aulas es una necesidad que hay que asumir y a la que hay que responder en un intervalo de tiempo crítico. En este momento, aún estamos a tiempo de tener en cuenta este factor de riesgo y evitar que se convierta en un verdadero problema de exclusión.

14 La procedencia del alumnado no nacional matriculado en la Comunidad Valenciana se da de forma bastante proporcional a la del nivel nacional. Destaca el alumnado procedente de América del Sur, que supone un 40% del total de los alumnos extranjeros. En segundo lugar se encuentran los europeos, rozando otro 40%, y en su mayoría comunitarios (un 34,6%). En tercer lugar, aunque en mucha menor proporción, un 14%, se encuentran los procedentes de África; y con mucha distancia los procedentes de Asia (3,7%), América Central (1,4%) y América del Norte, que no llega al 1%.

15 Comparando las provincias, proporcionalmente los alumnos de Europa Comunitaria están más representados en Castellón, mientras que los procedentes de América del Sur lo están en Valencia. Del mismo modo, los asiáticos también están más representados en Valencia, aunque en mucha menor medida que el colectivo anterior.

16 La Comunidad Valenciana alberga al 17,9% de todos los alumnos procedentes de la UE en España; al 18,5% de los que vienen de otros países de Europa; al 9,5% de los procedentes de África; al 9,2% de los de América del Norte; al 5% de los de América Central; al 12,6% de los alumnos de América del Sur; al 10,2% de los procedentes de Asia y al 9,2% de todo el alumnado procedente de Oceanía.

17 Vivir en una sociedad mestiza y plural es una oportunidad y un reto, además de una realidad, puesto que la diversidad de orígenes y culturas es y será un eje estructural de nuestro sistema social en el presente y en el futuro. Por ello, hemos de plantearnos un modelo de educación que conduzca la diversidad que nos caracteriza. Pero no de cualquier modo, sino construyendo sobre valores de intercambio, interrelación, horizontalidad y búsqueda de lo común. Así, la escuela ha de ser, más que nunca, el lugar privilegiado para encauzar las potenciales relaciones interculturales, presentes y futuras.

18 Los analistas coinciden en que España se encuentra en un momento tan privilegiado como crítico: por una parte, por la oportunidad que tenemos aún de aprender de otros sobre lo que no hay que hacer o no ha funcionado y, por el otro, por la miopía con la que podemos plantear lo que hoy se nos presenta como oportunidad, fomentando un modelo sin precedentes, no sólo educativo, sino más allá de él, social, donde está en juego la integración -o no- y el desarrollo –o no- de todos los ciudadanos y ciudadanas. Y, como bien ha quedado demostrado, no se puede apostar por la integración sin apostar, también, por un modelo intercultural bien entendido.

19 En el V Congreso sobre la Inmigración en España se reconoce como necesidad el planteamiento del sistema educativo en términos de educación intercultural, destacando así la urgencia de establecer un nuevo marco donde la interculturalidad sea uno de los ejes trasversales de los sistemas educativos, tanto formales como no formales de nuestra sociedad.

20 La educación -y todos los agentes directa o indirectamente implicados en ella (educadores, profesores, familias y padres, alumnos y alumnas)- es, por excelencia, y debe ser, un lugar y un medio privilegiado para humanizar. Entendiendo esta labor como acompañamiento de los procesos vitales de cada persona, como potenciación de las capacidades y fortalezas de cada ser humano; como plataforma para fomentar no sólo conocimientos, sino también actitudes y valores; como instrumento para ayudar a crecer en libertad y solidaridad, en conciencia, humanidad y compromiso, para promover el desarrollo y la integración personal y colectiva, determinar los valores y concepciones del mundo en que quiere socializar a sus gentes, y orientar en los modos de "aprender a ser" y "aprender a vivir juntos", como personas y ciudadanos en igualdad de condiciones, todas y todos.

21 Para ello, se hace imprescindible diferenciar dos aspectos básicos en la gestión de la diversidad en las aulas: 1. La dimensión curricular, referente a cómo funcionar en lo inmediato para conseguir un rendimiento mínimo en el conocimiento de las materias que se imparten; 2. La dimensión social o socioescolar, que abre paso a la visión del centro sobre cómo y para qué

educar; que tiene en cuenta a las personas por encima de los objetivos a conseguir, poniendo a estos al servicio de los alumnos y no viceversa, abarcando la dimensión más humana y relacional de los alumnos y su entorno, tanto familiar como docente.

22 Es necesario adecuar las respuestas a la realidad que se está planteando en muchos centros educativos a nivel nacional, pues de lo contrario, se estarían generando respuestas parciales que se traducirían en modelos que oscilan entre lo compensatorio y lo asimilacionista. Habría que cuestionar el modo en que estas respuestas se están centrando casi de manera exclusiva en el aprendizaje de la lengua y tratando las sensibilidades culturales diferentes, no como necesidad que ha de atenderse desde una respuesta específica y diferente, sino como problema o déficit inductor del fracaso escolar. Otras necesidades detectadas tienen que ver con la formación específica y suficiente del profesorado que ha de llevar a cabo estas respuestas ajustadas a la nueva realidad; con la de orientación en los propios centros respecto a qué modelos de acción deben seguirse; y con la urgencia del compromiso por parte de la comunidad educativa, desde la opción por la comunicación entre culturas. No responder a estas necesidades adecuadamente es lo que favorecerá el alto índice de fracaso escolar en el alumnado, y no su falta de capacidad.

23 Aunque los Programas de Atención Lingüística son necesarios e imprescindibles, no son suficientes, si queremos construir desde lo educativo una integración real desde una interculturalidad real. Más aún, ha de tenerse en cuenta que tanto la lengua de origen como la necesidad del idioma en la práctica son los factores fundamentales en la adaptación lingüística, además de la edad del alumnado y el tiempo de residencia, por encima del país de origen o la procedencia cultural.

24 Es imprescindible tener en cuenta el peso de los profesores en su modo de percibir la realidad de sus aulas y la diversidad misma en la gestión que después llevarán a cabo con el conjunto del alumnado. Sus percepciones determinarán actitudes, posicionamientos y formas de actuar más o menos tolerantes, abiertas, predispuestas a aceptar dinámicas diferentes a las llevadas a cabo hasta el momento. He ahí la gran importancia que tiene, en cada caso, conocer su visión y partir de las necesidades sentidas de cada grupo docente. Entre ellas, destacan la necesidad de formación para hacer frente a las nuevas realidades de su alumnado así como la necesidad de recursos materiales y económicos.

25 Otro actor fundamental en este escenario de la educación intercultural es la familia. La participación de las mismas como parte de la vida educativa de los centros se hace imprescindible. No podemos obviar la importancia de la actitud que adoptan, tanto las inmigradas como las de mayor arraigo ante la diversidad cultural y ante la relación de sus hijos con otros compañeros de distinta procedencia, con el modo de proceder del centro, con el mismo profesorado. Así, atender a sus peculiaridades, horarios y necesidades es un paso previo. Y para todo ello, tanto profesores como el personal implicado en el centro educativo necesitan conocer la cultura y sensibilidades propias de los países de origen de sus alumnos.

26 Sobre el trabajo con el alumnado, tanto infantil como adolescente, se destaca cómo entre el alumnado nacional y extranjero son mucho mayores las similitudes que las diferencias, cómo las circunstancias socioeconómicas y familiares, así como las características de la comunidad donde se reside son mucho más importantes que la procedencia étnica. Destaca también el papel fundamental que el contexto educativo –tanto formal como no formal- ejerce en los adolescentes como dador de referentes a nivel humano, social y cultural. El alumnado, y más aún, el adolescente, necesita saber quién es, necesita referencias que le ayuden a resolver sus conflictos de identidad derivados de la confrontación inicial entre sus referencias de origen y los de la nueva sociedad. Tanto el acompañamiento como los valores que se fomenten en el contexto escolar son determinantes para la configuración de la identidad de sus alumnos, para el modo de verse a sí mismos y a los demás, para comprender la realidad, posicionarse y actuar en ella.

27 Cuanto más pequeños sean los niños, más facilidad habrá para trabajar actitudes, deshacer estereotipos falsos y prejuicios injustos en cualquiera de los sentidos, y más cómodamente llegará a vivirse con normalidad una relación entre iguales donde el origen nacional no tenga otra relevancia que la de aportar riqueza al conjunto.

28 Si durante este proceso fomentamos una educación auténticamente intercultural, que pasa por el reconocimiento de las diferencias en igualdad de condiciones, que considera la sociedad plural como una oportunidad de enriquecimiento y que tiene como centro a las personas y al desarrollo del planeta en su conjunto, los niños y niñas crecerán con estas sensibilidades y sobre su consecución se apoyarán sus identidades, sus seguridades y sus actuaciones.

29 Hay que destacar el modo en que los distintos órdenes institucionales empiezan a girar hacia un reconocimiento positivo de la diversidad que nos constituye, así como de la necesidad de traducir esta sensibilidad en la educación. Pero frecuentemente el discurso y la práctica van por direcciones distintas, aun pretendiendo que no suceda. Es una cuestión de actitudes, entendidas como conjunto de creencias y valores que determinan el comportamiento de una persona, e interfieren en la comprensión y valoración de los distintos fenómenos sociales, entre ellos, la interculturalidad. El trabajo pasa, por tomar consciencia de cuáles son las ideas preconcebidas de cada uno, y una vez localizadas, desbancarlas e iniciar un trabajo de reconstrucción que pasa por armonizar los distintos niveles de funcionamiento (pensamiento, afecto y comportamiento).

30 En tanto la interculturalidad sea un mero contenido curricular o conocimiento de otra cultura sin ser acompañado del trabajo por el desarrollo sociopersonal o socioescolar, como se mencionaba más arriba, será, de igual modo, una falsa esperanza. Como ha quedado demostrado, para una transformación real a nivel humano se necesita trabajar desde la base, constituida por valores y actitudes, y para ello, a su vez, los factores cognitivos, afectivos y comportamentales. De lo contrario, el cambio será sólo temporal e ilusorio.

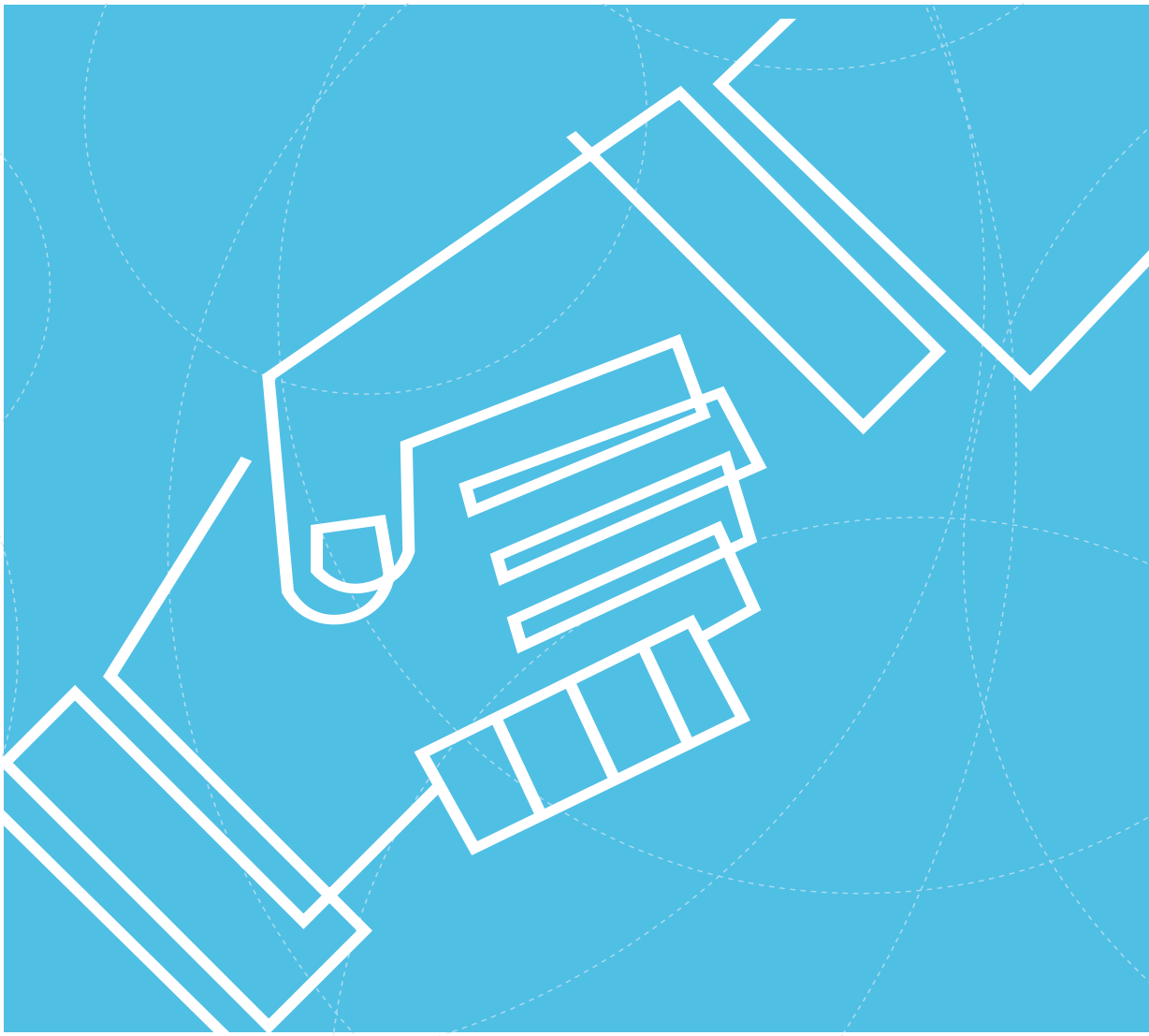
31 Parece, pues, que el reto del momento actual es, por una parte, seguir caminando en nuestro modo de entender y expresar lo que somos como ciudadanía y sociedad, y del otro, acertar en los "cómo" concretos de esa gestión de la diversidad que nos constituye; en otras palabras, pasar a la armonización entre el discurso que ya existe y su puesta en marcha. Es cierto que empiezan a darse a nivel nacional y autonómico iniciativas alentadoras en materia de educación intercultural, pero se necesitan recursos suficientes, tanto materiales como humanos, para ponerlos en marcha de manera generalizada, evitando que queden en meras propuestas o en proyectos pilotos y puntuales, sin incidencia ni estabilidad. Se necesita voluntad y compromiso, una verdadera opción por itinerarios como éste.

32 Incluso la puesta en práctica de estos planes corre el riesgo de estar sólo resolviendo cuestiones parciales, en lugar de renovando desde la raíz y dando una respuesta eficaz, integradora y comprometida con un cambio tan urgente como necesario... Y para evitar ese riesgo hemos de tomar en consideración las múltiples "crisis" mencionadas al inicio y analizar en qué medida estas iniciativas u otras dan una respuesta integral a todo ello. Además, ha de tenerse en cuenta las múltiples dimensiones que abarca un abordaje intercultural en la educación. De lo contrario, tratar unas necesidades y dimensiones sin abarcar otras puede conducirnos, de igual modo, a callejones sin salida.

33 Que, hasta el momento, sólo se esté trabajando la interculturalidad en centros donde existe una diversidad cultural vinculada a una notoria presencia de alumnado extranjero o como consecuencia de una demanda por parte del profesorado, nos lleva a preguntas como: ¿Qué ocurre con los menos sensibilizados? ¿Cómo educar en un presente y futuro interculturales a personas que no están teniendo las mismas oportunidades de descubrirlo y conocerlo? ¿Cómo educar en igualdad de oportunidades y de responsabilidades a unos y otros? Una educación intercultural que no abarque al conjunto del alumnado, no será, en ningún caso, una apuesta auténtica por la interculturalidad ni por la integración.

34 Más aún, hemos de mirar hacia una educación intercultural ampliamente entendida, ya que ésta no tendría que quedar remitida al sistema educativo en exclusiva, sino abarcar los distintos ámbitos de la educación no reglada, tanto en menores como en adultos.

35 Para que la educación intercultural sea una de las herramientas de cambio social, ha de ir acompañada de otras medidas; para empezar, de la igualdad real de oportunidades para todas las personas. Ello requiere un proyecto educativo entendido en su conjunto, donde todos los actores implicados en la educación empiecen a mirar hacia el mismo lugar. Requiere, en definitiva, un cambio educativo estructural que sitúe la interculturalidad y la persona como ejes distintivos de la educación del siglo XXI.



3 TRABAJO

3.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

El trabajo, eje central de la vida adulta y, más aún si cabe, motivo principal de muchas de las personas de otra nacionalidad para llegar a nuestros contextos, ha sido y es uno de los pilares fundamentales en nuestros Anuarios.

En 2006 nos centramos en desmitificar los prejuicios establecidos en cuanto a la supuesta competitividad de los trabajadores migrantes sobre los de mayor arraigo, confirmando la fuerte segmentación del mercado laboral, así como sacando a la luz el modo en que los empresarios infringen las leyes en cuanto a condiciones laborales de los trabajadores de origen no nacional. Asimismo, en el Anuario de 2007 pusimos de manifiesto la sobrecualificación de muchos de los trabajadores de origen extranjero que asumen ocupaciones que no se corresponden con sus competencias ni con su nivel de formación, así como la necesidad de regularizar la situación de las personas migrantes que ya se encuentran en nuestros contextos.

2008 se caracteriza por el inicio de una coyuntura económica negativa a nivel internacional, nacional, y por tanto, también autonómico, donde el conjunto de la población se está viendo afectada, y el principal modo de traducción de esta situación están siendo las pérdidas de empleo. En este contexto, queremos analizar en qué medida la población de origen no nacional y migrante está sufriendo sus consecuencias de forma más severa que la media de los ciudadanos, tanto en número de personas desempleadas como en deterioro de las condiciones de vida.

Comenzaremos, pues, con un breve análisis del conjunto de la población para acercarnos, más tarde y de forma comparativa, a los distintos grupos de trabajadores y demandantes de empleo de otras nacionalidades. En un segundo momento, recogeremos las valoraciones de algunos foros importantes en materia de empleo migrante.

Finalmente, analizaremos la situación actual en la que nos encontramos, algunas de las medidas tomadas en cuanto a empleo de personas migrantes y, tras cuestionar el modelo de integración y desarrollo que estamos promoviendo con tales medidas, lanzaremos algunas propuestas de trabajo.

3.2 ¿QUÉ INFORMACIÓN TENEMOS?

Los datos publicados en la Encuesta de Población Activa en el Cuarto Trimestre de 2008 superan abiertamente los 3 millones de personas desempleadas; exactamente, se señala un total de 3.207.900 en esta situación. En la estimación de dicha encuesta, sólo en un trimestre el desempleo aumentó en 609.100 personas. Para esta misma fecha, el número de personas ocupadas es de 19.856.800, estableciéndose así una tasa de actividad del 60,13%. Y una tasa de paro del 13,9%.

No obstante, en lo que sigue nos basaremos en los datos del Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE, o INEM) debido a que las diferencias entre ambas son en algunos casos muy significativas y la fuente anterior, aunque fiable, no deja de ser una estimación, mientras que desde el INEM podemos hablar de datos registrados[114].

Así, el SPEE señala un total de 3.128.963 personas en situación de desempleo en diciembre de 2008. Desde el mes de noviembre aumentó en 139.694 personas, esto es, un 4,67%. Y respecto al año anterior, el desempleo se ha incrementado en casi un millón de personas, exactamente 999.416, lo que supone una subida del 46,93% del paro existente en aquella fecha (Tabla 1).

[114] Los datos más relevantes procedentes de la EPA del cuarto trimestre de 2008 que no se comenten en este análisis estarán disponibles en el apartado 3 de este mismo capítulo.

De todas ellas, hay un reparto muy equitativo entre hombres y mujeres, casi un 50%, aunque se registran unos 24.000 hombres más que mujeres desempleadas. Y analizando las variaciones respecto al mes anterior y al año 2007, podemos comprobar cómo el aumento de personas desempleadas ha sido mayoritariamente masculino, de modo que en un mes se incrementó el desempleo en los hombres en 128.687 personas, mientras que en mujeres lo hizo en 11.007. Respecto al mismo mes de diciembre del año anterior, el incremento de mujeres desempleadas es de 308.088 personas, mientras que el de hombres es de 691.328, casi el doble. Porcentualmente supone un aumento en el desempleo del 24.76% y un 78.1% respectivamente, en mujeres y hombres.

No obstante, si bien son ciertas estas cifras y en gran parte se explican por el impacto de la crisis económica sobre sectores laborales que habían estado en auge y cuyo perfil era mayoritariamente masculino (construcción, automóvil, cerámica, industria...), también ha de tenerse en cuenta el mayor número de mujeres desempleadas de partida en diciembre de 2007, concretamente, 1.244.408 sobre 885.139 hombres (Tabla 2). Además de ello, se dan muchos casos de mujeres trabajando en regímenes no reconocidos o en situación irregular (cuidado de terceros, servicio doméstico...), y sabemos que esta situación se acentúa mucho más cuando hablamos de trabajadores/as de origen extranjero. Lo veremos más adelante.

Analizando por sectores el total de la población española desempleada, destaca claramente el sector servicios, con 1.776.050 personas en paro, más de la mitad del total. En segundo lugar, aunque con mucha distancia se sitúa la construcción, con 590.730 desempleados. Le sigue la industria, con 399.872. Y tras ella se encuentra la agricultura, con 101.338 personas. Además, 260.973 personas constan en situación de desempleo y sin un trabajo anterior a esta fecha. Respecto del mes anterior, el sector que más ha sufrido el paro ha sido el de la construcción, con un incremento de 70.701 personas, lo que supone un aumento del 13,6% en el desempleo del sector en tan sólo 30 días. Le siguen, en este orden, el sector servicios (46.471), industria (27.725) y agricultura (916). Llama la atención la disminución de personas sin empleo anterior que se registra en diciembre respecto al mes de noviembre, probablemente por acceso a empleos temporales y de corta duración, propios de las fechas cercanas a la Navidad (Tabla 1). Respecto al año 2007, es el sector servicios el que registra un mayor número de personas desempleadas, seguido del de construcción, industria, personas sin empleo anterior y agricultura.

Pese a lo que en los medios de comunicación se destaca, es el sector servicios y no el de construcción el que acusa mayor número de trabajadores desempleados (Gráfico 1). Ahora bien, también es cierto que el sector de la construcción es el que denota un incremento relativo mayor del desempleo, tanto respecto del mes anterior como en la comparación interanual 2007-2008 (un 13,6% en la variación intermensual y un 108,1% en la comparación interanual).

Con esta información, puede que resulte sorpresiva la gran diferencia de desempleo por sectores, sobre todo, como acabamos de comentar, dado el gran impacto que está teniendo en el sector de la construcción, así como en el de servicios. En el sector de la industria también se da un número importante de personas desempleadas, si bien sabemos que esta información no nos muestra toda la realidad, especialmente en ramas de actividad como el textil, la cerámica o el calzado en la Comunidad Valenciana, donde la economía sumergida supone un gran porcentaje de este tipo de mercados y en los que, de nuevo, los trabajadores migrantes están también representados.

En agricultura también es cierto que se está dando un aumento del desempleo, pero más que la falta de ocupación en el sector lo que está sucediendo, sobre todo en las campañas temporeras es, en muchos casos, una sustitución del tipo de trabajadores que lo realizan. Aunque existan excepciones donde se sigue contratando a personas extranjeras por contingente, como el caso de muchos pequeños agricultores de Huelva con mujeres marroquíes y de países del Este de Europa, sabemos que ésta no es la realidad mayoritaria en el sector agrícola. En su lugar, es muy frecuente ver en nuestras calles, asociaciones y contextos vecinales a muchas personas migrantes que, habiendo tenido trabajo en el campo en campañas anteriores, este año se ven sin empleo al

haber sido sustituida la mano de obra necesaria por trabajadores locales y nacionales españoles.

Estas pocas referencias nos llevan a valorar la importancia y novedad de la situación en la que nos encontramos en el escenario nacional, aunque sabiendo, como decíamos más arriba, que la crisis que nos afecta posee un carácter internacional. El desempleo está alcanzando máximos que desde hace un tiempo no se vislumbraban en el Estado español. Más aún, sabemos que esta cifra va incrementándose a medida que van pasando los meses y seguirá haciéndolo previsiblemente durante todo 2009. Hasta el punto de cifrar como posible para finales de este año una tasa de paro del 16% y un número de personas desempleadas que bien podría alcanzar –o superar- los 4 millones de personas. Datos, ineludiblemente preocupantes y alarmantes.

Se constata así el paso de una de las situaciones más positivas a nivel estatal en cuanto a evolución económica y número de personas desempleadas, a un incremento de casi un 6% en la tasa de paro en tan sólo un año. Y si la situación en la que se encontraba el Espado español se hacía ver como una de las situaciones mejores en empleo de las últimas décadas, la actual puede que se acerque a una de las más negativas y complejas de resolver en los últimos tiempos.

TABLA 1

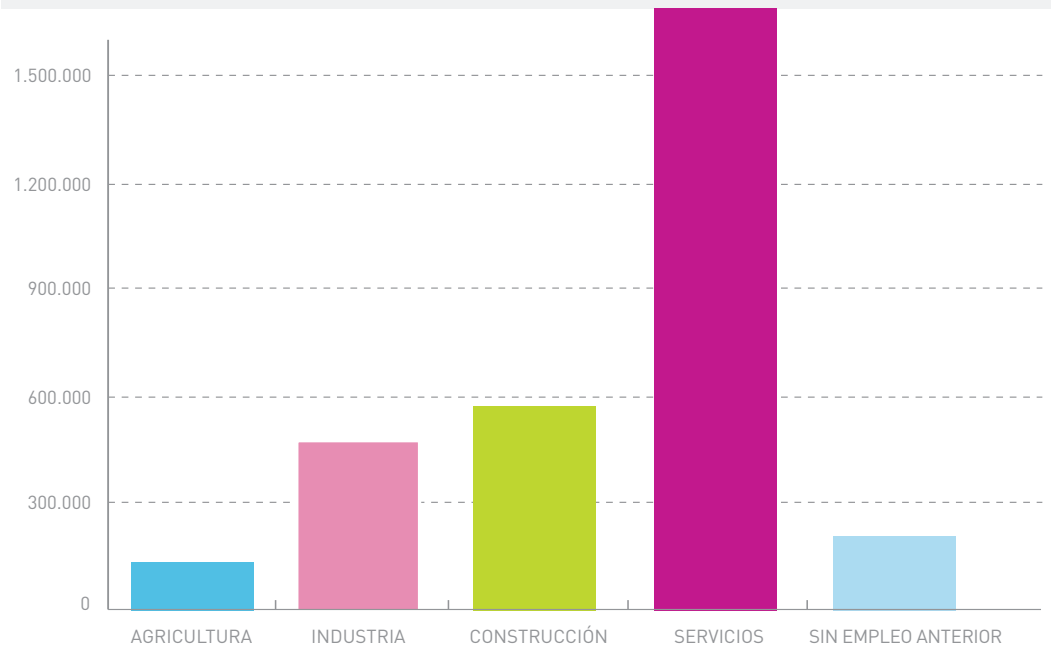
Población desempleada por sexo y sectores de actividad.

		DATOS ABSOLUTOS DIC-08	VARIACIONES NOV-08 ABSOLUTA	VARIACIONES NOV-08 RELATIVA	VARIACIONES INTERANUAL DICIEMBRE 2007-2008 ABSOLUTA	VARIACIONES INTERANUAL DICIEMBRE 2007-2008 RELATIVA
SEXO	HOMBRES	1.576.467	128.687	8,89	691.328	78,1
	MUJERES	1.552.496	11.007	0,71	308.088	24,76
	AMBOS SEXOS	3.128.963	139.694	4,67	999.416	46,93
SECTORES	AGRICULTURA	101.338	916	0,91	32.526	47,27
	INDUSTRIA	399.872	27.725	7,45	119.891	42,82
	CONSTRUCCION	590.730	70.701	13,6	306.863	108,1
	SERVICIOS	1.776.050	46.471	2,69	491.800	38,29
	SIN EMPLEO ANTERIOR	260.973	-6.119	-2,29	48.336	22,73
	TOTAL SECTORES	**3.128.963**	**139.694**	**4,67**	**999.416**	**46,93**

Fuente: INEM. Diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

GRÁFICO 1

Población total española desempleada por sectores.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

Lo previsible que hubiera podido ser este cambio de rumbo es un tema discutido. Desde finales de 2007 ya se podía percibir un progresivo aumento del desempleo en el conjunto de la población española, pese a lo que el discurso oficial mantenía en aquel momento sobre las proyecciones a medio plazo. Y, a medida que ha ido transcurriendo 2008, esta situación ha ido haciéndose cada vez más notoria, incluso mes a mes. Como puede comprobarse en la tabla 2, se ha dado un incremento del desempleo de aproximadamente 100.000 personas al mes, pasando así de 2.094.473 personas desempleadas en noviembre de 2007 a casi 3 millones, 2.989.269, en noviembre de 2008. Como acabamos de ver, es en el último trimestre de 2008 cuando esta cifra media mensual de personas desempleadas mensualmente se duplica, pasando a ser de aproximadamente 200.000 personas cada mes.

Por sectores percibimos cómo en agricultura, siendo el sector más susceptible de cambios debido a las campañas temporeras, sólo registra un descenso del desempleo en diciembre de 2007, probablemente debido a esta razón. Pero a partir de esa fecha la evolución es progresivamente creciente, pasando así de 69.210 trabajadores desempleados a 100.422, un incremento del desempleo de 31.212 personas en noviembre de 2008. Los parados sin empleo anterior reflejan de nuevo un leve descenso mensual en diciembre de 2007, pero, del mismo modo, a partir de esa fecha la evolución de personas desempleadas con estas características crece hasta llegar a un incremento respecto al año anterior de 48.616 personas.

En el resto de sectores, industria, construcción y servicios, la evolución es creciente sin excepción alguna. En la industria se registra un incremento de 100.609 parados. En la construcción se denotan incrementos especialmente significativos en diciembre de 2007, donde aumenta el paro en más de 33.000 personas en un mes, o en mayo y agosto de 2008, donde el aumento de personas paradas se acerca a esta misma cifra. Así, el incremento interanual en la construcción se cifra en 268.464 personas. Y en servicios, este incremento es el mayor en números absolutos (pese a no serlo en términos relativos, como vimos más arriba), con un aumento de 445.895 desempleados en noviembre de 2008 respecto a la misma fecha del año anterior (ver gráfico 2).

TABLA 2

Evolución del paro registrado interanual en el período noviembre 2007-2008 para el conjunto de la población nacional y por sectores y sexo.

		NOV-2007	DIC-2007	ENE-2008	FEB-2008	MAR-2008	ABR-2008
SEXO	VARONES	834.047	885.139	935.597	964.233	968.485	996.715
	MUJERES	1.260.426	1.244.408	1.326.328	1.351.098	1.332.490	1.341.802
SECTORES	SECTOR AGRARIO	69.210	68.812	75.361	84.219	75.692	77.407
	SECTOR INDUSTRIA	271.538	279.981	289.695	290.985	292.313	296.943
	CONSTRUCCION	251.565	283.867	292.797	305.263	316.990	333.637
	SECTOR SERVICIOS	1.283.684	1.284.250	1.382.354	1.406.114	1.384.009	1.401.464
	SIN EMPLEO ANTERIOR	218.476	212.637	221.718	228.750	231.971	229.066
	TOTAL	**2.094.473**	**2.129.547**	**2.261.925**	**2.315.331**	**2.300.975**	**2.338.517**

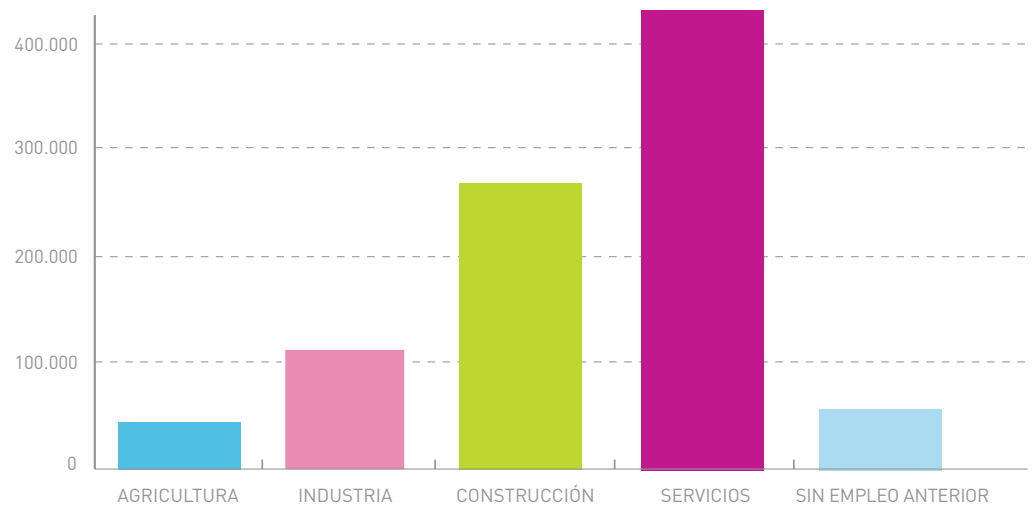


GRÁFICO 2

Incremento interanual del paro registrado en el período noviembre 2007-2008 en términos absolutos para el conjunto de la población nacional y por sectores.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de noviembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

Para acercarnos a lo que es una estimación de la situación de los hogares del conjunto de la población española utilizaremos por un momento los datos de la EPA del Cuarto Trimestre de 2008. Así, de un total de 16.895.900 hogares en el Estado español, 4.105.400 hogares se encuentran en una situación en la que ninguno de sus miembros se encuentra en activo, lo que supone un 24,3% del total de los hogares en España tiene una situación de inactividad de todos sus miembros (Tabla 3). Ello nos hace tomar conciencia del peso de la población que ha de ser sostenida, a su vez, por aquéllas otras contribuciones procedentes de activos y, más concretamente, de activos trabajadores. Así, pues, estas personas y sus hogares de algún modo también acusan el riesgo, aunque indirectamente, del desempleo del conjunto de los trabajadores nacionales.

MAY-2008	JUN-2008	JUL-2008	AGO-2008	SEP-2008	OCT-2008	NOV-2008	INCREMENTO INTERANUAL
1.019.759	1.051.418	1.086.102	1.162.191	1.218.732	1.335.865	1.447.780	613.733
1.333.816	1.339.006	1.340.814	1.367.810	1.406.636	1.482.161	1.541.489	281.063
77.327	80.665	81.698	83.524	85.591	94.630	100.422	31.212
299.496	301.480	306.403	322.284	329.286	349.430	372.147	100.609
349.128	370.208	390.529	429.060	443.301	479.576	520.029	268.464
1.397.851	1.402.406	1.414.921	1.461.265	1.518.162	1.631.882	1.729.579	445.895
229.773	235.665	233.365	233.868	249.028	262.508	267.092	48.616
2.353.575	2.390.424	2.426.916	2.530.001	2.625.368	2.818.026	2.989.269	894.796

Del 75,7% que tiene al menos un activo, 827.200 hogares viven una situación en la que todos sus miembros están parados, esto supone un 6,5% de todos los hogares con personas activas. Y 10.099.100 hogares, el 92.5%, tienen a todos sus miembros ocupados.

Aunque pueda parecer porcentualmente poco significativo un 6,5%, que 827.200 familias esté viviendo una situación en la que todos sus miembros están desempleados tiene que preocuparnos y cuestionarnos sobre el momento actual, las consecuencias de las que ya vamos tomando conciencia y las posibles medidas efectivas que palien esta etapa, si bien para todos negativa, para unos más que para otros.

TABLA 3

Estimación de la situación laboral de los miembros de cada hogar de la población española total.

Fuente: Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

.	CUARTO TRIMESTRE	VARIACIÓN SOBRE EL TERCER TRIMESTRE 2008		VARIACIÓN SOBRE CUARTO TRIMESTRE 2007	
	2008	DIFERENCIA	PORCENTAJE	DIFERENCIA	PORCENTAJE
HOGARES CON AL MENOS UN ACTIVO	12.790.600	87.200	0,69	387.300	3,12
- TODOS ESTÁN OCUPADOS	10.099.100	-384.700	-3,67	-596.300	-5,58
- TODOS ESTÁN PARADOS	827.200	189.100	29,63	385.500	87,28
HOG. EN LOS QUE NO HAY NINGÚN ACTIVO	4.105.400	3.800	0,09	60.200	1,49
TOTAL HOGARES	**16.895.900**	**91.000**	**0,54**	**447.500**	**2,72**

Y en relación a los más afectados por esta situación, hemos de tener presente que toda la información hasta ahora valorada ha de tenerse en consideración sabiendo que en ella no están contempladas las múltiples situaciones que se han ido sucediendo en los distintos sectores de la economía sumergida. En esta otra realidad no contemplada por las cifras oficiales, que se estima aproximadamente en un 20%-25% del PIB en España y alrededor de un 13% del PIB en la Unión Europea[115], se da un impacto si cabe más intenso del desempleo, además de la consecuente falta de derechos y de cobertura básica de las personas que se incluyen en él, entre las que se encuentran no pocas personas migrantes, como bien sabemos.

Tras una primera mirada sobre el panorama del conjunto de la población española, y aun desconociendo las cifras exactas de esta realidad de la economía irregular, podemos acercarnos a la situación de las personas de origen no nacional que se encuentran en el mercado de trabajo de manera reglada.

Si nos basamos en la Encuesta de Población Activa del último trimestre de 2008, se estima un total de 3.665.900 ciudadanos de procedencia extranjera en activo. De ellos, 2.886.500 aparecen ocupadas y 779.400 en situación de desempleo. Todo ello establece una tasa de paro en la población extranjera del 21,26%, y una subida del casi 4% en el último trimestre. Si para el conjunto de la población la tasa de paro es muy alta, de 13,91%, para la población en activo de procedencia no española es mayor, 7,35 puntos por encima. Respecto al año anterior, para esa misma fecha, la tasa de paro ha aumentado en un 8,89%.

Según el INEM, sin embargo, las cifras de paro son muy diferentes (Tabla 4). Así, se registra un total de 410.960 personas desempleadas de origen extranjero, un 9,2% del total de personas extranjeras con permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2008. De ellas, 271.521 son hombres y 139.439 mujeres. Respecto al mes anterior, el paro se ha incrementado en 31.320 personas, esto es, un 8,25% de media, pero el incremento entre los hombres es mucho más fuerte (11,2% sobre el 2,93%). Comparando con el año anterior, para esa misma fecha, puede observarse un aumento de 198.996 personas de origen extranjero en paro, casi la mitad del número total registrado en diciembre de 2008. El incremento medio relativo que se ha dado en un año ha sido de casi un 94%, y, de nuevo, este aumento se percibe de manera mucho más acusada en el sector masculino que en el femenino, un 120,72% sobre un 56,77%, respectivamente.

No obstante, como hemos comentado más arriba, el volumen de trabajadores extranjeros sin contrato y, por tanto, no contemplados en las estadísticas, podría cambiar en gran medida estas cifras, sobre todo en lo referente al trabajo femenino, gran parte del cual se concentra en el trabajo doméstico y cuidados de terceras personas. De hecho, si comparamos ambas cifras, las proporcionadas por el INEM y por la EPA, podemos intuir cómo gran parte de esta diferencia puede deberse al número de personas trabajadoras extranjeras en la economía sumergida. Aunque no podría establecerse una valoración comparativa por el hecho de que las EPAs son estimaciones trimestrales

[115] Se ha llegado a plantear que la economía sumergida ha aumentado al mismo tiempo que el desempleo. Información disponible online el día 20-2-2009, en la página: http://www.finanzas.com/2008-10-15/52288_gestha-cifra-240000-millones-fraude.html.

y los datos del INEM son registros mensuales, puede hacernos pensar que existe una diferencia de 368.440 personas que no es explicable por la simple razón de que se traten de fuentes diferentes. Y aun tomando en consideración el error muestral de cualquier estimación estadística, el número de personas extranjeras trabajando en la economía sumergida (presumiblemente por falta de oportunidades en la economía reglada o por falta de regulación administrativa) podría acercarse a esta cifra. Pensemos, además que, por el hecho de que los datos del INEM son de diciembre, mientras que los de la EPA corresponden a todo un trimestre, la diferencia resultante estaría por debajo de la estimación real, ya que, como ha quedado demostrado anteriormente por la misma evolución del desempleo en 2008, si desglosáramos los datos de la EPA por mensualidades, diciembre recogería necesariamente un número mayor de desempleados que la media trimestral, con lo que la diferencia y, por tanto, el número aproximado de personas en la economía sumergida, sería algo superior.

Para seguir comentando cifras absolutas, hemos de centrarnos en los 410.960 desempleados registrados en la economía reglada por el Servicio Público Estatal de Empleo, aun a sabiendas del porcentaje que puede suponer esta cifra.

Al analizar por edades (tabla 4), como puede esperarse, la inmensa mayoría de las personas desempleadas de origen extranjero registradas tiene más de 25 años, 372.382. Aun así, no deja de ser una cifra significativa la de las personas desempleadas menores de 25 años, 38.578 personas, un 9,4% del total de desempleados extranjeros. Respecto al mes anterior, el paro se ha incrementado en un 8,81% en los mayores de 25 años y en un 3,13% en los menores de esa edad. En ambos casos, los hombres denotan un incremento superior al de las mujeres. Pero especialmente llama la atención en el grupo de mujeres menores de 25 años cómo el desempleo disminuye, aunque poco, unas 85 personas, respecto al mes anterior. Puede que se deba, de nuevo, a trabajos de tipo temporal y por obra y servicio que aumentan especialmente en el mes de diciembre. De todos modos, no es una tendencia significativa, puesto que respecto al año anterior, al igual que los demás grupos de edad y sexo, el desempleo de estas mujeres menores de 25 años ha aumentado en 5.116 personas. Para los hombres menores de 25, el paro ha aumentado en un año en 12.668 personas, un incremento del 108,31% respecto al incremento en fecha de diciembre de 2007. En total los menores de 25 años suponen 17.784 personas desempleadas más que a finales de 2007.

Los mayores de 25 años suman 181.212 personas más que en diciembre del año anterior, lo que supone un incremento relativo del casi 94,8%. De nuevo, los hombres destacan con clara diferencia, 135.835, sobre las mujeres de ese mismo grupo de edad, 45.377, siendo el incremento relativo de los hombres de este grupo el mayor de todos, un 122% respecto al año anterior.

TABLA 4

Evolución del paro registrado en la población extranjera por sexo y edad.

			DATOS ABSOLUTOS DIC-08	VARIACION NOV-08 ABSOLUTA	VARIACION NOV-08 RELATIVA	VARIACION DIC 2007-2008 ABSOLUTA	VARIACION DIC 2007-2008 RELATIVA
SEXO		HOMBRES	271.521	27.347	11,2	148.503	120,72
		MUJERES	139.439	3.973	2,93	50.493	56,77
		AMBOS SEXOS	410.960	31.320	8,25	198.996	93,88
EDAD		HOMBRES	24.364	1.255	5,43	12.668	108,31
	MAYORES 25 AÑOS	MUJERES	14.214	-85	-0,59	5.116	56,23
		AMBOS SEXOS	38.578	1.170	3,13	17.784	85,52
		HOMBRES	247.157	26.092	11,8	135.835	122,02
	MAYORES 25 AÑOS	MUJERES	125.225	4.058	3,35	45.377	56,83
		AMBOS SEXOS	372.382	30.150	8,81	181.212	94,79
TOTAL			**410.960**	**31.320**	**8,25**	**198.996**	**93,88**

Fuente: INEM.
Diciembre de 2008.
Datos consultados en diciembre de 2008.

Por sectores de actividad (tabla 5), destacan las personas desempleadas de origen no nacional en el sector servicios, 199.215. Muy cerca de ellas, en la construcción, están afectadas por el desempleo 124.875 trabajadores de origen no nacional. Le sigue con más distancia la industria, con 32.080 desempleados, y la agricultura, con 18.885 personas. Los trabajadores sin empleo anterior se posicionarían por delante del sector de la industria, ya que suponen 35.905 personas.

Porcentualmente, el sector servicios reúne al 48,5% del total de personas desempleadas de origen extranjero, casi la mitad del total, y la construcción al 30,4%. Entre ambos sectores se concentran más de las tres cuartas partes del desempleo de personas extranjeras registradas, concretamente, ambos suman el 78,9%. El 22,1% restante se reparte entre la industria (7,81%), la agricultura (4,6%) y los desempleados sin empelo anterior (8,74%) (Gráfico 3).

Respecto al mes anterior, el sector que más ha visto aumentar el desempleo de personas extranjeras es, con diferencia, el de la construcción, con 17.465 más, un incremento del 16,26%. En número le sigue el sector servicios, con un aumento de 11.120 personas paradas, un 5,91%. Porcentualmente, se sitúa en segundo lugar el sector industria, con un incremento del 14% en el último mes que se traduce en 3.965 personas. Por último, la agricultura registra un incremento de 563 parados, un 3% respecto al mes anterior.

En un año la evolución permite observar, en términos absolutos, un incremento del desempleo en el sector servicios de 83.623 personas. Le sigue construcción, con 71.820 desempleados. Y de nuevo, industria, 17.277 personas, y agricultura con un incremento de 9.496. Las personas activas y sin empleo anterior son 16.780 más que el año anterior. En términos relativos, llama la atención la construcción, industria y agricultura, que, en este mismo orden, aumentan en más de un 100% en el incremento anual de personas desempleadas de dichos sectores (Tabla 5 y gráfico 4).

TABLA 5

Evolución del paro registrado en la población extranjera por sector de actividad.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

		DATOS ABSOLUTO DIC-08	% SOBRE TOTAL SECTORES	VARIACIÓN NOV-08		VARIACION DIC 2007-2008	
				ABSOLUTA	RELATIVA	ABSOLUTA	RELATIVA
SECTORES	AGRICULTURA	18.885	4,60	563	3,07	9.496	101,14
	INDUSTRIA	32.080	7,81	3.965	14,1	17.277	116,71
	CONSTRUCCION	124.875	30,39	17.465	16,26	71.820	135,37
	SERVICIOS	199.215	48,48	11.120	5,91	83.623	72,34
	SIN EMPLEO ANTERIOR	35.905	8,74	-1.793	-4,76	16.780	87,74
TOTAL SECTORES		**410.960**	**100**	**31.320**	**8,25**	**198.996**	**93,88**

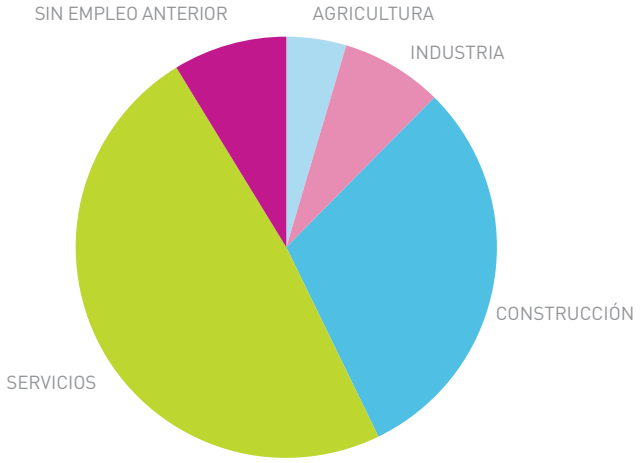


GRÁFICO 3

Proporción de personas de origen no nacional desempleadas y registradas por sector de actividad.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

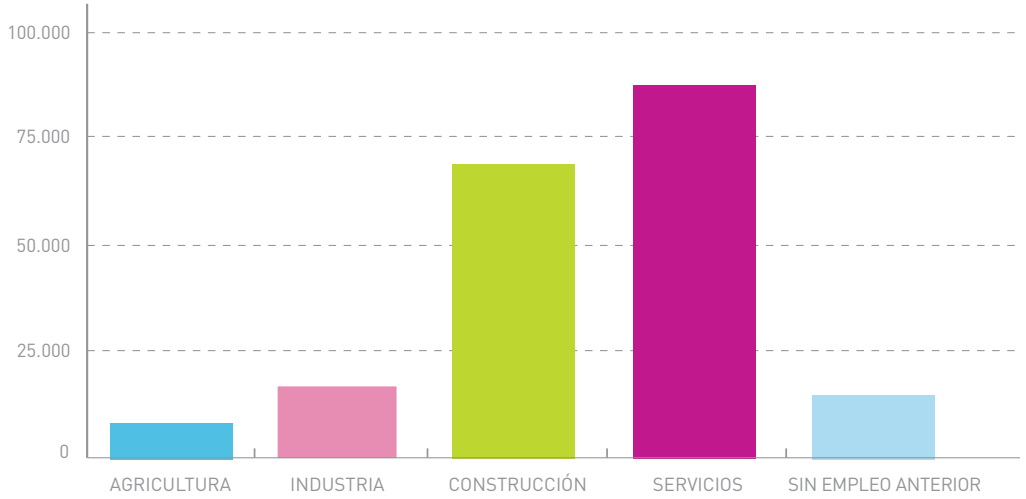


GRÁFICO 4

Incremento de personas desempleadas de origen no nacional por sectores en un año (2007¨2008).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

Como podemos comprobar, tanto el número de personas desempleadas de origen extranjero por sectores como el incremento, también por sectores, se corresponde en términos generales con la evolución para la población general, lo que denota, entre otras cosas, un paro estructural relacionado con los principales sectores de empleo. No obstante, como veremos más adelante, porcentualmente es más acusando en la población extranjera que en el conjunto de los desempleados nacionales. Además, el incremento de desempleados extranjeros tanto en construcción como en el sector servicios es más acusado que en el resto de los sectores y respecto a la población nacional, lo que deja ver, en parte, el peso de la población extranjera trabajadora en el mismo.

Si nos detenemos a analizar estas mismas personas por zonas de origen (tabla 6), comprobamos cómo de las 410.960 personas desempleadas, 120.361 procede de países de la Europa comunitaria, mientras que más de las dos terceras partes, 290.599 personas, son de origen extracomunitario. Nótese cómo en ambas agrupaciones de países los hombres suponen un mayor número de desempleados que las mujeres, 197.099 hombres sobre 93.500 mujeres en las personas

de origen extracomunitario, y 74.422 hombres sobre 45.939 mujeres para las personas comunitarias. Siendo así, también es notable la menor diferencia por sexo entre las personas de origen comunitario respecto de las extracomunitarias.

Cabe destacar que los hombres desempleados de procedencia extracomunitaria suponen el 72,6% del total, mientras que los comunitarios representan el 27,8%. Dicho de otro modo, casi dos de cada tres hombres desempleados de origen extranjero proceden de un país extracomunitario.

Respecto a las mujeres desempleadas, la diferencia no es tan pronunciada, aunque siguen siendo con diferencia las mujeres procedentes de países extracomunitarios las más afectadas por el paro, un 67% frente al 33% que suponen las comunitarias.

Si nos detenemos por grupos de edad, observamos cómo del total de los menores de 25 años, el 68% (12.282) proceden de países extracomunitarios mientras que los comunitarios suponen el 32% (26.296). La diferencia es aún mayor en los hombres de origen extracomunitario sobre las mujeres de este grupo de edad (un 69,8% sobre un 65,4% en cada caso).

Pero el grupo mayor de 25 años presenta aún mayores diferencias según la zona de origen que el anterior. Así, el 71% de los desempleados de este grupo de edad es de origen extracomunitario, mientras que el 29% son comunitarios. De nuevo, en este grupo la diferencia es mayor en los hombres (72,6%) que entre las mujeres (65,4%). Todo ello puede verse más fácilmente representado en el gráfico 5.

TABLA 6

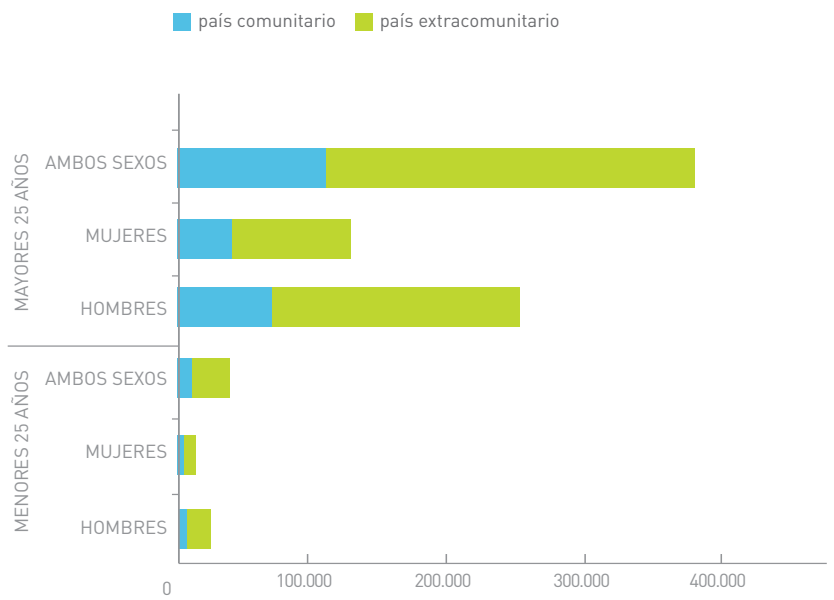
Evolución del paro registrado en la población extranjera según zona de origen, por sexo y edad.

				ZONA ORIGEN			
			DATOS ABSOLUTOS MES	PAÍS COMUNITARIO	PAÍS EXTRA-COMUNITARIO	% COMUNITARIOS/ TOTAL	% EXTRA-COMUNITARIOS/ TOTAL
SEXO		HOMBRES	271.521	74.422	197.099	27,41	72,59
		MUJERES	139.439	45.939	93.500	32,95	67,05
		AMBOS SEXOS	410.960	120.361	290.599	29,29	70,71
EDAD	MENORES 25 AÑOS	HOMBRES	24.364	7.363	17.001	30,22	69,78
		MUJERES	14.214	4.919	9.295	34,61	65,39
		AMBOS SEXOS	38.578	12.282	26.296	31,84	68,16
	MAYORES 25 AÑOS	HOMBRES	247.157	67.059	180.098	27,13	72,87
		MUJERES	125.225	41.020	84.205	32,76	67,24
		AMBOS SEXOS	372.382	108.079	264.303	29,02	70,98
TOTAL			**410.960**	**120.361**	**290.599**	**29,29**	**70,71**

Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

GRÁFICO 5

Paro registrado en la población extranjera según zona de origen, por sexo y edad.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

Al analizar el grupo de desempleados extranjeros por zona de origen y sector de actividad, comprobamos cómo tanto las personas desempleadas de origen comunitario como extracomunitario se encuentran, por este orden, en el sector servicios, construcción, industria y agricultura (Tabla 7).

Concretamente, las desempleadas de origen comunitario suponen 61.556 en el sector servicios, 32.117 en construcción, 10.014 en industria y 3.980 en agricultura. Las de origen extracomunitario, suponen en el sector servicios 137.659; en construcción, 92.758; en industria, 22.066; y en agricultura, 14.905. En ambos colectivos, asimismo, los desempleados sin empleo anterior se sitúan en tercer lugar, por delante de los sectores de industria y agricultura (12.694 desempleados comunitarios y 23.211 extracomunitarios).

Y, del mismo modo que existían variaciones porcentuales en cuanto a su distribución relativa por sexo y edad, también se dan diferencias por sectores, aunque no son demasiado significativas, puesto que en todos los casos los desempleados de origen extracomunitario rozan el 70% de media, sobre el 30% que suponen los desempleados comunitarios.

La mayor diferencia entre desempleados extracomunitarios respecto de los comunitarios se da en la agricultura, donde el 79% de los desempleados pertenece al primer grupo. En la construcción los desempleados extracomunitarios suponen el 74,2%, mientras que los comunitarios representan el 25,8%. En tercer lugar, en el sector servicios el 69% de los desempleados son de origen extracomunitario, y muy cerca de él, en industria el 68,8% pertenecen a esta misma zona de origen. Los desempleados sin empleo anterior están representados por personas de origen extracomunitario en un 64,6%.

Es importante tener presente la importancia de este porcentaje, en tanto que muestra, una vez más, la mayor vulnerabilidad y falta de cobertura de derechos básicos (entre ellos, el del empleo) de los ciudadanos de origen no comunitario frente a aquellos que sí pertenecen a países de la UE. Aunque sabemos que entre estos existen excepciones, como los ciudadanos de Rumanía y Bulgaria que, si bien se encuentran desde enero de 2009 en su pleno derecho como ciudadanos comunitarios, aun debe pasar un tiempo hasta que consigan normalizar su situación y llegar a una equidad de oportunidades real y demostrable entre los ciudadanos de la Comunidad Europea.

TABLA 7

Evolución del paro registrado en la población extranjera según zona de origen, por sector de actividad.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

			ZONA ORIGEN			
		DATOS ABSOLUTOS MES	PAÍS COMUNITARIO	PAÍS EXTRA-COMUNITARIO	% COMUNITARIOS/ TOTAL	% EXTRA-COMUNITARIOS/ TOTAL
SECTORES	AGRICULTURA	18.885	3.980	14.905	21,07	78,93
	INDUSTRIA	32.080	10.014	22.066	31,22	68,78
	CONSTRUCCION	124.875	32.117	92.758	25,72	74,28
	SERVICIOS	199.215	61.556	137.659	30,90	69,10
	SIN EMPLEO ANTERIOR	35.905	12.694	23.211	35,35	64,65
	TOTAL SECTORES	**410.960**	**120.361**	**290.599**	**29,29**	**70,71**

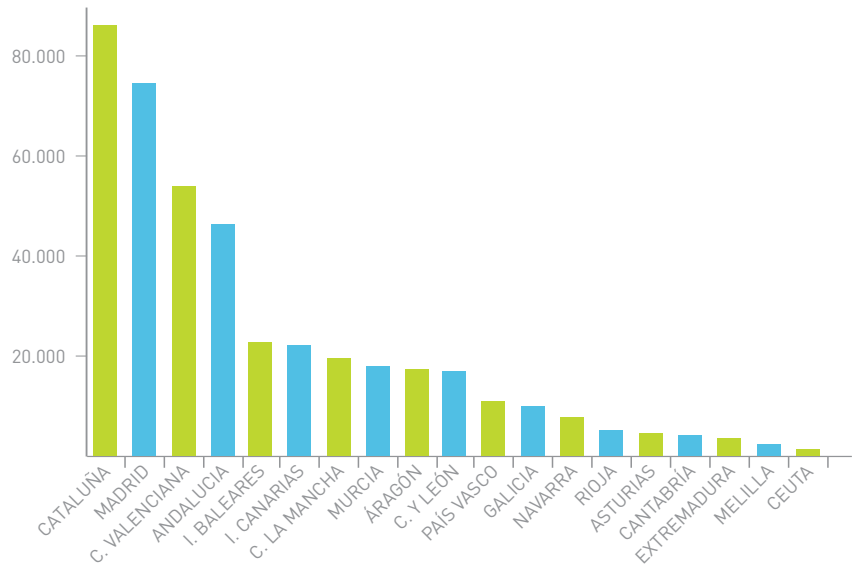
Si analizamos por Comunidades Autónomas el número de personas desempleadas de origen extranjero (gráfico 6), comprobamos cómo la Valenciana es la tercera Comunidad en número de activos extranjeros desempleados, 52.898 personas, tras Cataluña y Madrid, con 85.419 y 73.695 desempleados de origen no nacional, respectivamente. Tras la Comunidad Valenciana destaca Andalucía, con 45.200 personas extranjeras en paro y, sorprendentemente, comunidades como las Islas Baleares (21.994) y las Islas Canarias (21.071), territorialmente pequeñas pero con una alta densidad de población migrante. Por debajo de los 20.000 parados y en este orden se sitúan las comunidades de Castilla La Mancha, Murcia, Aragón, Castilla y León, y País Vasco. Y con menos de 10.000, también en orden descendente, las comunidades de Galicia, Navarra, La Rioja, Asturias, Cantabria, y Extremadura, seguidas de las ciudades Autónomas de Melilla y Ceuta, entre las que se da una diferencia muy pronunciada, casi el doble de desempleados en Melilla (1.628) de las registradas en Ceuta (870).

Como en casos anteriores para el conjunto del territorio nacional, tendríamos que tener una referencia aproximada de los trabajadores desempleados no registrados en estas fuentes y procedentes de la economía irregular. Presumiblemente habrá Comunidades donde se dé una mayor densidad de personas migrantes desempleadas en este sector sumergido, lo que podría provocar la variación de estas cifras y posiciones.

GRÁFICO 6

Paro registrado de personas extranjeras por Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.



Centrándonos en la Comunidad Valenciana (Tabla 8), en el mes de diciembre de 2008 se registran 52.898 personas desempleadas de origen extranjero, un 14,8% sobre el total de los 357.824 desempleados en toda la Comunidad.

Sobre el total de desempleados extranjeros a nivel nacional, los residentes en la Comunidad Valenciana suponen el 13%. Y si dividimos las personas por zonas de procedencia, las desempleadas en la Comunidad Valenciana de origen comunitario representan el 16% del total en España de ese conjunto de países, y las no comunitarias, el 12% del total nacional con la misma procedencia.

Respecto al mes anterior, el número de desempleados de origen extranjero en la Comunidad ha aumentado en 4.854 personas, lo que supone un incremento relativo del 10% durante ese mes. Respecto al año anterior, el paro en la población de origen extranjero se ha incrementado en un 97%, exactamente, 198.996 personas más que en diciembre de 2007.

Si bien es cierto que en toda la Comunidad ha aumentado el desempleo de manera notable en el último mes , el incremento relativo en la población de origen extranjero es mayor, un 10% frente al 7,46% en toda la Comunidad, el 7% para Alicante y Valencia, o el 9,6% para Castellón, la provincia con el incremento relativo de paro más alto en el último mes. Puede que no sea casual este mayor incremento en la provincia de Castellón, puesto que los sectores que han sufrido un impacto más fuerte debido a la situación económica han sido el de la construcción y la cerámica, ambos, sectores donde los trabajadores migrantes tienen una alta representación.

Si nos detenemos a diferenciar por zonas de origen, al igual que en el análisis nacional, la mayoría de los desempleados extranjeros residentes en la Comunidad Valenciana proceden de países no comunitarios, 34.008, sobre 18.890 de procedencia comunitaria.

Existe una diferencia menor entre desempleados comunitarios y no comunitarios en la Comunidad Valenciana que para el conjunto de España, algo que puede no resultar extraño dado el gran número de personas procedentes de países de la Unión Europea que residen en la Comunidad. Así, si para el conjunto nacional, destacan los desempleados extracomunitarios, representando el 71%, para la Comunidad Valenciana este colectivo sigue siendo mayoritario, pero en un porcentaje menor, un 64%. Del mismo modo, los desempleados de procedencia comunitaria (o en régimen comunitario) suponen un 36%, sobre un 29% a nivel nacional.

	DATOS DIC-08	VARIACIÓN NOV-08		VARIACIÓN DIC 2007-2008		ZONA ORIGEN			
		ABSOLUTA	RELATIVA	ABSOLUTA	RELATIVA	P COMUNITARIO	P. EXTRA COMUNITARIO	% COMUNITARIOS/ TOTAL	% EXTRA COMUNITARIOS/ TOTAL
C. VALENCIANA	52.898	4.854	10,1	26.050	97,03	18.890	34.008	35,71%	64,29%
TOTAL NACIONAL	410.960	31.320	8,25	198.996	93,88	120.361	290.599	29,29%	70,71%
C.VALENCIANA/ TOTAL NACIONAL	**0,13**	-	-	-	-	**0,16**	**0,12**	-	-

TABLA 8

Evolución del paro registrado en personas extranjeras en la Comunidad Valenciana y porcentaje sobre el total nacional de desempleados extranjeros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

[116] Consultar tabla en el apartado 3 de este mismo capitulo.

Analizando el paro de personas extranjeras residentes en la Comunidad Valenciana y provincias, nos detenemos por sectores para ver el impacto de cada uno de ellos en las diferentes regiones (Tabla 9). En términos generales, podemos comprobar cómo proporcionalmente las personas desempleadas de origen extranjero por sectores coinciden con el reparto del total de personas desempleadas en la Comunidad Valenciana.

Este dato vuelve a mostrar cómo la situación que vivimos en cuanto a desempleo está íntimamente relacionada con una crisis económica que afecta a unos sectores laborales más que a otros y que repercute en el conjunto de la población. Aun así, a lo largo del análisis vamos constatando cómo en los últimos meses el incremento en el desempleo es mayor para la población de origen extranjero, y especialmente para la que procede de zonas extracomunitarias.

Así, podemos comprobar en la tabla 9 cómo para el total de sectores, las personas de origen extranjero en paro suman 52.898 en toda la Comunidad, un 14,8% del total de desempleados a nivel autonómico.

Por provincias, Alicante destaca en número de desempleados extranjeros, con 23.310 personas registradas. En segundo lugar, se sitúa la de Valencia, con 19.322, y Castellón, en tercer lugar, con 10.266. Aun así, como sucederá en la mayoría de los sectores, es en Castellón donde porcentualmente los desempleados de origen extranjero están más representados sobre el total de las personas en paro, concretamente, representan un 27,1%. En Alicante representan el 15,5%, y en Valencia, el 11,4% de los desempleados es de origen no nacional.

El sector servicios es el que reúne a un mayor número de personas extranjeras en paro, 25.239, del mismo modo que ocurría a nivel de la población total en la Comunidad.

Por provincias, el sector servicios acusa un mayor número de desempleados extranjeros en Alicante, 10.979 personas, seguido de los residentes en Valencia, 10.228 personas, y con mayor distancia, Castellón, que registra 4.032 desempleados registrados. Pese a ello, para el total de desempleados del sector, la provincia que más desempleados acusa no es Alicante, sino Valencia, con 100.758, dejando a esta otra en segundo lugar, con 75.482 personas. Porcentualmente, sobre el total de desempleados en este sector en la Comunidad Valenciana, los extranjeros representan casi el 13%.

El sector de la construcción se sitúa en segundo lugar en número de desempleados extranjeros en la Comunidad Valenciana, 17.738 personas, lo que representa casi un 26% del total de desempleados en el sector a nivel autonómico. Ello quiere decir que una de cada cuatro personas desempleadas en la construcción en la Comunidad Valenciana es de procedencia extranjera, quedando así sobrerrepresentados los parados extranjeros en el sector sobre su proporción en el conjunto de la población activa Valenciana.

Por provincias, la que registra un mayor número de desempleados de origen extranjero en el sector es Alicante, con 8.425 personas, seguida de Valencia, con 5.256, y Castellón, con 4.057. Como puede comprobarse, para el total de desempleados del sector de toda la Comunidad se establece el mismo orden entre provincias, Alicante y Valencia, aunque muy igualadas, con 30.467 y 29.361 respectivamente, y con mayor distancia Castellón, con 8.792 desempleados registrados.

No obstante, al analizar la distribución relativa de los desempleados extranjeros sobre el total de desempleados en ese sector en cada provincia, destaca Castellón, donde el 46% son desempleados de origen extranjero. En Alicante, el 27,7% de los desempleados en el sector son de procedencia no nacional, y en Valencia, este grupo representa el 17,9% del total de desempleados en construcción. Es destacable, de nuevo, la sobrerrepresentación de los trabajadores desempleados extranjeros en este sector, que sobre la población total supone un 16%. Ante casos como éste especialmente puede decirse que la crisis económica y la reducción de personal no afecta por igual a todos los ciudadanos, demostrándose la vulnerabilidad de los trabajadores no nacionales ante un momento de destrucción de empleo como el que se presenta.

En el sector de la industria el desempleo afecta a 4.662 personas extranjeras, lo que sobre el total de desempleados en el sector a nivel autonómico supone un 6,9%. Es el sector donde los desempleados extranjeros están porcentualmente menos representados, si bien, como acabamos de ver, en términos absolutos ocupan el tercer lugar. Aunque muy igualados por provincias, Valencia es la que registra un mayor número de desempleados extranjeros, 1.894, seguida de Alicante, con 1.458, y Castellón, con 1.310 personas.

Sobre el total de parados en el sector, las provincias guardan este mismo orden, aunque Castellón se aleja mucho de las cifras de desempleo para Valencia y Alicante, siendo aquélla de 8.053, mientras que las anteriores, respectivamente, suponen 32.138 y 27.557 desempleados.

No obstante, en términos proporcionales, del mismo modo que ocurría en la construcción, Castellón es la provincia con una mayor representación de desempleados de origen extranjero en el sector de la industria, un 16,3%, sobre el 6,9% de Valencia y el 4,5% de Alicante.

En agricultura, los desempleados registrados de origen extranjeros son 1.905 personas. Sobre un total de 6.873 desempleados en el sector para toda la Comunidad Valenciana, los primeros (desempleados extranjeros) suponen un 27,7% del desempleo en el sector. De este modo, los desempleados extranjeros están porcentualmente más representados en el sector de la agricultura que en ningún otro, incluso por encima de la construcción, donde como acabamos de ver, suponían casi un 26%.

Por provincias, Alicante destaca con 852 desempleados. Tras ella, Valencia, con 747, y Castellón, con 306 desempleados registrados. Sobre el total de desempleados en el sector en cada provincia, de nuevo es Castellón en la que los desempleados extranjeros están más representados, un 35,1%, pese a que en números absolutos es la última provincia. Le sigue en porcentaje Alicante, con un 30,9%, y Valencia, donde los desempleados extranjeros suponen el 23% del total del paro en el sector.

Los desempleados sin un empleo anterior de origen extranjero suponen 3.354 personas en toda la Comunidad, un 17% del total de desempleados de esta categoría a nivel autonómico. Porcentualmente este grupo de desempleados extranjeros se situaría en el tercer lugar de importancia, tras agricultura y construcción. En términos absolutos ocupa el cuarto lugar, por delante de los desempleados en el sector de la agricultura.

De ellos, 1.596 residen en Alicante, 1.197 en Valencia y 561 en Castellón. Porcentualmente, de nuevo, es en Castellón donde los desempleados sin empleo anterior están más representados sobre la población total, un 38,4%. En Alicante los desempleados extranjeros suponen el 16,4% de este sector, y en Valencia, el 14,2%.

TABLA 9

Paro registrado en personas extranjeras según sectores de actividad en la Comunidad Valenciana y provincias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en enero de 2009.

SERVICIOS

	PARO TOTAL	PARO EXTRANJEROS	% PARO EXTRANJEROS/PARO TOTAL
ALICANTE	75.482	10.979	14,55
CASTELLÓN	18.679	4.032	21,59
VALENCIA	100.758	10.228	10,15
C. VALENCIANA	**194.919**	**25.239**	**12,95**

CONSTRUCCIÓN

	PARO TOTAL	PARO EXTRANJEROS	% PARO EXTRANJEROS/PARO TOTAL
ALICANTE	30.467	8.425	27,65
CASTELLÓN	8.792	4.057	46,14
VALENCIA	29.361	5.256	17,90
C. VALENCIANA	**68.620**	**17.738**	**25,85**

INDUSTRIA

	PARO TOTAL	PARO EXTRANJEROS	% PARO EXTRANJEROS/PARO TOTAL
ALICANTE	32.138	1.458	4,54
CASTELLÓN	8.053	1.310	16,27
VALENCIA	27.557	1.894	6,87
C. VALENCIANA	**67.748**	**4.662**	**6,88**

AGRICULTURA

	PARO TOTAL	PARO EXTRANJEROS	% PARO EXTRANJEROS/PARO TOTAL
ALICANTE	2.758	852	30,89
CASTELLÓN	872	306	35,09
VALENCIA	3.243	747	23,03
C. VALENCIANA	**6.873**	**1.905**	**27,72**

SIN EMPLEO ANTERIOR

	PARO TOTAL	PARO EXTRANJEROS	% PARO EXTRANJEROS/PARO TOTAL
ALICANTE	9.763	1.596	16,35
CASTELLÓN	1.463	561	38,35
VALENCIA	8.438	1.197	14,19
C. VALENCIANA	**19.664**	**3.354**	**17,06**

TOTAL SECTORES

	PARO TOTAL	PARO EXTRANJEROS	% PARO EXTRANJEROS/PARO TOTAL
ALICANTE	150.608	23.310	15,48
CASTELLÓN	37.859	10.266	27,12
VALENCIA	169.357	19.322	11,41
C. VALENCIANA	**357.824**	**52.898**	**14,78**

Así, podemos resaltar cómo en número destacan los desempleados no nacionales registrados en los sectores de servicios y construcción, mientras que porcentualmente llaman la atención los vinculados agricultura y construcción, ambos con porcentajes superiores a 25% del total de desempleados en dichos sectores.

Por provincias, destaca cómo Castellón en todos los sectores muestra una mayor proporción de desempleados extranjeros sobre el total de desempleados que las provincias de Alicante y Valencia, quienes se sitúan en segundo y tercer lugar, respectivamente, en todos los casos excepto en el sector industria, donde invierten sus pesos. Dicho de otro modo, en todos los casos de la Comunidad Valenciana se demuestra cómo el paro afecta de forma más acusada a la población extranjera que a la nacional, pero de forma especial queda evidenciada esta diferencia en la provincia de Castellón. Todo ello, además, sin contar, de nuevo, con el número de personas desempleadas que han estado trabajando en la economía irregular.

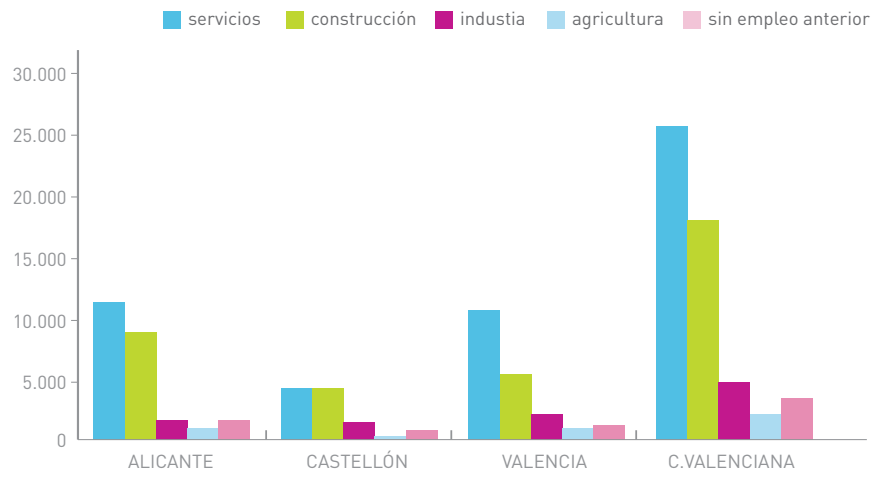


GRÁFICO 7

Paro registrado en personas extranjeras según sectores de actividad en la Comunidad Valenciana y provincias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en enero de 2009.

Dejando los datos de desempleo registrados, es interesante, del mismo modo, complementar la perspectiva obtenida hasta el momento con la información que nos proporcionan otras fuentes, como los de la afiliación a la Seguridad Social en alta laboral.

En la Comunidad Valenciana, como puede comprobarse en la tabla 10, el total de afiliados extranjeros ha disminuido desde junio de 2007 a noviembre de 2008 en 20.879 personas, pasando de 242.664 en 2007 a 222.785 en 2008. Si hacemos una comparación interanual de noviembre a noviembre de ambos años, el descenso es aún mayor, 24.045 trabajadores menos de procedencia no nacional.

El mayor número de afiliados extranjeros se registra en la provincia de Valencia, 104.742 trabajadores. Alicante es la segunda con mayor número de trabajadores afiliados extranjeros, 91.463. Y en tercer lugar, Castellón, con 37.465 afiliados. Valencia es la única provincia cuya evolución media ha sido creciente respecto de 2007, 1.187 personas afiliadas más. En Alicante y Castellón, sin embargo, la evolución anual ha sido negativa, principalmente en la primera, con 4.058 bajas en la afiliación y 1.201 bajas en la segunda.

Si nos paramos a ver la evolución (gráfico 8), podemos comprobar para el conjunto de la Comunidad que desde la segunda mitad de 2007 el decrecimiento de afiliados empieza a notarse. De junio a septiembre se muestra una evolución negativa, mientras que desde ese mes hasta noviembre aumenta el número de afiliaciones significativamente, más de 16.800 personas. Puede que, de nuevo, en estas fechas aumenten las afiliaciones como consecuencias de campañas agrícolas como las de la uva y la naranja, así como a otro tipo de trabajos temporales.

A partir de diciembre y para todo 2008 la evolución es decreciente, a excepción del mes de mayo durante el que se recuperan unas 1.170 personas. Con esta salvedad, lo que resta

de 2008 es un descenso de afiliados que, desde esa misma fecha y hasta el mes de noviembre, suponen una baja de 17.376 trabajadores.

Por provincias, destaca Valencia, donde el valor medio de afiliación es mayor que en el segundo trimestre de 2007, dando como resultado medio un crecimiento aparente en el número de altas debido, sobre todo, al crecimiento de afiliados que se registra en la segunda mitad de 2007. No obstante, la evolución durante todo 2008 y hasta el mes de noviembre es decreciente, pasando así de 108.748 afiliados en enero de 2008 a 103.388 afiliados de origen extranjero en noviembre de 2008. Un descenso de 5.360 personas.

Tanto en Alicante como en Castellón la evolución decreciente es mucho más lineal y progresiva desde mediados de 2007, con la salvedad del mes de septiembre en Alicante y los de octubre y noviembre para Castellón, donde se percibe un leve crecimiento que no va a ser significativo en tanto que vuelve a descender en los meses posteriores. Más aún, en la provincia de Alicante se pasa de 99.013 afiliados en el mes de junio de 2007 a 84.369 en el mes de noviembre de 2008. Y sólo en 2008 la afiliación en esta misma provincia ha descendido en 7.216 personas, casi 2.000 más que en la provincia de Valencia. En Castellón, desde enero de 2008 se ha pasado de 39.956 afiliados de procedencia no nacional a 35.028 en el mes de noviembre, 4.453 bajas en ese período.

Pese a que en absolutos la de Castellón sea la provincia con menos bajas, porcentualmente es donde mayor importancia tiene, ya que suponen un 11.3% de los afiliados a enero de ese mismo año. Alicante se situaría en segundo lugar, con una baja del 7.9% desde esa misma fecha, y Valencia se sitúa en último lugar, pese a ser la mayoritaria en bajas absolutas, con un 4.9% menos de afiliados respecto de enero de 2008. Como vemos, ocupan porcentualmente la misma importancia que para el desempleo de este grupo de población extranjera.

De nuevo se corrobora el comportamiento de cada provincia respecto a los trabajadores de procedencia no nacional, así como el decrecimiento laboral que podía empezar a notarse desde 2007.

TABLA 10

Evolución de los afiliados de procedencia no española a la Seguridad Social en alta laboral en la Comunidad Valenciana y provincias.

AÑOS MEDIA	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA	C. VALENCIANA
2007				
JUN	99.013	39.956	104.695	**243.664**
JUL	98.460	39.134	101.497	**239.091**
AGO	94.944	37.542	97.525	**230.011**
SEP	96.009	38.729	102.869	**237.607**
OCT	95.044	39.779	106.784	**241.607**
NOV	95.139	40.956	110.735	**246.830**
DIC	92.132	39.561	108.483	**240.176**
2008				
ENE	91.585	39.481	108.748	**239.814**
FEB	91.924	39.306	107.990	**239.220**
MAR	93.152	39.148	107.401	**239.701**
ABR	93.358	38.766	106.804	**238.928**
MAY	94.783	38.593	106.785	**240.161**
JUN	94.849	38.356	105.196	**238.401**
JUL	94.351	37.876	103.545	**235.772**
AGO	92.107	36.314	100.384	**228.805**
SEP	88.886	34.493	100.020	**223.399**
OCT	86.730	35.081	101.898	**223.709**
NOV	84.369	35.028	103.388	**222.785**

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

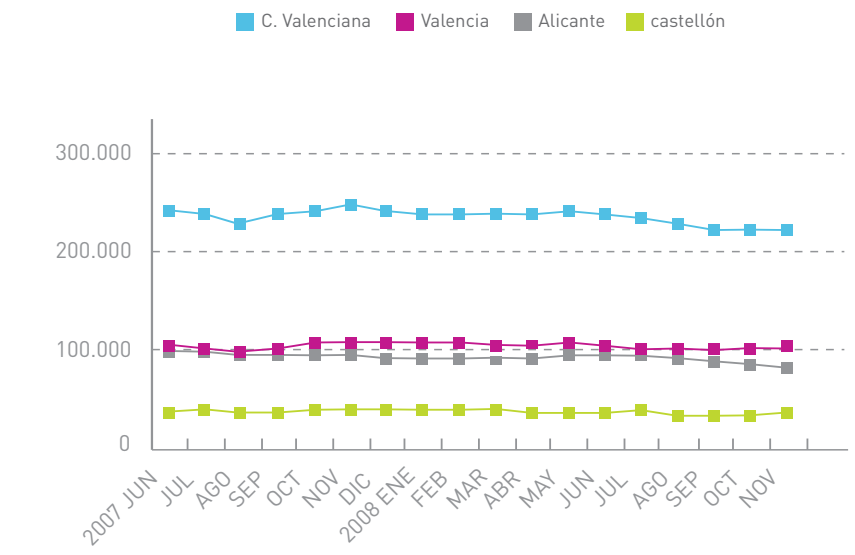


GRÁFICO 8

Evolución de los afiliados de procedencia no española a la Seguridad Social en alta laboral en la Comunidad Valenciana y provincias.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

Aunque no tenemos datos de las mismas fechas, podemos observar cómo el descenso en el número de afiliados en noviembre de 2008 es de 24.045, mientras que el número de parados de origen extranjero llega en diciembre del mismo año a 52.898 parados en la Comunidad Valenciana. Puede suponerse, pues, que aunque la tendencia en el número de afiliaciones haya descendido en un mes, el número de desempleados sea mayor que el descenso de afiliaciones, lo que deja entender que, pese al desempleo registrado, puede que existan, paralelamente, ocupaciones temporales para los trabajadores en general y concretamente para los de procedencia extranjera. Lo analizaremos más adelante.

Siguiendo con las afiliaciones, si nos detenemos por ramas de actividad (tabla 11), observamos cómo para el total de trabajadores de procedencia no nacional la mayoría está afiliado al sector de la construcción, 38.181. En segundo lugar, destacan los afiliados a la hostelería, 35.481 personas. Y muy cerca de ellos los afiliados al comercio y la reparación del motor, 34.040. En estas tres ramas de actividad se concentra más del 60% de los afiliados extranjeros en alta laboral, suponiendo, respectivamente, el 20,4%, 19,9% y 19% (Gráfico 9).

En una proporción más baja, pero, del mismo modo, importante, se sitúan los 22.325 afiliados a actividades inmobiliarias y servicios empresariales, un 12.5% del total de afiliaciones. Los trabajadores afiliados a la industria manufacturera suponen 18.587 personas, esto es, un 10,4%. Y con poco menos de 10.000 afiliados (9.728), un 5,4% del total, se sitúan los trabajadores del transporte, almacenamiento y comunicaciones.

En otras actividades sociales y servicios personales se concentran 7.502 personas afiliadas de origen no nacional, un 4,2% del total. Y en educación, 3.525 personas, casi un 2%.

Cerca de los mil trabajadores suponen los de Administración Pública, defensa y Seguridad Social, 1.169 afiliados en alta laboral, así como los 1.055 afiliados a intermediación financiera (ambos con menos del 1% sobre el total).

En proporciones menos significativas aún, lejos ya de los 1.000 afiliados, se encuentran los 390 trabajadores de hogares que emplean personal doméstico; los 186 afiliados a las industrias extractivas; los 131 afiliados a la producción de energía; los 39 de organismos territoriales o los 8 afiliados a la pesca.

De nuevo, hemos de tener en cuenta la necesaria relatividad de los datos en algunos sectores como el del empleo doméstico, que aglutina a una gran parte de mujeres trabajadoras migrantes sin alta en Seguridad Social ni contratación reglada en la mayoría de los casos, por tanto, no contempladas en estas cifras.

Si analizamos estas mismas personas afiliadas según el tipo de régimen, general o

autónomo, comprobamos cómo en todos los casos los autónomos son minoría ante los afiliados en régimen general. No obstante, es un número importante, 33.837 personas, y en algunas ramas de actividad su presencia es significativa.

En primer lugar, en los sectores mayoritarios, como construcción, donde los afiliados autónomos son 8.078 personas; comercio, 7.811 personas u hostelería, 6.729 afiliados. Tras ellos, destaca en cuarto lugar los afiliados a actividades inmobiliarias y servicios empresariales, 4.608 personas; los vinculados al transporte, 1.734 personas; los trabajadores de servicios personales, 1.519; y los afiliados a la industria manufacturera, 1.303.

Aun con algunas variaciones, podemos observar cómo la proporción de trabajadores afiliados al régimen de autónomos se distribuyen de manera similar a los de régimen general, sobre todo en lo referido a los grupo de afiliados mayoritarios.

Con menor significatividad, se sitúan los afiliados a las actividades sanitarias y de servicios sociales (679); a agricultura, caza y selvicultura (632); educación (464) o intermediación financiera (264), entre otros.

Del mismo modo, sobre el total de afiliados autónomos, los de origen no nacional suponen un porcentaje importante en algunas ramas de actividad. Así, en construcción el 23,9% de todos los afiliados en régimen autónomo son trabajadores extranjeros. En comercio y reparación, el 23%, y en hostelería el 20%.

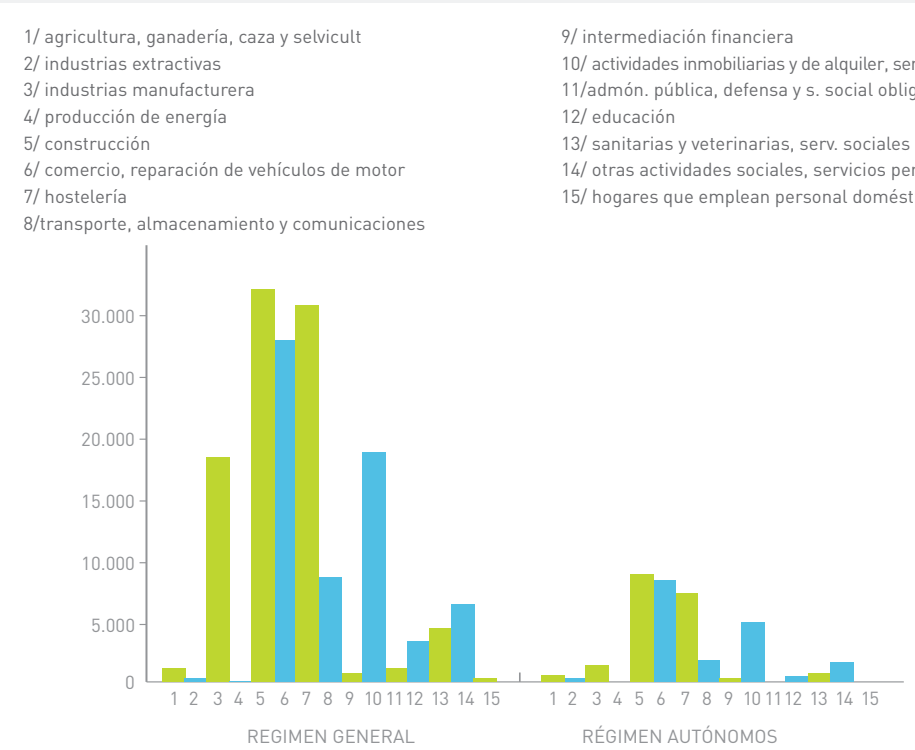
En actividades inmobiliarias y servicios empresariales son el 13,6% del total de los autónomos afiliados en esa actividad, y en transporte, el 5,1%. En el resto de actividades, exceptuando el servicio doméstico, con un 4,5%, se alejan del 5%.

Por su parte, sobre el total de trabajadores en régimen general, los de procedencia no nacional destacan de nuevo en construcción, hostelería y comercio, siendo el 20,8%, 19,9% y 18,1% del total de los trabajadores de esos sectores, en este mismo orden.

En torno al 12% del total de afiliados en régimen general se sitúan los trabajadores de actividades inmobiliarias y servicios empresariales (12.2%) y de la industria manufacturera (11.9%).En transporte suponen el 5,5% y en servicio doméstico el 4,1%. En el resto de actividades no superan el 4%.

GRÁFICO 9

Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en la Comunidad Valenciana por ramas de actividad y tipo de régimen.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de INEM de noviembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

Si nos fijamos en el Régimen General, podemos observar cómo la mayoría de los afiliados extranjeros procede de países no comunitarios (86.259 sobre 58.758), salvo excepciones como la pesca, donde son minoritarios y aparecen en la misma medida, así como en transporte, intermediación financiera, educación u organismos extraterritoriales. Sin embargo, si nos fijamos en los trabajadores extranjeros afiliados al Régimen de Autónomos, percibimos lo contrario: la mayoría proceden de países comunitarios (22.283 sobre 11.554).

Las excepciones a lo comentado sólo se encuentran en Comercio y reparación, y de forma muy poco significativa, en Administración Pública y Seguridad Social.

Este mayor porcentaje de trabajadores comunitarios en el Régimen de Autónomos puede estar relacionado, en primer lugar, con los dos años de moratoria en que rumanos y búlgaros no podían trabajar como asalariados y con la única salida que han tenido en este período, del trabajo por cuenta propia, además del de la economía irregular, en caso de no poder hacer frente a una inversión en este tipo de iniciativas. Asimismo, es obvio también que los trabajadores extracomunitarios tienen menos oportunidades de invertir en trabajos por cuenta propia, excepto aquéllos que ya llevan un tiempo en España y sus condiciones de estabilidad laboral y económica van mejorando.

TABLA 11

Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en la Comunidad Valenciana por ramas de actividad, tipo de régimen y zona de origen.

	REGIMEN GENERAL				RÉGIMEN ESPECIAL AUTÓNOMOS				
	UE	NO UE	TOTAL	% REG GENERAL	UE	NO UE	TOTAL	% REG /AUTÓNOMOS	TOTAL
AGRICULTURA, GANADERÍA CAZA Y SELVICULT	433	669	1.103	0,76%	554	78	632	1,87%	**1.735**
PESCA	4	4	8	0,01%	0	0	0	0,00%	**8**
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	81	101	182	0,13%	4	0	4	0,01%	**186**
INDUSTRIA MANUFACTURERA	6.975	10.310	17.284	11,92%	764	539	1.303	3,85%	**18.587**
PRODUCCIÓN DE ENERGÍA	61	62	123	0,09%	6	2	8	0,02%	**131**
CONSTRUCCIÓN	10.476	19.626	30.103	20,76%	6.537	1.541	8.078	23,87%	**38.181**
COMERCIO, REPARACIÓN, DE VEHICULOS DE MOTOR	10.517	15.712	26.229	18,09%	3.649	4.163	7.811	23,09%	**34.040**
HOSTELERÍA	11.256	17.496	28.752	19,83%	3.990	2.739	6.729	19,89%	**35.481**
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, Y COMUNICACIONES	4.548	3.445	7.994	5,51%	1.157	577	1.734	5,12%	**9.728**
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	549	263	812	0,56%	186	57	243	0,72%	**1.055**
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER, SERV.EMPRESARIALES	6.854	10.863	17.717	12,22%	3.591	1.017	4.608	13,62%	**22.325**
ADMÓN.PÚBLICA, DEFENSA Y S.SOCIAL OBLIGATORIA	453	714	1.167	0,80%	0	2	2	0,01%	**1.169**
EDUCACION	2.148	913	3.061	2,11%	379	85	464	1,37%	**3.525**
SANITARIAS Y VETERINARIAS, SERV.SOCIALES	1.708	2.386	4.094	2,82%	481	197	679	2,01%	**4.773**
OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES, SERVICIOS PERSONALES	2.511	3.472	5.983	4,13%	963	556	1.519	4,49%	**7.502**
HOGARES QUE EMPLEAN PERSONAL DOMÉSTICO	162	204	367	0,25%	23	0	23	0,07%	**390**
ORGANISMOS EXTRATERRITORIALES2	1	18	39	0,03%	0	0	0	0,00%	**39**
ACTIVIDADES NO CLASIFICABLES	0	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	**0**
TOTAL	**58.758**	**86.259**	**145.017**	**100,00%**	**22.283**	**11.554**	**33.837**	**100,00%**	**178.854**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de INEM de noviembre de 2008. Datos disponibles en diciembre de 2008.

Por países y tipo de procedencia, vemos cómo pese a proceder los datos de la misma fuente, INEM, los números de personas por tipo de actividad y tipo de régimen no coinciden (178.854 afiliados por ramas de actividad versus 224.195 por tipo de régimen), probablemente debido a que no se detalla la totalidad de ramas de actividad existentes, sino sólo las principales y más representativas para la población estudiada. No obstante, sí que coinciden las cifras totales de afiliaciones tanto de régimen general como de autónomos. Así, con la información disponible y aun conscientes de estos desfases, pasaremos a analizar la información disponible en la tabla 12.

De nuevo, para el total de afiliados de procedencia no nacional, vemos cómo la mayoría proceden de países no comunitarios, 130.634, mientras que los comunitarios suponen 93.561 afiliados. Los primeros, además, se concentran en un menor número de países de origen que los comunitarios. Por tipo de régimen, los afiliados de procedencia no comunitaria son mayoritarios en el régimen general y en el mar, pero no en el de autónomos, ni en el agrario, ni en el del hogar.

Así, la mayoría de los trabajadores de procedencia extracomunitaria, 86.259, están afiliados al régimen general. Le siguen los afiliados al régimen agrario, 21.891 personas. En tercer lugar aparecen los de régimen autónomo, como ya hemos visto, 11.554 afiliados, y muy cerca de ellos los trabajadores del hogar, 10.452. Los afiliados al régimen del mar son minoritarios, 478, y en el carbón no aparece ninguna persona afiliada de procedencia extracomunitaria (Gráfico 10).

De ellos, la gran mayoría procede de Ecuador (25.219), Marruecos (23.547) y Colombia (17.543). En menor medida, de China (7.111), Argentina (6785), Ucrania (5.944) y Bolivia (5.461). Por debajo de los 5.000, los procedentes de Argelia (4.572), Pakistán (2.941) y Federación rusa (2.754). Nótese que el resto de países suman un total de 28.758 afiliados, superando con mucho el primero de los grupos destacados, lo que da señal de una gran cantidad de países con poca representación en número, pero aportando una gran diversidad al conjunto de los trabajadores procedentes de los países desglosados.

En el régimen general, se mantienen más o menos este orden por procedencias, sólo los afiliados procedentes de Colombia destacan por delante de los de Marruecos, los argentinos son más numerosos que los afiliados procedentes de Ucrania y China, y los rusos se sitúan en número por delante de los de Pakistán.

En el régimen de autónomos, destacan los trabajadores procedentes de China (3.040), junto con los de Marruecos (1.490), y los procedentes de otros países (2.958). Algo más de 800 afiliados suponen los procedentes de Argentina, Colombia y Ecuador. Y el resto de procedencia de los trabajadores afiliados se sitúa por debajo de esta cifra.

Sobre el régimen agrario, destacan los afiliados de origen marroquí, 8.728, seguidos de los de Ecuador, 5.088. Y en un número también importante aparecen los afiliados originarios de Argelia (1.385) y Pakistán (1.011). Por debajo de los 1.000 afiliados a este régimen se encuentran los trabajadores de Ucrania, Bolivia y Colombia, en ese mismo orden. El resto de personas procedentes de otros países no superan los 500 en este régimen.

Los trabajadores afiliados al mar son, junto con los del carbón -donde no aparece ninguna persona afiliada-, el grupo menos numeroso. Sólo el grupo procedente de Marruecos, con 253 trabajadores supera los 100 afiliados.

En el régimen del hogar, destacan claramente los afiliados de procedencia sudamericana, especialmente los provenientes de Ecuador (2.722), Colombia (2.523), y Bolivia (1.190). En menor medida, los procedentes de Ucrania y Marruecos, cerca de los 700. Y el resto de afiliados de otra nacionalidad son menos de 500 por país de origen.

Respecto a los afiliados que proceden de países comunitarios, la mayoría son de origen rumano 34.936. A ellos les siguen los originarios de Reino Unido, 11.963, Bulgaria, 8.879 e Italia, 8.248. Cerca de los 5.000 se sitúan los trabajadores alemanes (5.177) y franceses (5.114),

y en menor número los que proceden de Lituania (3.753), Polonia (3.605), Portugal (2.669) y Países Bajos (2.515).

Por debajo de los 1.000 afiliados se encuentran los afiliados de origen húngaro (869), checo (790), eslovaco (687), letón (615), sueco (603) e irlandés (577). Y con menos de 500, en este mismo orden, los trabajadores comunitarios afiliados proceden de Austria, Dinamarca, Grecia y Finlandia. Por debajo de los 100 afiliados, los trabajadores de Eslovenia, Estonia, Luxemburgo, Malta y Chipre.

En el régimen general, destacan, del mismo modo que para el total, los procedentes de Rumanía (22.510). Y, aunque con distancia respecto de este grupo, los afiliados de Reino Unido (6728), Italia (6195), Bulgaria (5897). Le siguen los afiliados procedentes de Francia (3539) y Alemania (3033), Polonia (2354) y Portugal (2124), Lituania (1523) y Países Bajos (1.305).

El resto de los afiliados proceden de países cuya representación no supera los 1.000 afiliados, como es el caso de Bélgica (965), Eslovaquia, República Checa, Hungría, o Irlanda.

En el régimen de autónomos, de nuevo, destacan los afiliados de Rumanía y Reino Unido, aunque con menos diferencias en número (6.578 y 5.188, respectivamente). Siguen los afiliados alemanes (2.074), italianos (1.947), franceses (1.461), búlgaros (1.277) y neerlandeses (1.178). Por debajo de los 1.000, destacan los afiliados belgas (617), y el resto proceden de países con menos de 400 afiliados.

En el régimen agrario, destacan, de nuevo los afiliados rumanos, 3.898 personas. Tras ellos, los procedentes de Lituania (2.044) y Bulgaria (1.364). Los trabajadores polacos suponen 806 afiliaciones, y del resto de países se registran menos de 500.

En el régimen del mar ningún grupo supera los 25 afiliados, y en el del carbón no aparece ninguna afiliación de procedencia comunitaria.

En el régimen del hogar, sólo superan los 1.000 afiliados los procedentes de Rumanía, con 1.930 personas. En segundo lugar los búlgaros, con 374 afiliados, y tras ellos en ningún caso se superan las 100 afiliaciones.

Sobre lo comentado, llama la atención cómo los trabajadores comunitarios recientemente incorporados como el caso de los trabajadores rumanos son el principal grupo en el régimen autónomo, por delante incluso de trabajadores comunitarios tradicionales en España, como los ingleses, alemanes o italianos. Los procedentes de Bulgaria, si bien son menos numerosos, alcanzan lugares destacados al compararlos con los trabajadores procedentes de otros países comunitarios, situándose, de este modo, en casi todos los casos, en posiciones superiores al quinto lugar.

También es destacable el modo en que se constata la segmentación de los tipos de empleo por nacionalidades de los trabajadores, como puede comprobarse en el caso de los trabajadores rumanos, marroquíes, o procedentes de América Latina.

TABLA 12

Afiliados extranjeros por procedencia y tipo de régimen en la Comunidad Valenciana

PAÍSES	GENERAL	AUTÓNOMOS	AGRARIO	MAR	CARBÓN	HOGAR	TOTAL
UE							
ALEMANIA	3.033	2.074	36	2	0	31	5.177
AUSTRIA	144	119	2	0	0	2	267
BÉLGICA	965	617	11	1	0	5	1.600
BULGARIA	5.857	1.277	1.364	6	0	374	8.879
CHIPRE	5	1	0	0	0	0	6
DINÁMICA	118	99	3	0	0	0	220
ESLOVAQUIA	461	59	161	0	0	5	687
ESLOVENIA	62	14	8	0	0	1	84
ESTONIA	44	7	16	0	0	0	68
FINLANDIA	75	47	2	0	0	0	124
FRANCIA	3.539	1.461	84	4	0	25	5.114
GRECIA	108	32	20	0	0	0	160
HUNGRÍA	372	103	385	0	0	9	869
IRLANDA	349	227	0	1	0	0	577
ITALIA	6.195	1.947	61	13	0	33	8.248
LETONIA	160	22	430	0	0	3	615
LITUANIA	1.523	156	2.044	4	0	27	3.753
LUXEMBURGO	12	7	0	0	0	0	19
MALTA	6	1	9	0	0	0	16
PAISES BAJOS	1.305	1.178	19	3	0	10	2.515
POLONIA	2.354	383	806	1	0	61	3.605
PORTUGAL	2.124	351	155	10	0	29	2.669
REINO UNIDO	6.728	5.188	24	1	0	22	11.963
REPÚBLICA CHECA	378	66	339	2	0	6	790
RUMANÍA	22.510	6.578	3.898	21	0	1.930	34.936
SUECIA	331	270	1	0	0	1	603
TOTAL UE	**58.758**	**22.283**	**98.78**	**68**	**0**	**25.75**	**93.561**
NO UE							
ECUADOR	16.544	804	5.088	11	0	2.772	25.219
MARRUECOS	12.466	1.490	8.728	253	0	611	23.547
COLOMBIA	13.481	842	675	22	0	2.523	17.543
CHINA	4.006	3.040	8	1	0	56	7.111
ARGENTINA	5.476	862	55	11	0	381	6.785
UCRANIA	4.205	329	717	6	0	688	5.944
BOLIVIA	3.458	109	703	0	0	1.190	5.461
ARGELIA	2.771	302	1.385	15	0	100	4.572
PAKISTÁN	1.461	464	1.011	0	0	5	2.941
FEDERACIÓN DE RUSIA	1.901	353	237	5	0	258	2.754
RESTO PAÍSES	20.489	2.958	3.286	155	0	1.869	28.758
TOTAL NO UE	**86.259**	**11.554**	**21.891**	**478**	**0**	**10.452**	**130.634**
TOTAL EXTRANJEROS	**145.017**	**33.837**	**31.769**	**546**	**0**	**13.027**	**224.195**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de noviembre de 2008. Datos disponibles en enero de 2009.

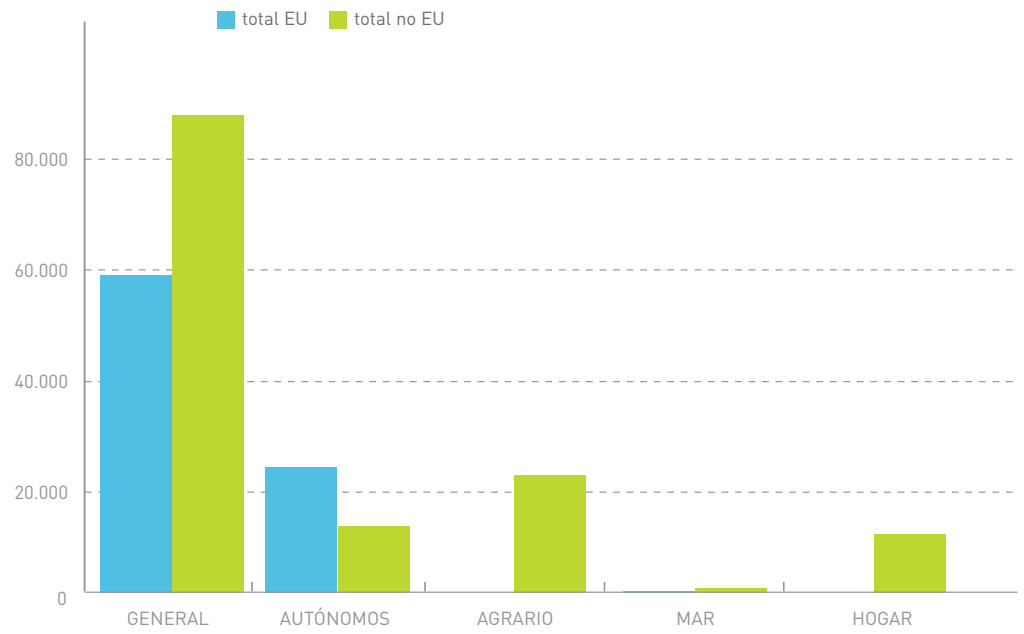


GRÁFICO 10

Afiliados extranjeros por pertenencia o no a la UE y tipo de régimen en la Comunidad Valenciana.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de noviembre de 2008. Datos disponibles en enero de 2009.

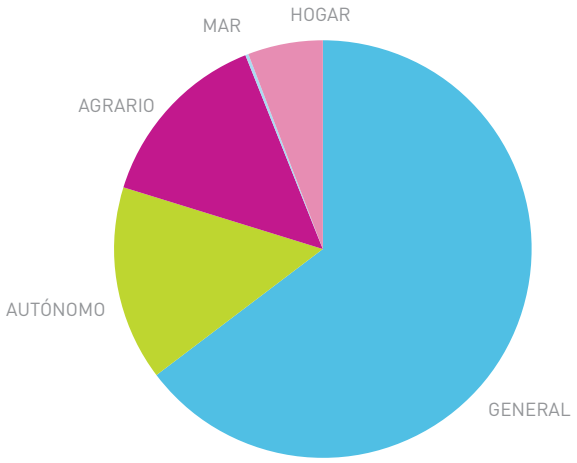


GRÁFICO 11

Proporción de afiliados extranjeros en la Comunidad Valenciana en alta laboral por tipo de régimen.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de Noviembre de 2008. Datos disponibles en enero de 2009.

Desde otro punto de vista, podemos acercarnos a analizar el número de trabajadores ocupados de procedencia no nacional para el conjunto del Estado español (Tabla 13).

Por sectores, vemos cómo el conjunto de trabajadores extranjeros ocupados ha ido evolucionando de manera creciente de 2005 a 2007, tanto en hombres como en mujeres. Así, en 2006 se da un incremento de 410.000 personas más respecto a 2005, y en 2007 se registra, asimismo, un incremento de 258.000 trabajadores, de modo que en el cuarto trimestre de 2007 se registra un total de 2.887.000 trabajadores ocupados de procedencia no nacional.

Aunque en este momento no disponemos de los datos del cuarto trimestre de 2008 para el conjunto de ocupados de procedencia extranjera, no sabemos, por tanto, si la evolución será, del igual modo, creciente respecto de 2007. Pero un hipotético incremento en el número de personas ocupadas no necesariamente ha de ir vinculado a una situación positiva en cuanto a

empleo. Es decir, pueden darse simultáneamente situaciones de aumento de personas ocupadas y aumento de desempleo, aunque no sea una generalidad ni se dé en la mayor parte de los casos. De hecho, comprobamos cómo en el contexto nacional existen lugares de trabajo que no son ocupados por unas personas que aparecen desempleadas y sin embargo, son cubiertas por trabajadores migrantes o de procedencias no nacionales. También se dan casos, como los trabajos por contingente, o las ocupaciones de difícil cobertura, que requieren una contratación de personas extranjeras en origen, por lo que puede suceder que muchas de las personas que se encuentran en España estén desempleadas al tiempo que se dan nuevas contrataciones en otros países. Por no hablar de nuevo, claro está, del alto número de personas empleadas y desempleadas que no constan en las estadísticas oficiales, y cuyo índice de ocupación y paro previsiblemente sean superiores a la media de las personas extranjeras en condiciones de trabajo regular y alta laboral, debido a la alta temporalidad y precariedad de sus empleos.

Con todo ello, y pasando a analizar la evolución de los trabajadores ocupados en los distintos sectores (gráfico 12), podemos comprobar cómo, si bien la evolución, como acabamos de comentar, es creciente para el conjunto, la tendencia varía en alguno de los sectores, como el de agricultura. Para éste, de hecho, la evolución de ocupados de procedencia extranjera es decreciente de 2005 a 2006, registrándose un descenso de 22.100 trabajadores menos en un año y pasando de 173.500 a 151.400 personas ocupadas. Sin embargo, la comparación de 2007 respecto de 2006 es positiva, con un incremento anual de 17.400 ocupados extranjeros. Si bien se recupera en parte, llegando a 168.800 ocupados, no alcanza la cifra inicial registrada en el cuarto trimestre de 2005.

En el resto de sectores se da una tendencia creciente en ambas comparaciones interanuales. Concretamente, en industria, se constata un aumento de 25.900 personas en 2006 respecto de 2005, pasando de 271.900 ocupados a 297.800. De igual modo, aunque menor, el incremento de 15.700 ocupados registrados en 2007 sitúa en 313.500 a las personas ocupadas de procedencia extrajera vinculadas a este sector.

En construcción, se da una evolución de 475.600 personas ocupadas en 2005 a 604.800 ocupadas en 2006, de modo que el incremento interanual consiguiente suponen 129.200 personas más. Respecto a 2007, la evolución sigue siendo positiva, si bien, como en el resto de sectores, dicho incremento es menor que el anterior, en este caso, son 49.900 personas ocupadas más, que sitúan al sector en 654.700 ocupados de procedencia extranjera en el sector en el cuarto trimestre de 2007.

Finalmente, el sector servicios es el que registra un mayor número de ocupados extranjeros y donde, del mismo modo, se da un mayor incremento de personas ocupadas de procedencia extranjera. Así, en 2006 el aumento registrado llega a las 277.600 personas, lo que hace pasar de 1.270.200 en 2005 a 1.547.800 ocupados en 2006. En 2007, el incremento de ocupados es igualmente elevado, aunque menor que el anterior, 202.200 personas más, lo que hace que el número total de ocupados extranjeros en el sector sea de 1.750.000.

Respecto a las diferencias por sexo, en la práctica totalidad de los casos los hombres son mayoritarios respecto de las mujeres ocupadas de procedencia no nacional. La excepción la constituye el sector servicios, donde tanto en 2006 como en 2007 el incremento interanual es mayor en ellas, 143.100 mujeres sobre 134.600 en 2006, y de un modo mucho más destacado en 2007, donde el incremento de hombres ocupados en el sector son 27.800, mientras que el de mujeres alcanza los 174.400.

Una segunda excepción en las tendencias hasta el momento descritas para el conjunto de ocupados es la evolución decreciente del grupo de mujeres ocupadas en el sector construcción, especialmente en la comparación interanual de 2007, donde se registra una descenso de 1.300 mujeres, mientras que en el mismo intervalo se da un incremento de 51.200 hombres ocupados en el sector de procedencia extranjera.

TABLA 13

Evolución en el número de ocupados de procedencia extranjera por sectores y sexo a nivel nacional.

	4º TRIM 2005	4º TRIM 2006	INCREMENTO EN 2006	4º TRIM EN 2007	INCREMENTO EN 2007
AGRICULTURA	133.100	116.600	-16.500	125.800	9.200
INDUSTRIA	208.000	227.500	19.500	236.700	9.200
CONSTRUCCIÓN	471.100	596.100	125.000	647.300	51.200
SERVICIOS	433.300	567.900	134.600	595.700	27.800
HOMBRES	**1.245.600**	**1.508.100**	**262.500**	**1.605.400**	**97.300**
AGRICULTURA	40.400	34.800	-5.600	43.100	8.300
INDUSTRIA	63.900	70.300	6.400	76.800	6.500
CONSTRUCCIÓN	4.500	8.700	4..200	7.400	-1.300
SERVICIOS	836.800	979.900	143.100	1.154.400	174.400
MUJERES	**945.600**	**1.093.700**	**148.100**	**1.281.600**	**187.900**
AGRICULTURA	173.500	151.400	-22.100	168.800	17.400
INDUSTRIA	271.900	297.800	25.900	313.500	15.700
CONSTRUCCIÓN	475.600	604.800	129.200	654.700	49.900
SERVICIOS	1.270.200	1.547.800	277.600	1.750.000	202.200
TOTAL AMBOS SEXOS	**2.191.200**	**2.601.800**	**410.600**	**2.887.000**	**285.200**

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) 2008[117].

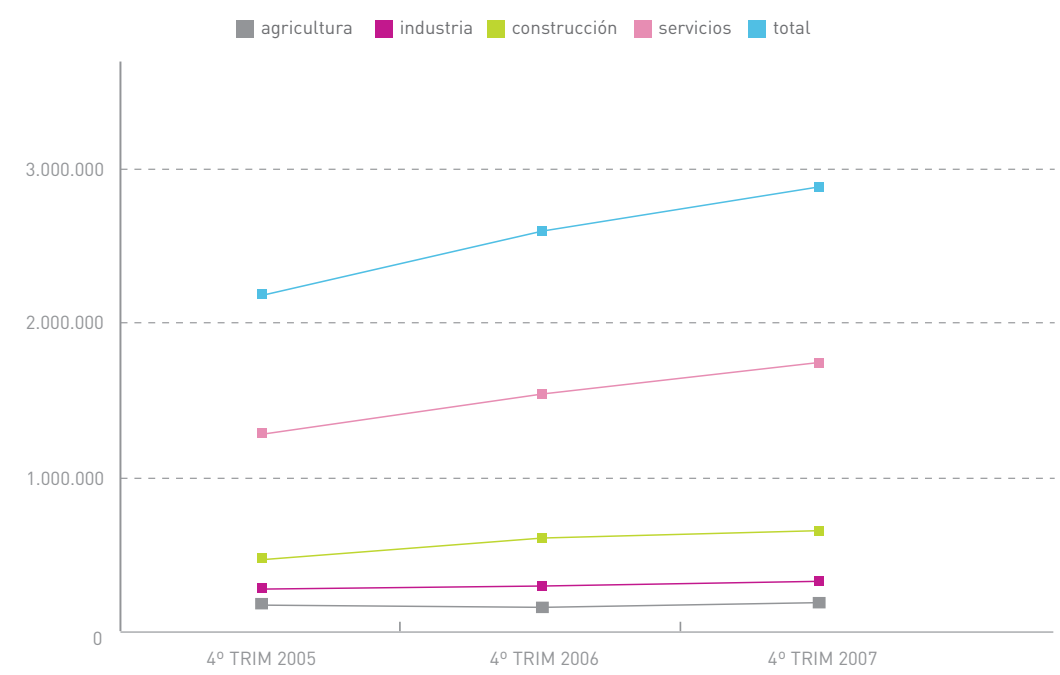


GRÁFICO 12

Evolución en el número de ocupados de procedencia extranjera por sectores a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) 2008[118].

La Valenciana es la cuarta Comunidad Autónoma con mayor número de personas ocupadas sobre el total de la población española, 2.2491.00, por detrás de Cataluña, Andalucía y Madrid que, respectivamente, ocupan los lugares, primero, segundo y tercero, con 3.547.300, 3.220.900 y 3.073.800 personas ocupadas respectivamente en el cuarto trimestre de 2007.

[117] PAJARES, M. (2008): *Inmigración y Mercado de trabajo. Informe 2008.* MTIN. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Madrid. Págs 81.

[117] ÍDEM. Págs 81.

Sin embargo, para esa misma fecha, se sitúa en el tercer lugar como Comunidad con mayor número de personas ocupadas de procedencia no nacional, 409.100 personas ocupadas extranjeras, por delante de Andalucía (337.000) y detrás de Cataluña (625.600) y Madrid (615.700)[119].

Si analizamos la evolución interanual 2006-2007 para el total de sectores en la Comunidad Valenciana, podemos comprobar cómo, cifrándose el incremento total de la población ocupada en 56.900 personas en el cuarto trimestre de 2007, 42.100 son de procedencia no nacional, o lo que es lo mismo, el 74% del incremento de la población total ocupada es de procedencia extranjera. Es un dato sumamente significativo, en tanto que revela que la mayor parte de trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo nacional son personas migrantes y/o extranjeras. Puede decirse más claramente: el mantenimiento y crecimiento de la economía y el trabajo nacional está fundamentalmente sostenido por la población de origen no nacional (Tabla 14).

Al analizar la evolución por sexo, se percibe claramente cómo siendo mayor el número de hombres que de mujeres ocupadas tanto en la población nacional como en la de origen extranjero, el incremento interanual de personas ocupadas es fundamentalmente femenino, tanto en la población nacional como en la no nacional, si bien hay que destacar también que la diferencia porcentual entre la población nacional es mayor que la existente entre los hombres y mujeres de procedencia extranjera. Así, el 43,2% de las personas ocupadas de procedencia extranjera son mujeres, 176.700 sobre un total de 409.100, mientras que sobre la población total ocupada (2.249.100) las mujeres suponen un 41,4% (931.200 personas) en 2007 (Gráfico 13 y tabla 14).

TABLA 14

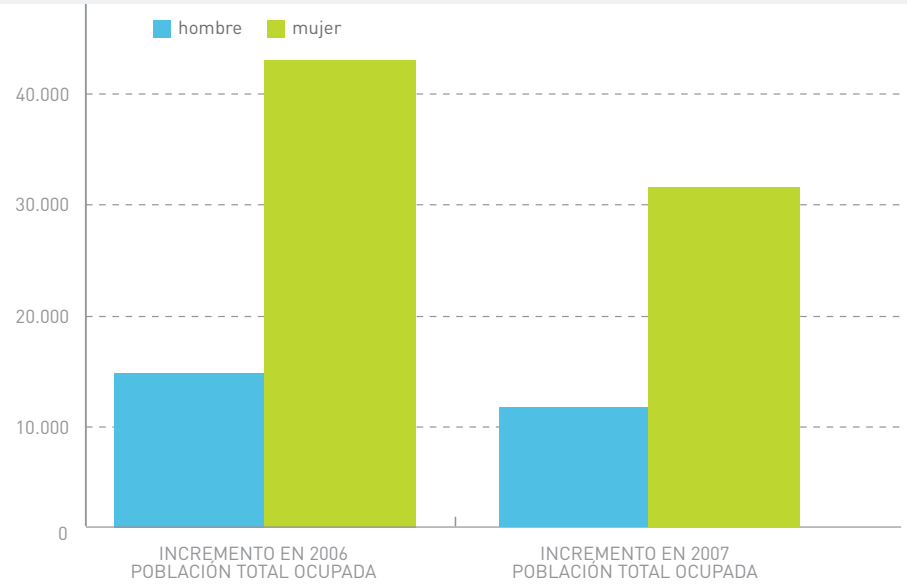
Evolución en el número de ocupados extranjeros por sexo en la Comunidad Valenciana

	Población total ocupada			Población extranjera ocupada		
	4º TRIM 2006	4º TRIM 2007	INCREMENTO EN 2007	4º TRIM EN 2006	4º TRIM 2007	INCREMENTO EN 2007
HOMBRES	1.303.300	1.317.900	14.600	221.800	232.400	10.600
MUJERES	888.900	931.200	42.300	145.100	176.700	31.600
TOTAL AMBOS SEXOS	**2.192.200**	**2.249.100**	**56.900**	**367.000**	**409.100**	**42.100**

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) 2008[120].

GRÁFICO 13

Incremento en el número de ocupados autóctonos y extranjeros por sexo en la Comunidad Valenciana.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) 2008[121].

[119] IDEM. Págs 97-112.

[120] IDEM. Págs 97-112.

[121] IDEM. Págs 97-112.

Pasamos a continuación a analizar el modo en que se distribuyen las contrataciones y el tipo de contratos en la población extranjera, además de compararlo con el conjunto de la población en la Comunidad Valenciana (Tabla 15).

Si observamos el número de contratos de la población de origen no nacional para el conjunto de la Comunidad, observamos cómo, del total de contratos a personas extranjeras, 24.223, el 91,6% son contratos temporales 22.182, mientras que los indefinidos, 2.041, apenas suponen el 8,4% del total.

Al comparar estas proporciones y número de contratos con el total de contratos a personas extranjeras a nivel nacional, podemos observar cómo la diferencia entre indefinidos y temporales es algo menor que para la Comunidad Valenciana (13.1% sobre 86.9%, respectivamente), aunque siguen prevaleciendo y con mayoría los contratos temporales (152.103) sobre los indefinidos (22.918).

Si nos detenemos por provincias, Valencia es la que registra un mayor número de contratos totales a personas extranjeras (12.929). Con casi la mitad de contrataciones aparece Alicante (6.684) y en tercer lugar, Castellón (4.610).

De todos ellos, en Valencia es donde el número de contratos indefinidos es mayor, 911, aunque no dista mucho de Alicante, con 825. Castellón contempla casi tres veces menos contratos indefinidos que Valencia, 305 exactamente. Sin embargo, porcentualmente es en Alicante donde consta un porcentaje mayor de indefinidos sobre el total: el 12,3% del total de contrataciones en esta provincia, frente al 7% de Valencia o al 6,6% de Castellón. No obstante, podemos comprobar cómo todas las provincias registran un porcentaje de contrataciones indefinidas a personas extranjeras menor que la media estatal. Y, en concreto, Valencia y Castellón están muy por debajo de la realidad nacional.

Del otro lado, las contrataciones temporales a trabajadores de procedencia extranjera destacan en número en Valencia (12.018), suponiendo el 54,2% de los 22.182 contratos temporales en la Comunidad. Con mucha diferencia le siguen Alicante (5.859) y Castellón (4.305), las cuales, suponen, respectivamente, el 26,4 y el 19,4% de ese total de contratos temporales en la Comunidad.

Respecto al total de contratos en cada provincia, como ya hemos visto para las contrataciones indefinidas, en los temporales destaca Castellón, donde el 93,4% del total de contratos a personas de procedencia extranjera es de este tipo. Muy de cerca le sigue Valencia, donde los temporales suponen el 92,9% de los contratos a los trabajadores no nacionales. Y, aunque no con mucha distancia, en Alicante el 87,7% de sus contratos registrados a este grupo de trabajadores son, del mismo modo, temporales.

	INDEFINIDOS EXTRANJEROS		TEMPORALES EXTRANJEROS		
	ABSOLUTO	% SOBRE TOTAL	ABSOLUTO	% SOBRE TOTAL	TOTAL EXTRANJEROS
ALICANTE	825	12,34	5.859	87,66	6.684
CASTELLON	305	6,62	4.305	93,38	4.610
VALENCIA	911	7,05	12.018	92,95	12.929
C. VALENCIANA	**2.041**	**8,43**	**22.182**	**91,57**	**24.223**
TOTAL NACIONAL	**22.918**	**13,09**	**152.103**	**86,91%**	**175.021**

TABLA 15

Tipos de contratos de la población extranjera en la Comunidad Valenciana y provincias y porcentaje sobre el total

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del OPI 2008[122].

[122] IDEM. Págs 55-63.

Bien es cierto que para el conjunto de la población el número de contratos temporales es muy superior a los indefinidos, pero podemos comprobar en la tabla 16 cómo la relación contratos temporales-indefinidos para el total de contratados es algo menos pronunciada que la establecida para la población de origen extranjero.

De este modo se observa cómo en todos los casos el porcentaje de contrataciones indefinidas sobre el total de contrataciones es superior al registrado para la población extranjera. A este respecto, la excepción sería la referida a nivel nacional, donde el porcentaje de indefinidos es del 11,5% para el conjunto de la población, mientras que para la población de origen extranjero es del 13,1%. Tendríamos que analizar más pormenorizadamente este dato, por lo sorprendente que puede resultarnos, ya que en lo referente a la Comunidad Valenciana la predicción anterior se da en todos los casos. Para el total de la Comunidad, los contratos indefinidos suponen el 11,7%, mientras que como vimos en la tabla 16 para el conjunto de la población migrante este porcentaje es menor, el 8,4%, esto es, casi 3 puntos y medio por debajo de la media autonómica.

Del mismo modo, aunque Valencia sigue destacando en número de contrataciones indefinidas, es Castellón la que registra un mayor porcentaje de contratos indefinidos sobre el total (13,4%) frente al 6,6% de los contratos indefinidos para la población extranjera. Estas cifras sitúan a Castellón en la provincia con la mayor diferencia porcentual entre contrataciones indefinidas y temporales sobre el total de la población respecto de la de origen extranjero, concretamente, una diferencia de casi 7 puntos. La menor diferencia constatada se da en Alicante, donde el porcentaje de contrataciones indefinidas para el conjunto de la población es de un 12.7%, mientras que para la de origen no nacional es del 12,3%, esto es, una diferencia de menos de medio punto.

Como es esperable, estas mismas diferencias se observan para las contrataciones temporales, la inmensa mayoría de contratos tanto en la población total como en la extranjera.

Así, pues, la excepción a la mayor proporción de trabajadores indefinidos extranjeros de los nacionales sobre los extranjeros sólo se da en la media nacional, situando dos puntos porcentuales por encima a los primeros sobre los segundos. Habría que realizar un análisis por comunidades y provincias para ver si en algunos casos el crecimiento de contrataciones indefinidas en alguna zona está sobrevalorada -o no- en esta media.

En el caso del conjunto de la Comunidad Valenciana, la realidad de una mayor temporalidad proporcional en la población trabajadora extranjera se constata una vez más.

TABLA 16

Tipos de contratos del conjunto de la población en la Comunidad Valenciana y provincias y porcentaje sobre el total.

	INDEFINIDOS NACIONALES		TEMPORALES NACIONALES		
	ABSOLUTO	% SOBRE TOTAL	ABSOLUTO	% SOBRE TOTAL	TOTAL NACIONALES
ALICANTE	61.799	12,7	424.814	87,3	486.613
CASTELLÓN	25.454	13,41	164.414	86,59	189.868
VALENCIA	98.599	10,74	819.100	89,26	917.699
C. VALENCIANA	**185.852**	**11,66**	**1.408.328**	**88,34**	**1.594.180**
TOTAL NACIONAL	**1.902.605**	**11,46**	**14.698.632**	**88,54**	**16.601.237**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM de diciembre de 2008. Datos consultados en enero de 2009.

Y si, además de lo ya comentado, analizamos a la población contratada no nacional por pertenencia o no a la UE, observamos cómo, del total de 215.021, 160.056 son contratos a trabajadores procedentes de países no comunitarios, mientras que 54.965 son contratos registrados a personas procedentes de países pertenecientes a la UE. Esto es lo mismo que decir que de cada cuatro contratos a personas de procedencia extranjera, tres son de origen no comunitario (tabla 17).

Es importante tener en cuenta que estamos hablando de número de contratos y no de personas contratadas. La misma alta tasa de temporalidad, tanto para los trabajadores de procedencia extranjera como para el conjunto de la población ocupada, hace que las personas activas y ocupadas puedan aparecer incluidas en las cifras de contratos varias veces, más aún la población migrante, principal objeto de nuestro estudio.

Siguiendo con los datos que aparecen en la tabla 17, del total de contrataciones a personas de origen no comunitario a nivel nacional, 160.056, el 89,9% son contratos temporales (143.885), mientras que los contratos indefinidos a personas de origen extracomunitario suponen el 10,1% (16.171). Respecto a las contrataciones de trabajadores comunitarios, el 87,7% son temporales (48.218) mientras que los indefinidos suponen el 12,3% (6.747).

Podemos comprobar cómo, pese a que la diferencia no es muy pronunciada, existe una menor distancia entre contratos temporales e indefinidos para las personas de procedencia comunitaria que para las no comunitarias. De otro modo, la temporalidad es aún mayor entre los trabajadores de este último grupo, más de dos puntos porcentuales por encima de la temporalidad para la población ocupada comunitaria.

En la Comunidad Valenciana, también puede comprobarse cómo el número y porcentaje de contrataciones temporales para personas de procedencia extracomunitarias es superior a las contrataciones temporales de trabajadores comunitarios. Así, el 84,1% del total de contratos para este último grupo son contratos temporales, mientras que para el conjunto de trabajadores que no proceden de la UE el porcentaje de temporalidad en los contratos es del 89,1%, cinco puntos por encima.

Por provincias, Castellón es la que destaca en porcentaje de contrataciones temporales, y del mismo modo es mayor para los extracomunitarios que para los comunitarios (94,3% sobre 91,7%). En Valencia, del mismo modo, los porcentajes respectivos son del 91,1% y 93,6%. Y en Alicante, el 84,1% de los contratos a personas comunitarias son temporales mientras que las extracomunitarias registran un porcentaje de contratos temporales cinco puntos superior, el 89,1%.

De nuevo, tanto en contrataciones temporales como en mayor grado de contrataciones temporales a trabajadores de procedencia no comunitaria registra una mayor diferencia, y por tanto, una mayor precariedad sociolaboral, la provincia de Castellón, seguida de Valencia y Alicante.

Cabría preguntarse en todos estos casos: ¿Qué modelo de integración estamos promoviendo? ¿No conduce este tipo de desigualdades más a la segregación y a la marginación de estos grupos de personas que a una integración basada en la progresiva igualdad de oportunidades? ¿Y qué desarrollo social y humano estamos promoviendo al pronunciar las diferencias en las condiciones de vida de los trabajadores no nacionales en función de su pertenencia o no a una frontera política o, más aún, a la Fortaleza Europea? ¿Cómo afrontarán las familias extracomunitarias la ayuda a sus países de origen en condiciones visiblemente más precarias, inestables e inseguras que el resto de la población no nacional y, por supuesto, autóctona cuando, además el motivo principal de su estancia en España suele ser el de la contribución al bienestar de sus gentes en los países de origen?

TABLA 17

Contratación de trabajadores de origen extranjero en la Comunidad Valenciana y provincias por pertenencia o no a la UE.

	COMUNITARIOS			EXTRA COMUNITARIOS		
	INDEF	TEMP	TOTAL	INDEF	TEMP	TOTAL
ALICANTE	306	1.619	1.925	519	4.240	4.759
CASTELLLÓN	139	1.540	1.679	166	2.765	2.931
VALENCIA	314	3.201	3.515	597	8.817	9.414
C.VALENCIANA	**759**	**6.360**	**7.119**	**1282**	**15.822**	**17.104**
TOTAL NACIONAL	**6.747**	**48.218**	**54.965**	**16.171**	**143.885**	**160.056**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEM. Diciembre de 2008. Datos disponibles en enero de 2009.

Pasando a analizar las autorizaciones de trabajo a personas extranjeras concedidas en el Estado español (tabla 18), observamos que en la primera mitad de 2007 se habían concedido un total de 151.640 autorizaciones, y en la misma fecha de 2008 se registra un total de 299.971, lo que supone casi una duplicación de autorizaciones de trabajo en un año.

Hemos de pararnos a considerar que las autorizaciones concedidas son signo de la necesidad de nuevos trabajadores que el mismo Estado percibe como necesarios frente a los discursos alarmistas que se han venido proclamando con más o menos intensidad según los momentos y sectores de adscripción sociopolíticos.

Esto no puede obviar el momento que estamos viviendo de declarada crisis económica nacional y del impacto directo que todo ello está ya teniendo sobre las posibilidades de trabajo. Pero, por los datos disponibles, podemos ver cómo no sólo se duplica el número de autorizaciones de trabajo a personas extranjeras en un año, sino que el incremento se va dando progresivamente a lo largo de los meses, incluyendo la primera mitad de 2008, donde podemos comprobar cómo las autorizaciones siguen creciendo, si bien es cierto también que lo más probable es que respecto a 2007 ese ritmo de crecimiento haya ido ralentizándose progresivamente hasta llegar al momento actual, donde –lo comprobaremos en el próximo Informe Anual- el número de autorizaciones de trabajo puede que haya llegado a estancarse y que siga así durante un tiempo.

Por sectores, en todos se registra un crecimiento positivo interanual 2007-2008, así como una evolución creciente en la primera mitad de 2008. En agricultura se pasa de 16.525 autorizaciones de trabajo concedidas a personas de origen extranjero en 2007 a 35.037 en 2008, como puede apreciarse, más del doble. En industria, de 10.600 autorizaciones en 2007 se llega a 20.074 en 2008. La construcción evoluciona desde 32.865 en 2007 a 58.185 en 2008. Y el de servicios es el sector que crece en mayor medida en cuanto a autorizaciones en un año, pasando de 76.426 a 159.336 en 2008. En otros sectores no clasificables también se da un incremento de autorizaciones, de forma que en 2007 se registraban 15.224 y en la primera mitad de 2008 llegan a ser 27.339.

En cuanto a autorizaciones concedidas, además, hemos de tener presente que nos estamos refiriendo a trabajadores de origen no comunitarios, puesto que los comunitarios no necesitan ningún tipo de autorización para buscar un lugar de trabajo, a excepción de la moratoria ya comentada para las personas procedentes de Bulgaria y Rumanía, una situación que acaba de finalizar en enero de 2009.

TOTAL EXTRANJ	INDEFINIDOS COM/ TOTAL COM	INDEFINIDOS EXTRACOM/ TOTAL EXTRACOM	TEMPORAL COM/ TOTAL COM	TEMPORAL EXTRACOM/ TOTAL EXTRACOM
6.684	15,9%	10,91%	84,10%	89,09%
4.610	8,3%	5,66%	91,72%	94,34%
12.929	8,9%	6,34%	91,07%	93,66%
24.223	**10,7%**	**7,50%**	**89,34%**	**92,50%**
215.021	**12,3%**	**10,10%**	**87,72%**	**89,90%**

TABLA 18

Autorizaciones de trabajo concedidas en el Estado español a personas extranjeras según sector de actividad.

			NO AGRARIO			
AÑOS	TOTAL	AGRARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS	NO CLASIFICABLES
2007 (ENE-JUN)	**151.640**	16.525	10.600	32.865	76.426	15.224
2008 (ENE-JUN)	**299.971**	35.037	20.074	58.185	159.336	27.339
2008						
ENE	**22.596**	3.350	1.527	4.597	10.683	2.439
FEB	**24.530**	3.300	1.757	4.838	11.920	2.715
MAR	**24.111**	3.270	1.689	4.749	11.838	2.565
ABR	**52.105**	5.272	3.711	9.740	28.266	5.116
MAY	**87.491**	8.622	5.708	17.074	48.698	7.389
JUN	**89.138**	11.223	5.682	17.187	47.931	7.115

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

En la Comunidad Valenciana el incremento es aún mayor en términos relativos (gráfico 14): se triplica el número de autorizaciones de trabajo de personas extranjeras en un año, de modo que si en 2007 se habían concedido 11.351, para la misma fecha de 2008 se registran 35.352, esto supone un incremento de 24.001 autorizaciones concedidas.

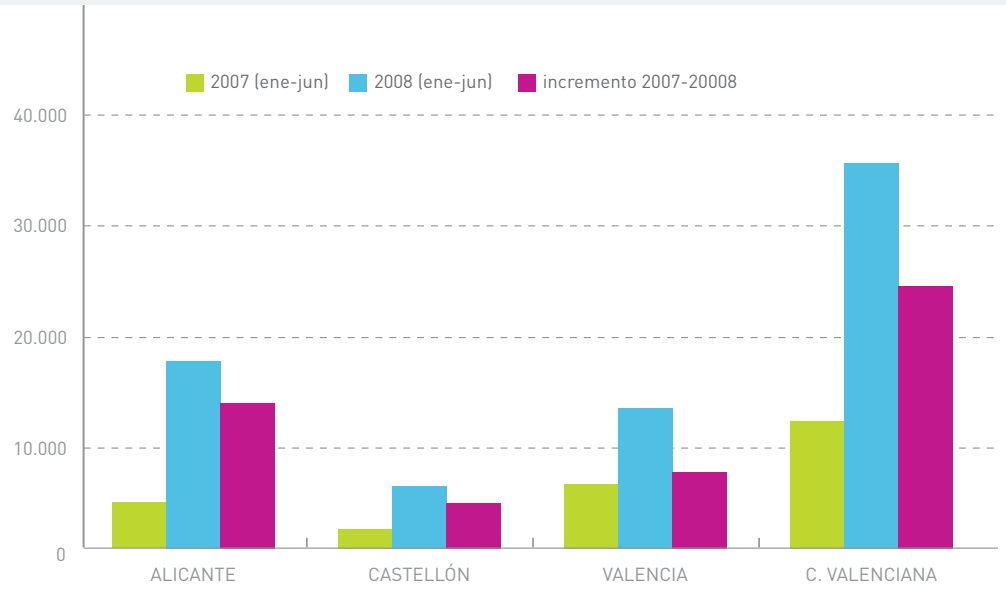
Por provincias, destaca Alicante, tanto en el número total de autorizaciones en 2008 (17.234) como en el incremento relativo que se registra respecto de 2007, ya que, siendo de 3.973 las autorizaciones en 2007, podemos concluir que se incrementan en 13.261, cuatriplicándose en términos relativos. En segundo lugar, Valencia pasa de 5.814 autorizaciones concedidas en 2007 a 12.647 en 2008, lo que supone un incremento de 6.833 autorizaciones. Y finalmente, en Castellón se pasa de 1.564 a 5.471 autorizaciones a personas trabajadoras de origen extranjero, multiplicándose por tres y dejando ver un incremento anual absoluto de 3.907 autorizaciones.

Como ya comentamos anteriormente, se constata un crecimiento de autorizaciones de trabajo, por tanto, de lugares de oferta de empleo al tiempo que se da un incremento del desempleo, tanto en nacionales como en personas de procedencia no nacional.

GRÁFICO 14

Autorizaciones de trabajo concedidas a trabajadores de procedencia extranjera en la Comunidad Valenciana y provincias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM de diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.



Sobre los posibles yacimientos de empleo, además de lo ya comentado, se publica el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el conjunto del Estado español. Y si bien para algunas otras Autonomías se da una mayor oferta de puestos de trabajo ofertados, en la Comunidad Valenciana aparecen para el primer trimestre de 2009 los que se muestran en la tabla 19.

Como puede observarse, son pocas las opciones en relación a las existentes en otras Comunidades como Madrid o Cataluña, y a excepción de una oferta en Alicante, las restantes se dan en la provincia de Valencia. Si nos fijamos en el tipo de oferta de trabajo, la mayoría pertenecen al sector de la industria, uno de los pocos que parece seguirán necesitando trabajadores, además del sector servicios, sobre todo, en cuanto a atención a terceros. Pero lo ofertado en este tipo de catálogos no podrán ocuparlos personas que ya estén residiendo en el Estado español y estén necesitando un empleo, puesto que los mismos se crearon con el objeto de la contratación en origen, y la normativa vigente sigue estableciendo este requisito como fundamental, por encima de las necesidades de empleo que ya existen en nuestro territorio para personas no nacionales.

TABLA 19

Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura en la Comunidad Valenciana.

PROVINCIA	PUESTO OFERTADO	CÓDIGO
ALICANTE	Encargado de taller y/o jefe de equipo de chapistería y calderero.	73100032
VALENCIA	Técnico en electricidad, en general.	30230013
VALENCIA	Técnico en frío industrial.	30230062
VALENCIA	Técnico en electricidad de automoción.	30230084
VALENCIA	Técnico de mantenimiento y reparación de aire acondicionado y fluidos.	30230181
VALENCIA	Técnico de mantenimiento de equipos electromecánicos.	30250046
VALENCIA	Óptico y/u optometrista.	31320012
VALENCIA	Terapeuta ocupacional.	31340018
VALENCIA	Monitor de servicios a la comunidad.	35320050
VALENCIA	Preparador de pizzas.	50100095
VALENCIA	Auxiliar de enfermería de salud mental y toxicomanías.	51110022
VALENCIA	Guarda de riego.	52990045
VALENCIA	Técnico de protección civil.	52990063
VALENCIA	Montador-instalador de ascensores.	75150011
VALENCIA	Electricista de mantenimiento y reparación de electrodomésticos.	76210187
VALENCIA	Operador de torno universal, automático y/o revolver.	83110030
VALENCIA	Operador de máquina fresadora (metales).	83110124
VALENCIA	Operador de máquina fresadora con control numérico (metales).	83110133

Fuente: INEM. Servicio Público Estatal del empleo. Datos consultados en el BOE en enero de 2009.

Además, el solapamiento que se está dando entre desempleados extranjeros residentes en España, nacionales desempleados y nuevas autorizaciones de trabajo cuya mayoría se dirige a personas que aún no han llegado al país puede estar reflejando una falta de previsión ajustada de puestos de trabajos reales a cubrir, así como la falta de eficacia y la excesiva rigidez que impone una política laboral cuya coherencia interna no termina de darse, ni en lo relativo a las autorizaciones de empleo ni en lo que se refiere al catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.

No puede justificarse de ningún modo procedimientos por los que, personas que residiendo en España hayan de volver a su país para solicitar una autorización de trabajo o hayan de mantenerse en condiciones indignas de irregularidad administrativa por el mero hecho de haber terminado un contrato temporal o un permiso de residencia mientras siguen existiendo ofertas de empleo en el país. Tampoco tiene justificación que, mientras estas personas han de sobrevivir en la invisibilidad social y el riesgo de expulsión sin tener otro modo de vida más que el de la economía sumergida y sus consecuentes condiciones indignas, otras personas lleguen a nuestro contexto en busca de una vida mejor, en muchos casos, sin advertir los riesgos de la temporalidad contractual y la suerte que les espera en el momento en que su contratación y/o residencia terminen.

Con todo ello, parece claro que han de cuestionarse las medidas que han venido estableciéndose hasta el momento, ya que, como veremos, el período en el que entramos en 2008 marca una etapa nueva, aunque temporal, en lo referente a la dinámica de empleo y de políticas de migración.

Pero para establecer consideraciones y perspectivas respecto a la situación actual hemos de constatar la novedad y peculiaridad del momento presente, porque, aunque coyuntural, comprobamos cómo está suponiendo un gran impacto en la perspectiva económica y laboral desde la que se había estado funcionando desde las últimas décadas, especialmente desde la última fase comprendida entre 2000 y 2007.

En este contexto, es importante considerar las últimas reflexiones de una de las plataformas de referencia en cuanto a migraciones en España, el V Congreso de 2007 sobre Migraciones y Desarrollo Humano; concretamente, lo trabajado acerca de las personas migrantes y extranjeras en el mundo laboral y su repercusión en la economía y el empleo en el Estado español.

En primer lugar, es interesante ver cómo haciendo un poco de historia y determinando las fases por las que hemos ido transcurriendo como Estado que recibe a personas procedentes de otros países, Pérez Infante establece tres períodos, el último de los cuales llega desde 2000 hasta lo que en 2007 se considera el momento actual[123].

La primera y la segunda fase se determinan consecutivamente con el giro político que España emprende al pasar de una política que promueve, en términos económicos, la exportación de mano de obra, a una política que requiere personas trabajadoras de fuera del territorio nacional por razones diversas, una de las cuales era la falta de cobertura de los puestos de trabajo. Al fin, la tercera fase que, como acabamos de comentar, comprende el período de 2000 a 2007, se ha caracterizado por ser un período de fuerte crecimiento económico, además de suponer la llegada creciente de personas procedentes de otros países, bien demandadas expresamente por los diferentes sectores económicos (tanto de la economía formal como informal), bien por la falta de condiciones de vida dignas que las personas que llegan no encuentran garantizadas en sus lugares de origen.

En esta fase de crecimiento económico se quedaron las principales reflexiones y proyecciones en torno a la situación laboral del panorama español y, específicamente, de los ciudadanos españoles procedentes de otros países.

No obstante, siendo cierto lo anterior, ya a inicios de 2007 se reconocía tímidamente que, si bien la economía seguía creciendo, denotaba ya un estancamiento de la productividad[126]. En un análisis posterior de los datos de 2007 realizado por el OPI (Observatorio Permanente de la Inmigración) a inicios de 2008[125], de igual modo, se afirma que, pese a que la economía sigue creciendo desde 2007, el ritmo del mismo va decreciendo.

Si bien las reflexiones de estos autores se queda en este atisbo, hoy podemos plantear si todo ello nos sitúa en el final de esa tercera fase y el inicio de un cuarto momento, donde el crecimiento económico no sólo ha descendido en velocidad, sino que la etapa creciente a nivel nacional ha concluido, la economía se estanca, y previsiblemente a lo largo de 2009 llegue a producirse un crecimiento negativo de la misma.

No así, el mismo autor que establece dichas fases reconoce ya en aquel momento la ineficacia de algunas políticas de empleo llevadas a cabo en la contratación de personas migrantes, tales como las de contingente, los procedimientos en las autorizaciones de trabajo. Más bien, plantea, son medidas que se tomaron con el fin teórico de evitar la irregularidad. Pero bien sabemos hoy que, aunque fuese éste el fin inicial, en gran parte deja de conseguirse, llegando, en algunos casos, a potenciarla en lugar de evitarla.

En lo que se refiere al número de personas solicitadas por contingente, desde un primer momento han existido críticas por ser insuficiente para cubrir las necesidades detectadas. Por otro lado, la misma medida resultante del Reglamento de 2004 sobre el contingente para la búsqueda de empleo, que otorga a las personas que llegan la posibilidad de encontrar un trabajo durante un período máximo de tres meses podría hacernos pensar en si, más que ayudar a las personas que llegan, está favoreciendo la cobertura de un sector informal de nuestra economía española.

Pensar que una persona va a tener la posibilidad de encontrar un empleo en tres meses, recién llegada a España y sin ninguna facilidad ni política de acogida por parte del contexto que lo recibe es poco menos que imposible. Lo que está de algún modo fomentando, aunque de forma

[123] PÉREZ INFANTE, J. I.: "El marco legal y la problemática del empleo de los extranjeros en España: Una perspectiva económica", en: García Roca, J. y Lacomba, J. (coords) (2008): *La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Bellaterra. Barcelona.

[124] PÉREZ, F. Y SERRANO, L.: *"Los inmigrantes y el mercado de trabajo español: Una aproximación económica"*, en: García Roca, J. y Lacomba, J. (coords) (2008): La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar. Bellaterra. Barcelona.

[125] PAJARES, M. (2008): *Inmigración y Mercado de trabajo. Informe 2008*. MTIN. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Madrid. Pág 81.

indirecta, en caso de que nuestra premisa se diera, es la disyuntiva entre la vuelta a casa -tras toda una inversión de vida y unas expectativas creadas de mayores posibilidades de una vida digna-, o la situación de irregularidad administrativa, con la consecuente "criminalización" que, injustamente, llevamos a cabo en nuestro contexto, no sólo nacional, sino europeo.

Por otra parte, Rojo[126] se dedica también, desde el mismo marco, a refrendar esta percepción de falta de funcionalidad de las políticas de empleo puestas en marcha en lo referente a trabajadores migrantes y lanza una propuesta basada en un Servicio Exterior de Empleo que garantice la regularidad en el acceso al mismo. Parte de un análisis de las diferentes competencias en esta materia por parte del los niveles estatal y autonómico a través de los Servicios Estatal de empleo y Autonómico de empleo, respectivamente, y explica cómo son las Comunidades Autónomas quienes tienen la competencia en materia de intermediación básica, mientras que en la gestión de los flujos interregionales y europeos es el Servicio Público de Empleo Estatal el competente. Así, defiende cómo es el nivel autonómico el que puede acoger las ofertas empresariales, haciéndolo, a su vez, en nombre del Servicio Público Estatal de Empleo[127]. Señala también cómo es el nivel autonómico el responsable de la Formación para el empleo, a través de las financiaciones recibidas para ello, por lo que, desde su punto de vista, una contratación en origen ha de venir de la mano de la relación bien articulada entre el nivel autonómico y la formación de trabajadores en aquel lugar.

Ahora bien, no de cualquier modo. Se propone la creación en los países de origen de "centros específicos de migración" en los países socios, apoyados por la financiación de la Comunidad Europea. Tales centros podrían también desempeñar un papel en la facilitación de la gestión de los trabajadores temporeros, los intercambios de estudiantes e investigadores y otras formas de desplazamiento legal de las personas. Además, en su propuesta es imprescindible el apoyo –por parte de los países de destino- "a actividades tales como el refuerzo de los servicios administrativos de los terceros países responsables de la gestión laboral de la inmigración; el desarrollo de las capacidades de los servicios de empleo nacionales en terceros países y la creación de centros de mediación así como la aplicación de planes de preinmigración en los países de origen".

Así, entre las funciones de este Servicio Exterior de Empleo estarían las de proporcionar apoyo técnico en origen para realizar la contratación y la formación, en principio, en los países con mayor afluencia de personas a nuestro contexto. Sobre este último asunto, la gestión de la formación en los países de origen de los flujos migratorios se realizaría fundamentalmente en programas con compromiso de contratación por parte de organizaciones empresariales o empresas directamente, con aval financiero para el cumplimiento de los compromisos de contratación que correspondan. Y serían servicios que, a su vez, gestionaran la homologación de entidades que en materia de formación o intermediación puedan colaborar con las sociedades de destino.

Desde otra perspectiva, Pérez y Serrano[128] reconocen la aportación de los trabajadores procedentes de otros países al crecimiento de la economía española, además de la creación de un mayor número de puestos de trabajo cualificados hasta la fecha a los que han accedido la mayoría de trabajadores nacionales mientras que la mayor parte de los trabajadores migrantes o extranjeros han ocupado los sectores de trabajo menos cualificados, con un porcentaje mayor de contratos temporales y salarios mas bajos.

Señalan cómo la diferencia entre las personas de origen extranjero y nacional en el acceso al mercado de trabajo no sólo se explica a través de la nacionalidad, sino que intervienen otros muchos factores, como la edad, el sexo o el nivel de estudios. Cabría añadir otros factores no contemplados en el estudio de carácter más cualitativo y de demostrada influencia, como las redes de apoyo al llegar, la situación familiar en origen, las características personales del trabajador/a, el proceso de adaptación, las oportunidades que se le brindan, las relaciones entre el país de llegada y el de origen...

[126] ROJO, E.: "La conveniencia de regular un servicio exterior de empleo para mejorar la política de formación de los inmigrantes y para facilitar el acceso de forma regular y ordenada al mercado de trabajo español", en: García Roca, J. y Lacomba, J. (coords) (2008): *La Inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Bellaterra. Barcelona.

[127] El mismo autor señala cómo todo ello es así para la mayoría de las Comunidades, excepto para la de País Vasco, y para las ciudades de Ceuta y Melilla, por haber asumido éstas la competencia de gestión de las políticas activas de empleo.

[128] ÍDEM.

Igualmente, según los autores, ocurre con la temporalidad en los salarios, la sobrecualificación o las diferencias salariales.

Se destaca el modo en que desciende en los últimos años el promedio de tiempo que las personas de procedencia extranjera llevan en España, lo cual hace que los procesos de inserción a la sociedad y al mundo laboral estén, en muchos casos, inacabados.

Pese a que los autores comparan cómo del mismo modo una persona nacional ha de realizar un proceso de inserción laboral desde el momento en que comienza su andadura como buscador de su primer empleo, habría que matizar mucho esta afirmación, ya que la igualdad de oportunidades siendo nacional o no, y nos guste o no, no siempre es la misma, como tampoco pueden comparase las peculiaridades de la necesaria adaptación cultural y migratoria.

Según este estudio, el tiempo de residencia en España hace que se reduzca el impacto de la procedencia nacional como factor determinante en la búsqueda de empleo y aumenta la probabilidad de poder encontrar trabajo de tiempo indefinido, acordes a los estudios alcanzados y al salario. Así, consideran clave el tiempo de residencia para una mejora en las condiciones laborales. Finalmente, reconocen que la precariedad laboral y la sobrecualificación de los trabajadores de origen no nacional son realidades y problemas de soluciones más lentas y con necesidad de una mayor planificación.

Como propuestas relevantes para el diseño de políticas sociales apuntan a la diferenciación entre políticas de inserción laboral que han o deben pensarse de manera general y otros procedimientos que habrán de ser específicos para las personas migrantes o de procedencia extranjera. Así, en su opinión, deberían centrarse en eliminar los obstáculos que el mercado de por sí no reduce -o si lo hace, muy lentamente-, además de en la mejora en las contrataciones de las personas migrantes o el aprovechamiento de lo que llaman "capital humano" (dicho de otro modo, las competencias y capacidades personales y profesionales).

Para ello, claro está, habrá de clarificarse cuáles son estos factores y qué políticas de inserción se están llevando a cabo, tanto de manera general como específica.

En cuanto a comunicaciones realizadas en este mismo foro, llama la atención cómo muchas de ellas se centran en las dinámicas de autoempleo de distintos colectivos de trabajadores migrantes situados en diferentes realidades nacionales, lo que denota la relevancia de un tema como el referido en el momento en que fueron presentadas.

Así, se plantea el carácter transnacional de la economía étnica y la necesidad de plantear esta actividad laboral más allá de los contextos locales o nacionales donde se ubican, alegándose que una de las características fundamentales en los procesos migratorios es el modo de vida transnacional[129].

Concretando en barrios y colectivos, se presenta un trabajo sobre una de las economías étnicas más importantes en España, la del barrio de Lavapiés, en Madrid, presentada como alternativa de inserción laboral para la población inmigrante que les permite escapar de la discriminación a la que se ven sometidos en los mercados de trabajo autóctonos, y potenciando al mismo tiempo la movilidad social ascendente a través del uso de los recursos propios de los colectivos migrantes. Según los autores, "consisten en pequeñas iniciativas empresariales de carácter familiar que se sitúan en sectores abandonados por la población autóctona (hostelería y pequeño comercio, construcción, por ejemplo), sectores que requieren una escasa capitalización y cuyo éxito se basa en la explotación intensiva del factor trabajo"[130]. Del mismo modo, se presentan en torno al ámbito madrileño algunas oportunidades y estrategias en el modo de incorporación de pequeños empresarios inmigrantes al ámbito comercial, ubicándose en lugares que los pequeños empresarios autóctonos han ido dejando libres, tanto porque estos nuevos negocios se dirigen a cubrir necesidades generadas por el fenómeno migratorio y, por

[129] ARJONA, A.; CHECA, J.C., Y CHECA Y OLMOS, F.: "Discusión teórica e implicaciones transnacionales de las economías étnicas". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[130] RIESCO, A.: "Dimensiones y características de la *empresarialidad inmigrante* en Lavapiés, (Madrid)". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

ello, han sido las propias personas migrantes las que han detectado y aprovechado, como porque el cambio demográfico y socioeconómico de la sociedad madrileña ha producido cambios en la demanda (una mayor amplitud de horarios, a modo de ejemplo). Así, tendría que hablarse de una posición más de complementariedad que de competencia entre el pequeño comercio de inmigrantes y el comercio autóctono. En este mismo estudio, se constata una hipervisibilización del incumplimiento de normativa de los trabajadores migrantes sobre los incumplimientos propios de los trabajadores autóctonos[131].

Otro trabajo interesante es el presentado sobre el empresariado étnico de mujeres latinoamericanas en Galicia como una estrategia de empoderamiento y movilidad social de las mismas[132]. El origen de este sector laboral es la importante presencia de población latinoamericana consecuente del retorno de hijos y nietos de la emigración gallega. Especialmente se refieren a mujeres venezolanas y argentinas, estudiando los diferentes tipos de movilidad social que las mismas experimentan así como las motivaciones que les llevan a emprender iniciativas de autoempleo, entre las que destacan la continuación de empleos llevados a cabo den el país de origen, la continuación de negocios emprendidos por sus padres y familiares en el contexto actual, o la posibilidad de vencer la marcada segmentación sociolaboral que les impide acceder a puestos de trabajo acordes con sus capacidades y niveles de formación.

Sobre la creación de empresas de colombianos en la Comunidad Valenciana[133], se realiza un análisis descriptivo de las características de estas personas, los tipos de negocios emprendidos y las redes empresariales establecidas. Además de ello, señalan como el autoempleo en este colectivo es un indicador de la capacidad de gestión de los propios recursos, además de la de asumir retos y oportunidades. Finalmente, se destaca la importancia de las dificultades que plantean las entidades bancarias para financiar los negocios creados por personas migrantes, sin tener en cuenta la rentabilidad de dichos negocios y en muchos casos, producto del desconocimiento de su potencial económico. Así, se propone como necesario replantear las vías de acceso a los créditos (por ejemplo, exigiendo los sistemas de contabilidad del negocio o la justificación de la situación laboral de la plantilla), ya que los actuales requisitos están bloqueando el acceso a un mercado en clara expansión. Finalmente, se hace un llamamiento a la Administración Pública y al tercer sector para impulsar ayudas financieras que promuevan estas iniciativas empresariales.

Finalmente, desde el GEDIME (Grupo de Estudios de Inmigración y Minorías Étnicas de Barcelona)[134], también se presenta un trabajo sobre empresas familiares migrantes a través de un estudio cualitativo que lleva a establecer especificidades y aspectos en común entre las empresas de familias autóctonas y de personas migrantes. Fundamentalmente se centran en los diferentes modelos familiares existentes, los diferentes roles de género, el proceso migratorio, las diferencias culturales, los distintos contextos institucionales...

Además de las diferentes realidades del autoempleo, se presentan estudios de distintos colectivos de personas migrantes que trabajan por cuenta ajena. Es el caso del trabajo presentado por el GIEMIC (Grupo Interdisciplinar de Estudios sobre Migraciones, Interculturalidad y Ciudadanía de Castilla La Mancha)[135] sobre las condiciones de trabajo de mujeres migrantes en

[131] GÓMEZ CRESPO, P.:"La incorporación de pequeños empresarios inmigrantes al ámbito comercial madrileño: oportunidades y estrategias". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[132] VILLARES, M.:"Empresarias latinoamericanas: El empresariado inmigrante en Galicia". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[133] GRISALES DEL RÍO, A.M.: "La creación de empresas en España y los inmigrantes colombianos: El caso de la Comunidad Valenciana". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[134] MARTÍNEZ PÉREZ, P.: "Empresas familiares de inmigrantes". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[135] AGUILAR, M.J.; LOZANO, M. Y CRUZ, F.: "Análisis de las condiciones de trabajo de las mujeres inmigrantes en el servicio doméstico". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

el servicio domestico. En él, además de describir los principales empleadores y motivos sociodemográficos que llevan a la proliferación de este yacimiento de empleo potencial para las personas procedentes de otros países[136], alertan de las condiciones de vida de estas personas que, ya como trabajadoras, en muchos casos no tienen los recursos necesarios para hacer frente a la vida en su nuevo contexto, saldar deudas, ni contribuir con remesas al mantenimiento de sus familias, uno de sus propósitos fundamentales de su migración. El trabajo doméstico es aceptado al ser visualizado como "trabajo puente", transitorio, mientras intentan acceder a otros empleos que les permitan diversificar y mejorar sus trayectorias laborales de manera más satisfactoria. Aunque sabemos que no siempre es así.

Otro de los trabajos se centra en el trabajo agrícola de los empleados extranjeros en la Región de Murcia contratados a través de Empresas de Trabajo Temporal (ETTs)[137], donde de manera estimativa se establece que el 80% del total de contratos registrados en España por ETT en tanto que trabajadores agrícolas tiene lugar en la Región de Murcia. Además de ello, se comentan las condiciones indignas en muchos casos que establecen este tipo de empresas, también para los nacionales, pero especialmente para trabajadores de origen extranjero.

Interesante también es el modo en que se analizan las formas de inserción laboral de personas migrantes procedentes de Argentina y Ecuador en los contextos de Barcelona y Milán. Aunque podría ser cuestionable, el trabajo se adentra en las semejanzas de los mercados segmentados en ambas ciudades e hipotetiza sobre las diferentes razones que podrían llevar a argentinos y ecuatorianos a estrategia y formas de inserción diferentes, tanto en un contexto como en el otro[138].

Desde otra perspectiva se analiza la evolución de la población migrante latinoamericana en el período 2000-2005 en el mercado de trabajo[139] y, destacando la discriminación positiva de la que gozan, respecto al resto de migrantes extra-comunitarios, por parte tanto de la legislación española (acceso a la nacionalidad) como en los prejuicios de la población en general recogidas en algunas encuestas de opinión, como en lo referente al dominio de la lengua española, concluyen apostando por una previsión futura de ascensión laboral de este colectivo a medida que se prolongue su estancia en España.

De forma comparativa se presenta un trabajo sobre las condiciones laborales de autóctonos y migrantes de una comarca de Barcelona en sectores típicos donde ambos grupos de trabajadores cohabitan, como son los servicios personales y la construcción[140]. Se señala la inexistencia de competitividad en ambos sectores y, más bien a contrario, se establece una dinámica de sustitución para el sector servicios y de complementariedad en el de la construcción, ya que, aunque en este último siga siendo importante los trabajadores nacionales, la segmentación se da en el interior del propio sector, ocupando los extranjeros los lugares y perfiles menos cualificados y peor remunerados. Asimismo, se constata, unas peores condiciones de empleo en ambos sectores para los trabajadores extranjeros, tanto en cuanto a tipo de contrato, como a número total de horas por jornada.

[136] Sobre las mujeres migrantes en el servicio doméstico, la Fundación CeiMigra publicó en 2007 un estudio vinculado al Proyecto Equal Analogías: "Historias de afecto y ternura, historias de desigualdad y discriminación: el discurso de mujeres inmigrantes internas en el servicio doméstico". Disponible en formato electrónico en www.ceimigra.net

[137] ANDREO, J.C.: "Contratación temporal de mano de obra inmigrante extranjera y Empresas de Trabajo Temporal en la Región de Murcia". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[138] GARZÓN, L.: "Los inmigrantes en mercados laborales duales: el caso de los argentinos y ecuatorianos en Barcelona y Milano". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[139] GIL, F.: "La participación de los ciudadanos latinoamericanos en el mercado de trabajo. Diferenciales y evolución reciente (2000-2005)". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[140] ROA, M.G.: "Trabajadores de los servicios personales y la construcción: Diferencias en las condiciones laborales entre nacionales e inmigrantes". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

Sobre la incorporación de los trabajadores migrantes al mercado de trabajo español, se defiende el modo en que las políticas actuales de contratación, como las de contingente promueven paradójicamente el acceso a la economía sumergida[141]. Así, se critica la protección del mercado nacional de empleo en los últimos años a través de normativas de extranjería como la española, que apuestan por priorizar una política de cuotas y contingente, con la consecuente alimentación de la economía sumergida. Así, a mayores trabas en el acceso al mercado formal de empleo, mayor crecimiento de lo que se ha denomina "trabajadores invisibles", es decir, personas infravaloradas en su estatuto jurídico pero productoras de importantes rendimientos económicos. Por otra parte, se destaca el modo en que la integración pasa en buena medida por la posibilidad de acceder al mercado formal de trabajo. Si para los propios autóctonos ya es así, en el caso de la persona migrante, más allá de las posibilidades económicas que van unidas al hecho de tener un puesto de trabajo, la residencia y, con ella, el disfrute de derechos van unidos. Así, la ruptura del conjunto de negaciones al que se ve sometida la persona migrante pasa en buena medida por favorecer su acceso al mercado formal de trabajo: sin trabajo (formal) no hay residencia (salvo excepciones como la reagrupación); sin residencia no hay pleno disfrute de derechos (aunque el empadronamiento amplia los derechos de los irregulares no los iguala a los de los residentes); y sin derechos no hay integración. Por ello, la mayor necesidad es la de establecer una respuesta política, jurídica y económica que permita combatir el fraude del trabajo informal.

En este sentido, otro trabajo se adentra en los derechos que solicitan los empresarios para una mayor facilidad de contratación de personas y de cumplimiento de sus objetivos[142]. Asimismo, se realiza una reflexión desde lo que el marco europeo ha ido imponiendo en buena parte en materia de empleo, y cómo todo ello ha contribuido a las dinámicas laborales en las que hoy día nos encontramos[143].

La mediación intercultural[144] en los servicios de inserción laboral de personas migrantes es otro de los temas tratados. Se parte de una crítica al desconocimiento de las situación en la que viven muchas personas migrantes en nuestros contextos, la inexistencia de servicios de atención a la diversidad y la falta de recursos para una progresiva normalización de políticas de inserción para las personas migrantes. El fundamento del trabajo es mostrar la eficacia de los servicios de mediación intercultural en la inserción laboral, la necesidad de dotarse de nuevas herramientas para una acción acertada y de incluir la figura del mediador/a intercultural en tales servicios. Además, se cuestiona la validez de dichos servicios cuando, bajo el discurso de la universalidad y la igualdad se desestima la importancia de conocer el contexto social y cultural de estos nuevos demandantes de empleo.

Sobre remesas, se hace una estimación de la importancia de las mismas en distintos países de América Latina y el Caribe, y especialmente de Uruguay[145]. Si bien éste es uno de los países más recientes en la recepción de las mismas, en los últimos años el volumen de remesas ha aumentado considerablemente, sobre todo, las procedentes de España. El reto del país es lograr canalizarlas en inversiones concretas para un mayor desarrollo económico y como una perspectiva atractiva de retorno para los emigrantes uruguayos.

[141] SOLANES, B.: "La incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo español: Del contingente a la economía sumergida". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[142] MATA, A.: "La lógica empresarial entorno a la contratación de trabajadores inmigrantes". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[143] CABO, A.; HORCAS, V.: "La inserción laboral de la población inmigrante en el marco de los proyectos europeos". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[144] SÁNCHEZ ELÍAS, M.V.: "La mediación intercultural en los servicios de inserción laboral de personas inmigrantes". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

[145] FACAL, S.: "El impacto de las remesas procedentes de España en las familias uruguayas". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

Y tras un análisis socioeconómico de la situación española y de las personas migrantes en este contexto, se hace hincapié en la necesidad de plantear el potencial de las personas migrantes en el desarrollo de sus países de origen a través de políticas de cooperación al desarrollo y de codesarrollo, además de la necesidad de estudiar el impacto reconocido que están generando las remesas como formas de mejorar las condiciones de vida de las familias en origen[146].

Al analizar los contenidos sobre los que versan los trabajos presentados podemos percibir cómo, mientras que existen temas que siguen estando pendientes de resolución y mejora, otros, sin embargo, nos abren un interrogante sobre su pertinencia y vigencia en este momento. En todo caso, tanto unos como otros han de leerse a la luz de esta nueva situación. Así, por ejemplo, todo lo referente a las necesarias reformas legislativas en cuanto a procedimientos de contratación, la falta de eficacia del contingente y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, el modo en que siguen potenciando las situaciones de irregularidad, son temas estructurales y, por tanto, más allá de esta etapa temporal, siguen siendo prioridades en este momento.

Sin embargo, como medidas concretas lo que se refiere a la creación de un Servicio Exterior de Empleo en un momento de destrucción del mismo no parece ser la prioridad en lo inmediato. En caso de que llegase a serlo en otro momento, además, deja ver muchas contrariedades, sobre todo en cuanto al modelo de desarrollo que puede promover. Un modelo que, lejos de mirar los beneficios para el país de origen, se centra en las necesidades de nuestros contextos. Con ello, el riesgo de abaratar costes de formación en los países de origen, la selección de los mejor preparados y la imposición de nuestro modo de hacer puede ser una estrategia tan eficaz en términos occidentales como devastadora para las realidades sociales en las que se piensa intervenir.

Lo referente al análisis de la inserción laboral de las personas migrantes ha de ser resituado, como ya en parte hemos dejado ver, puesto que variables que en un momento pueden conducir por sí mismas a una mayor inserción, como el mero paso del tiempo, en un momento económicamente negativo, como veremos, la ausencia de medidas alternativas no lleva sino a la progresiva discriminación de los colectivos más vulnerables.

Asimismo, los trabajos presentados sobre economía étnica y autoempleo han de replantearse en un marco socioeconómico donde uno de los problemas fundamentales es el de la situación económica de las familias para hacer frente al desempleo y a las consecuencias derivadas de la crisis internacional, tanto en origen como en el país de residencia. Si las familias eran las principales fuentes de apoyo económico para emprender un negocio, en este momento, probablemente, dejen de poder serlo. Asimismo, la posibilidad de invertir se complica cuando no existen ayudas públicas que protejan a las personas que emprenden este tipo de negocios y, además, las facilidades que, a nivel privado, las entidades financieras podrían mantener concediendo préstamos, dejan de darse ante la falta de liquidez y la desconfianza que provoca este momento.

Bien importante será seguir controlando la actuación de los empresarios y las empresas que promueven la temporalidad y el deterioro de las condiciones de vida en trabajos como el agrícola o el servicio doméstico en un momento, además, donde la competitividad laboral se incrementa y donde la desesperación lleva a muchos a realizar cualquier tipo de trabajo para garantizar su supervivencia.

Y habrá que esperar para poder vislumbrar en qué medida en algunas actividades laborales que hasta el momento no existía la competitividad entre autóctonos y extranjeros deje de ser así, puesto que el desempleo del conjunto de la población está ya llevando a los primeros a cubrir puestos de trabajo menos cualificados que en esta etapa anterior habían sido fuente de trabajo para personas migrantes.

La mediación seguirá siendo una herramienta necesaria en los ámbitos de inserción como herramienta que promueva el conocimiento de los puntos de vista de las personas migrantes

[146] ANTUÑANO, I. Y JORDÁN, J.M.: "Aspectos económicos y sociales de la inmigración: una visión de conjunto". Comunicación presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo humano. Valencia, 2007.

desempleadas, más aún en situaciones de angustia vital, donde puede incrementarse el potencial de conflicto por el desconocimiento que los insertores laborales muestran a nivel intercultural, junto con la carga derivada de la falta de comprensión de sus necesidades, sensibilidades y dificultades.

Del mismo modo, un tema de principal preocupación será el impacto del desempleo de los trabajadores de origen extranjero en las familias sostenidas por las remesas.

Todo ello habrá de ser tenido en cuenta en las nuevas estrategias que hayan de planificarse, y su fin último no ha de ser otro que la mejora y el cuidado de las condiciones de vida, al menos, en un primer momento, de los ciudadanos que residen en nuestro contexto, tanto de mayor como de menor arraigo. Porque lo que vamos corroborando hasta el momento es que empleo, y condiciones de vida van intrínsecamente unidos. Más aún, si cabe, en el caso de las personas migrantes[147].

En este sentido, la Fundación Foessa, en su VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España de 2008[148], señala el empleo como uno de los indicadores fundamentales del desarrollo social, familiar y personal, y afirma el especial riesgo de exclusión de las personas con menor acceso formal al mismo, como es el caso de los diferentes colectivos de personas migrantes. Además de poseer una mayor tasa de paro que los nacionales, señala el informe que la mayor temporalidad de estos trabajadores, así como la segmentación del mercado laboral, el consecuente acceso a trabajos menos cualificados y los menores niveles de ingresos hacen que el riesgo de exclusión social sea mucho mayor, especialmente cuando la situación es de desempleo, y se dan a la vez la falta de ingresos al hogar, junto con la falta de redes y de derechos políticos (los tres ejes principales de la exclusión social que establece el Informe).

Asimismo, afirman que en tiempos de crisis son los colectivos más vulnerables socialmente los que sentirán en mayor medida las consecuencias de la misma. Porque –explicitan- la pobreza económica no agota los mecanismos de exclusión social, ya que la falta de acceso a recursos básicos o el aislamiento social son factores igualmente influyentes.

Señalan que pese a haber existido una etapa de crecimiento económico en España hasta la fecha, las diferencias sociales, lejos de haber disminuido, se han pronunciado, lo que pone en evidencia la falta de un modelo eficaz que nos lleve a potenciar el desarrollo social integralmente entendido.

Así, lejos de ser equivalente el desarrollo de una sociedad a su PIB per cápita o a los índices estrictamente económicos, han de establecerse medidas integrales que permitan un mayor acceso a los recursos generados por el conjunto de la población en igualdad de oportunidades. El empleo, la vivienda, la sanidad, la educación, la protección social, las redes sociales o el medio ambiente, se convierten, así, en pilares básicos de este desarrollo social sostenible, tal y como ellos lo denominan, entendiendo por ello "el aumento de las capacidades de las personas para decidir sobre su futuro, sin alterar de forma significativa las capacidades de las personas del futuro para hacer lo mismo". Y añadimos: y del presente.

En definitiva, lo que plantean, en otros términos, es un desarrollo de la sociedad basado en el empoderamiento de las personas que la componen. Ahora bien, ello sólo será posible desde una clave por la que las distintas estrategias puestas en marcha, dejen de ser "de suma cero", justamente las que nos han llevado a una progresiva diferenciación social en épocas de crecimiento, nos lleven a un efecto sumativo (win-win) para todos los miembros de la sociedad. Lejos de ser utópico, es un eje de demostrada eficacia en pequeñas realidades y proyectos sociales, y susceptible de integrarse en las diferentes medidas y estrategias sociopolíticas, al igual que en otros momentos han sido otros los ejes predominantes.

[147] En esta misma línea, en la IV Escuela de Verano de CeiMigra en julio de 2008 trabajamos, precisamente, sobre "Inmigración, empleo y condiciones de vida". Partíamos ya en esa fecha de esta misma preocupación por el empleo de las personas migrantes y la indiscutible vinculación con las condiciones de vida de estas personas en un momento en que las perspectivas eran ya de una previsión económicamente negativa a corto y medio plazo.

[148] Disponible en la página: http://www.foessa.org/quePensamos/nuestrasPrioridades/index.php?MzI%3D

Sin un planteamiento coherente de fondo, la lucha por la igualdad de derechos y oportunidades no será posible, y parece claro que su consecución no está necesariamente relacionada con los momentos de crecimiento o estancamiento económico de una sociedad, como acabamos de demostrar.

Éste habrá de ser uno de los ejes principales que vincule las estrategias de desarrollo entre países, pero podemos atrevernos a decir que el único que posibilitará que, en tiempos de bonanza o de crisis, los recursos disponibles se repartan del modo más justo y equitativo posible, es decir, el único que garantizará la integración real de una sociedad heterogénea capaz de gestionar sus diferencias desde la valoración y el enriquecimiento, y no desde la desigualdad.

Si nos detenemos a analizar en qué políticas y estrategias estamos basándonos en cuanto a empleo y personas migrantes, los planes vigentes nos remiten a una planificación realizada desde la perspectiva que existía en 2006, tanto a nivel nacional como autonómico (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y Plan de Inmigración de la Comunidad Valenciana 2007-2010). La visión desde la que se programaron, del mismo modo que ocurría anteriormente al describir las proyecciones del V Congreso, pertenecían a la tercera etapa descrita al inicio, marcada por el crecimiento de población migrante y extranjera en nuestro contexto y por un crecimiento paralelo a nivel económico. De este modo, los ejes estratégicos, si bien han de seguir apoyándose y promoviéndose, las medidas derivadas de ellos que se han estado llevando a cabo no responden a la situación actual a la que ha de darse respuesta de manera inminente y en los próximos años.

Así, sin perder de vista el marco desde el que se quiere caminar -la integración del conjunto de la ciudadanía, y especialmente de la población migrante en este contexto-, han de establecerse nuevas prioridades, dado que el momento es también nuevo. Obviar todo ello aumenta el riesgo de tomar decisiones que incluso dejen a un lado los planes desde los que se han diseñado las políticas vigentes, así como de ir, incluso, contra ellos, ignorándolos o rebatiéndolos bajo la excusa de la apremiante situación. Y en caso de que esté siendo así, sabemos bien que las personas más perjudicadas, de nuevo, serán los colectivos socialmente más vulnerables, y entre ellos se encuentran los diversos trabajadores, familias y colectivos migrantes.

Y, del mismo modo aparece el riesgo de tomar medidas tan específicas que, sin una visión de mayor alcance, sean tan puntuales que no se valoren las consecuencias que a medio plazo puedan tener para el conjunto de la sociedad española y de cada uno de sus ciudadanos en particular.

Cierto es que se ha establecido un paquete de medidas urgente para intentar dinamizar la economía a través de planes municipales de financiación de Obras Públicas o los 1.500 millones de euros destinados al conjunto de la ciudadanía para cubrir prestaciones por desempleo. Pero, aun reconociendo la conveniencia de estas medidas, parece ser una evidencia que aún no son suficientes.

La reciente directiva de retorno[149] es un claro ejemplo de cómo, incluso intentando responder con medidas concretas a esta nueva etapa, podemos estar contradiciendo los principios fundamentales que parecían haberse conseguido plantear en los últimos planes nacionales y europeos, puesto que la igualdad de oportunidades y la integración, en definitiva, quedan puestas en entredicho.

A nuestro modo de ver, ofrecer a cualquier persona la posibilidad de regresar a su país de origen en un momento donde muchos trabajadores, en mayor medida, migrantes, empiezan a vivir el drama que supone en sus familias el desempleo, es una opción legítima y necesaria, siempre y cuando sea un acto voluntario por parte de las personas que toman la decisión de marchar. Ahora bien, es ahí donde no todo está tan claro y lo que no nos parece que vaya en la misma línea integradora y de promoción de las personas es el modo de proceder: no se hace un proceso mínimo de discernimiento con las personas afectadas, la información que se ofrece es parcial, y en muchos casos, estas personas se ven abocadas a tomar esta decisión por el agobio de la soledad, la angustia de la falta de condiciones mínimas de supervivencia, o la percepción de una previsión, si cabe, más negativa de lo que realmente puede ser a medio plazo.

[149] Para mayor profundización, consultar el capítulo 4 de este Informa Anual acerca de la Directiva de Retorno.

Podríamos hacernos muchas preguntas: ¿Por qué, además, comenzaron tan prontamente a tomarse estas medidas e incluso a invitar a las personas a tomar esta vía? ¿No habría otro modo previo de garantizar medidas de integración e inserción en la sociedad donde residen antes de tener que invitar a marcharse de ella? ¿Creemos que es suficiente con fomentar la marcha de las personas migrantes a sus lugares de origen con una prestación por desempleo que, además de ser temporal, no garantizará las condiciones de vida que les llevaron a migrar? ¿Se ha contado con informar a estos colectivos del modo en que esta crisis afecta a cualquier país y en mayor medida a aquéllos, de donde vienen, con menores coberturas básicas y estructuras menos sólidas para hacer frente a esta crisis global?

Podemos seguir: ¿Cuál es la prioridad, en este caso, que se está buscando, la de las personas o la de –una parte de- la sociedad española? ¿Tienen algún peso el incremento de las estadísticas de paro en este tipo de decisiones? ¿Qué tipo de relaciones estamos creando y qué tipo de desarrollo estamos promoviendo al no decir toda la verdad, manipulando, por tanto, sus derechos a residir y trabajar en el lugar donde llevan un tiempo residiendo y contribuyendo, y del que puede que hayan empezado a sentirse parte? ¿Existe un asesoramiento o consideración de sus circunstancias a corto y medio plazo, de sus familias acá o allá? ¿Y qué decir de las detenciones prácticamente invisibilizadas en los medios y coincidentes con este momento de crisis y de aumento del desempleo hasta porcentajes que harán historia? ¿Qué versión del desarrollo estamos levando a cabo, si no aquélla que pone el acento en el "salvése quien pueda"? Antes de tomar esta decisión, ¿se han pensado posibles estrategias que, lejos de promover la ganancia de unos sobre la pérdida de otros, promueva posibilidades de integración y estabilidad mínima para toda la ciudadanía? ¿No se hubiesen podido tomar medidas alternativas cuando ya a finales de 2007 pese a no ser reconocido se percibía el futuro que ya hoy vivimos como presente?

Además de todo ello, cabe preguntarse qué ocurrirá cuando esta etapa económicamente negativa cese, y si esta pregunta está en la mente de quienes en este momento toman decisiones para paliar la crisis. Frente a las anunciadas medidas de "inmigración cero" presentadas en algún momento por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, es importante tener presente que cuando pasemos este momento coyuntural de crisis internacional, los analistas prevén que la necesidad de nuevas personas migrantes sea aun mayor, dada la pirámide de población autóctona y las proyecciones de futuro[150]. Se seguirán necesitando personas de otras procedencias para que mantengan nuestros sistemas demográfico, económico, social... Pero, ¿qué haremos entonces, volver a promover los "flujos de migración" de estas personas, cual piezas de ajedrez, sin tener en cuenta su sentir, sus necesidades y prioridades, ni la situación en sus países de origen, ni el grado en que las mismas pueden estar siendo más necesarias en sus países que en el nuestro? ¿Qué desarrollo promovemos así, además del que se entiende exclusivamente de fronteras hacia dentro?

Un desarrollo hecho a las medidas de los "primeros" países, que no contempla los efectos devastadores que puede causar el retorno de personas sus lugares de origen donde dentro de un tiempo, cuandose acaben sus ahorros, no tendrán aspiraciones de vida digna, pero puede que volver a enfrentarse a migrar sea aún más difícil que la vez primera, puesto que invertir de nuevo tras tanto coste, así como el doble desarraigo que ello produce habrá de ser tenido en cuenta. A ello, además se unirá la mayor incentivación por parte de sociedades como la nuestra para que vengan a cubrir nuestras necesidades.

¿Qué superioridad estamos promoviendo en la "fortaleza europea" que conduce la vida de las personas que no han tenido la dicha de nacer en nuestras tierras para satisfacer nuestras necesidades, sin pensar en las de ellas ni en las de sus países de origen? Mientras sigamos en esta dinámica exclusivamente autocentrada, el desarrollo mundial seguirá estando en peligro, pese a que algunos volvamos a ver la luz ilusoria del crecimiento económico en el marco de nuestras fronteras.

[150] Así lo anunciaba Alejandro Portes en el XI Congreso de Inmigración: "Las Migraciones en el Mundo" en Almería en abril de 2008.

Sabemos que la gestión de una integración real, más aún, en tiempos de crisis, va ineludiblemente unida al establecimiento de políticas activas cuya prioridad absoluta sean las personas y no nuestra imagen como sociedad ni las previsiones electorales, sean del color que sean. Lo contrario, el laisser faire, no conducirá sino a dinámicas de segregación y marginalización de los sectores más vulnerables.

En este sentido, la situación alarmante en la que muchas personas están llegan a nosotros a diario, familias enteras que se han quedado sin trabajo, sin casa, sin prestación por desempleo, deja ver lo mucho que queda por hacer para conseguir en momentos como éstos, no ya la integración si quiera, sino la prevención de la exclusión social a la que anteriormente hacíamos referencia.

Este complejo contexto, sin duda, pone de relieve la importancia de que siga primando el mantenimiento de los pilares de ciudadanía e integración, pero de todos y no sólo de los pocos que hemos tenido la suerte de recibir la nacionalidad española. Y para ello hemos de partir de la garantía real de las coberturas básicas de cualquier ciudadano.

Por ello, creemos urgente que, desde el sentido común y la apuesta real por las condiciones de vida de las personas que ya viven en nuestro contexto, se venzan las rigideces legislativas, formuladas en un momento al que ya no nos podemos remitir, para regularizar, primeramente, la situación de las personas trabajadoras que en este momento han quedado fuera de la legalidad, en muchos casos, como consecuencia del fallo de nuestro sistema para hacer frente a la crisis, y que, como muestra el aumento de autorizaciones de trabajo en 2008, siguen –y seguirán- siendo necesarias.

Asimismo, tanto a nivel nacional como autonómico urge articular medidas de previsiones a medio plazo, así como la dinamización de los aún existentes sectores de trabajo que pueden seguir requiriendo mano de obra, o aquellos otros que generarán ofertas de empleo en un futuro inmediato. Junto con ello, la dinamización de relaciones empresariales, y la correspondiente respuesta ajustada en cuanto a formación de personas, nacionales y migrantes, dirigida a lo que será, en parte, una nueva etapa de ocupaciones laborales.

Todo ello requerirá de un estudio en profundidad desde los diferentes agentes presentes en los diferentes niveles, internacional, nacional y autonómico, así como un establecimiento de medidas para los diferentes períodos de tiempo (corto, medio y largo plazo) en cada uno de estos niveles.

En este sentido, todos los sectores, también nosotros como Fundación, tenemos mucho que hacer.

3.3 NÚMEROS QUE SON PERSONAS

TABLA 1

Población extranjera de 16 años y más por relación con la actividad

	CUARTO TRIMESTRE-08	VARIACIÓN SOBRE EL TERCER TRIMESTRE-08		VARIACIÓN CUARTO TRIMESTRE 2007-2008	
		DIFERENCIA	PORCENTAJE	DIFERENCIA	PORCENTAJE
Activos	3.665.900	94.900	2,66	371.200	11,27
- Ocupados	2.886.500	-61.400	-2,08	-600	-0,02
- Parados	779.400	156.300	25,09	371.700	91,18
Inactivos	1.076.100	-29.700	-2,69	-2.900	-0,27
Tasa de actividad	77,31	0,95	-	1,98	-
Tasa de paro	21,26	3,81	-	8,89	-
POBLACIÓN EXTRANJERA DE 16 Y MÁS	**4.742.100**	**65.200**	**1,39**	**368.300**	**8,42**

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008. Datos consultados en diciembre de 2008.

TABLA 2

Personas desempleadas por sexo y sector de actividad.

	CUARTO TRIMESTRE-08	VARIACIÓN SOBRE EL TERCER TRIMESTRE-08		VARIACIÓN CUARTO TRIMESTRE 2007-2008	
		DIFERENCIA	PORCENTAJE	DIFERENCIA	PORCENTAJE
VARONES	1.688.800	335.300	24,77	809.600,0	92,08
MUJERES	1.519.000	273.800	21,99	470.700,0	44,90
AMBOS SEXOS	**3.207.900**	**609.100**	**23,44**	**1.280.300,0**	**66,42**
Agricultura CNAE 2009	149.100	4.000	2,76		
Industria CNAE 2009	288.000	79.800	38,35		
Construcción CNAE 2009	584.900	145.200	33,01		
Servicios CNAE 2009	1.147.500	208.600	22,22		
Perdieron su empleo hace más de 1 año	789.100	179.600	29,46	273.300,0	52,98
Buscan primer empleo	249.300	-8.100	-3,13	63.600,0	34,29
TOTAL PARADOS	**3.207.900**	**609.100**	**23,44**	**1.280.300,0**	**66,42**

Fuente: Encuesta de Población Activa. Cuarto Trimestre de 2008.

TABLA 3

Evolución del paro registrado en personas extranjeras por Comunidades Autónomas

	DATOS	VARIACIÓNNOV-08	
	DIC-08	ABSOLUTA	RELATIVA
CATALUÑA	85.419	5.165	6,44
MADRID	73.695	6.555	9,76
C.VALENCIANA	52.898	4.854	10,1
ANDALUCIA	45.200	1.832	4,22
I. BALEARES	21.994	1.094	5,23
I. CANARIAS	21.071	1.041	5,2
C.LA MANCHA	18.959	2.034	12,02
MURCIA	16.995	1.244	7,9
ARAGON	16.742	1.614	10,67
C.Y LEON	15.916	2.184	15,9
PAIS VASCO	10.005	1.171	13,26
GALICIA	8.591	677	8,55
NAVARRA	6.933	819	13,4
LA RIOJA	4.293	540	14,39
ASTURIAS	3.756	353	10,37
CANTABRIA	3.437	79	2,35
EXTREMADURA	2.558	2	0,08
MELILLA	1.628	47	2,97
CEUTA	870	15	1,75
TOTAL NACIONAL	**410.960**	**31.320**	**8,25**

Fuente: INEM. Diciembre de 2008.

TABLA 4

Evolución del paro en la Comunidad Valenciana y provincias.

	PARO REGISTRADO		VARIACIONES	
	DIC-08	NOV-08	ABSOLUTA	RELATIVA
ALICANTE	150.608	140.666	9.942	7,07
CASTELLÓN	37.859	34.544	3.315	9,6
VALENCIA	169.357	157.777	11.580	7,34
C. VALENCIANA	**357.824**	**332.987**	**24.837**	**7,46**

Fuente: INEM. Diciembre de 2008.

TABLA 5

Paro registrado en la Comunidad Valenciana por sexo y sectores de actividad

Sectores	Sexo	Absolutos
Agricultura	Ambos sexos	6.873
	Hombres	4.155
	Mujeres	2.718
Industria	Ambos sexos	67.748
	Hombres	35.394
	Mujeres	32.354
Construcción	Ambos sexos	68.620
	Hombres	63.597
	Mujeres	5.023

Fuente: INEM. Diciembre de 2008

VARIACIÓN DIC 2007-2008		ZONA ORIGEN	
ABSOLUTA	RELATIVA	P. COMUNITARIO	P. EXTRACOMUNITARIO
45.275	112,78	17.577	67.842
37.403	103,06	18.511	55.184
26.050	97,03	18.890	34.008
19.342	74,8	15.832	29.368
7.920	56,27	7.354	14.640
8.045	61,76	6.447	14.624
10.132	114,78	7.921	11.038
8.473	99,43	2.359	14.636
10.281	159,12	6.520	10.222
8.571	116,69	6.520	9.396
4.898	95,91	2.255	7.750
2.094	32,23	4.044	4.547
3.692	113,92	1.720	5.213
2.191	104,23	1.176	3.117
1.477	64,81	1.088	2.668
1.856	117,39	945	2.492
950	59,08	1.160	1.398
328	25,23	27	1.601
18	2,11	15	855
198.996	**93,88**	**120.361**	**290.599**

Sectores	Sexo	Absolutos
Servicios	Ambos sexos	194.919
	Hombres	78.649
	Mujeres	116.270
Sin empleo anterior	Ambos sexos	19.664
	Hombres	6.903
	Mujeres	12.761
Total sectores	Ambos sexos	357.824
	Hombres	188.698
	Mujeres	169.126

TABLA 6

Trabajadores de origen extranjero afiliados a la Seguridad Social en Alta Laboral en la Comunidad Valenciana y provincias.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008.

Años media	Alicante	Castellón	Valencia	Comunidad Valenciana
(ENE-NOV) 2008	91.463	37.495	104.742	233.700
(ENE-NOV) 2007	95.521	38.696	103.555	237.772
DIFERENCIA INTERANUAL	**-4.058**	**-1.201**	**1.187**	**-4.072**

TABLA 7

Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en Alta Laboral según nacionalidad en Europa.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008.

	EUROPA			
	UNION EUROPEA			
AÑOS (MEDIA ANUAL)	ESTADOS MIEMBROS A 30-04-2004	NUEVOS ESTADOS MIEMBROS A PARTIR DE 01-05-2004	NUEVOSESTADOS MIEMBROS A PARTIR DE 01-01-2007	TOTAL UE
2007: (ENE-NOV).....	329.660	67.174	247.103	643.938
2008: (ENE-NOV).....	337.051	64.903	306.068	708.023

TABLA 8

Personas de procedencia extranjera afiliadas a la Seguridad Social en Alta Laboral según país de nacionalidad de África.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008.

	ÁFRICA			
AÑOS (MEDIA ANUAL)	Argelia	Gambia	Marruecos	Nigeria
2007: (ENE-NOV).....	19.408	8.095	268.809	13.784
2008: (ENE-NOV).....	18.548	7.486	269.066	12.126

TABLA 9

Personas de procedencia extranjera afiliadas a la Seguridad Social en Alta Laboral según país de nacionalidad de América del Norte.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008..

	AMERICA DEL NORTE		
AÑOS (MEDIA ANUAL)	Canadá	Estados Unidos	Total
2007: (ENE-NOV).....	717	6.019	**6.737**
2008: (ENE-NOV).....	789	6.290	**7.079**

EUROPA					
EUROPA NO COMUNITARIA					
PAÍSES EEE NO UE (1)	RUSIA	SUIZA	UCRANIA	RESTO EUROPA	TOTAL EUROPA
1.951	14.877	2.695	37.995	11.781	**713.237**
1.963	15.361	2.702	38.571	12.788	**779.408**

Senegal	Resto	Total
19.705	49.363	**379.164**
18.942	45.429	**371.597**

TABLA 10

Personas de procedencia extranjera afiliadas a la Seguridad Social en Alta Laboral según país de nacionalidad de América del Norte.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008.

	AMERICA CENTRAL Y DEL SUR					
AÑOS (media anual)	Argentina	Brasil	Colombia	Cuba	Chile	Ecuador
2007: (ENE-NOV).....	56.668	20.251	145.037	23.126	14.776	268.763
2008: (ENE-NOV).....	56.524	23.930	148.079	24.490	15.911	252.192

TABLA 11 y 13

Personas de procedencia extranjera afiliadas a la Seguridad Social en Alta Laboral según país de nacionalidad de Asia, Oceanía y apátridas.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social y MTIM. Diciembre de 2008.

	ÁSIA						
AÑOS (media anual)	China	Filipinas	India	Japón	Pakistán	Resto de Asia	Total
2007: (ENE-NOV).....	61.035	14.543	10.425	1.893	21.392	17.520	**126.808**
2008: (ENE-NOV).....	67.254	16.914	11.421	1.969	20.930	18.346	**136.836**

3.4 RESUMEN Y PROPUESTAS

1 El desempleo está alcanzando máximos que desde hace un tiempo no se vislumbraban en el Estado español. Más aún, sabemos que esta cifra va incrementándose a medida que van pasando los meses y seguirá haciéndolo previsiblemente durante todo 2009. En este contexto, la población de origen no nacional y migrante está sufriendo sus consecuencias de forma más severa que la media de los ciudadanos, tanto en número de personas desempleadas como en deterioro de las condiciones de vida.

2 Tanto el número de personas desempleadas de origen extranjero por sectores como el incremento, también por sectores, se corresponde en términos generales con la evolución para la población general, lo que denota, entre otras cosas, un paro estructural relacionado con los principales sectores de empleo. No obstante, porcentualmente el desempleo es más pronunciado en la población extranjera que en el conjunto de los desempleados nacionales, estimándose una tasa de paro en la población extranjera del 21,26%, sobre un de 13,91% para la población total, 7,35 puntos por encima. El incremento de desempleados extranjeros tanto en construcción como en el sector servicios es más acusado que en el resto de los sectores y respecto a la población nacional.

3 Tanto las personas desempleadas de origen comunitario como extracomunitario se encuentran, por este orden, en el sector servicios, construcción, industria y agricultura. En todos los casos los desempleados de origen extracomunitario roza el 70% de media, sobre el 30% que suponen los desempleados comunitarios.

Méjico	Perú	República Dominicana	Venezuela	Resto América Central y del Sur	TOTAL
6.339	74.549	32.688	17.592	84.270	**744.059**
7.385	82.856	35.884	19.293	101.654	**768.199**

OCEANIA	APATRIDAS	NO CONSTA
843	215	4.013
826	191	3.741

4 En la Comunidad Valenciana, del mismo modo, si bien es cierto que en toda la Comunidad ha aumentado el desempleo de manera notable, el incremento relativo en la población de origen extranjero, y especialmente para la que procede de zonas extracomunitarias, es mayor. Concretamente, las personas desempleadas de origen extranjero llegan a ser 52.898, un 14,8% sobre el total de los desempleados en toda la Comunidad.

5 En número destacan los desempleados no nacionales registrados en los sectores de servicios y construcción, mientras que porcentualmente llaman la atención los vinculados agricultura y construcción, ambos con porcentajes superiores a 25% del total de desempleados en dichos sectores en la Comunidad.

6 Castellón en todos los sectores muestra una mayor proporción de desempleados extranjeros sobre el total de desempleados que las provincias de Alicante y Valencia, quienes se sitúan en segundo y tercer lugar respectivamente en todos los casos excepto en el sector industria, donde invierten sus pesos. En números absolutos de desempleados extranjeros, sin embargo, aparecen en este orden: Valencia, Alicante y Castellón.

7 En la comparación interanual de noviembre a noviembre de 2007-2008 el descenso de trabajadores afiliados es de 24.045 trabajadores menos de procedencia no nacional en toda la Comunidad, y en el mismo orden de provincias que anteriormente.

8. La Valenciana es la cuarta Comunidad Autónoma con mayor número de personas ocupadas sobre el total de la población española, y la tercera en número de personas ocupadas de procedencia extranjera. La evolución interanual 2006-2007 muestra cómo el 74% del incremento de ocupados fueron trabajadores extranjeros.

9 En todos los casos el porcentaje de contrataciones temporales sobre el total de contrataciones es superior en la población extranjera, especialmente a nivel autonómico. En la Comunidad Valenciana el número y porcentaje de contrataciones temporales para personas de procedencia extracomunitarias es superior a las contrataciones temporales de trabajadores comunitarios, cinco puntos porcentuales de diferencia, por encima de los dos puntos de la diferencia media nacional.

10 En cuanto a autorizaciones de trabajo concedidas, a nivel nacional se duplican en la comparación interanual 2007-2008, pero en la Comunidad Valenciana llega a triplicarse el número de autorizaciones de trabajo de personas extranjeras en ese mismo intervalo.

11 Parece claro que han de cuestionarse las medidas que han venido estableciéndose hasta el momento, ya que el período en el que entramos en 2008 marca una etapa nueva, aunque temporal, en lo referente a la dinámica de empleo y de políticas de migración.

12 Al analizar lo trabajado en el V Congreso sobre Migraciones y empleo, aparecen temas que siguen estando pendientes de resolución y mejora, mientras que otros, sin embargo, nos abren un interrogante sobre su pertinencia y vigencia en este momento.

13 Siguen siendo necesarias las reformas legislativas en cuanto a procedimientos de contratación, la falta de eficacia del contingente y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, así como el modo en que siguen potenciando las situaciones de irregularidad. Son temas estructurales y, por tanto, más allá de esta etapa temporal, han de seguir siendo prioridades en este momento.

14 Asimismo, los trabajos presentados sobre empleo étnico y autoempleo han de replantearse en un marco socioeconómico donde uno de los problemas fundamentales es el de la situación económica de las familias para hacer frente al desempleo y a las consecuencias derivadas de la crisis internacional, tanto en origen como en el país de residencia.

15 Sobre la inserción laboral de las personas migrantes ha de ser resituado, como ya en parte hemos dejado ver, puesto que variables que en un momento pueden conducir por sí mismas a una mayor inserción, como el mero paso de tiempo, en un momento económicamente negativo la ausencia de medidas alternativas no lleva sino a la progresiva discriminación de los colectivos más vulnerables.

16 Es imprescindible, del mismo modo, seguir controlando la actuación de los empresarios y las empresas que promueven la temporalidad y el deterioro de

las condiciones de vida en trabajos como el agrícola o el servicio doméstico en un momento, además, en el que la competitividad laboral se incrementa y donde la desesperación lleva a muchos a realizar cualquier tipo de trabajo donde garantizar su supervivencia.

17 La mediación seguirá siendo una herramienta necesaria en los ámbitos de inserción como herramienta que promueva el conocimiento de los puntos de vista de las personas migrantes desempleadas, más aún en situaciones de angustia donde puede incrementarse el potencial de conflicto por el desconocimiento que los insertores muestran a nivel intercultural, junto con la angustia derivada de la falta de comprensión de sus necesidades, sensibilidades y dificultades.

18 Otra de las principales preocupaciones habrá de ser será el impacto del desempleo de los trabajadores de origen extranjero en las familias sostenidas por las remesas.

19 El fin último de las nuevas estrategias que hayan de planificarse no ha de ser otro que la mejora y el cuidado de las condiciones de vida, al menos, en un primer momento, de los ciudadanos que residen en nuestro contexto, tanto de mayor como de menor arraigo. Porque lo que vamos corroborando hasta el momento es que empleo, y condiciones de vida van intrínsecamente unidos. Más aún en el caso de personas migrantes.

20 La Fundación Foessa, en su VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España de 2008, señala el empleo como uno de los indicadores fundamentales del desarrollo social, familiar y personal, y afirma el especial riesgo de exclusión de las personas migrantes, debido al mayor porcentaje de desempleo y peores condiciones laborales.

21 Pese a haber existido una etapa de crecimiento económico en España hasta la fecha, las diferencias sociales, lejos de haber disminuido, se han pronunciado, lo que pone en evidencia la falta de un modelo eficaz que nos lleve a potenciar el desarrollo social integralmente entendido.

22 Así, lejos de ser equivalente el desarrollo de una sociedad a su PIB per cápita o a los índices estrictamente económicos, han de establecerse medidas integrales que permitan un mayor acceso a los recursos generados por el conjunto de la población en igualdad de oportunidades. El empleo, la vivienda, la sanidad, la educación, la protección social, las redes sociales o el medio ambiente, se convierten, así, en pilares básicos de este desarrollo social sostenible y para todos. Pero ello sólo será posible si las distintas estrategias puestas en marcha, lejos de ser "de suma cero", justamente las que nos han llevado a una progresiva diferenciación social en épocas de crecimiento, nos lleven a un efecto sumativo (win-win) para todos los miembros de la sociedad.

23 La visión desde la que se programaron los programas nacionales y autonómicos vigentes pertenecían a una etapa marcada por el crecimiento de población migrante y extranjera en nuestro contexto y por un crecimiento paralelo a nivel económico. Por ello es importante tomar conciencia de la

diferencia con el momento actual para concretar medidas eficaces que, sin perder de vista el marco desde el que se quiere caminar, la integración del conjunto de la ciudadanía, y especialmente de la población migrante en este contexto, establezcan prioridades y den respuesta adecuada a la nueva situación.

24 Obviar todo ello aumenta el riesgo de tomar decisiones que puedan dejar a un lado los planes desde los que se han diseñado las políticas vigentes, dada la urgencia inherente a la apremiante situación. En estos casos, sabemos bien que las personas más perjudicadas, de nuevo, serán los colectivos socialmente más vulnerables, y entre ellos se encuentran los diversos trabajadores, familias y colectivos migrantes. Del mismo modo aparece el riesgo de tomar medidas tan específicas que, sin una visión de mayor alcance, no se valoren las consecuencias que a medio plazo puedan tener para el conjunto de la sociedad. Ejemplos de ello pueden ser la conocida directiva de retorno o las anunciadas medidas de "inmigración cero".

25 Cuando pasemos este momento coyuntural de crisis internacional, los analistas prevén que la necesidad de nuevas personas migrantes sea aun mayor. Se seguirán necesitando personas de otras procedencias para que mantengan nuestros sistemas demográfico, económico, social... Pero, ¿qué haremos entonces, volver a promover los "flujos de migración" de estas personas sin tener en cuenta su sentir, sus necesidades y prioridades, ni la situación en sus países de origen, ni el grado en que las mismas pueden estar siendo más necesarias en su país que en el nuestro? ¿Qué desarrollo promovemos así, además del que se entiende exclusivamente de fronteras hacia dentro?

26 La gestión de una integración real, más aún, en tiempos de crisis, va ineludiblemente unida al establecimiento de políticas activas cuya prioridad absoluta sean las personas. Lo contrario, el *laisser faire*, no conducirá sino a dinámicas de segregación y marginalización de los sectores más vulnerables.

27 La primera prioridad ha de ser la de la garantía real de las coberturas básicas de cualquier ciudadano. Por ello, creemos urgente que, desde el sentido común y la apuesta real por las condiciones de vida de las personas que ya viven en nuestro contexto, se venzan las rigideces legislativas, formuladas en un momento al que ya no nos podemos remitir, para regularizar, primeramente, la situación de las personas trabajadoras que en este momento han quedado fuera de la legalidad, en muchos casos, como consecuencia del fallo de nuestro sistema para hacer frente a la crisis, y que, como ha quedado mostrado, siguen –y seguirán- siendo necesarias.

28 Tanto a nivel nacional como autonómico urge diferenciar las políticas de inserción laboral que deben pensarse de manera general y aquéllas que habrán de ser específicas para las personas migrantes o de procedencia extranjera. Asimismo, se necesita articular medidas de previsiones a medio plazo, así como la dinamización de los aún existentes campos de trabajo que pueden seguir requiriendo mano de obra, o aquellos otros que generarán ofertas de empleo en un futuro inmediato. Junto con ello, la potenciación de

relaciones empresariales, y la correspondiente respuesta de formación laboral de trabajadores nacionales y migrantes, en lo que será una nueva etapa de ocupaciones laborales.

29 Todo ello requiere de un estudio en profundidad desde los diferentes agentes presentes en los diferentes niveles, internacional, nacional y autonómico, así como un establecimiento de medidas en los diferentes períodos de tiempo (corto, medio y largo plazo) en cada uno de estos niveles.

30 Pero también, y sobre todo, requiere de voluntad y apuesta comprometida por dar soluciones justas a este momento y a todas las personas implicadas en él.

4 VIVIENDA

4.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

Que las personas inmigrantes vivan en barrios humildes o deteriorados no permite afirmar que el deterioro social y urbano de esos barrios sea una consecuencia, ni siquiera indirecta, de la presencia de estas personas en ellos. Todo lo contrario, su presencia podría aprovecharse para la rehabilitación social y urbana de estos barrios, debido a las características, en absoluto marginales, de esta población. Es el precio de la vivienda lo que determina, igual que para la población española de menos recursos, la elección de la vivienda y el barrio en el que se puede residir.

Como señalamos desde el primer informe anual de la Fundación CeiMigra, existen numerosos estudios internacionales que relacionan la vivienda y el entorno urbano con las posibilidades de "integración" y de prevención de los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión sociales.

La falta de estudios "sobre el terreno" en España, o la no publicación de los existentes, dificulta enormemente el diseño y ejecución de las respuestas adecuadas tanto desde las políticas de vivienda como desde las políticas de integración. Pero no puede argumentarse el mero desconocimiento desde la abundancia de conclusiones en muy diversas organizaciones nacionales e internacionales.

Por otra parte, en España van celebrándose algunos encuentros en los que se comparten las experiencias y conocimientos adquiridos y que resultan imprescindibles para seguir aprendiendo de lo que otros muchos van trabajando y aprendiendo a su vez. Este fue el caso del I Encuentro Onubense sobre Alojamiento de Temporeros, celebrado en Huelva, en Octubre de 2008.

De nuevo el alojamiento, la vivienda, y la integración, es decir, las relaciones entre autóctonos, previamente residentes y población inmigrante recién llegada, son planteadas como pasos de un único proceso de incorporación a la sociedad receptora. No puede haber integración sin acceso a la vivienda digna. Pero para el acceso y la disponibilidad de vivienda digna es necesario, de nuevo, no sólo una coherencia de políticas, sino una coordinación entre instituciones públicas y privadas mucho mayor que la actual.

4.2 ¿QUÉ INFORMACIÓN TENEMOS?

Ya en nuestro primer informe anual se presentó el error de asociar "inmigración" y "deterioro social" de los barrios, a partir de la constatación de al menos cuatro procesos de desigualdad social y de concentración de esta desigualdad, que no es "natural" ni tampoco una característica de la inmigración, aunque afecte también a personas migrantes incluso con algunas diferencias específicas respecto de los mismos procesos cuando afectan a personas autóctonas.

No sólo eso. También mostramos en el segundo la "extraña exclusión" que afecta a personas y familias migrantes no sólo normalizadas, sino incluso con formación, experiencias profesionales, capacidades personales, expectativas y voluntad de esfuerzo y superación muy por encima de los grupos de población española tradicional o históricamente excluidos. Mostramos, además, que los anteriores procesos de desigualdad y concentración podían evitarse, incluso convirtiéndolos en procesos de igualdad y de rehabilitación urbana y social, si se utilizaran política y socialmente las capacidades y la potencialidad de estos nuevos vecinos que se asientan, con relativa frecuencia, en aquellas zonas urbanas deterioradas hace mucho tiempo –mucho antes de la llegada de personas migrantes- que por su mismo deterioro social han resultado siempre más baratas y asequibles tanto a los grupos de población de más bajos recursos como a otros grupos que, independientemente de su nivel de ingresos, desean e intentan maximizar sus ahorros en la sociedad receptora o bajo la forma de envíos de remesas a las familias que quedaron en el país de origen.

Hace ya tiempo que existen informes internacionales que destacan la importancia de las políticas de vivienda "digna" como cauce de erradicación y prevención de la exclusión social[151]. Estos informes de 2004 plantean la existencia de tres tipos de políticas que pueden implementarse para esta finalidad:

- Las políticas dirigidas a prevenir la exclusión en el acceso a la vivienda para cualquier colectivo o grupo de población;
- Las políticas coherentes –de nuevo es resaltada la importancia de la coherencia de las políticas- dirigidas a responder a las necesidades de vivienda digna de las personas migrantes y pertenecientes a minorías étnicas;
- Y las políticas globales o "integrales" que tratan de prevenir y evitar los factores que generan la exclusión social y de vivienda en estos dos grupos, es decir, entre las personas migrantes y las pertenecientes a las minorías étnicas.

Que en 2009 todavía no se haya hecho público el informe sobre el deterioro social de los barrios de la Comunidad Valenciana citado en 2004 por el Centro de Evaluación Territorial de la Unión Europea en Florencia[152], no resulta tranquilizador. Como tampoco que en los informes internacionales comparativos de 2004, Bélgica y España aparecieran como dos de los países de la UE-15 que, junto con los países del Este de Europa incorporados a la UE, no han tenido políticas de ayuda para el acceso a la vivienda digna de los grupos de más bajos ingresos, o donde estas han sido menos eficaces[153]. Pero los informes europeos disponibles nos permiten, desde hace años, identificar y valorar adecuadamente qué políticas o medidas contribuyen más eficazmente a este doble propósito de evitar y prevenir la exclusión social y residencial.

Así se decía ya en 2004 que, donde las políticas generales de igualdad y no discriminación en el acceso a la vivienda fallaban o no evitaban la desigualdad y la discriminación y, por tanto, donde no evitaban la exclusión social y de vivienda, debía prestarse especial atención tanto a la legislación específica que garantice el acceso a la vivienda digna como al establecimiento y eficacia de organizaciones privadas y/o sociales que se dedicaran a mejorar efectivamente la vivienda de las personas y familias migrantes y pertenecientes a minorías étnicas.

Las causas de la exclusión de las personas y familias migrantes en el acceso a la vivienda digna en las sociedades receptoras tienen que ver con:

- La situación administrativa y el acceso a la regularidad;
- El endurecimiento de las condiciones para la concesión y reconocimiento del asilo y refugio;
- Las condiciones laborales (temporalidad, salario, jornadas laborales, de contratación...), de la economía formal o sumergida, que permiten o toleran la desigualdad por igual trabajo;
- Las características de las personas migrantes, no por el hecho migratorio, sino por su edad, sexo, ingresos, etc., lo que nos lleva al reconocimiento de la discriminación por edad, sexo, nivel socioeconómico y "nacimiento" en una determinada familia y status social;

[151] Edgar, B., "Policy measures to ensure acces to decent housing for migrants and ethnics minorities", Joint Centre for Scottish Housing Research, University of Dundee and University of St. Andrews, 2004. Disponible online el 19-2-2009 en la página: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/decenthousing_en.pdf

[152] Centro de Evaluación Territorial, "Proyecto Europeo Interreg-III B Medocc", Ed. Alinea, Florencia, 2004.

[153] Edgar, B., "Policy measures to ensure acces to decent housing for migrants and ethnics minorities", Joint Centre for Scottish Housing Research, University of Dundee and University of St. Andrews, 2004. Págs., 15, 26. Disponible online el 19-2-2009 en la página: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/decenthousing_en.pdf

- Las características inherentes al hecho migratorio como la diferencia étnica, cultural y religiosa, etc., lo que nos plantea la persistencia de la discriminación por razones étnicas, culturales, religiosas...;
- Los cambios en la estructura de los mercados nacionales y regionales de la vivienda (disponibilidad, precios de la vivienda, acceso al crédito...);
- La perpetuación de la desigualdad y la exclusión debidas a la falta de políticas de prevención, de ayudas compensatorias o, directamente, de discriminación positiva.
- Es muy significativo que la exclusión residencial afecte de forma similar y principalmente tanto a las personas y familias migrantes como a las que pertenecen a minorías étnicas nacionales, como es el caso del Pueblo Gitano. Lo cual nos conduce, por enésima vez, desde el acceso-exclusión a la vivienda al terreno de la ventaja-desventaja social (desigualdad social) y a la cuestión de la protección-desprotección frente a los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión sociales.

Todas estas situaciones dan lugar a una "vulnerabilidad", es decir, a una mayor incidencia de la exclusión social y residencial entre las personas y familias migrantes y/o pertenecientes a minorías étnicas, que se traduce y expresa socialmente de la siguiente forma:

- Las personas migrantes que se han incorporado a nuestra sociedad recientemente son más vulnerables que quienes llegaron con anterioridad. Se ha constatado una mayor incidencia de las personas sin hogar entre los migrantes recién llegados.
- Los inmigrantes llegados hace años, conforme va aumentando su edad, tienen necesidades específicas y distintas que las que tuvieron como recién llegados.
- Las mujeres son particularmente vulnerables tanto en las familias como en los trabajos.
- Los menores no acompañados son también muy vulnerables y esta situación de desprotección parece ir en aumento.
- El Pueblo Gitano es especialmente vulnerable a la discriminación y al rechazo, que perpetúan su exclusión social y residencial.
- Las barreras legales incluyen la inseguridad del estatus legal o administrativo de las personas migrantes y la limitación en el derecho a acceder a los diferentes servicios para los "no ciudadanos".
- Las barreras económicas incluyen la pobreza y también la imposibilidad de acceder a viviendas sociales, a ayudas efectivas para la vivienda o a otras medidas que garanticen unos ingresos suficientes.
- Las barreras espaciales incluyen la segregación espacial o urbana que conduce a la estigmatización, y el desajuste espacial entre oferta y demanda de vivienda.
- La discriminación en el acceso a la vivienda puede ser abierta o encubierta, y existen grandes y graves carencias en cuanto a las garantías de la igualdad entre grupos étnicos y en la legislación relativa al acceso a la vivienda digna.
- Incluso podemos hablar de barreras individuales o específicas que incluyen el rechazo de o la sospecha frente a soluciones o servicios dirigidos "a todos por igual" (generales).

No es un problema menor la falta de conocimientos y en algunos lugares incluso la falta de información concreta relativa a las condiciones de habitabilidad de las viviendas; a las condiciones particulares de los barrios y/o los entornos urbanos; a la extensión (el número absoluto) de las viviendas en estado deficiente, malo o ruinoso; al número de personas o familias

que habrían de ser dirigidas a programas específicos de realojo o de viviendas sociales, con o sin monitorización social; y, en general, a las necesidades específicas de acceso a la vivienda tanto a través del mercado normalizado como a través de los programas sociales de responsabilidad pública. Y más grave todavía es que, existiendo esa información y esos datos concretos, ni se publiquen ni se utilicen para el diseño efectivo de las políticas de construcción y alojamiento, según las necesidades reales y concretas de las personas y familias en cada ámbito geográfico o competencial. Estas necesidades reales y concretas son exactamente las necesidades sociales prioritarias y habría que ver si se están dando respuestas reales a tales necesidades o, si existe alguna respuesta que no responda eficazmente a ellas, a qué o a quiénes entonces están sirviendo.

De hecho, en Bélgica como en España, la responsabilidad por el acceso creciente a una vivienda digna ha recaído sobre las ONGs debido a la ausencia de un sector de "alquileres sociales" suficiente en número de viviendas, calidad y precio, así como debido también a la ausencia de una política adecuada de acceso a la vivienda. En estos países ha habido alguna iniciativa política local que implicase una colaboración entre las organizaciones sociales y el Gobierno municipal. Sin embargo, el acceso a la vivienda digna, para muchos inmigrantes y otras personas pertenecientes a minorías étnicas, depende de las soluciones que surgen exclusivamente del sector privado y, más concretamente, de las organizaciones sociales sin ánimo de lucro.

El mercado de la vivienda en España se caracteriza por un demasiado pequeño sector privado de alquileres y un casi inexistente sector de alquileres públicos o sociales. Además, España es el país en el que han crecido más los precios de la vivienda en toda Europa, lo cual ha generado muy serios problemas para mantener los pagos, en cualquiera de las modalidades de acceso (alquiler, compra, etc.), por parte de muchos inquilinos. Desde los años 80, las políticas más importantes en materia de vivienda se han dirigido a apoyar la compra de viviendas en propiedad, mientras el mercado de alquileres no ha recibido ningún apoyo que contrarrestase su rápido declive. Así, los Planes Nacionales de vivienda, que tratan de proporcionar acceso a la vivienda digna a través de las viviendas de protección oficial, se han centrado sobre todo en promover las condiciones para la distribución de fondos y crédito. Pero ha correspondido a los Gobiernos autonómicos el desarrollo de Planes de vivienda concretos y particulares en sus territorios respectivos. De esta forma, la vivienda digna se ha convertido más en una cuestión administrativa de competencias autonómicas y locales. Esto ha facilitado que haya grandes disparidades y diferencias en las políticas de vivienda. La creación de un nuevo Ministerio de la Vivienda en 2004 tuvo que ver con esta situación de partida.

La importancia de la compra de viviendas en propiedad, la insignificancia de la vivienda social y el declive de los alquileres privados han supuesto grandes dificultades para la generalización del acceso a la vivienda digna para la población más desfavorecida, incluidas las personas migrantes y las pertenecientes al pueblo gitano, que son la minoría étnica más importante en España.

Dos elementos caracterizan la situación a través de la cual los migrantes y las minorías étnicas resuelven sus necesidades de vivienda. Primero, la gran variedad de políticas autonómicas, algunas de las cuales implican la no respuesta en determinadas áreas o necesidades. Y segundo, especialmente en relación con las personas migrantes, tal respuesta depende de las acciones que las ONGs y otras organizaciones sociales llevan a cabo.

Si miramos a otras ciudades y comunidades, el caso de Madrid ilustra el desarrollo conjunto de políticas de realojo y de acompañamiento social para la erradicación del chabolismo, tanto si afecta a personas migrantes como a personas de etnia gitana. Estas políticas han implicado nuevas y mayores inversiones, el desarrollo de la capacidad de respuesta institucional pública y el establecimiento de colaboraciones público-privadas, tanto en la coordinación horizontal como vertical.

La ciudad de Barcelona puede citarse como ejemplo del uso de la vivienda social y el establecimiento de colaboraciones público-privadas. ADIGSA es una compañía pública perteneciente al Gobierno autonómico. Este Gobierno asignó a ADIGSA 60.000 viviendas construidas por el Estado con anterioridad a 1980. Entre 1985 y 2000, se asignaron cerca de 450 millones de

euros para la rehabilitación y las reparaciones de la vivienda pública social, construida para los grupos desfavorecidos socialmente o de bajos ingresos, y para el mantenimiento de más de 77.000 viviendas. ADIGSA también ha participado en varios acuerdos de colaboración con los Distritos implicados. Estos acuerdos se dirigen a la promoción de la integración y cohesión sociales y a continuar con procesos de remodelación y participación social de la red de asociaciones de vecinos en la renovación de los Distritos. La mayoría de las personas que se beneficiaron de este tipo de vivienda "protegida" pertenecían al grupo de personas migrantes españolas que llegó a Barcelona durante las décadas de los 60 y los 70 y se estableció inicialmente en chabolas o viviendas infrahumanas. La población que ocupó en primer lugar estas viviendas sociales no era mayoritariamente gitana. Sin embargo, con el tiempo se fue concentrando una población gitana creciente en estas viviendas y barrios.

Andalucía, por otra parte, ilustra la utilización de la planificación estratégica. Tres quintas partes de la población gitana española viven en Andalucía. Las estrategias de vivienda se han centrado en los últimos años en dos tipos de medidas: la erradicación de asentamientos marginales en Andalucía y el tercer Plan de Vivienda y Suelo. La primera de estas medidas se dirige a los asentamientos marginales habitados por población gitana, mientras que la segunda se dirige a todas las familias de bajos ingresos y a otros grupos socialmente desfavorecidos, incluida también la población gitana. Esto refleja el acento que se ha puesto también en otros países, como Francia y Hungría, desde las políticas específicas dirigidas a grupos particulares hacia políticas de inclusión social dirigidas a todos los grupos desfavorecidos. En este sentido la clave de la "integración" y la prevención de posibles conflictos se basa en la igualdad real y en la suficiencia de las respuestas de modo que ninguno de los grupos queda excluido ni tiene que competir por recursos insuficientes. El papel de las ONGs y otras organizaciones sociales ha resultado fundamental para facilitar el acceso a la vivienda digna de todos los grupos desfavorecidos, incluidas tanto las personas migrantes como las pertenecientes a cualquier minoría étnica.

La discriminación en el acceso a la vivienda puede ser tanto directa como indirecta e incluye desde el rechazo hasta las instrucciones para ejercer tal discriminación. La directiva 2000/43/EC ofrece un buen marco para prevenir estos tipos de discriminación y ha influido en la legislación en muchos de los países de Europa, aunque no en todos por igual. La igualdad en el acceso a la vivienda es una cuestión colectiva tanto como un derecho individual y requiere que haya una base jurídica para su protección efectiva por parte de diversas instituciones, así como una implicación preactiva por parte del Estado y las instituciones públicas. Los países con sectores de vivienda social relativamente más fuertes suelen proporcionar mecanismos para regular y asegurar la igualdad en las prácticas de acceso a la vivienda, aunque no sean estos mecanismos siempre igualmente efectivos. Sin embargo, la discriminación que es fruto de la acción y las decisiones individuales en los sectores privados del mercado de la vivienda está menos regulada, o no lo está en absoluto. Una prevención efectiva de la discriminación exige una variedad de enfoques e iniciativas y requiere de una financiación suficiente y adecuada para llevarlas a cabo.

Otra dificultad añadida es que las estrategias y las políticas de integración tienden a ignorar el acceso efectivo a la vivienda. Las políticas de inmigración relacionadas con el asilo, debido a la rigidez del procedimiento y el alto índice de denegación, crean ellas mismas dificultades en el acceso a la vivienda, tanto si utilizan estrategias de dispersión de la población inmigrada como si utilizan estrategias basadas en los centros de recepción. De hecho, se ha relatado el aumento de los "sin-techo" entre los inmigrantes de primera y segunda generación en algunos países, lo que refleja la ineficacia de las estrategias y políticas de integración. En algunos países, la legislación todavía no define ni establece de quién es la responsabilidad de asegurar la provisión y la realización de las condiciones para la integración de las personas extranjeras, ni cómo estas condiciones deberían ser garantizadas en la práctica. Las políticas de vivienda y de integración no hacen mucho para ayudar a los inmigrantes legales que se encuentran en situación de pobreza a acceder a una vivienda digna. Las políticas de integración se centran en los recién llegados, sean inmigrantes

laborales o demandantes de asilo y refugio, pero la exclusión residencial, o la imposibilidad de acceder a una vivienda digna de la segunda generación de inmigrantes indica, además de la ineficacia de tales políticas, la necesidad de una perspectiva de más largo plazo.

¿Qué hacer o plantear entonces? Algunas cuestiones básicas han de plantearse para mejorar la situación de las personas migrantes:

- Mejorar la información y el asesoramiento sobre la vivienda y establecer líneas de financiación suficientes para que los servicios de asesoramiento que han de ofrecer esta información lo puedan hacer de forma adecuada al número de personas y de forma adecuada a la urgencia o gravedad de las necesidades no satisfechas.
- Vincular las políticas de recepción y acogida de las personas migrantes a sus necesidades de alojamiento de manera que los demandantes de asilo y refugio puedan acceder adecuadamente a una vivienda en alquiler. La integración residencial debe ser establecida junto con las otras medidas dirigidas a la recepción de los demandantes de asilo y durante el proceso de solicitud. Para ello es necesario mejorar la coordinación y las ayudas de todo tipo en el momento de la transición de una situación (la de la persona demandante mientras dura la solicitud) a otra (tras la contestación en cualquier sentido).
- Los servicios de vivienda han de asegurar que las barreras con las que se encuentran inmigrantes y demandantes de asilo y refugio son debidamente resueltas. Esto se refiere, por tanto, a las situaciones de carencia absoluta de cualquier tipo de alojamiento (las personas sin hogar), a la ubicación (viviendas, barrios...) de las personas migrantes y al uso y disponibilidad de alojamientos temporales.
- La extensión del uso de instrumentos como los servicios de mediación, las agencias de alquiler de viviendas sociales y los servicios de acompañamiento social, para promover el alquiler de viviendas privadas a estos grupos.
- Mejorar la coordinación y el trabajo entre instituciones públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, tanto en lo que se refiere a la inmigración y asilo como al acceso a la vivienda digna.
- Mejorar la información y los datos disponibles a través de investigaciones específicas es una condición de posibilidad para poner en práctica una estrategia adecuada para la integración residencial de personas migrantes y para responder adecuadamente a las necesidades de ayuda para el mantenimiento de un alojamiento digno.
- El papel y la experiencia de los servicios de atención a los "sin-techo", públicos o privados, a la hora de proporcionar alojamiento digno a las personas migrantes ha de ser reconocido y potenciado desde las políticas de vivienda generales, desde las políticas de erradicación de la vivienda infrahumana, y desde las políticas de atención a las personas sin hogar, incluyendo en todas ellas el desarrollo de medidas específicas para responder a las necesidades de inmigrantes y refugiados.
- Las organizaciones sociales de atención a las personas migrantes son agentes activos y con experiencia en el acceso a la vivienda y en el apoyo de estas personas. Las buenas prácticas reconocidas indican que la experiencia de estas instituciones debería ser consultada previamente al diseño e implementación de estrategias y políticas concretas, tanto en el ámbito nacional como en el regional y local.
- Pero no tiene sentido una política de vivienda –ni de ningún otro ámbito- que se

dirija a las personas migrantes si no va acompañada por otras medidas equivalentes y, en este caso, específicamente dirigidas a las necesidades de vivienda de la población gitana, española o extranjera. Por ello, es imprescindible el desarrollo de programas para la mejora de las condiciones de vivienda de las personas y familias gitanas dentro de las políticas y estrategias generales de vivienda para los grupos desfavorecidos.

- Tan importante es el punto anterior que se hace necesaria la dotación de Fondos Europeos, debido a la importancia de la financiación requerida si se pretende que este tipo de acciones se lleven a término en un plazo razonable. Sin embargo, la revisión de los Fondos Estructurales debería abrirse cuidadosamente a través de medidas específicas y proyectos piloto que explorasen nuevas medidas de integración residencial para todas aquellas personas y familias que se encuentran en exclusión residencial, esto es, que no tienen acceso a una vivienda digna, en lugar de centrarse sólo en la situación de vivienda de la población gitana.

Sin embargo, en nuestro contexto español actual, en el que proliferan los planes nacionales, autonómicos y locales "de integración", haya o no acuerdo u homogeneidad respecto de los planteamientos, criterios, medios a utilizar, fines a conseguir, indicadores y sistemas de evaluación y control del proceso de integración, así como de sus logros y dificultades; y sean o no coherentes con el marco nacional establecido por el Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía, es importante que señalemos algunas de las reflexiones que publica la Asociación de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo[154]:

- El punto débil de los proyectos de integración local es que los criterios e indicadores de buenas prácticas están a menudo mal definidos. De hecho, no siempre es posible encontrar respuestas a las preguntas fundamentales como: "Buena práctica, ¿para quién y por qué?". Otro problema es la falta de evaluación consistente en las buenas prácticas a largo plazo. Los procesos de evaluación fiables podrían ser una buena manera de evitar reproducir el fracaso de la inclusión social de los inmigrantes y las minorías étnicas en la vivienda. El problema no es ya la evaluación a largo plazo, sino la ausencia de evaluación durante la aplicación de un determinado programa y en el paso de un programa al siguiente.
- Las buenas prácticas de integración a través de la vivienda requieren una comunicación entre los políticos, los ejecutores de esa política, los profesionales de vivienda social, los promotores de vivienda y los usuarios de las viviendas, inmigrantes y grupos étnicos minoritarios. El trabajo desde abajo hacia arriba es esencial. Esto implica evitar enfoques paternalistas y la adopción de políticas llamadas progresistas, pero que de hecho no tienen en cuenta los intereses, características y prioridades de las familias migrantes ni de las minorías étnicas.
- Los programas de integración focalizados o selectivos son objeto de numerosas críticas. Los detractores de políticas centradas en áreas geográficas concretas afirman que no resuelven los problemas estructurales subyacentes, ya que no pueden influir sobre las instituciones y las estructuras externas a la zona residencial objeto de la intervención. Desde este punto de vista, la acción a nivel de barrio no es suficiente para resolver los problemas de exclusión social basados en desigualdades políticas y económicas, y sobre todo la discriminación estructural. En consecuencia, las limitaciones de esta clase de intervención se

[154] AVS, "Integración de los inmigrantes en la UE y la vivienda social: herramientas para los promotores de vivienda social", Asociación de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, Boletín Informativo nº 88, Julio de 2007.

deben tener en cuenta a la hora de establecer los objetivos de una intervención específica en una zona o barrio. Es más, las iniciativas locales deberían tener objetivos claros en cuanto a inscribirse en programas o políticas más amplias, a fin de generar un efecto multiplicador.

Finalmente, el Observatorio Valenciano de las Migraciones, de la Fundación CeiMigra, participó en el I Encuentro Onubense sobre Alojamiento de Temporeros, que tuvo lugar en Huelva el día 30 de Octubre de 2008[155]. En anteriores Anuarios de la Fundación CeiMigra ya nos hicimos eco de la vivienda que había de ofrecerse a los trabajadores agrícolas temporeros. Pues bien, este Encuentro de Huelva fue sumamente enriquecedor y se nota la experiencia que ya tienen en la buena gestión de las viviendas que han de estar disponibles, sea cual sea el régimen y la titularidad, a las personas que nuestros empresarios y empresarias necesitan, en ese caso, para las tareas de recolección agrícola[156].

En primer lugar, hemos de hacer una reflexión acerca de Huelva como modelo y referencia de integración residencial de los trabajadores y trabajadoras temporeros agrícolas. La provincia de Huelva tiene una población total de 507.915 habitantes, de los cuales 37.110 son extranjeros. Sin embargo, de estos extranjeros, 22.678 son ciudadanos de la Unión Europea y sólo 14.432 son ciudadanos extracomunitarios. Además, del total de habitantes de la provincia, 148.027 personas viven en la capital, por lo que la población que reside en los municipios medianos o pequeños que se dedican principalmente al sector agrícola es de 359.888 personas. Pues bien, con esta situación demográfica y esta distribución geográfica, cada año resulta imprescindible la entrada de entre 60.000 y 90.000 personas extranjeras, contratadas principalmente en el país de origen, que residen en estos medianos o pequeños municipios durante la campaña agrícola y regresan a sus lugares de origen al terminar dicha campaña. Esto supone la entrada de entre un 11,8% y un 17,7% de la población total de la provincia, o entre un 16,7% y un 25,0% de la población no residente en la capital[157].

Huelva se pone como ejemplo, incluso en términos internacionales, no sólo de migración circular, sino de cumplimiento riguroso de nuestra compleja e inadecuada legislación relativa a la contratación de personas extranjeras (Ley Orgánica de Extranjería y normativas y prácticas administrativas derivadas de aquélla). Tras el Encuentro, debemos reconocerle, además, todo el esfuerzo realizado por las Administraciones Locales, por las empresas privadas, tanto agrícolas como de la construcción, y de las organizaciones sociales, para dar un alojamiento digno, desde diversos planteamientos y soluciones, a estas personas extranjeras que necesitan nuestros empresarios y empresarias españoles. Ciertamente, es ejemplar la organización de la contratación en origen y el importante esfuerzo realizado en términos de voluntad política, presupuesto público, iniciativa privada y voluntad de esos empresarios y empresarias. Todo ello se traduce en la eficacia de las respuestas implementadas, aun reconociendo el hecho de que no todos los municipios ni sus responsables políticos asumen esta responsabilidad por igual, ni responden de la misma forma, ni desde los mismos criterios, ni con los mismos resultados ni eficacia. Hay a quienes les basta con que "no haya chabolismo en el término municipal", pero no asumen fácilmente demasiadas responsabilidades en las respuestas eficaces para el acceso a una vivienda digna de los trabajadores que cada municipio necesita. Y hay quienes, incluso con independencia de lo que asuman o no las demás instituciones implicadas, anteponen su propia responsabilidad, personal e institucional, en la garantía de un alojamiento digno y, en definitiva, en el cumplimiento de los derechos constitucionales y humanos y en la construcción de una sociedad más justa y humana. Ambas posiciones pueden conseguir "que no haya chabolismo", la primera mediante el uso de excavadoras que derriban los asentamientos chabolistas y expulsan a unos trabajadores que los

[155] Queremos expresar nuestro reconocimiento al magnífico trabajo realizado por la organización del Encuentro y por la muy amable y cordial acogida de que fuimos objeto.

[156] Por ello, más allá de las acciones emprendidas en esta materia en la Comunidad Valenciana, como pueden ser los convenios firmados con AVA y ASAJA, nos centraremos en el caso la provincia de Huelva, sus puntos de partida y sus iniciativas, con el propósito de aprender de ellas.

[157] Elaboración propia a partir de los datos del INE, disponibles online el 20-2-2009, relativos al Padrón de Habitantes de 1-1-2008.

propios municipios necesitan; y la segunda mediante la creación y mantenimiento de las viviendas, centros residenciales o alojamientos que son necesarios para garantizar el acceso a una vivienda digna. Pero estas dos posiciones no son igualmente legítimas ni aceptables, ni tienen el mismo valor desde el punto de vista ético, social ni político.

Sin embargo, hay al menos dos objeciones al planteamiento, no tanto de las personas e instituciones onubenses implicadas, sino al uso "externo" que se hace del caso de Huelva. Objeciones, por cierto, de las que son muy conscientes algunas de las personas que participaron en aquel Encuentro. La primera de las objeciones tiene que ver con la circularidad de las migraciones en el caso onubense. Y la segunda, con las medidas para la integración y la relación intercultural entre la población autóctona y la población extranjera, e incluso con las condiciones de posibilidad de tal "integración" y con el gasto necesario para ello.

En primer lugar, como reconoció un empresario agrícola, no es cierta la "circularidad" pretendida, por mucho que sea políticamente correcta y por mucho que a algunas instituciones de la Unión Europea le seduzca el planteamiento de la circularidad de las migraciones, porque, haya o no cambio climático, la campaña agrícola en la provincia de Huelva ha pasado de durar seis meses, en el pasado, a llegar a los once meses, en la actualidad. Pero entonces estamos hablando de una población que vive y trabaja durante once meses en Huelva y durante un mes en el país de origen, sabiendo, además, que esas u otras personas tendrán que volver, después de ese "mes de vacaciones", a residir de nuevo en los pueblos de la provincia de Huelva que seguirán necesitando a esos trabajadores y trabajadoras. Y es evidente que, entonces, estamos planteando no una residencia y trabajo temporales, sino una residencia y trabajo permanentes, más o menos disimulada por la finalización del contrato de trabajo, la vuelta al país de origen y la nueva contratación, un mes después, para la siguiente campaña agrícola.

En segundo lugar, habría que valorar el esfuerzo realizado en las medidas de integración y en las medidas para la relación y la aceptación y conocimiento mutuos entre la población autóctona o previamente residente en los municipios y las personas que llegan en cada campaña agrícola; respecto de la eficacia real de tales medidas, las condiciones de posibilidad de tal eficacia y el gasto necesario para ello, teniendo en cuenta, precisamente, esa pretensión de "circularidad". Es decir, por un lado, estamos trayendo a personas que saben que van a irse al terminar la campaña, a las que estamos mostrando, con este modelo de contratación en origen, trabajo en España y regreso al país de origen, nuestra preferencia: "necesitamos vuestro trabajo, pero no queremos que os quedéis con <<nosotros>>". ¿Qué necesidad de integración y relación promovemos entonces? ¿Qué esfuerzo se les puede pedir o podemos esperar que hagan personas que van a irse en unos meses? ¿Qué efectos tiene en las personas que vienen el hecho de trabajar once meses al año fuera de sus contextos culturales y vitales? Y, paralelamente, ¿Qué necesidad de integración puede plantearse a la población autóctona y previamente residentes "si total, van a marcharse en unos meses"? ¿Qué esfuerzos se les pueden pedir a los autóctonos y previamente residentes en cuanto al conocimiento y relación con los extranjeros temporeros? E incluso, ¿cuál es la población real de los municipios –junto con las necesidades reales personales, familiares y sociales-, los 10.000 ó 15.000 habitantes españoles o extranjeros comunitarios, o los 20.000, 25.000 o 30.000 habitantes que conviven durante "sólo once meses al año"? ¿Cuál debe ser la planificación de la política y las necesidades municipales, la que corresponde a la población española y previamente residente o a la población total, sea o no "discontinua"?

Dicho esto, cualquier respuesta que pretenda dar una respuesta eficaz a las necesidades de alojamiento –y al derecho a una vivienda digna- de todos los trabajadores y trabajadoras ha de tener en cuenta la especificidad de la gestión del alojamiento temporal, así como las necesidades, también específicas, de financiación. Además, deberá tomar decisiones respecto de las ventajas e inconvenientes del alojamiento en los campos o en las ciudades, entre la vivienda en el entorno rural y la vivienda en el entorno urbano. Estas ventajas e inconvenientes van a depender de la distancia de las viviendas al lugar de trabajo, del número de personas

trabajadoras que han de desplazarse y de los posibles impactos o consecuencias e implicaciones demográficas, medioambientales y socioeconómicas. El desplazamiento de miles de personas parecería aconsejar el alojamiento específico entre las explotaciones agrícolas o incluso dentro de ellas. En cambio, la dificultad que supone el desconocimiento y la falta de relación entre la población autóctona y la previamente residente, por un lado, con la población trabajadora extranjera, por otro, con la desconfianza, el miedo y/o el rechazo que tal desconocimiento y falta de relación pueden generar, parecerían aconsejar el alojamiento –y el acompañamiento social y la mediación- en el interior de los cascos urbanos de los municipios. En todo caso, habríamos de encontrar la forma de aprovechar las ventajas y evitar los inconvenientes de ambas posibilidades, más que dar una receta cerrada que, con toda probabilidad, no será suficiente ni definitiva.

Ha de tenerse en cuenta también el riesgo que siempre supondrá la "concentración" de un determinado grupo de personas, con características identitarias homogéneas según la atribución o creencia del grupo mayoritario o predominante, en una determinada zona "específica" del territorio. La creación de ghettos suele comenzar con esta "asignación" de un espacio propio específico y distinto para los grupos sociales que no forman parte o que no tienen acceso al espacio en el que vive la mayoría o el grupo hegemónico. Y para evitar la aparición de ghettos, incluso cuando se plantean viviendas de calidad de nueva construcción, es imprescindible tener en cuenta no sólo la necesidad de viviendas o alojamientos, sino también la necesidad de servicios en el mismo territorio: las dotaciones necesarias, los comercios y locutorios, los autobuses y las comunicaciones, la sanidad y, en su caso, los centros escolares, las infraestructuras higiénico-sanitarias, etc. Además, hay que evitar la contradicción entre las normas y entre las actuaciones, una vez más la necesidad de hacer coherentes las políticas y las prácticas administrativas, pues de lo contrario se imposibilita desde el mismo ámbito de las políticas públicas la eficacia de las medidas que se ponen en práctica y el logro de los objetivos que se decía perseguir.

El alojamiento de los trabajadores temporeros, en la agricultura o en otros sectores, como los servicios turísticos entre otros, ha pasado de ser una necesidad coyuntural, temporal en sentido estricto, a ser estructural, esto es, una necesidad continua y permanente. La vivienda digna para los trabajadores extranjeros no es "un problema" nuevo de la agricultura o del sector de que se trate, sino una nueva necesidad social permanente. Como tampoco es "un problema de los municipios", sino una nueva necesidad de la planificación política, sin duda local, pero también y en no pocas ocasiones autonómica y nacional.

Ello exige la colaboración de todas las instituciones implicadas, públicas, privadas con ánimo de lucro (empresas) y sociales (tercer sector). Así, es difícil plantear soluciones que puedan ser efectivas sin la colaboración, la coordinación y la coherencia de las acciones que dependen de las Administraciones Públicas autonómicas y provinciales; sin los Ayuntamientos en los que necesariamente han de aplicarse tanto las políticas de vivienda como las políticas de integración y relación; sin los empresarios de la construcción (que tienen disponibles técnicamente una gran variedad de "soluciones" o respuestas a las diversas necesidades de vivienda y alojamiento, en función del modelo de sociedad que queremos construir, en función del tiempo de respuesta necesario y, naturalmente, en función del presupuesto disponible y que no depende de ellos); sin los demás sectores implicados (agricultura, hostelería, servicios, etc.); sin la participación de los sindicatos y las demás organizaciones sociales; sin la implicación de las asociaciones de migrantes; o sin las obras sociales de las Cajas de Ahorros o las Fundaciones de otras instituciones financieras o bancarias. La financiación adecuada no puede recaer en los Ayuntamientos de los municipios más pequeños ni en las organizaciones sociales privadas. El Estado y las comunidades autónomas son los primeros responsables en garantizar que cada Ayuntamiento puede ofrecer una respuesta real, en lo que a disponibilidad y acceso a la vivienda digna se refiere, y adecuada a las necesidades de toda la población que reside en el municipio. Lo que origina los "asentamientos ilegales" o chabolistas es, precisamente, la carencia de una financiación suficiente que se traduce en la falta de disponibilidad de -o las dificultades en- el acceso a la vivienda digna (parque de

viviendas o alojamientos insuficientes, listas de espera y extensión de los "sorteos" -¿qué ocurre con los "no agraciados"?-, competición entre grupos desfavorecidos por los recursos insuficientes...).

Esta colaboración entre instituciones públicas y privadas, entre las políticas y el mercado privado de la vivienda, puede relanzar el alquiler de viviendas privadas siempre que se cumplan determinados requisitos tendentes a reducir la desconfianza y/o el rechazo de los propietarios:

- La "exención subvencionada" del IBI;
- La rehabilitación gratuita de las viviendas que se ponen en alquiler;
- Los precios políticos de los alquileres, equivalentes por ejemplo al gasto de agua y luz, ventajosos para los inquilinos, pero retribuidos normalizadamente a los propietarios;
- El establecimiento de precios de alquiler en función del número de personas alquiladas o alojadas efectivamente en una vivienda;
- El establecimiento de avales públicos o un sistema de seguros, de manera que la Administración cubra los posibles desperfectos ocasionados por el uso de las viviendas alquiladas;
- El establecimiento de un sistema de doble aval público. Del inquilino, certificando que se trata de una persona "de fiar" y estableciendo las garantías (cobertura de daños, garantía de ingresos e incluso la cobertura de "pérdida de ganancias" en el caso de apartamentos turísticos desocupados en los meses no de verano), para que ese aval pueda ejercerse por parte del propietario en determinadas circunstancias; y del propietario, certificando su responsabilidad social y beneficiándole a través de bonificaciones, servicios gratuitos y otras medidas ventajosas.
- El mantenimiento, gratuito para los propietarios, de las viviendas alquiladas.

Es obvio que no es imprescindible plantear alojamientos o viviendas en cada una de las empresas agrícolas de una zona. Esto sólo tiene sentido en el caso de macroexplotaciones de enorme tamaño. De ahí que las respuestas han de ser coordinadas con las Administraciones Locales, desde el entendimiento de que, sea cual sea el tipo de respuesta, son los empresarios los que asumen los costes derivados del alojamiento digno de sus trabajadores y trabajadoras, costes que, naturalmente, repercuten en el precio final del producto exactamente de la misma forma que los salarios y los demás costes de producción. Las empresas deben cubrir, como reconocen ya muchos empresarios y empresarias, no sólo los derechos salariales y de seguridad e higiene en el trabajo, sino también los derechos "sociales" y "culturales" de los trabajadores y trabajadoras, desde lo que se ha denominado la responsabilidad social de las empresas. Además, ha de tenerse en cuenta –y ello debería indicar la necesidad de una transformación de la legislación que regula la contratación y la regularidad de los trabajadores extranjeros-, las dificultades que los empresarios y empresarias encuentran sistemáticamente en muchos de los ámbitos que tienen que ver con las condiciones de vida de sus trabajadores y trabajadoras extranjeros.

Como expresaban los propios empresarios, junto con el alojamiento deben tutelarse desde las Administraciones Públicas las solicitudes de regularización administrativa de las personas indocumentadas cuyo trabajo es necesario para los empresarios españoles. Pero esta tutela habría de traducirse en cauces de obtención de la regularidad, simultánea al contrato de trabajo, ya en el país de destino, en este caso en España. Y, a la vez, deberían desarrollarse los préstamos bancarios "subvencionados" y/o las subvenciones agrícolas, para que los empresarios pudieran hacer frente a la construcción o habilitación de viviendas dignas para sus trabajadores y trabajadoras.

La necesidad de trabajadores y trabajadoras del campo español es tan evidente y constante que ya se ha planteado la formalización de algo que venía dándose, en ocasiones, de forma individual o familiar espontánea: la conexión entre campañas agrícolas de diferentes puntos de España, es decir, el desplazamiento de los trabajadores y trabajadoras agrícolas a los distintos lugares de la península en los que, en distintos meses, se realizan las actividades de recolección agrícola, envasado y distribución. Puede, de esta forma, plantearse la coordinación de las diferentes campañas en todo el territorio español, de manera que "la contratación en origen" y los procesos de selección que conlleva sean rentabilizados y aprovechados por empresas de diversos sectores de todo el territorio nacional.

Pero hemos de señalar que, en este caso de forma más evidente, ya estamos reconociendo la necesidad y la conveniencia de una inmigración permanente que no tiene más "circularidad" que la derivada del desplazamiento dentro del territorio español. Con la dificultad, todavía presente en ese caso, de cómo gestionar una "integración" entre autóctonos y previamente residentes, por un lado, y esta población itinerante, por otro, sabiendo además que las políticas autonómicas de vivienda, de integración, sociales, de educación, lingüísticas... pueden ser muy diferentes entre sí y no es que estén, precisamente, muy coordinadas entre ellas, ni con otras instituciones públicas o privadas. El problema añadido es, entonces, convertir la "itinerancia", con el posible desarraigo que conlleva, en una característica permanente de un grupo de población. La experiencia secular del Pueblo Gitano debería disuadirnos de generalizar este tipo de aprovechamiento de una migración que ya no se puede plantear como circular.

En España y en las diferentes comunidades autónomas, es imprescindible, como condición previa para el desarrollo de políticas adecuadas en todos los ámbitos, también en la vivienda y en la integración, solucionar la carencia sistemática de investigaciones acerca de las necesidades o problemas derivados de las condiciones de vida reales de toda la población residente en cada territorio. Sin un diagnóstico adecuado, sin una adecuada cuantificación y cualificación de las necesidades reales, no es posible responder adecuadamente a tales situaciones o necesidades reales. Ni se puede avanzar en el desarrollo normativo y técnico de las respuestas institucionales sin una evaluación sistemática y permanente de las políticas ya implementadas. Y de poco serviría disponer de estos estudios y evaluaciones si no son publicados y puestos a disposición no sólo de una parte de una Administración, sino a todas las Administraciones Públicas de todos los niveles (central, autonómico, provincial y local), y a todas las instituciones privadas, empresas o de carácter social, implicadas de una u otra forma en las respuestas o en las situaciones a las que se trata de responder.

Se hace, así, imprescindible el establecimiento de un proceso en el diseño y ejecución de las políticas de vivienda e integración que respete verdaderamente:

- Una adecuada y precisa previsión de necesidades (de trabajadores, de viviendas, de servicios...) y su evolución;
- Una planificación que haga posible responder a las previsiones;
- La adecuada ubicación y la gestión rápida y eficaz de los permisos;
- La construcción de dotaciones y servicios en los barrios o zonas de nueva construcción;
- La necesidad de complementar las políticas de vivienda y realojos con el imprescindible acompañamiento social, la educación familiar y la formación.

Puesto que la entrada irregular de personas es un hecho que ningún país ha podido evitar absolutamente de ningún modo, es preciso reconocer que las personas que se encuentran irregularmente en un territorio siguen siendo personas y, por tanto, sus derechos humanos –y las obligaciones que se derivan de ellos para los servicios públicos- son previos y vinculantes para las Administraciones Públicas, con independencia de su situación administrativa. Incluso en aquellos ámbitos en los que diversas Administraciones no podrían atender igualmente a estas personas y

familias, se han encontrado y aplicado formulas distintas a la regularización ordinaria por trabajo efectivo con contrato normalizado en el país de destino, que debería ser la propuesta que todos los partidos políticos planteasen: si las empresas españolas necesitan trabajadores y trabajadoras que ya están aquí y que el empresario o empresaria está dispuesto a contratar legalmente, ¿cómo puede plantearse que el único cauce legal sea el regreso al país de origen, la contratación "en origen" y la vuelta al país de destino? Incluso la regularización por "motivos humanitarios" debería desarrollarse como cauce de regularización de muchas de las personas y familias ya residentes en España, dispuestas y capacitadas para trabajar y que son requeridas por las empresarias o empresarios españoles. Así, se han utilizado recursos como la "externalización" de determinadas atenciones o servicios a través de sindicatos y otras organizaciones sociales, que sí pueden atender a las personas "sin papeles", incluso en sustitución de algunos servicios públicos, a condición de que éstos no impongan restricciones administrativas a la atención prestada y a condición de que las organizaciones sociales puedan no preguntar ni registrar la situación administrativa de las personas o familias atendidas.

Porque, de nuevo, el problema no es "la inmigración", que es la solución, si se quiere parcial y compleja, a nuestra carencia de trabajadores y trabajadoras suficientes en distintos sectores clave de nuestra economía, sino la falta de previsión y la falta de respuestas suficientes y adecuadas desde diversos ámbitos y niveles de la Administración Pública, en este caso, en relación con la disponibilidad y el acceso a la vivienda digna para los trabajadores temporeros. El problema no es "la inmigración", sino la falta o la insuficiencia de la financiación y/o los recursos asignados. El problema no es "la inmigración", sino los obstáculos y la incoherencia entre normas, entre actuaciones y objetivos y entre prácticas administrativas, incluso dentro de una misma Administración Pública.

La forma de evitar la xenofobia y los brotes racistas es reforzar los servicios públicos, extendiendo y generalizando la capacidad de respuesta así como la calidad de los servicios prestados, en lugar de permitir o incluso promover la competencia entre grupos sociales por unos recursos escasos, insuficientes y de baja calidad.

Además, no insistiremos bastante en la necesidad de establecer y cumplir un pacto político entre todos los partidos para no utilizar la inmigración ni la presencia de las personas migrantes como arma política. La ausencia de este pacto nos muestra que la alternativa es mucho peor, puesto que por un cálculo electoralista y con el fin de ganar votos se predispone a una parte de la población contra otra. Y parece que el fomento directo e indirecto del desconocimiento, la desconfianza, el miedo y el rechazo no son un buen camino para transitar por él con la ligereza con la que, en nuestro país, no pocas veces se hace. Muy al contrario, parecería que es una grave irresponsabilidad social y política que no puede ayudarnos a construir un modelo de sociedad común e incluyente.

4.3 NÚMEROS QUE SON PERSONAS

TABLA 1

Viviendas habitadas por personas extranjeras, según superficie de la vivienda.

	Total	Hasta 60 m²	De 61 a 75 m²	De 76 a 90 m²
Total	**2.158.694**	**265.732**	**288.067**	**438.410**
Andalucía	294.788	30.928	25.967	57.543
Aragón	46.677	7.176	9.751	9.540
Asturias (Principado de)	30.393	2.969	3.778	6.920
Balears (Illes)	94.290	10.076	7.666	14.448
Canarias	164.762	25.204	19.171	29.289
Cantabria	16.662	1.814	2.009	2.472
Castilla y León	65.417	5.809	6.867	12.116
Castilla-La Mancha	57.646	2.606	4.489	12.552
Catalunya	404.474	67.551	75.979	96.110
Comunitat Valenciana	336.951	26.221	34.380	69.838
Extremadura	17.364	1.364	1.422	5.513
Galicia	104.308	5.513	8.046	19.991
Madrid (Comunidad de)	348.782	64.867	70.848	61.523
Murcia(Región de)	73.097	3.581	4.390	17.892
Navarra(Comunidad Foral de)	22.727	1.059	2.212	5.902
País Vasco	55.581	5.659	8.024	11.410
Rioja (La)	13.223	1.339	1.589	4.180
Ceuta	4.385	489	839	278
Melilla	7.167	1.506	640	892

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

TABLA 2

Viviendas habitadas por personas extranjeras, según régimen de tenencia.

	TOTAL	De su propiedad	Alquilada	Cedida	Otras situaciones
Total	**2.158.694**	**823.447**	**869.963**	**416.985**	**48.298**
Andalucía	294.788	128.317	94.150	68.567	3.755
Aragón	46.677	13.214	26.055	6.326	1.083
Asturias (Principado de)	30.393	12.653	10.884	6.115	742
Balears (Illes)	94.290	37.721	39.427	14.286	2.856
Canarias	164.762	75.828	59.860	22.763	6.311
Cantabria	16.662	7.115	5.289	4.057	200
Castilla y León	65.417	22.604	24.746	16.000	2.067
Castilla-La Mancha	57.646	17.107	29.231	9.908	1.400
Catalunya	404.474	134.804	198.999	59.552	11.119
Comunitat Valenciana	336.951	165.572	112.147	51.993	7.238
Extremadura	17.364	5.843	6.366	4.854	300
Galicia	104.308	38.377	28.492	35.650	1.789
Madrid (Comunidad de)	348.782	104.225	163.626	73.705	7.226
Murcia(Región de)	73.097	28.633	27.661	16.011	793
Navarra(Comunidad Foral de)	22.727	7.159	10.251	4.942	376
País Vasco	55.581	17.068	22.324	15.614	576
Rioja (La)	13.223	3.570	6.722	2.715	216
Ceuta	4.385	1.105	1.157	2.098	25
Melilla	7.167	2.532	2.577	1.831	227

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

De 91 a 105 m²	Más de 105 m²	No Sabe
235.222	**414.189**	**517.073**
28.247	66.056	86.046
4.199	3.979	12.033
2.585	2.476	11.665
11.740	28.431	21.928
22.032	36.340	32.725
1.606	2.418	6.344
6.412	9.221	24.992
4.789	13.637	19.572
43.857	59.200	61.776
39.853	81.121	85.537
2.919	3.464	2.683
14.580	20.707	35.469
31.400	61.760	58.383
10.433	14.826	21.975
1.804	2.713	9.037
5.177	5.233	20.077
1.481	1.582	3.051
1.190	98	1.492
918	925	2.285

TABLA 3

Viviendas habitadas por personas extranjeras, según número de habitaciones.

	Total	Una	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis y más	No sabe
Total	**2.158.694**	**42.808**	**172.252**	**542.757**	**769.638**	**422.060**	**207.346**	**1.833**
Andalucía	294.788	7.192	23.732	67.360	95.902	58.091	42.511	0
Aragón	46.677	493	2.216	12.826	20.316	8.086	2.740	0
Asturias (Principado de)	30.393	646	2.516	10.072	12.233	2.953	1.972	0
Balears (Illes)	94.290	3.038	9.890	24.887	32.699	14.704	9.072	0
Canarias	164.762	12.289	38.832	66.116	31.855	9.383	6.287	0
Cantabria	16.662	75	656	3.154	6.326	4.691	1.760	0
Castilla y León	65.417	129	1.566	11.457	28.877	18.198	5.086	105
Castilla-La Mancha	57.646	261	2.286	10.541	24.658	15.202	4.570	128
Catalunya	404.474	8.537	44.494	150.005	125.303	53.988	21.691	457
Comunitat Valenciana	336.951	2.322	13.213	67.967	122.951	84.593	45.905	0
Extremadura	17.364	45	324	2.489	5.462	6.019	2.903	121
Galicia	104.308	609	4.469	15.339	32.317	35.064	16.149	361
Madrid (Comunidad de)	348.782	5.189	18.309	62.963	162.357	68.704	30.963	296
Murcia(Región de)	73.097	511	2.861	14.144	24.805	23.690	7.010	76
Navarra (Comunidad Foral de)	22.727	90	819	5.892	11.586	3.044	1.227	68
País Vasco	55.581	1.187	4.456	12.507	19.618	11.979	5.705	128
Rioja (La)	13.223	74	397	2.294	8.212	1.748	499	0
Ceuta	4.385	0	293	814	1.521	1.274	483	0
Melilla	7.167	120	923	1.929	2.640	650	812	92

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

TABLA 4

Viviendas habitadas por personas extranjeras, según servicios disponibles.

	Total	Agua corriente		Agua caliente	
		Sí	No	Sí	No
Total	**2.158.694**	**2.153.098**	**5.596**	**2.146.386**	**12.308**
Andalucía	294.788	293.993	795	293.468	1.320
Aragón	46.677	46.579	98	45.852	825
Asturias (Principado de)	30.393	30.340	53	30.214	179
Balears (Illes)	94.290	93.349	941	93.769	521
Canarias	164.762	164.436	326	164.299	463
Cantabria	16.662	16.662	0	16.662	0
Castilla y León	65.417	65.207	210	64.722	695
Castilla-La Mancha	57.646	57.646	0	57.218	428
Catalunya	404.474	403.542	932	401.944	2.530
Comunitat Valenciana	336.951	336.320	631	336.368	583
Extremadura	17.364	17.336	28	16.951	413
Galicia	104.308	103.383	925	103.697	611
Madrid (Comunidad de)	348.782	348.344	438	347.119	1.663
Murcia(Región de)	73.097	72.899	198	72.126	971
Navarra(Comunidad Foral de)	22.727	22.727	0	22.451	276
País Vasco	55.581	55.581	0	55.581	0
Rioja (La)	13.223	13.202	21	13.098	125
Ceuta	4.385	4.385	0	4.005	380
Melilla	7.167	7.167	0	6.842	325

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

4.4 RESUMEN Y PROPUESTAS

1 Existen tres tipos de políticas de vivienda "digna" como cauce de erradicación y prevención de la exclusión social:

- Las políticas dirigidas a prevenir la exclusión en el acceso a la vivienda para cualquier colectivo o grupo de población;
- Las políticas coherentes –de nuevo es resaltada la importancia de la coherencia de las políticas- dirigidas a responder a las necesidades de vivienda digna de las personas migrantes y pertenecientes a minorías étnicas;
- Y las políticas globales o "integrales" que tratan de prevenir y evitar los factores que generan la exclusión social y de vivienda en estos dos grupos, es decir, entre las personas migrantes y las pertenecientes a las minorías étnicas.

2 Las causas de la exclusión de las personas y familias migrantes en el acceso a la vivienda digna en las sociedades receptoras tienen que ver con:

- La situación administrativa y el acceso a la regularidad;
- El endurecimiento de las condiciones para la concesión y reconocimiento del asilo y refugio;
- Las condiciones laborales (temporalidad, salario, jornadas laborales, de contratación...), de la economía formal o sumergida, que permiten o toleran la desigualdad por igual trabajo;

Cocina		Electricidad		Calefacción		Baño independiente	
Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
2.152.720	**5.974**	**2.154.445**	**4.249**	**1.215.872**	**942.822**	**2.135.065**	**23.629**
292.768	2.020	294.211	577	110.528	184.260	292.847	1.941
46.533	144	46.606	71	32.085	14.592	46.362	315
30.286	107	30.242	151	25.962	4.431	30.106	287
93.988	302	93.891	399	40.360	53.930	93.538	752
164.068	694	163.898	864	6.910	157.852	163.299	1.463
16.662	0	16.662	0	12.038	4.624	16.548	114
65.207	210	65.207	210	59.975	5.442	64.932	485
57.646	0	57.548	98	42.773	14.873	56.778	868
403.725	749	403.825	649	236.206	168.268	398.625	5.849
336.951	0	336.456	495	178.436	158.515	333.297	3.654
17.230	134	17.300	64	6.541	10.823	16.998	366
103.883	425	104.308	0	79.741	24.567	103.395	913
348.098	684	348.344	438	286.851	61.931	346.618	2.164
72.809	288	72.864	233	21.511	51.586	71.240	1.857
22.664	63	22.727	0	19.847	2.880	22.541	186
55.581	0	55.581	0	44.324	11.257	55.394	187
13.223	0	13.223	0	9.993	3.230	11.803	1.420
4.265	120	4.385	0	1.329	3.056	4.184	201
7.133	34	7.167	0	463	6.704	6.558	609

- Las características de las personas migrantes, no por el hecho migratorio, sino por su edad, sexo, ingresos, etc., lo que nos lleva al reconocimiento de la discriminación por edad, sexo, nivel socioeconómico y "nacimiento" en una determinada familia y status social;
- Las características inherentes al hecho migratorio como la diferencia étnica, cultural y religiosa, etc., lo que nos plantea la persistencia de la discriminación por razones étnicas, culturales, religiosas...;
- Los cambios en la estructura de los mercados nacionales y regionales de la vivienda (disponibilidad, precios de la vivienda, acceso al crédito...);
- La perpetuación de la desigualdad y la exclusión debidas a la falta de políticas de prevención, de ayudas compensatorias o, directamente, de discriminación positiva.
- Es muy significativo que la exclusión residencial afecte de forma similar y, principalmente, tanto a las personas y familias migrantes como a las que pertenecen a minorías étnicas nacionales, como es el caso del Pueblo Gitano. Lo cual nos conduce, por enésima vez, desde el acceso-exclusión a la vivienda al terreno de la ventaja-desventaja social (desigualdad social) y a la cuestión de la protección-desprotección frente a los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión sociales.

3 La "vulnerabilidad", es decir, la mayor incidencia de la exclusión social y residencial entre las personas y familias migrantes y/o pertenecientes a minorías étnicas, se traduce y expresa socialmente de la siguiente forma:

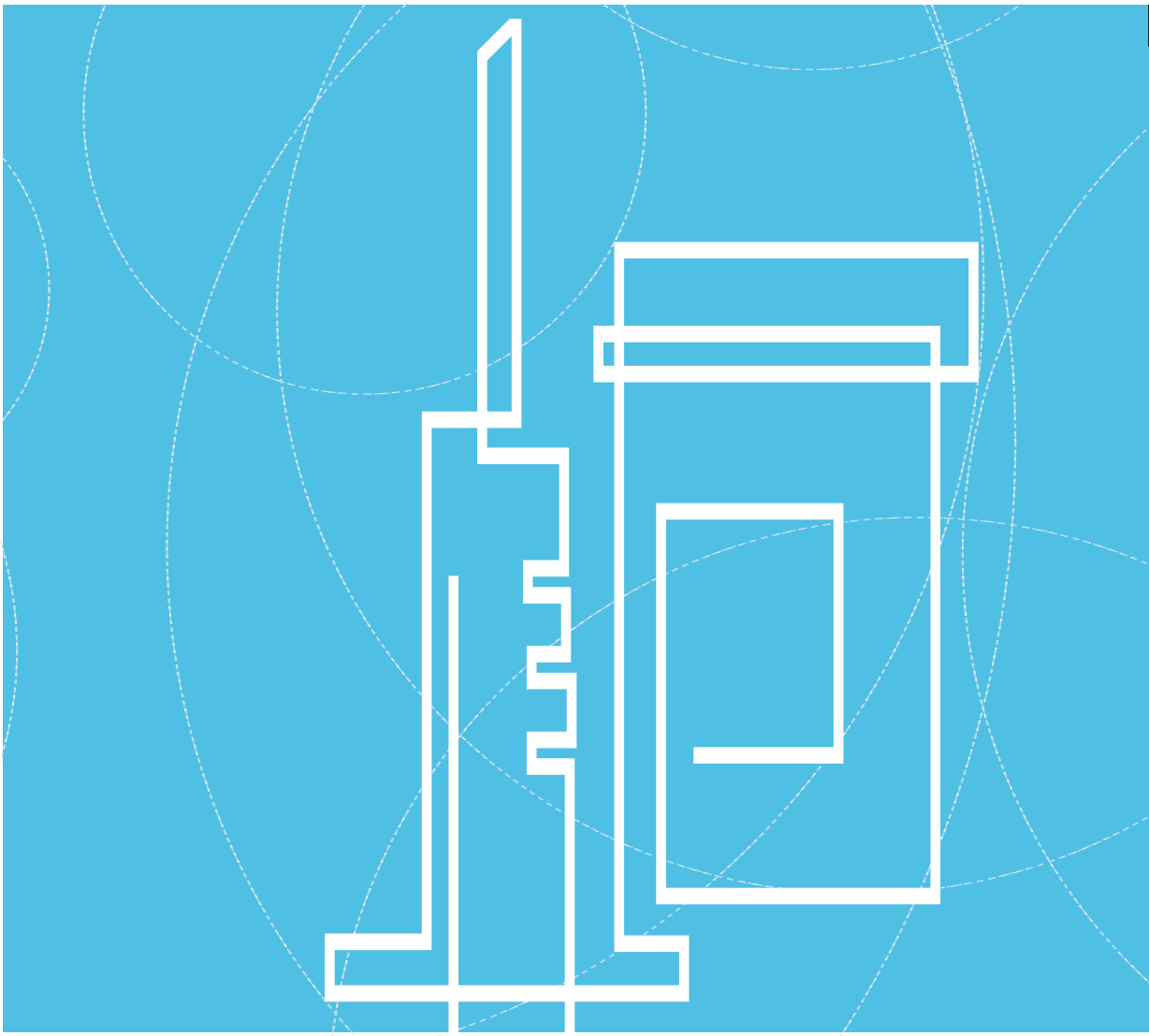
- Las personas migrantes que se han incorporado a nuestra sociedad recientemente son más vulnerables que quienes llegaron con anterioridad. Se ha constatado una mayor incidencia de las personas sin hogar entre los migrantes recién llegados.
- Los inmigrantes llegados hace años, conforme va aumentando su edad, tienen necesidades específicas y distintas que las que tuvieron como recién llegados.
- Las mujeres son particularmente vulnerables tanto en las familias como en los trabajos.
- Los menores no acompañados son también muy vulnerables y esta situación de desprotección parece ir en aumento.
- El Pueblo Gitano es especialmente vulnerable a la discriminación y al rechazo, que perpetúan su exclusión social y residencial.
- Las barreras legales incluyen la inseguridad del estatus legal o administrativo de las personas migrantes y la limitación en el derecho a acceder a los diferentes servicios para los "no ciudadanos".
- Las barreras económicas incluyen la pobreza y también la imposibilidad de acceder a viviendas sociales, a ayudas efectivas para la vivienda o a otras medidas que garanticen unos ingresos suficientes.
- Las barreras espaciales incluyen la segregación espacial o urbana que conduce a la estigmatización, y el desajuste espacial entre oferta y demanda de vivienda.
- La discriminación en el acceso a la vivienda puede ser abierta o encubierta, y existen grandes y graves carencias en cuanto a las garantías de la igualdad entre grupos étnicos y en la legislación relativa al acceso a la vivienda digna.
- Incluso podemos hablar de barreras individuales o específicas que incluyen el rechazo de -o la sospecha frente- a soluciones o servicios dirigidos "a todos por igual" (generales).

4 Algunas cuestiones básicas han de plantearse para mejorar la situación de las personas migrantes:

- Mejorar la información y el asesoramiento sobre la vivienda y establecer líneas de financiación suficientes para que los servicios de asesoramiento que han de ofrecer esta información lo puedan hacer de forma adecuada al número de personas y de forma adecuada a la urgencia o gravedad de las necesidades no satisfechas.
- Vincular las políticas de recepción y acogida de las personas migrantes a sus necesidades de alojamiento de manera que los demandantes de asilo y refugio puedan acceder adecuadamente a una vivienda en alquiler. La integración residencial debe ser establecida junto con las otras medidas dirigidas a la recepción de los demandantes de asilo y durante el proceso de solicitud. Para ello es necesario mejorar la coordinación y las ayudas de todo tipo en el momento de la transición de una situación (la de la persona demandante mientras dura la solicitud) a otra (tras la contestación en cualquier sentido).
- Los servicios de vivienda han de asegurar que las barreras con las que se encuentran inmigrantes y demandantes de asilo y refugio son debidamente resueltas. Esto se refiere, por tanto, a las situaciones de

carencia absoluta de cualquier tipo de alojamiento (las personas sin hogar), a la ubicación (viviendas, barrios...) de las personas migrantes y al uso y disponibilidad de alojamientos temporales.

- La extensión del uso de instrumentos como los servicios de mediación, las agencias de alquiler de viviendas sociales y los servicios de acompañamiento social, para promover el alquiler de viviendas privadas a estos grupos.
- Mejorar la coordinación y el trabajo entre instituciones públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, tanto en lo que se refiere a la inmigración y asilo como al acceso a la vivienda digna.
- Mejorar la información y los datos disponibles a través de investigaciones específicas es una condición de posibilidad para poner en práctica una estrategia adecuada para la integración residencial de personas migrantes y para responder adecuadamente a las necesidades de ayuda para el mantenimiento de un alojamiento digno.
- El papel y la experiencia de los servicios de atención a los "sin-techo", públicos o privados, a la hora de proporcionar alojamiento digno a las personas migrantes ha de ser reconocido y potenciado desde las políticas de vivienda generales, desde las políticas de erradicación de la vivienda infrahumana, y desde las políticas de atención a las personas sin hogar, incluyendo en todas ellas el desarrollo de medidas específicas para responder a las necesidades de inmigrantes y refugiados.
- Las organizaciones sociales de atención a las personas migrantes son agentes activos y con experiencia en el acceso a la vivienda y en el apoyo de estas personas. Las buenas prácticas reconocidas indican que la experiencia de estas instituciones debería ser consultada previamente al diseño e implementación de estrategias y políticas concretas, tanto en el ámbito nacional como en el regional y local.
- Pero no tiene sentido una política de vivienda –ni de ningún otro ámbito- que se dirija a las personas migrantes si no va acompañada por otras medidas equivalentes y, en este caso, específicamente dirigidas a las necesidades de vivienda de la población gitana, española o extranjera. Por ello, es imprescindible el desarrollo de programas para la mejora de las condiciones de vivienda de las personas y familias gitanas dentro de las políticas y estrategias generales de vivienda para los grupos desfavorecidos.
- Tan importante es el punto anterior que se hace necesaria la dotación de Fondos Europeos, debido a la importancia de la financiación requerida si se pretende que este tipo de acciones se lleven a término en un plazo razonable. Sin embargo, la revisión de los Fondos Estructurales debería abrirse cuidadosamente a través de medidas específicas y proyectos piloto que explorasen nuevas medidas de integración residencial para todas aquellas personas y familias que se encuentran en exclusión residencial, esto es, que no tienen acceso a una vivienda digna, en lugar de centrarse sólo en la situación de vivienda de la población gitana.



5 SANIDAD

5.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

La formación de los profesionales de la salud es uno de los grandes retos que supone para los sistemas de salud de los Estados plurales, caracterizados por la presencia importante de personas migrantes, el hecho de que la población demanda o espera de forma creciente una atención sanitaria que tenga en cuenta las diferencias en las necesidades, en las creencias y en las prácticas concernientes con la salud y con la atención sanitaria. Estos sistemas han de plantear, en este momento de forma más urgente que tiempo atrás, un enfoque dinámico y holístico de la salud, abordando simultáneamente el bienestar físico, mental y social (calidad de vida, seguridad social y económica, educación, accesibilidad del sistema sanitario, movilización de las potencialidades...), y ha de comprometerse con el desarrollo de un marco de condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades y la integración, es decir, la participación igual de las personas migrantes en la vida social, política y económica, desde el respeto mutuo por las diferencias. Y para responder a una sociedad y unos pacientes cuya composición y naturaleza y cuyas necesidades han cambiado como resultado de la migración, el principal objetivo estratégico es la reorientación del sistema de atención sanitaria hacia las necesidades de una sociedad heterogénea y plural.

En este apartado recogemos tres de las aportaciones que se presentaron en el Primer Taller Temático del AMAC PROJECT, "La atención a personas migrantes y a comunidades: análisis de los determinantes sociales de la salud y de las desigualdades de salud". La primera de las aportaciones que recogemos fue la que presentó la Fundación CeiMigra en la mesa redonda "Formación de los profesionales de la salud: retos y posibles desarrollos". La segunda, es la que presentó David Ingleby, de la Universidad de Utrech, sobre la investigación europea sobre migración y salud. Y la tercera es la presentación que hicieron Rachid Bennegadi y Yasmina Mitic-Gutiérrez, del Minkowska Center, sobre la formación de los profesionales de la salud.

5.2 ¿QUÉ INFORMACIÓN TENEMOS?

El 10 de Octubre de 2008, el Observatorio Valenciano de las Migraciones, de la Fundación CeiMigra, participó como ponente en la mesa redonda sobre "Formación de los profesionales de la salud: retos y posibles desarrollos"[158], que tuvo lugar en el Primer Taller Temático del AMAC PROJECT, "La atención a personas migrantes y a comunidades: análisis de los determinantes sociales de la salud y de las desigualdades de salud"[159]. Este Taller Internacional se celebró en Barcelona, en el Instituto Catalán de Estudios de la Salud, y fue organizado por la Oficina Regional para la Unión Europea de la Organización Internacional de las Migraciones (IOM), la organización de las Naciones Unidas para las migraciones.

El AMAC PROJECT, que se basa en las recientes iniciativas europeas relacionadas con la salud y las migraciones, pretende contrastar los resultados y promover el compromiso de diversas instituciones en el diálogo acerca de las desigualdades de salud que afectan a las personas migrantes. Este Proyecto no sólo proporciona un seguimiento de los eventos de alto nivel planificados por la Presidencia portuguesa de la Unión Europea, por el Consejo de Europa y la Organización Mundial de la Salud, durante 2007, sino que también busca extender el diálogo más allá de los profesionales de la Salud para incluir a otros actores de campos relacionados como los Servicios Sociales o los Departamentos de Justicia o Interior. Mediante una serie de tres Talleres Expertos y un proceso de consulta europeo, el Proyecto AMAC trata de promover la agenda de las

[158] Roundtable: Training of Health Professionals: Challenges and Prospects".

[159] AMAC PROJECT, "Assisting Migrants and Communities: Analysis of Social Determinants of Health and Health inequalities", Co-funded under the DG Health and Consumers Public Health Programme 2006.

políticas de salud dirigidas a población migrante y desarrollar sinergias entre proyectos que se están desarrollando a nivel europeo y que dan respuesta a las necesidades de salud de las personas y comunidades de migrantes.

La aportación de la Fundación CeiMigra, por tanto, se centró en el tipo de formación que, desde nuestro punto de vista, sería necesario ofrecer a los y las profesionales de la salud. Recogemos aquí un resumen de nuestra aportación.

¿QUÉ TIPO DE FORMACIÓN NECESITAMOS?

Pensamos que deben incluirse cuatro grandes bloques de contenidos en los procesos de formación y aprendizaje necesarios. No se trata sólo ni principalmente de "ofrecer cursos", sino de transmitir la necesidad de "aprender a ser personas en una sociedad plural y diversa".

En primer lugar, habríamos de incluir una comprensión de las causas, implicaciones y efectos de las migraciones actuales en los niveles personal y social, tanto en los países emisores como receptores de migrantes, haciendo hincapié en la diversidad cultural y religiosa.

En segundo lugar, adquiere una importancia creciente el conocimiento de las denominadas "enfermedades tropicales" entre los profesionales de la salud, así como el establecimiento de programas o sistemas de identificación y detección de estas enfermedades.

Además, es imprescindible y urgente el desarrollo de capacidades y habilidades "interculturales" entre los y las profesionales de la salud. Pero, para ello, es una condición necesaria el desarrollo de capacidades y habilidades "humanas" que se basan en el papel insustituible del diálogo, la escucha activa y las acciones dirigidas a la comunidad y no sólo a los individuos.

Finalmente, la mediación intercultural aparece como un nuevo campo profesional necesario para mejorar la eficacia y la eficiencia de los sistemas, tanto públicos como privados, de salud.

¿FORMACIÓN ESPECÍFICA Y SEPARADA DEL RESTO DE CONTENIDOS?

La atención sanitaria se basa en una relación entre diversos actores: los pacientes, los profesionales, el sistema institucional, la atención médica, las políticas de salud y atención sanitaria, las prioridades de los responsables políticos... Por ello, la formación de los y las profesionales de la salud debe centrarse en cada una de las partes que intervienen en ese proceso globalmente considerado.

Creemos que es necesario un primer nivel introductorio, cuya finalidad es la sensibilización y la concienciación que permitan a los y las profesionales de la salud el desarrollo de una cierta "sensibilidad", y no sólo la adquisición de los conocimientos, en relación con todas las cuestiones que tienen que ver con las migraciones y con los procesos de adaptación a la sociedad en la que se insertan las personas migrantes. Para ello, puede ser necesario la generalización de determinados "módulos específicos" que deberían incluirse en muy diferentes trayectorias curriculares o procesos de formación, si no en todos. Y también es necesario la generalización de determinadas formaciones específicas y especializadas que se apliquen directamente en la atención sanitaria y la promoción de la salud de las personas y comunidades migrantes.

La realidad social es "la que manda", es decir, la que tiene mayor importancia a la hora de decidir sobre los contenidos que deberían incluirse en la formación académica y/o profesional. Así, la concentración geográfica o espacial de determinados grupos sociales; la concentración étnica, por nacionalidades, culturas o religiones, son características tan importantes en determinadas zonas urbanas que deberían influir en las respuestas de las instituciones sanitarias a través del diseño de programas, del modelo de cuidados y del papel del "cuidador", y de la atención misma. La formación, por tanto, debería adaptarse a las peculiaridades del entorno geográfico, humano y social en el que los y las profesionales de la salud deberán realizar su trabajo, ofreciéndoles una formación específica y adaptada que no tendría sentido ofrecer a todos los y las profesionales.

También se habría de plantear el desarrollo y extensión de talleres basados en la experiencia dirigidos a personas migrantes en las primeras fases del proceso de adaptación a nuestra sociedad y a nuestra cultura. La información acerca de nuestros sistemas "institucionalizados" de atención y respuesta, así como la forma en que estos "funcionan" y cómo deben utilizarse para obtener el mejor servicio posible, son contenidos indispensables de este tipo de "formación para personas migrantes".

Igualmente, creemos que es necesario generalizar una mínima capacitación en la atención psicosocial de las personas migrantes, dirigida a muy diversos tipos de profesionales, incluidos los y las de la salud. Y también la utilización de módulos transversales, para todas las especialidades y carreras profesionales, relativos a los movimientos migratorios, a los procesos y políticas de integración, a la extensión de los derechos "de ciudadanía", a los derechos humanos y a la mediación intercultural. Los contenidos específicos relativos a la "medicina tropical" deberán ser establecidos por los expertos en esta materia.

También existe un número y diversidad crecientes entre los masters y postgrados que pueden realizarse en relación con el desarrollo, las migraciones, el codesarrollo y los procesos de integración.

¿SE TRATA DE AUMENTAR LAS APTITUDES Y CONOCIMIENTOS?

Desde nuestro punto de vista esto no sería en absoluto suficiente. De hecho, hay determinados "conocimientos" que no pueden separarse de las actitudes con que uno los recibe, los integra y los aplica. Por ello, es necesario facilitar a los y las profesionales de la salud la elaboración de determinadas reflexiones con el fin de que sean ellos y ellas quienes caigan en la cuenta de lo que debe ser aprendido y transmitido, tanto en términos personales como institucionales y políticos.

Los problemas de salud pública existían ya antes, e independientemente, de la llegada de personas migrantes: las demoras en la atención especializada, las esperas en la atención primaria o ambulatoria y las listas de espera en las intervenciones programadas; la insuficiencia en las plazas hospitalarias; la reducción de la cobertura farmacéutica; la insuficiencia en el número de profesionales; la sustitución de puestos de trabajo por la extensión de las jornadas laborales y/o las horas extra; los déficits en la atención de las enfermedades raras, crónicas y mentales; o la insuficiente adaptación de las respuestas institucionales a las particularidades de las minorías étnicas o de los grupos socioeconómicamente desfavorecidos. Desde aquí, el aumento de población asociado a la inmigración no ha creado estos problemas, pero nos los devuelve y los pone de manifiesto, aumentados, independientemente de la procedencia de las personas (si hubiera habido un "boom" de nacimientos en las parejas españolas, las consecuencias en el desfase entre población y capacidad de respuesta de los distintos sistemas, serían los mismos o muy similares).

Además, y por todo lo anterior, las capacidades y habilidades "interculturales" tienen que ver con las aptitudes, con las actitudes y con el comportamiento "humanos". Es imprescindible la formación y el acompañamiento en relación con la voluntad personal de aprender y madurar "humanamente". Es necesaria la formación y el acompañamiento que trabaje la integración personal, la confianza y la serenidad personales, la maduración psicológica y el desarrollo personal. Es necesario promover el diálogo y la relación frecuentes con "los diferentes", no tanto o no sólo desde lo profesional, sino sobre todo desde la experiencia humana que todos deberíamos poder comprender y compartir. No "para convertirnos en ellos", sino para seguir siendo nosotros mismos (lo cual siempre supone o debería suponer un proceso dinámico y permanentemente inacabado), desde el reconocimiento y el respeto de las diferencias, pero también desde el reconocimiento de nosotros mismos en "los diferentes". Hemos de ser capaces de "descubrir" personalmente la unidad del género humano: todos somos personas, compartimos las mismas necesidades, nos angustian las mismas dificultades y problemas y tenemos los mismos sueños. Sólo desde ahí,

entendemos, se puede realmente hablar de un aprendizaje sobre la diversidad cultural o, más aún, en la relación "intercultural".

CUESTIONES QUE HAN DE TENERSE EN CUENTA

Existe una carencia importante de investigaciones de calidad, así como de informes sistemáticos y evaluaciones. No sólo, pero también acerca del uso que las personas y comunidades migrantes hacen del sistema de salud o de la atención sanitaria, y de la efectividad de los cursos de formación.

Por ello, es imprescindible que las políticas se diseñen con una una información lo más completa y exhaustiva posible acerca de las necesidades reales de las personas y grupos concretos. Del mismo modo, deberían incluir la amplia experiencia de las instituciones públicas, privadas y sociales, así como de las personas que podrían realmente hacer de puente eficaz entre la política y estas condiciones de vida reales de estas personas y grupos. Parecería, en ocasiones, que no se piensa lo suficiente en qué se quiere hacer, qué ha de hacerse y cómo hacerlo del modo más efectivo y beneficioso para las personas a quienes va dirigido el proyecto.

No es cierto que nos encontremos en un entorno "de escasez". Afirmar esto en la Unión Europea hoy es una temeridad, si no un despropósito, que no puede ser demostrado al resto del mundo. La cuestión no es la mayor o menor escasez de recursos, sino para qué se usan o cómo se gestionan o aplican los recursos existentes. En no pocas ocasiones, ni siquiera los técnicos responsables de la Administración Sanitaria cuentan con los recursos necesarios para elaborar los informes y las evaluaciones que son imprescindibles para mejorar la calidad y la eficacia de los servicios de salud.

La sobresaturación de algunos servicios de salud debería cuestionar los presupuestos, técnicos y económicos, de la planificación de nuestros servicios de salud. Así, si dicha planificación se asienta sobre la suposición de una población estable en número, entonces dejamos fuera de la planificación el aumento de población asociado a la inmigración. Si suponemos una "homogeneidad cultural", que probablemente nunca ha existido, tampoco entre la población española, y sobre todo una homogeneidad en las respuestas institucionales (una respuesta que debe servir para todos por igual), entonces seguiremos dejando a la voluntad, la capacidad y la responsabilidad de cada profesional, las adaptaciones que las propias instituciones deberían facilitar y apoyar. Con una población creciente en número y diversidad, nosotros y nuestros servicios públicos, en este caso de salud, no podemos responder adecuadamente con un presupuesto que no crece proporcionalmente a la población que ha de ser atendida y a la complejidad de las respuestas que es necesario ofrecer. Nadie puede diseñar y aplicar una política adecuada sin la financiación necesaria para ello. Sin una financiación suficiente, se hará lo que se pueda, aunque no esté bien hecho, o se desarrollará una política que no ofrece respuestas suficientes ni puede responder a las necesidades reales, sino sólo a la necesidad de justificación y legitimación sociales.

Hemos de desarrollar y aplicar un sistema de evaluación e indicadores de los resultados reales de las políticas y de los programas de atención puestos en práctica. Este nuevo sistema ha de tener en cuenta los procesos de adaptación e integración de las personas migrantes en y con la sociedad receptora; deben tener en cuenta la relación entre la realidad y los programas implementados, así como la desigualdad en la atención o en la eficacia de las respuestas de acuerdo con las características étnicas, nacionales, administrativas o socioeconómicas de las personas atendidas. Debe tener en cuenta las condiciones de vida y trabajo; la capacidad de adaptación a las nuevas necesidades sociales que puedan ir surgiendo; así como la adecuación o no de la financiación que se asigna a cada respuesta o programa.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN

Estos programas deben dirigirse, desde todo lo que venimos exponiendo, a cada grupo implicado en la atención sanitaria, tanto al personal médico como al personal no sanitario; a los responsables políticos; a los equipos directivos; a los mediadores y traductores; a los pacientes, migrantes o no; a los grupos de minorías étnicas tanto como a la población autóctona.

Debido a la amplia variedad de los contenidos que es necesario desarrollar en una formación así planteada, no existe ninguna figura profesional que por sí sola pueda incluir, trabajar y transmitir, todos estos conocimientos y destrezas. Por eso, necesitamos equipos multidisciplinares de profesionales que diseñen y pongan en práctica estos programas de formación. Estos equipos deberían ser reunidos desde diferentes instituciones y no desde una sola institución, ya fuera ésta pública o privada.

El reclutamiento para estos programas de profesionales cualificados procedentes de los países de origen de las personas migrantes presentes en cada territorio es una muy buena opción para el éxito y la eficacia de estos programas. Estas personas aportan su competencia profesional y, en no pocas ocasiones, una gran experiencia profesional, sin coste alguno para la sociedad receptora. Estas personas han vivido –o están viviendo todavía- en sí mismas la experiencia y el proceso de adaptación personal y "transcultural". De esta forma, pueden constituirse en auténticos "puentes vivientes" entre cada comunidad de origen y la población autóctona de la sociedad receptora. Finalmente, para localizar a estos profesionales es más que recomendable contar con las organizaciones u asociaciones que pueden conocer a personas cualificadas con estas características.

ROLES INDIVIDUALES O INSTITUCIONALES

Los y las profesionales de la salud no pueden asumir el liderazgo de estos procesos de cambio social e institucional en contra o al margen de las instituciones en las que desarrollan su actividad profesional. Sin embargo, en muchas ocasiones, la responsabilidad de estos procesos de liderazgo para el cambio y de integración real recae en algunos profesionales más implicados o comprometidos, incluso a pesar de la falta de apoyo de sus instituciones de referencia. Por eso, es necesario que los responsables institucionales adquieran la capacidad de prever y la responsabilidad de planificar respuestas adecuadas a las necesidades presentes y futuras. Sin la voluntad de responder efectivamente a estas necesidades o sin poner los medios financieros, técnicos y profesionales necesarios, es imposible una respuesta adecuada y suficiente. Porque lo que necesitamos es establecer una cultura y una práctica institucionales que haga desaparecer los obstáculos administrativos en la gestión de las respuestas a las necesidades humanas y sociales.

Esta fue nuestra aportación. ¿Cuál fue la de la organización del Encuentro? La aportación fue doble: por un lado se presentó el estado de la investigación sobre salud y migración en el ámbito europeo[160]; por otro, se presentó la propuesta para la formación de los profesionales de la salud[161].

En la primera, aunque la investigación sobre la salud de los migrantes ha mostrado un crecimiento destacable en la última década, todavía hay muchas zonas oscuras, muchas áreas sin estudiar, en las que la investigación es necesaria y urgente. Hacemos dos propuestas de entre otras muchas que son posibles:

- Se necesita un inventario de las barreras legales para la obtención de datos acerca de la situación de salud y las necesidades de atención sanitaria de las personas migrantes o de los grupos étnicos en cada país.

[160] Ingleby, D., "European research on migration and health", Utrech University, Background Paper for the AMAC PROJECT.

[161] Bennegadi, R., y Mitic-Gutiérrez, Y., "Training of health professionals", Minkowska Center.

- Las buenas prácticas para mejorar la accesibilidad y/o la calidad de la atención sanitaria son raras veces evaluadas. Es necesario prestar mayor atención a estas cuestiones.

Los proyectos de colaboración internacional tienen un gran valor en esta área de la investigación. Pero resulta evidente la falta de cohesión entre los diversos proyectos de estas características y la falta de una política de investigación sistemática. Las diferentes agencias no coordinan sus esfuerzos con las demás, por lo que hay muy pocas sinergias entre los distintos proyectos y esto da como resultado que los esfuerzos no se desarrollan de un modo racional. Más aún, el conocimiento en esta área de las migraciones y la salud no parece desarrollarse de forma acumulativa, sino que parece repetir una y otra vez los mismos resultados y las mismas propuestas.

Aunque la diversidad en la investigación es más que recomendable, ha de prestarse mucha más atención al desarrollo de trabajos y logros compartidos con el fin de evitar la multiplicación y dispersión de esfuerzos y el consiguiente derroche de recursos. Es imprescindible, una vez más, la coordinación y la colaboración entre instituciones de los distintos países de la UE, y de éstos con los diferentes organismos internacionales, con el fin de procurar la coherencia de los trabajos y de los resultados.

La segunda aportación, relativa a la formación de los profesionales de la salud aborda el gran reto que supone para los sistemas de salud de los Estados plurales, caracterizados por la presencia importante de personas migrantes, el hecho de que la población demanda o espera de forma creciente una atención sanitaria que tenga en cuenta las diferencias en las necesidades, en las creencias y en las prácticas concernientes con la salud y con la atención sanitaria. Estos sistemas han de plantear, en este momento de forma más urgente que tiempo atrás, un enfoque dinámico y holístico de la salud, abordando simultáneamente el bienestar físico, mental y social (calidad de vida, seguridad social y económica, educación, accesibilidad del sistema sanitario, movilización de las potencialidades...), y ha de comprometerse con el desarrollo de un marco de condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades y la integración, es decir, la participación igual de las personas migrantes en la vida social, política y económica, desde el respeto mutuo por las diferencias). Y para responder a una sociedad y unos pacientes cuya composición y naturaleza y cuyas necesidades han cambiado como resultado de la migración, el principal objetivo estratégico es la reorientación del sistema de atención sanitaria hacia las necesidades de una sociedad heterogénea y plural.

De nuevo se insiste en la ausencia de estudios e informes suficientes en número y profundidad acerca de:

- Cómo el impacto de la concordancia-discordancia étnico-cultural afecta a la relación de los pacientes con todo el rango de profesionales sanitarios y no sanitarios con los que los primeros entran en contacto.
- Cómo la etnicidad y otros factores sociales como el género, la clase social o el nivel socioeconómico, o la situación administrativa pueden influir en las decisiones que tiene que ver con el proceso heurístico utilizado para el diagnóstico.
- Cómo la etnicidad y otros factores sociales pueden influir en la calidad de la relación, la comunicación y la interacción entre los pacientes y los dispensadores de salud.
- Cómo el papel del personal sanitario "no médico" influye en el resultado final en términos de eficacia y de satisfacción de los pacientes.
- Cómo la formación –y qué tipo de formación- dirigida tanto al personal médico como a todas las demás figuras profesionales indicadas podría mejorar las actitudes, los comportamientos y la comunicación de éstos con las personas migrantes.

- Cómo tratar, abordar e integrar las diversas formas de sufrimiento humano y de problemas psicosociales que afectan de manera especial a la población migrante, no sólo por lo que supone la migración, sino por sus condiciones de vida y trabajo en nuestra sociedad.

La ausencia de investigaciones e informes suficientes en todos estos ámbitos no permite adecuar las respuestas del sistema, a través de todos los y las profesionales implicados, a la nueva realidad social ni a las necesidades y características particulares de cada grupo de población. Para adecuar estas respuestas y mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios ofrecidos, es necesario comprender las barreras y las desigualdades que impiden o dificultan un aprovechamiento igual de los servicios existentes cuando son dirigidos a personas pertenecientes a determinados grupos étnicos, nacionales, etc. También es imprescindible comprender cómo es el mundo en el que viven las personas migrantes y otros grupos sociales. Si existiera algo parecido a la "normalidad", más allá de su estricto sentido estadístico, no se puede dar por supuesta a la hora de planificar y llevar a término las respuestas. No si se traduce como una supuesta homogeneidad que, probablemente, nunca ha existido.

Para estos autores, la formación ofrecida a los diversos profesionales de la salud tiene que abordar desde cuestiones que han de plantearse desde el campo de la filosofía, hasta una diversidad de modelos de formación que vayan complementándose y enriqueciéndose mutuamente:

- Cultural/antropológico.
- Clínico.
- De la mediación profesionalmente establecida.
- De la competencia cultural
- De la etnopsiquiatría.
- Clínico/antropológico.
- Sociocultural/epidemiológico.
- De formación para la igualdad y contra el racismo y la discriminación.
- Del continuo en la formación entre el acento contra el racismo y la discriminación y el reconocimiento de la diversidad y la necesidad de desarrollar una cierta "sensibilidad cultural".
- De los modelos de integración.
- Evolutivo o del desarrollo personal
- Basados en los contenidos o en los procesos de aprendizaje personal.

Sin embargo, lo que podemos encontrar en términos internacionales no es tanto ese enriquecimiento mutuo y complementariedad, cuanto una enorme dispersión de modelos de formación, heterogéneos y no necesariamente compatibles.

Finalmente, y en cuanto a las propuestas, estos autores plantean el establecimiento y generalización de los servicios de mediación profesional en el ámbito sanitario; el desarrollo de instrumentos "multimedia" para la formación de los y las profesionales sociosanitarios en la competencia cultural; y el diseño y realización de una investigación epidemiológica internacional basada en el cuestionario EMIC, que evita la estigmatización étnica y se centra en los modelos explicativos de la enfermedad.

5.3 NÚMEROS QUE SON PERSONAS

TABLA 1

Número de tarjetas sanitarias por acreditación y nacionalidad. Comunidad Valenciana

	Extranjero	Español	Total
Asistencia sanitaria mutualidades funcionarios	373	123.262	123.635
Activos extranjeros no residentes por turismo, estudios o trabajo	24.129	0	24.129
Pensionistas extranjeros no residentes por turismo, estudios	44.742	0	44.742
Alta en S.S., activos	421.597	2.674.875	3.096.472
Alta en S.S., pensionistas	18.797	1.079.463	1.098.260
Tarjeta solidaria de extranjeros no empadronados con farmacia gratuita	1.692	0	1.692
Tarjeta solidaria de extranjeros no empadronados sin farmacia gratuita	65	0	65
Tarjeta Consellería de extranjeros empadronados con farmacia gratuita	41.041	0	41.041
Tarjeta Consellería de extranjeros empadronados sin farmacia gratuita	612	0	612
Otras tarjetas Consellería	117.210	458.726	575.936
Discapacitados no activos con farmacia gratuita	678	19.794	20.472
Discapacitados no activos sin farmacia gratuita	6	3.092	3.098
Acreditaciones negativas	119.596	38.814	158.410
Acreditaciones en estudio	585	15	600
Derivado a trabajador social	2.210	91	2.301
No clasificados	22	6.134	6.156
Total	**793.355**	**4.404.266**	**5.197.621**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana. Radiografía de las Migraciones de la Fundación CeiMigra, actualización del 31-12-2008

TABLA 2

Tarjetas sanitarias por acreditación y país de origen. Comunidad Valenciana.

	1	2	3	4	5	6	7	8
Francia	24	1.402	1.471	5.846	964	0	0	16
Reino Unido	14	12.646	27.605	16.838	6.805	2	0	18
Alemania	10	2.040	2.551	6.323	1.217	0	0	30
Europa Comunitaria-27	**152**	**22.093**	**41.962**	**177.225**	**13.850**	**718**	**54**	**9.647**
Bulgaria	3	238	29	15.374	79	119	1	1.600
Rumanía	7	302	32	56.169	299	391	19	6.263
Ucrania	6	40	1	9.653	109	16	0	662
Europa no Comunitaria	**23**	**884**	**2.137**	**21.475**	**1.180**	**103**	**0**	**2.235**
Argelia	4	80	128	9.623	364	58	0	920
Marruecos	4	41	43	47.220	753	304	1	2.404
Nigeria	1	1	3	2.790	18	27	1	732
Senegal	0	7	0	2.039	15	92	0	958
África	**17**	**159**	**203**	**67.685**	**1.303**	**529**	**2**	**6.239**
América del Norte	**6**	**17**	**23**	**780**	**124**	**1**	**0**	**38**
Centroamérica y Caribe	**31**	**39**	**12**	**6.760**	**348**	**35**	**2**	**1.547**
Argentina	15	40	19	18.390	286	28	0	2.092
Bolivia	2	1	1	9.888	30	74	0	9.403
Brasil	2	70	14	3.619	99	38	3	1.797
Colombia	43	41	18	33.300	403	17	2	1.094
Chile	1	73	43	2.302	77	4	0	603
Ecuador	18	7	1	40.481	250	7	0	319
Perú	3	10	7	4.029	58	2	0	84
Urugyay	10	6	9	6.296	94	10	0	1.210
Venezuela	2	14	3	2.999	56	10	0	845
Sudamérica	**97**	**266**	**120**	**122.726**	**1.381**	**227**	**5**	**19.509**
China	13	5	2	9.417	60	7	0	341
Pakistán	0	3	2	3.886	41	11	0	712
Asia	18	62	71	17.078	275	34	0	1.599
Oceanía	1	1	8	164	23	1	0	3
No consta	**28**	**608**	**206**	**7.704**	**313**	**44**	**2**	**224**
Total extranjeros	**373**	**24.129**	**44.742**	**421.597**	**18.797**	**1.692**	**65**	**41.041**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana. Radiografía de las Migraciones de la Fundación CeiMigra, actualización del 31-12-2008

1 Asistencia sanitaria mutualidad funcionarios
2 Activos extranjeros no residentes por turismo, estudio o trabajo
3 Pensionistas extranjeros no residentes por turismo, estudios
4 Alta en S.S. activo
5 Alta en S.S: pensionistas
6 Tarjeta solidaria de extranjeros no empadronados con farmacia gratuita
7 Tarjeta solidaria de extranjeros no empadronados sin farmacia gratuita
8 Tarjeta consellería de extranjeros empadronados con farmacia gratuita
9 Tarjeta consellería de extranjeros empadronados sin farmacia gratuita
10 Otras tarjetas consellería
11 Discapacitados con farmacia gratuita
12 Discapacitados sin farmacia gratuita
13 Acreditaciones negativas
14 Acreditaciones en estudio
15 Derivado a trabajador social
16 No clasificados
17 Total

9	10	11	12	13	14	15	16	17
0	2.306	20	0	944	1	4	0	12.998
0	10.874	11	0	12.042	0	5	0	86.860
0	3.435	11	0	2.008	1	3	0	17.629
383	**50.362**	**270**	**4**	**57.389**	**280**	**851**	**1**	**375.241**
10	3.170	13	0	6.199	33	108	0	26.976
285	11.090	56	0	22.342	169	421	0	97.845
11	2.808	13	0	1.871	16	28	0	15.234
28	**7.326**	**36**	**0**	**6.586**	**39**	**124**	**0**	**42.176**
2	3.448	27	0	2.338	12	39	1	17.044
17	11.120	69	1	5.612	46	125	3	67.763
1	996	1	0	1.241	5	35	0	5.852
0	699	0	0	1.102	11	89	0	5.012
26	**18.066**	**110**	**1**	**13.219**	**85**	**388**	**12**	**108.044**
8	**384**	**7**	**0**	**252**	**1**	**1**	**0**	**1.642**
5	**2.190**	**14**	**0**	**2.109**	**13**	**60**	**1**	**13.166**
16	5.790	56	0	4.361	11	102	1	31.207
36	3.204	9	0	9.670	40	188	0	32.546
35	1.473	5	0	3.075	12	50	1	10.293
7	8.739	51	0	4.984	15	74	4	48.792
5	719	1	0	1.060	8	14	0	4.910
9	8.866	66	0	4.174	9	29	0	54.236
1	638	13	1	259	1	6	1	5.113
19	1.649	12	0	1.629	7	41	0	10.992
14	873	9	0	1.415	11	45	1	6.297
146	**32.507**	**224**	**1**	**32.764**	**133**	**615**	**8**	**210.729**
0	1.721	1	0	801	11	15	0	12.394
0	777	2	0	1.640	7	57	0	7.138
2	3.472	11	0	4.246	21	110	0	26.999
0	282	0	0	42	0	0	0	525
14	**2.621**	**6**	**0**	**2.989**	**13**	**61**	**0**	**14.833**
612	**117.210**	**678**	**6**	**119.596**	**585**	**2.210**	**22**	**793.355**

5.4 RESUMEN Y PROPUESTAS

1 Pensamos que deben incluirse cuatro grandes bloques de contenidos en los procesos de formación y aprendizaje dirigidos a los y las profesionales de la salud. No se trata sólo ni principalmente de "ofrecer cursos", sino de transmitir la necesidad de "aprender a ser personas en una sociedad plural y diversa".

2 Estos cuatro contenidos son: el conocimiento y la comprensión de las migraciones actuales; el conocimiento de las enfermedades tropicales; el desarrollo de capacidades y habilidades interculturales; y la extensión de la mediación intercultural profesional.

3 La atención sanitaria se basa en una relación entre diversos actores: los pacientes, los profesionales, el sistema institucional, la atención médica, las políticas de salud y atención sanitaria, las prioridades de los responsables políticos... Por ello, la formación de los y las profesionales de la salud debe centrarse en cada una de las partes que intervienen en ese proceso globalmente considerado.

4 Creemos que es necesario un primer nivel introductorio, cuya finalidad es la sensibilización y la concienciación que permitan a los y las profesionales de la salud el desarrollo de una cierta "sensibilidad", y no sólo la adquisición de los conocimientos, en relación con todas las cuestiones que tienen que ver con las migraciones y con los procesos de adaptación a la sociedad en la que se insertan las personas migrantes. Para ello, puede ser necesario la generalización de determinados "módulos específicos" que deberían incluirse en muy diferentes curricula o procesos de formación, si no en todos. Y también es necesario la generalización de determinadas formaciones específicas y especializadas que se apliquen directamente en la atención sanitaria y la promoción de la salud de las personas y comunidades migrantes.

5 La realidad social es "la que manda", es decir, la que tiene mayor importancia a la hora de decidir sobre los contenidos que deberían incluirse en la formación académica y/o profesional. Así, la concentración geográfica o espacial de determinados grupos sociales; la concentración étnica, por nacionalidades, culturas o religiones, son características tan importantes en determinadas zonas urbanas que deberían influir en las respuestas de las instituciones sanitarias a través del diseño de programas, del modelo de cuidados y del papel del "cuidador", y de la atención misma. La formación, por tanto, debería adaptarse a las peculiaridades del entorno geográfico, humano y social en el que los y las profesionales de la salud deberán realizar su trabajo, ofreciéndoles una formación específica y adaptada que no tendría sentido ofrecer a todos los y las profesionales.

6 También se habría de plantear el desarrollo y extensión de talleres basados en la experiencia dirigidos a personas migrantes en las primeras fases del proceso de adaptación a nuestra sociedad y a nuestra cultura. La información acerca de nuestros sistemas "institucionalizados" de atención y respuesta, así como la

forma en que estos "funcionan" y cómo deben utilizarse para obtener el mejor servicio posible, son contenidos indispensable de este tipo de "formación para personas migrantes".

7 Igualmente, creemos que es necesario generalizar una mínima capacitación en la atención psicosocial de las personas migrantes, dirigida a muy diversos tipos de profesionales, incluidos los y las de la salud. Y también la utilización de módulos transversales, para todas las especialidades y carreras profesionales, relativos a los movimientos migratorios, a los procesos y políticas de integración, a la extensión de los derechos "de ciudadanía", a los derechos humanos y a la mediación intercultural. Los contenidos específicos relativos a la "medicina tropical" deberán ser establecidos por los expertos en esta materia.

8 También existe un número y diversidad crecientes entre los masters y postgrados que pueden realizarse en relación con el desarrollo, las migraciones, el codesarrollo y los procesos de integración.

9 Debería subsanarse la ausencia y/ la no publicación de estudios e informes suficientes, en número y profundidad, acerca de:

- Cómo el impacto de la concordancia-discordancia étnico-cultural afecta a la relación de los pacientes con todo el rango de profesionales sanitarios y no sanitarios con los que los primeros entran en contacto.
- Cómo la etnicidad y otros factores sociales como el género, la clase social o el nivel socioeconómico, o la situación administrativa pueden influir en las decisiones que tiene que ver con el proceso heurístico utilizado para el diagnóstico.
- Cómo la etnicidad y otros factores sociales pueden influir en la calidad de la relación, la comunicación y la interacción entre los pacientes y los dispensadores de salud.
- Cómo el papel del personal sanitario "no médico" influye en el resultado final en términos de eficacia y de satisfacción de los pacientes.
- Cómo la formación –y qué tipo de formación- dirigida tanto al personal médico como a todas las demás figuras profesionales indicadas podría mejorar las actitudes, los comportamientos y la comunicación de éstos con las personas migrantes.
- Cómo tratar, abordar e integrar las diversas formas de sufrimiento humano y de problemas psicosociales que afectan de manera especial a la población migrante, no sólo por lo que supone la migración, sino por sus condiciones de vida y trabajo en nuestra sociedad.

PARTE IV:

PARA SEGUIR APRENDIENDO

1 CRISIS ALIMENTARIA, CAMBIO CLIMÁTICO Y MIGRACIONES[161]

RELATO DE LOS ACONTECIMIENTOS

- En 2008, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación informa que 33 países del mundo presentan emergencias alimentarías que requieren de ayudas externas para enfrentar esta crisis, de ellos 25 países se encuentran en África.

- En 2008, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación estima que el número de personas que sufren hambre en el mundo es de 963 millones.

- En 2008, el aumento exagerado en los precios de los alimentos originó problemas sociales en muchos países, los cuales requieren ayuda continua para superar la crisis alimentaría, sin embargo, esta ayuda disminuyó a su nivel más bajo en los últimos 40 años (PMA, 2008).

- En 2007, el informe de Cambio Climático en el Mediterráneo pone de manifiesto que "Un incremento de la temperatura global de 2º C supondrá, probablemente, en la región mediterránea un clima más cálido y variable, menos disponibilidad de agua, especialmente en verano, incremento de incendios forestales, disminución de las cosechas, disminución del turismo y pérdida de especies".

- En 2008, el informe de Chris Abbott (2008), Un futuro incierto: Orden público, seguridad nacional y cambio climático afirma que existe ya "...la aceptación, ahora generalizada, de las pruebas científicas de que el cambio climático es algo real, de que es causado por la actividad humana y de que tendrá consecuencias devastadoras para todos los países, incluidas las naciones ricas industrializadas".

- En su informe de 2007, y desde 1990, el grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) manifestó que la migración humana forzosa podría ser el efecto más grave del cambio climático, debido a que millones de personas se desplazarían a causa de la erosión de la línea costera, las inundaciones del litoral y los desastres en la agricultura.

- En 2001, el Informe Mundial sobre Desastres de las Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja consignaba una cifra estimada de 25 millones de refugiados por causas medioambientales.

- En 2005, el Instituto del Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU- EHS) estima que para el año 2010 existirán en el mundo 50 millones de refugiados medioambientales.

[161] Este apartado ha sido elaborado por Jair Eduardo Restrepo, a quien hemos de agradecer y reconocer su intenso trabajo y dedicación.

- Para el 2050 según datos de la Organización Internacional para las Migraciones OIM, el cambio climático habrá sido la causa del desplazamiento de 1 persona por cada 45 en el mundo, cifra que sobrepasa la actual población migrante mundial.

REFLEXIÓN CRÍTICA

El informe anual de la FAO sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2008) habla de la existencia de 963 millones de personas que sufren hambre[163], lo cual representa un aumento de 40 millones con respecto al año 2007, cifra alarmante que pone de manifiesto el fracaso de las medidas tomadas para mitigar el hambre mundial, entre ellas las adoptadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que buscaban reducir esta cifra a la mitad para el 2015.

De este modo, los avances en la lucha contra el hambre han sido insignificantes, el Informe 2008 de Objetivos de Desarrollo del Milenio consideran como factor determinante para este fracaso el aumento en el precio de los alimentos[164], lo cual representa una vergüenza mundial, ya que realmente no existe escasez de alimentos, sino una elevada demanda para otros fines no alimentarios, pero más allá de esto la verdadera razón de la crisis alimentaría es la incapacidad para distribuir los alimentos de manera equitativa y la escasa voluntad de los gobiernos de los países desarrollados para solucionar el problema.

Por su parte, el Informe de Políticas de Seguridad Alimentaría de junio de 2006 de la FAO, establece que los factores que han determinado el aumento de la crisis alimentaria han sido el incremento en los precios de los alimentos, los cambios medioambientales, especialmente los referidos al cambio climático, que han originado la disminución de la producción de cereales en un 3.6% en el 2005 con relación al año inmediatamente anterior y un 6.9% en el 2006, sin embargo en el 2007 y 2008 la producción de cereales se elevó considerablemente[165], alcanzado una producción récord en los últimos años. Asímismo, las consecuencias del cambio climático no han originado pérdidas determinantes en la producción de alimentos, por lo que estos dos factores deben tenerse en cuenta, pero no considerarse como los factores determinantes de la crisis alimentaria.

De igual manera la crisis alimentaria es injustificada si tenemos en cuenta los avances tecnológicos que han permitido elevar las producciones de alimentos en todo el mundo, según datos del Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones Agrícolas al Extranjero (SOIVRE) de España: "La campaña 2007/08 en el sector de cereales quedará marcada por ser récord en producción y por la espectacular subida de los precios a nivel mundial, respecto a los buenos precios ya registrados en la campaña anterior"[166]. El mismo informe, además, manifiesta: "En la campaña 2007/08 la producción estimada a fecha de septiembre es de 1.655 millones de Tm; lo que representa un aumento de 90 millones de Tm, de las que 71 millones de Tm corresponden a maíz"[167], estos datos dan a entender entonces que la crisis alimentaria no es un problema originado en la disminución de la producción agrícola, sino en su inadecuada distribución, en los precios y el uso que se da a los alimentos.

[163] FAO, Estado de la Inseguridad Alimentaría en el Mundo 2008, Roma, Italia, 9 de diciembre 2008.

[164] Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008.

[165] García Maluenda Maria José, Cereales 2007: Record de producción y precios- perspectivas futuras. http://www.agrodigital.com/upload/CEREALES%202007articulo.pdf

[166] García Maluenda Maria José, Cereales 2007: Record de producción y precios- perspectivas futuras. http://www.agrodigital.com/upload/CEREALES%202007articulo.pdf

[167] García Maluenda Maria José, Cereales 2007: Record de producción y precios- perspectivas futuras. http://www.agrodigital.com/upload/CEREALES%202007articulo.pdf

Así, la nueva y progresiva demanda de la industria de los biocombustibles[168] se ha convertido en un factor definitivo en la crisis alimentaria, ya que supone de hecho una disminución en la producción disponible de cereales para uso alimentario: "se calcula que en 2007-08, se están consumiendo 100 millones de toneladas de cereales (alrededor del 4,7 % de la producción mundial de cereales) para la producción de biocombustibles[169], tal situación pone de manifiesto un aumento en la producción de alimentos en el mundo en los próximos años que suplirá la demanda energética pero que no se preocupará en lo más mínimo por la situación de los millones de personas que sufren hambre, pues éstas no tienen la capacidad económica que les permita tener acceso al mercado, que se ha tornado especulativo en materia de alimentos.

Por otra parte, las causas de la crisis alimentaria son cada vez más complejas, en estas interactúan factores económicos, políticos, ambientales y sociales, estos últimos cobran cada día mayor relevancia y determinan la duración e intensidad de la crisis. Los conflictos armados y las dificultades económicas de los países van estrechamente relacionados con la inseguridad alimentaria, de este modo, la cifra absoluta de los países con crisis alimentarias causadas por guerras ha aumentado desde la década de los 80 y la proporción relacionada con factores socioeconómicos se han incrementado del 2% en esta década al 27% en el 2007[170].

De este modo, para agosto de 2008 la FAO informa de que existen 33 países en el mundo que presentan emergencias alimentarias y requieren ayudas externas para enfrentar esta crisis, de ellos 25 países en África, donde 1 de cada 3 personas padece hambre crónica. De igual manera, el 65 % de las personas que padecen hambre viven en sólo siete países: India, China, República Democrática del Congo, Bangladesh, Indonesia, Pakistán y Etiopía. Sin embargo, el volumen de ayuda alimentaria ha disminuido a su nivel más bajo en los últimos 40 años (PMA, 2008) y el número de países que exigen esta ayuda continúa aumentando, lo que refleja la relación inversa entre el volumen de la ayuda alimentaria y los precios mundiales que caracteriza a los envíos "de ayuda" (FAO, 2006c), convirtiéndose la crisis en un asunto estrictamente económico y no humanitario.

Si bien el cambio climático es un factor más en la crisis alimentaria, también es una realidad que influye en otros sectores del desarrollo, siendo necesario entonces que los países de todo el mundo pongan en práctica las medidas necesarias para combatir sus causas y mitigar sus efectos que no se limitan a áreas geográficas específicas. Y, sin duda, las repercusiones del cambio climático son globales y nos conducen hacia "...la aceptación, ahora generalizada, de las pruebas científicas de que el cambio climático es algo real, de que es causado por la actividad humana y de que tendrá consecuencias devastadoras para todos los países, incluidas las naciones ricas industrializadas"[171].

De esta forma, el cambio climático es una realidad y por tanto debe enfrentarse de manera urgente. La Región Mediterránea de España será una de las más afectadas, según el documento el Cambio climático en el Mediterráneo: "Un incremento de la temperatura global de 2º C supondrá, probablemente, en la región mediterránea un clima más cálido y variable, menos disponibilidad de agua, especialmente en verano, incremento de incendios forestales, disminución de las cosechas, disminución del turismo y pérdida de especies"[172]. Este panorama muestra cómo los cambios en la temperatura afectan no sólo a los ecosistemas naturales, sino que también repercuten en los sistemas de producción agrícola y de servicios.

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de 2005 pone de manifiesto que el cambio climático tiene influencia en las disparidades entre ricos y pobres, no es sólo una cuestión

[168] FAO. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, Biocombustibles: Perspectivas, riesgos y oportunidades. Roma, 2008.

[169] FAO, Comité de Seguridad Alimentaría Mundial, Evaluación de la seguridad alimentaría y situación de la nutrición escala mundial, Roma, 14-17 octubre de 2008.

[170] FAO, Comité de Seguridad Alimentaría Mundial, Evaluación de la seguridad alimentaría y situación de la nutrición escala mundial, Roma, 14-17 octubre de 2008.

[171] Abbott, Chris, Un futuro incierto: Orden público, seguridad nacional y cambio climático, Oxford Research Group, FRIDE, Comentario, febrero de 2008.

[172] Asunción, Mar., Cambio climático en el Mediterráneo, Economía y territorio, Desarrollo Sostenible, 2007.

ecológica, se traduce en un problema social: "La degradación de los servicios de los ecosistemas (es decir, la merma persistente de la capacidad de un ecosistema de brindar servicios) está contribuyendo al aumento de las desigualdades y disparidades entre los grupos de personas, lo que, en ocasiones, es el principal factor causante de la pobreza y del conflicto social"[173]. Tal es el caso particular del África subsahariana donde la situación y la gestión de los servicios de los ecosistemas es un factor determinante en las perspectivas de la reducción de la pobreza y, por ende, en la disminución de la crisis alimentaria que allí se vive.

Tal como se hacía referencia al problema de la crisis alimentaria no como una cuestión de producción sino como un asunto de distribución y acceso equitativo a los alimentos, sucede igual con los servicios ambientales, ya que según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005: "A pesar del progreso conseguido en el aumento de la producción y el uso de algunos servicios de los ecosistemas, los niveles de pobreza siguen siendo altos, las desigualdades crecen y muchas personas todavía no tienen suficientes suministros o acceso a los servicios de los ecosistemas"[174].

Por su parte, el cambio climático podrá manifestarse en Europa de diversas formas, especialmente, en inundaciones costeras que podrían afectar a 2,5 millones de personas más cada año para el horizonte del año 2080[175]. El Informe de evaluación del IPCC del Cambio Climático 2007 menciona, además, consecuencias como las sequías, los cambios en los patrones estacionales de turismo, el incremento en los riesgos para la salud, la disminución hasta un 60% (80% en los veranos) de disponibilidad de recursos hídricos para el horizonte del 2070, el decrecimiento en el área forestal, los riesgos para las producciones agrícolas, el aumento en las frecuencias de los incendios forestales y la disminución del área de distribución de anfibios y reptiles, entre otros efectos. Además "el cambio del medio ambiente puede afectar a la seguridad a través de cambios en los servicios de aprovisionamiento, que proporcionan comida y otros bienes. La escasez de recursos compartidos ha sido fuente de conflictos e inestabilidad social (Sombre y Barkin, 2002)"[176]. La gestión de los recursos naturales puede convertirse en un elemento fundamental en los conflictos.

Por tanto el cambio climático no sólo afecta los ecosistemas naturales, sus efectos transcienden a los ámbitos sociales, políticos y económicos. Así: "La demanda de estos tres recursos –alimentos, agua y energía- está, en los niveles actuales, más allá de lo que es sostenible. Si se tienen en cuenta los factores del crecimiento de la población y de los efectos del cambio climático, es evidente que cabe esperar una mayor competencia por estos recursos, tanto dentro de los países como entre ellos, lo que en casos extremos desembocará en conflicto"[177].

Esto nos lleva a dejar de pensar en que el cambio climático como una cuestión ecológica y entender que las repercusiones son de tipo social, económico y político y que nos deben llevar a replantear las acciones que en esta materia estamos desarrollando. Para un país como España y para una región como la Comunidad Valenciana el cambio climático ha de ser una prioridad debido a que sus actividades económicas dependen de los servicios ambientales, así la disponibilidad de agua, los cambios de temperaturas, las corrientes marinas, la erosión costera, entre otros factores, determinan y determinarán actualmente la oferta de bienes y servios que, a su vez, establecen la calidad de vida de sus ciudadanos.

Tras la reunión del IPCC realizada en Valencia del 12 al 17 de noviembre de 2007 se adoptó el Informe Cambio Climático 2007, este informe pone de manifiesto la vulnerabilidad de España frente a los procesos generados por el cambio climático, manifestando que: "En el sur de

[173] PNUMA Programa de la naciones Unidas para el Medio Ambiente, Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Informe síntesis, 30 Marzo de 2005.

[174] PNUMA Programa de la naciones Unidas para el Medio Ambiente, Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Informe síntesis, 30 Marzo de 2005.

[175] PNUMA Programa de la naciones Unidas para el Medio Ambiente, Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Informe síntesis, 30 Marzo de 2005.

[176] PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Perspectivas del medio ambiente global, GEO4. Medio ambiente para el desarrollo, 2007.

[177] Abbott, Chris, Un futuro incierto: Orden público, seguridad nacional y cambio climático, Oxford Research Group, FRIDE, Comentario, febrero de 2008.

Europa, el cambio climático agravaría las condiciones existentes (altas temperaturas y sequías) en una región ya de por sí vulnerable a la variabilidad climática, y reduciría la disponibilidad de agua, el potencial hidroeléctrico, el turismo estival, y la productividad de los cultivos en general. (*GTII 12.4, RRP*).

De otro lado, el cambio climático provocará el desplazamiento de millones de personas debido a la escasez de agua, de alimentos y a los desastres originados por las fuertes inundaciones y sequías. Tales desplazamientos migratorios se han considerado ya por la Organización Internacional para las Migraciones OIM, quien las define de este modo: "Se conoce como migrante por causas ambientales a las personas o grupos de personas que por culpa de cambios medioambientales ineludibles, súbitos o progresivos, que afectan de forma negativa a sus vidas o a sus condiciones de vida, se ven obligadas a dejar sus hogares habituales, o deciden hacerlo voluntariamente. El desplazamiento puede ser temporal o permanente, en el interior de su país o al extranjero"[178].

Esta situación empeora si tenemos en cuenta que el cambio climático modificará los patrones de las precipitaciones y el ciclo hidrológico, haciendo que éste sea más intenso, incrementando la frecuencia y gravedad de los fenómenos meteorológicos como sequías, tormentas e inundaciones. La disminución de los períodos lluviosos tendrá repercusiones graves sobre la agricultura en el África Subsahariana, que es fundamentalmente de secano, el informe del IPCC al respecto estima que para el año 2020 el rendimiento de los cultivos de secano podría reducirse en un 50%. Además pone de manifiesto que: "en muchos países y regiones de África se prevé que la producción agrícola y el suministro de alimentos se verán gravemente afectados por la variabilidad del clima y el cambio climático", agravando aun más la crisis alimentaria que vive el continente africano e induciendo a movimientos migratorios.

De este modo, los fenómenos como sequías, escasez de alimentos e inundaciones producidas por el cambio climático producirán desplazamientos masivos de personas. Según un estudio de la Universidad de Oxford, estos desplazamientos afectarán a 200 millones de personas, cifra que se podría elevar a unos 1.000 millones de personas en el año 2050[179] si tenemos en cuenta los desplazados por catástrofes naturales, conflictos y proyectos de desarrollo, además se prevé que esta situación de desplazamiento se origine en países grandes y pobres que se encuentran cerca de países pequeños y ricos, especialmente entre México y Estados Unidos, África y el sur de Europa y el sureste Asiático y Australia. Si los países europeos, como España, consideran que las migraciones representan un "problema serio" deberían entonces considerar las medidas pertinentes para hacer frente al cambio climático y a la crisis alimentaria, situaciones que inevitablemente generan el desplazamiento de millones de personas hacia estos países.

Finalmente, la crisis alimentaria, el cambio climático y las migraciones son procesos interrelacionados que trascienden fronteras, por tanto, sus causas y efectos conciernen a todos los países, siendo necesario un consenso mundial al respecto que permita, en primer lugar, superar la crisis alimentaria que debe considerarse como un asunto humanitario prioritario. En consecuencia, se deberán tomar las medidas para frenar el cambio climático y mitigar sus consecuencias, así como adoptar las disposiciones que permitan promover el desarrollo en los países del mal denominado "tercer mundo".

Teniendo en cuenta además, que la falta de implementación de medidas de prevención y mitigación en asuntos como el cambio climático y la crisis alimentaria y las acciones tardías o inadecuadas en estos temas acarrearán costes más elevados en el futuro, resulta más importante aún el hecho de que la falta de acción de los países del Norte está causando actualmente millones de víctimas inocentes en los países del Sur.

[178] Organización Internacional para las Migraciones OIM, Migración y Cambio Climático, 2008.

[179] 15 "Human Tide: The Real Migration Crisis", Christian Aid, mayo de 2007,
http://www.christianaid.org.uk/stoppoverty/climatechange/resources/human_tide.aspx

PROPUESTAS

1. En relación con la crisis alimentaria y el cambio climático será necesario que España y la Comunidad Valenciana adopten una política de cooperación al desarrollo que:

    1. Establezca prioridades geográficas de actuación relacionadas con la crisis alimentaria según los informes de la FAO.

    2. Desarrolle proyectos de cooperación al desarrollo que promuevan acciones de seguridad alimentaria integrados en proyectos de desarrollo sustentable[180] en el ámbito local.

    3. Financie investigación agrícola en los países que sufren crisis alimentaria como medida para asegurar la producción que abastezca su demanda local.

    4. Fomente la transferencia de tecnologías limpias a los países del Sur, de modo que éstos puedan disminuir los impactos ambientales que allí se generan.

    5. Financie proyectos de investigación en tecnologías limpias y prácticas tradicionales ambientalmente sustentables adecuadas a las realidades sociales, económicas y ambientales de los países del Sur.

2. España y la Comunidad Valenciana deben aumentar el envío de ayuda humanitaria a los países más afectados por la crisis alimentaria. Sin embargo, el solo aumento de la ayuda humanitaria no solucionará la crisis, siendo necesario un conjunto de acciones tendentes a asegurar el acceso a alimentos, ya sea mejorando la producción agrícola para el sustento, o aumentando la capacidad adquisitiva de la población a través del empleo, acciones que deben ser prioritarias dentro de los Planes de Directores de Cooperación.

3. En materia de Cambio Climático se debería:

    1. Diseñar y ejecutar campañas de educación y sensibilización en la Comunidad Valenciana que conciencien a las personas sobre la crisis alimentaria y el cambio climático fomentando en ellas hábitos de ahorro, de consumo adecuado y prácticas de uso eficiente de los recursos.

    2. Incrementar los recursos para la investigación en energías alternativas (eólica y solar) permitiendo aprovechar la ubicación estratégica y las condiciones ambientales de España y de la Comunidad Valenciana.

[180] Muchos autores e instituciones manejan el concepto de desarrollo sustentable y desarrollo sostenible de manera indistinta. La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) considera que el primero tiene su origen en la crítica, evaluación y propuestas sobre los impactos sociales en el medio ambiente, los ecosistemas, y la biodiversidad. Dicho paradigma contempla la discusión básica de la relación hombre-naturaleza. El segundo (desarrollo sostenible), lo consideramos como una modalidad de desarrollo con énfasis económico, que permite la perduración y autorregulación con una base sustentable sin dependencia externa.

3 Fomentar el uso de los medios de transporte públicos masivos y el uso de medios de transporte alternativos que diminuyeran las emisiones atmosféricas.

4 Diseñar programas de producción más limpia para las pequeñas y medianas industrias asegurándose de controlar sus resultados.

5 Evaluar de forma precisa los efectos del cambio climático sobre la costa de la Comunidad Valenciana que permitan determinar las acciones concretas para mitigar sus efectos. Además, se deben analizar los efectos del cambio climático sobre la fauna y la flora valenciana y sobre la disponibilidad del recurso hídrico.

6 Aumentar los presupuestos de la cooperación oficial al desarrollo que se manejan actualmente hasta llegar al 0,7%, teniendo en cuenta los criterios ya estandarizados en España para la contabilización de tales fondos.

4 En materia de migraciones causadas por el cambio climático:

1 España y la Comunidad Valenciana deberán adoptar políticas integrales y coherentes que hagan frente conjuntamente a los diferentes escenarios de migración por causas ambientales, tales políticas deberán ser congruentes entre el control y la facilitación de la migración. En un escenario de migración forzosa, no son realistas ni posibles las políticas de inmigración europeas basadas exclusiva o principalmente en el control de fronteras, por mucho que éstas se externalicen.

2 Fomentar la cooperación y coordinación internacionales, ya que los procesos ambientales y migratorios son fenómenos transnacionales y las acciones que se emprendan en estas áreas deberán contar con acuerdos entre los diferentes países.

3 Promover un trabajo en red entre los gobiernos, el sector privado y las organizaciones sociales y no gubernamentales que permita el diálogo y el fortalecimiento institucional en busca de alternativas políticas.

2 EL CONTRATO DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN EN FRANCIA[181]

RELATO DE LOS ACONTECIMIENTOS

- El *contrat d'accueil et d'integration* (contrato de acogida e integración) de Francia tiene por objeto precisar las condiciones en las que el extranjero signatario se beneficia de acciones, teniendo en cuenta su situación y su experiencia personal, y se orienta a favorecer su integración en el respeto de la ley y los valores fundamentales de la República Francesa. (Definido por la *loi du 18 janvier 2005 de programation pour la cohesión social*).

- El contrato de acogida e integración es el principal instrumento de la política de integración francesa en la Administración del presidente Nicolas Sarkozy, el cual fue aplicado experimentalmente desde el 2003 y se ha convertido en una obligación de carácter nacional desde el 2006. En mayo de 2007 se creó el Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario.

- Sin embargo, quien aplica este contrato es la Agencia Nacional para Acogida de Extranjeros e Inmigración (ANAEM, por sus siglas en francés), encargada de la política de admisiones, y no el organismo encargado de la política de integración, es decir la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades (L'Acsé, por sus siglas en francés).

- El contrato debe ser firmado por todos los extranjeros admitidos por primera vez para permanecer en Francia o por los que entren regularmente de forma continua a Francia y tengan entre 16 y 18 años, como preparación a la integración republicana en la sociedad francesa (Art. L311-9 de Código de Entrada y Estancia de Extranjeros y de Derecho de Asilo, CESEDA[182], por sus siglas en francés).

- Están exentos de firmar el contrato: los residentes de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de la Confederación Suiza, así como aquellos extranjeros que hayan realizado su escolaridad secundaria en un establecimiento de enseñanza francés en el extranjero al menos por tres años; los extranjeros de 16 a 18 años que puedan aspirar a un permiso de estancia, y los nacidos en Francia de padres extranjeros que hayan residido en Francia al menos durante 5 años después de los 11 años de edad. (Arts. L313-10, L314-12 y L315-1 CESEDA).

- El contrato tiene una parte primera en donde se expresan los valores fundamentales de la República Francesa, señalándose la democracia, el laicismo, la soberanía del pueblo, la libertad, la igualdad, la fraternidad, el derecho a la propiedad privada, el respeto a la ley y el conocimiento del idioma francés. El clausulado del contrato es el siguiente: [183]

  - Preámbulo. Se invocan los valores de tolerancia y respeto. Se pide la aceptación de los valores fundamentales de Francia para una integración republicana. Se expresan las partes que firman el contrato, en representación del Estado está el Prefecto del

[181] Este apartado ha sido elaborado por Miguel Vilches, a quien hemos de agradecer y reconocer su intenso trabajo y dedicación.

[182] La legislación francesa puede ser consultada online en la siguiente dirección: http://www.legifrance.gouv.fr/

[183] Para visualizar una copia del contrato de acogida e integración, ver la siguiente dirección: http://www.anaem.fr/IMG/pdf/Contrat_2008.pdf

Departamento, representación del gobierno central, y por la otra, el extranjero firmante.

- Artículo 1. Los compromisos del Estado se consignan en 8 prestaciones: a) Reunión de recepción colectiva, b) Consulta médica para expedir el título de estancia, c) Conversación individual para firmar el contrato y evaluar el nivel de francés, d) De ser necesario, un balance lingüístico, una entrevista con el trabajador social y un apoyo social individualizado, d) Una jornada de formación cívica, e) Formación lingüística para obtener el diploma inicial del lenguaje francés (DILF), f) Facilitar el acceso a los servicios públicos, g) Acceso al servicio público de empleo y a la formación profesional.

- Artículo 2. Los compromisos del extranjero se ubican en tres líneas: a) Participar en la jornada de formación cívica y en una sesión de información sobre la vida en Francia, b) Seguir la formación lingüística y conseguir el DILF, c) Asistir a entrevistas para el seguimiento del contrato. Cada una de las formaciones está regulada por una certificación del ANAEM.

- Artículo 3. La duración del contrato es por un año, puede extenderse por un año más o hasta que se terminen las formaciones prescritas.

- Artículo 4. El seguimiento del contrato tiene una supervisión administrativa y una evaluación por la ANAEM. Si los compromisos se cumplen se expedirá un certificado que precisará su validez; en caso contrario, se informará al prefecto del departamento durante la primera renovación de la carta de estancia.

- Artículo 5. El cumplimiento del contrato. Se le informa al extranjero signatario de las facultades del prefecto: a) Poder para anular el contrato, en caso de no participar en un curso prescrito o abandonar el curso sin motivo legítimo, y b) Competencia para firmar el contrato y para apreciar el cumplimiento de las condiciones de la integración republicana en la sociedad francesa, prevista como requisito para la expedición de la carta de residente (permiso de residencia permanente por 10 años).

- El contrato se presenta durante una sesión en la que se proyecta la película "Vivir en Francia", después se realiza una entrevista individual para comprobar el idioma francés y hacer un balance socioeconómico del inmigrante. Finalmente se realiza la firma del contrato con los compromisos lingüísticos y cívicos prescritos.

- Hasta el 31 de diciembre de 2006, el número de contratos firmados ascendía a 207.805. El origen continental de los inmigrantes son en un 69,5% de África (en su mayoría Argelia y Marruecos); 15,4% de Europa (principalmente de Turquía); 9,9% de Asia (mayoritariamente de China); 5% de América (principalmente Haití y Brasil); y de Oceanía, el 0,1 %. Más de 120 diferentes nacionalidades están representadas en este número de signatarios del

contrato. No se ofrecen cifras de cuántos contratos se finiquitan exitosamente[184].

REFLEXIÓN JURÍDICA

- La teoría jurídica nos dice que el contrato es un acto jurídico "voluntario" que las partes realizan para establecer, modificar o extinguir obligaciones que pueden ser cumplidas y exigidas. Pero en tanto que institución jurídica, el contrato también debe estar limitado por el catálogo de derechos fundamentales de todos los seres humanos. Tomando en cuenta lo anterior, el contrato de acogida e integración francés puede ser analizado teóricamente por un lado para comprobar la validez de sus elementos esenciales, y por el otro para revisar si los derechos fundamentales de los inmigrantes en Francia no son violentados por sus disposiciones.

- Respecto a los elementos esenciales del Contrato[185] podemos hacer los siguientes apuntes:

  - El consentimiento, es entendido como un acuerdo de voluntades "libre de toda coacción." Sin embargo, el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales[186] ha concluido que las principales fuerzas que provocan las migraciones internacionales son las "3D": diferencias de desarrollo, demografía y democracia. En palabras del informe es "debido a que no pueden encontrar un sustento adecuado en su país de origen, un número creciente de hombres y mujeres de países en desarrollo buscan oportunidades en los Estados más prósperos del mundo". Éste es el caso del flujo de inmigrantes que llega a Francia, por lo que no podemos hablar generalizadamente de que éste sea un desplazamiento espontáneo, sino por el contrario debemos tomar en cuenta que la inmigración a Francia se encuentra dentro de un contexto estructural de desigualdad, por lo que los desplazamientos sur-norte obedecen en buena parte a estrategias de sobrevivencia tanto individuales como colectivas, cuando no a la huída de la miseria en los países de origen. ¿Cómo podemos hablar de un libre acuerdo de voluntades cuando una de las partes es forzada a salir por la carencia de oportunidades en su país de origen y constreñida a comprometerse ante el gobierno de la sociedad de destino?

  - El objeto del contrato debe ser lícito y posible. Respecto a la licitud del objeto del contrato, vemos que es un requisito que se cumple, si entendemos ésta como la necesidad de que el contrato de acogida e integración esté conforme a la ley positiva de Francia. Sin embargo, si hablamos sobre la legitimidad y la posibilidad de realizar el objeto del contrato, el asunto se complica. Primero porque las prestaciones que el Estado obliga a cumplir al extranjero firmante son obligaciones

[184] Ver el estudio realizado por el ANAEM de julio de 2003 a noviembre de 2006, en su página electrónica: http://www.anaem.fr

[185] En cuanto a los elementos teórico-jurídicos del contrato seguimos en este apartado a José Manuel Martín Bernal, Temas sobre Contratos Civiles, Ed. Kykinston, 1996.

[186] Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Octubre 2005. Disponible en el sitio web de la Comisión, www.gcim.org

administrativas de las dependencias públicas de Francia. En ese sentido no deberían estar supeditadas a la firma de ningún contrato, sino que son mandatos que se tienen que cumplir. Segundo porque no queda claro que la obligación del extranjero firmante sea asumir solamente los compromisos expresados en el artículo 2 del contrato; sino que también se habla de "integración republicana" como una exigencia, en la que se incluyen otros aspectos indeterminados, como por ejemplo la aceptación de los valores fundamentales de la República Francesa, lo cual, además, siempre llevará implícito un modo concreto y particular de entender la República y al propio Estado francés. En efecto, una de las problemáticas fundamentales radica en la necesidad de esclarecer qué se entiende por integración republicana. En Francia, el Alto Consejo para la Integración definió la integración como una forma de alentar la participación activa en la sociedad por todos los hombres y las mujeres que van a permanecer de forma duradera en territorio francés aceptando que algunas diferencias, incluidas las culturales, subsistirán pero subrayando la semejanza y la convergencia en el área de la igualdad de derechos y obligaciones para asegurar la cohesión del tejido social[187]. Desde esta concepción de la integración nos surgen fundadas dudas de que éste sea un objeto legítimo y posible en un contrato. ¿Conocer el idioma y los ideales de la República Francesa son suficientes para la integración? ¿Cómo evaluar el nivel de integración de una persona que tiene diferente idioma, cultura y estilo de vida en el plazo de un año? ¿Cuáles son los criterios para dictaminar una integración exitosa? ¿Cómo podemos exigir el cumplimiento jurídico de esta obligación, cuando se involucran cambios de actitudes, de creencias y de aspectos consubstanciales a la realidad de cada persona? ¿Cuál es el objeto auténtico del contrato de integración?

- La causa del contrato. Ésta se refiere a la función práctica social del negocio jurídico. Y entonces nos enfrentamos a la cuestión sobre la auténtica finalidad del contrato de acogida e integración francés, que sólo puede ser vista en el contexto más amplio de una política europea que pone el mayor énfasis en el control de flujos de inmigración y de reforzamiento de la seguridad y el orden público, mientras se beneficia de la mano de obra flexible de los países con inestabilidad social, económica y política. Más allá de la forma jurídica estamos frente a un mecanismo de control y sanción política de las personas inmigrantes en Francia, en la que se condicionan derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, así como el acceso a prestaciones y servicios públicos, o a un seguimiento de vigilancia policial.

- La forma y/o la entrega de la cosa. Es claro que el analizado es un Contrato de Adhesión, es decir, una oferta preconstituida y prerredactada que no admite discusión, ni contra oferta, que se utiliza mayoritariamente en las contrataciones masivas que realizan empresas comerciales y bancarias. Este tipo de contratos ha sido señalado por su intrínseca

[187] Guiraudon, Virginia, Contrato de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea, Ed. Real Instituto Elcano, 10/06/2008.

peligrosidad[188] al dejar al particular en estado de indefensión, ya que se acepta o se rechaza con el contenido que la parte más fuerte propone. Por ello, en algunos países se ha legislado en el sentido de que la interpretación de este tipo de contratos debe beneficiar a la parte más débil[189].

- Respecto de los derechos fundamentales de las personas migrantes con relación al Contrato de Acogida e Integración, solamente haremos observaciones puntuales y no nos extendemos en lo que podría ser un estudio de mayor profundidad y extensión:

  - Es importante señalar que Francia, al igual que los demás países "desarrollados", no ha ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1990. Esta Convención entró en vigor en el 2003.

  - La ICRMW es un tratado internacional que estipula los derechos fundamentales de trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familias durante todo el proceso de migración, obligando a los Estados a respetarlos y a asegurar su cumplimiento. Sin embargo, esta Convención solamente visualiza marginalmente el tema de la integración al hablar de los hijos de los inmigrantes y del retorno al país de origen.

  - Pese a esta circunstancia, la ICRMW contempla en su artículo 31 la obligación de que los Estados velen por el respeto de la identidad cultural de los trabajadores migratorios y de sus familiares y el mandato de que no impidan que éstos mantengan vínculos culturales con sus Estados de origen.

  - Ahora bien, para encontrar un catálogo más pormenorizado de derechos culturales es necesario acudir al artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En estas disposiciones se reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida cultural; a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora; y a disfrutar, en el caso de minorías étnicas, religiosas o linguísticas, de su propia cultura y a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma. Para el pleno ejercicio de los derechos culturales, los Estados se obligan a adoptar medidas para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura; se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora; y reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones

[188] De Castro y Bravo, Federico, Derecho Civil de España, Ed. Dykinson, Tomo III.

[189] Ver el articulo 1288 del Código Civil Español.

internacionales en cuestiones científicas y culturales.[190]

- No podemos perder de vista que los derechos culturales garantizan el desarrollo libre, igualitario y fraterno de los seres humanos en esa capacidad singular que tenemos de poder simbolizar y crear sentidos de vida que podemos comunicar a otros[191]. Por esto es que el reconocimiento que hace el contrato francés sobre la tolerancia y el respeto a las culturas diferentes es indispensable como mínimo, pero olvida insertar como una cláusula del contrato el compromiso del Estado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos culturales de los inmigrantes, por lo que la simple mención a la tolerancia y el respeto a la diferencia cultural resulta insuficiente en las relaciones sociales cotidianas de las personas inmigrantes y sus familias en la sociedad de destino.

- Los compromisos que exige el contrato que analizamos se limitan a una formación cívica y lingüística, en donde se califica al inmigrante por medio de exámenes y entrevistas, por lo cual se le convierte en un sujeto pasivo, receptor de los valores, lenguaje e ideas que han sido seleccionadas como representativos de la República Francesa. Esta pasividad con la que se mira al inmigrante, al considerársele sujeto de aculturación, es lo que esconde una anulación fáctica de los derechos culturales del recién llegado a la sociedad francesa.

- En efecto, salta a la vista el hecho de que no exista ninguna cláusula en el contrato francés de que el Estado garantiza proteger los derechos fundamentales de los inmigrantes y sus familias, así como el compromiso de tomar las medidas que sean necesarias para la realización de los derechos culturales de los inmigrantes y sus familias. Esto sería un reconocimiento de que la diversidad cultural que representan los inmigrantes no es una amenaza, sino una posibilidad de desarrollo humano.

- Pero además, no queda claro hasta qué punto la aceptación de los Valores de la República Francesa anulan la identidad cultural del inmigrante. Por ejemplo, que la libertad individualista con énfasis económico de las sociedades capitalistas contemporáneas no sea compatible con las estrategias de sobrevivencia familiar de inmigrantes indígenas latinoamericanos que acentúan la responsabilidad comunitaria. En estos casos, ¿es posible obligar al inmigrante, a través de un instrumento jurídico, a abdicar de sus valores tradicionales por no ser compatibles con los de la República Francesa?

- Nos parece que también el contrato francés muestra su desinterés por una auténtica integración. En este sentido se reafirma como un mecanismo de control de la permanencia, ya que no procura que los ciudadanos nativos de Francia puedan tener acceso a la diferencia cultural de los inmigrantes y sus familias, a través de la promoción del

[190] Para un análisis más profundo de los derechos culturales ver Symonides, Janusz, Derechos culturales: una categoría descuidada de derechos humanos. Disponible en la siguiente liga: http://www.unesco.org/issj/rics158/symonidesspa.html

[191] Prieto de Pedo, Jesús, Derechos culturales y desarrollo humano. Pensar Iberoamerica. Revista de Cultura.

diálogo intercultural.

- En este sentido el contrato de acogida e integración de Francia es atentatorio no sólo de los derechos culturales de las personas inmigrantes y sus familias (al no procurar y proteger su identidad cultural y al no promover la utilización de su propio idioma), sino que además sería restrictivo con los derechos culturales de los nacionales franceses (por no tomar las medidas necesarias para que puedan gozar plenamente del desarrollo cultural de su nación).

REFLEXIÓN CRÍTICA

- El peso de Francia en la política europea en todos los ámbitos y la importancia que el modelo francés tiene en materia de inmigración y gestión de la diversidad justifica que nos ocupemos del análisis del contrato francés de integración, conscientes de las diferencias y particularidades entre las distintas sociedades europeas, de la dificultad de la extrapolación de un modelo concreto y de la comparación de las medidas aplicadas en cada uno de los países y regiones europeas.
  Es muy importante para países como España que, todavía, no tienen un modelo consolidado de incorporación de las personas migrantes a la sociedad receptora, seguir aprendiendo incluso de aquellas prácticas, como el contrato de integración francés, que no puede ser establecido como "buena práctica".

- La lectura detallada del contrato de acogida e integración francés revela una política francesa de integración asimilacionista[192], con la que se busca que los diferentes dejen de serlo por considerar, "a priori", que esas diferencias son incompatibles con la convivencia en Francia, o bien simplemente porque se les considera inferiores, retrasadas o peligrosas para un determinado proyecto de nación. Pero además, detrás de una política asimilacionista se mantiene un presupuesto de homogeneidad cultural, que en sus versiones más extremas mantiene la idea de una sangre idéntica que excluye a los nacidos fuera de esa estirpe. Esto es inadmisible en un momento en que las sociedades contemporáneas mantienen, a nivel global, un intenso intercambio de información, mercancías, mano de obra, capitales, etc. Pero no es sólo que el asimilacionismo niegue y excluya al diferente, sino que además sus presupuestos generan el encono suficiente para provocar el choque y el enfrentamiento entre los "iguales" y los "distintos".

- En Francia se pretende asimilar al inmigrante de modo individual, a la vez que se le desvincula de su pueblo de origen y se le exige la renuncia de su dimensión comunitaria. Esto resulta en una violencia institucional para obligar a la renuncia de las personas a su propia historia y a su propia biografía, porque el Estado receptor (que no "de acogida", que ya denota una valoración positiva), visualiza al inmigrante como fuerza de trabajo, como un elemento necesario para su sistema productivo, que para sobrevivir tiene que luchar individualmente para incorporarse a un esquema de éxito superior.

- Mediante el contrato, Francia pretende la contractualización de las relaciones

[192] Ver Anuario CEIM 2006: Los Inmigrantes de la Comunidad Valenciana, pags.150-152.

sociales con los inmigrantes, es decir, anteponer el proceso jurídico formal al encuentro personal de la diferencia en el espacio público. Esto implica por un lado, relaciones asimétricas entre la administración del Estado y las personas inmigrantes respecto de servicios públicos que se corresponden a derechos fundamentales, pero que quedan supeditados al cumplimiento de compromisos individuales. Pero no se esclarece si las personas encargadas de su aplicación tendrán la preparación suficiente para su puesta en práctica y los criterios adecuados para su evaluación. Por otro lado, constituye un precedente para una vía de modelo social europeo que condiciona la inclusión de las minorías y las diferencias mediante la legitimidad o deslegitimidad formal, establecida unilateralmente en términos institucionales, de estas personas y grupos.

- Los gobiernos podrán denominar sus estrategias con diferentes nombres: Contrato, Convenio, Compromiso o Acuerdo; pero en cualquiera de los casos el proceder es el mismo, ya que se somete al inmigrante, mediante símbolos jurídicos, a una situación de desventaja social por el sólo hecho de ser diferente, y se le condiciona el ejercicio pleno de su humanidad al hecho de fingir o, si se prefiere, al hecho de aceptar públicamente, que ha dejado de ser quien es.

- Es necesario que cada país realice un permanente ejercicio de reflexión sobre el significado de su identidad. No es válido mantener la idea de que la raza, la nación o el lenguaje son realidades metafísicas inamovibles que nos otorgan sentido y razón de ser por toda la eternidad. Es por ello que debemos dejar bien en claro que ninguno de los Estados-nación son esencias, a riesgo de volver a tener que definir en España, Francia, o cualquier otro lugar del mundo "la unidad de destino en lo universal" que parecía haber sido superada. Por el contrario, los Estados-nación no son sino construcciones socio- históricas que dependen del quehacer de seres humanos concretos y que van configurando distintas versiones de una realidad colectiva que se constituye y expresa en comunidades, pueblos, naciones y países.

- Los auténticos procesos de integración y cohesión social se refieren a la complejidad de las personas y a relaciones sociales históricamente determinadas. No a instrumentos jurídicos de índole administrativa. Pero además, la integración debe ser visualizada de forma bi-direccional, es decir mediante el involucramiento de la sociedad de destino y hacia la construcción común de una sociedad intercultural. Se entiende, así, que esto implica el cambio de un paradigma de sociedad, que resultaría de pasar del modelo competitivo al modelo cooperativo.

- Los auténticos procesos de integración y cohesión social no deben ser referidos únicamente a inmigrantes en situación regular, sino que deberían abarcar a todos los sectores excluidos de la sociedad francesa. En ese sentido, es necesario prever programas y acciones que incluyan estrategias para los sectores menos favorecidos de acceso al mercado de trabajo, a la participación política activa así como acciones contra la discriminación y la exclusión social.

- Es pertinente preguntarse si la obligatoriedad del lenguaje es el medio adecuado

y suficiente para realizar la integración. Nos parece que no. El lenguaje tan sólo es un factor del proceso de integración, no podremos pensar que por el hecho de conocer el lenguaje las personas se vayan a integrar a la sociedad de destino. Entonces, qué es lo que se quiere al centrar la política de integración en el aprendizaje del idioma. A manera de hipótesis aventuramos dos posibilidades. Por un lado, se busca que el inmigrante sea funcional para el país, por lo que si no puede hablar francés se complicará su acceso al mercado de trabajo. Pero por otro lado, el convertir el lenguaje en una obligación jurídica es un mecanismo de defensa ante el temor[193] de que la sociedad francesa se contamine de otros idiomas y por tanto que la idiosincrasia dominante deje de ser tal. En todo caso el lenguaje en común es una necesidad social y no una obligación jurídica, siempre que se mantenga el presupuesto de la libertad de las personas.

- En este momento debiera parecer superfluo señalar que los derechos humanos son previos a cualquier condicionamiento administrativo o legal, pero ante el contrato que analizamos resulta indispensable repetirlo para no seguir perpetuando la lógica de racionamiento de derechos humanos en que se encuentra inserta la política inmigratoria europea. Por esto, el compromiso de los Estados para proteger y garantizar los derechos humanos no posibilita su negociación o condicionamiento; por el contrario el disfrute de todos los derechos humanos por parte de cualquier individuo, debe ser una imperiosa necesidad de todos los Estados que se precien de ser Estados de derecho democráticos y modernos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

[193] Para documentar la violencia a gran escala contra las minorías en las sociedades contemporáneas ver Appadurai, Arjun, El rechazo de las minorías (Ensayo sobre la geografía de la furia), Ed. Tusquets, 2007.

- El contrato de acogida e integración francés no es el instrumento adecuado, ni como planteamiento, ni como objetivo de éxito de la integración y cohesión social.

- Las estrategias gubernamentales de integración y acogida, si bien deben tener procesos administrativos, no deben servir como barreras de las libres relaciones sociales, ni convertirse en fines en sí mismos. Los mecanismos de integración social deben orientarse a la libre interacción cultural y social de todos los actores de la sociedad. Por ejemplo, los espacios de encuentro intercultural, promovidos desde la sociedad civil o la, administración pública.

- De mantenerse el contrato, convenio, compromiso u otro instrumento gubernamental deberá explicitarse que su función es la de un mecanismo de control de los inmigrantes, y será necesario que se incluya una cláusula o disposición en donde el Estado se comprometa a garantizar los derechos humanos de los inmigrantes y sus familias, incluyendo sus derechos culturales como los referentes a la identidad cultural y al ejercicio de su lenguaje y su religión.

- Es necesario que las sociedades de recepción de inmigrantes, como Francia y España, demuestren que son sociedades de acogida mediante la apertura de sus sociedades y gobiernos a las diferencias sociales, culturales y políticas de los inmigrantes con la finalidad de potenciar el desarrollo humano de su pueblo, y no que dictaminen la inmigración desde el presupuesto de una pretendida superioridad cultural, social y política, que no termina por convencer de si es tal por su enriquecimiento económico y tecnológico, relegando a un plano secundario las posibilidades de reducir el sufrimiento y la destrucción de las personas y su medio.

- La integración no puede ser en una sola forma y en un solo sentido. Por el contrario, la integración deberá ser plural y bi-direccional, es decir que implique el involucramiento de todos los actores de la sociedad receptora, incluyendo las iniciativas de las organizaciones de inmigrantes y de los grupos menos favorecidos de la sociedad.

- Incluir como una herramienta rectora en el diseño e implementación de políticas públicas que atienden la integración social, las mejores prácticas consignadas en las seis áreas del Índice de Política de Integración Migratoria (MIPEX-2007)[194] tales como el acceso a mercado de trabajo, la reunificación familiar, la residencia de larga duración, la participación política, el acceso a la nacionalidad y la lucha contra la discriminación.

- Finalmente, nos parece indispensable que se siga profundizando en el significado de la integración social de los inmigrantes, para lo cual será necesario que en los países se geste una convocatoria para una discusión amplia en donde participen los inmigrantes, los centros de investigación y la sociedad civil organizada en la construcción de un proyecto de integración social que establezca estrategias precisas para la igualación social de todos los individuos que habitan dentro de una comunidad específica.

[194] British Council Migration Policy Group, "Migrant Integration Policy Index", Ed. British Council and Migration Policy Group, Brussels, 2007.

3 PLAN DE ACCIÓN PARA EL ÁFRICA SUBSAHARIANA 2005-2008 O EL PLAN ÁFRICA[195]

RELATO DE LOS ACONTECIMIENTOS

- En 1998 se promulga la Ley 23 sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo. En su artículo 6 establece prioridades geográficas señalando la importancia que tienen los países árabes del norte de África para España. A partir de este momento se incluyen en todos los Planes Anuales de Cooperación Internacional acciones de cooperación con África destinados a mejorar las Infraestructuras sociales y de servicios, pero fundamentalmente a promover las infraestructuras económicas. Esta misma Ley subraya la relación entre la política de cooperación, la política exterior y de seguridad y la política económica.

- En el año 2001 el Plan Anual de Cooperación puso de manifiesto otro interés por el Continente Africano al incluir dentro de sus objetivos específicos el fenómeno migratorio proveniente de África a España como un tema prioritario para el Gobierno español[196].

- El 12 de octubre de 2005 la Unión Europea promulga la Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África[197], documento que servirá de marco para establecer el Plan de Acción para el África Subsahariana 2005-2008.

- El discurso oficial habla del Plan África 2006-2008 como un instrumento mediante el cual España asume la cuota de "responsabilidad que le corresponde" en la gestión de los desafíos globales. En este Plan se determinan siete objetivos hacia la Región Subsahariana de África, los cuales responden "tanto a la defensa del interés nacional español como a la búsqueda del interés general".[198]

- Los siete objetivos generales del Plan son: Afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad; Contribución a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África subsahariana; Fomento de cooperación para ordenar los flujos migratorios; Participación activa en la estrategia de la Unión Europea para África; Promoción de los intercambios comerciales y de la inversión (especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética); Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica, y realización de proyectos culturales al servicio de los objetivos del desarrollo; y Refuerzo de la política institucional española.

- El Plan África termina con las acciones coyunturales de España hacia la Región Subsahariana de este continente, y expresa que el pilar fundamental de este proyecto es la Declaración del Milenio[199], así como los principios de respeto a la legalidad internacional y de multilateralismo eficaz. Aunque en la introducción del Plan se invoca el deber moral, la voluntad política y la vocación solidaria del gobierno español, no se duda en señalar la relación entre la seguridad de España y la paz, la estabilidad y el desarrollo económico y político en los países

[195] Este apartado ha sido elaborado por Jair Eduardo Restrepo y Miguel Vilches, a quienes hemos de agradecer y reconocer su intenso trabajo y dedicación.

[196] Ver Plan Anual de Cooperación Internacional para 2001, Ministerio de Asuntos Exteriores. 20 de Julio de 2001.

[197] Ver http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12540.htm

[198] Ver la Presentación del Libro Plan África 2006-2008. Dirección General de Comunicación Exterior. Junio 2006.

africanos, así como la necesidad de España de generar socios estratégicos que incrementen los intercambios y contactos políticos, económicos, comerciales y culturales en la región.

- El punto de partida del Plan es un diagnóstico de África. La situación política se describe en términos de un avance democrático con serias amenazas por la corrupción y la violencia. Respecto de la situación económica y social, se menciona la pobreza extrema, la crisis alimentaria y las epidemias sanitarias de diversas zonas de África Subsahariana, así como la vulnerabilidad de la zona en términos de seguridad. Sin embargo, se hace énfasis en los recursos naturales de África como la columna vertebral de su economía. Finalmente se realiza un análisis del marco internacional y de las relaciones interinstitucionales de la región con otros organismos internacionales, haciendo votos en una mayor solidaridad internacional y en un nuevo escenario regional e interregional más multipolar.

- La matriz de planificación de este proyecto se encuentra centrada en una clasificación que prioriza los 47 países que componen el África Subsahariana en países de interés prioritario, de interés específico y de seguimiento especial; que relaciona líneas de acción para el cumplimiento de los siete objetivos generales. Además, se agrega una lista de organizaciones regionales prioritarias.

- Los criterios para determinar estas prioridades geográficas tienen que ver con los objetivos generales. Pero salta a la vista que entre los países de interés prioritario se encuentren Senegal, Malí y Mauritania por su importancia para regular el flujo de emigrantes hacia España[197]. Los otros países de interés prioritario son: Sudáfrica y Nigeria por considerarse motores económicos, Etiopía y Kenia por ser las sedes de instituciones fundamentales para el continente africano, Guinea Ecuatorial por los lazos histórico culturales con España, y Angola, Mozambique y Namibia por ser socios comerciales y ser países privilegiados por la ayuda al desarrollo que brinda el gobierno español.

- Profundizando en el tercer objetivo general que se refiere al fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios, el Plan adopta un enfoque global y el principio de corresponsabilidad de los gobiernos para un adecuado entendimiento de las causas, efectos y circunstancias de la emigración del continente africano. Los objetivos van en tres dimensiones: Interna, bilateral y multilateral.

- En la dimensión interna de la ordenación de flujos migratorios se focaliza la integración de los inmigrantes, la canalización ordenada de los flujos de mano de obra y su correlativa lucha contra el empleo irregular y el combate contra la entrada ilegal en territorio español. En este último punto se señalan como estrategias el control de las fronteras y la agilización de los procedimientos de repatriación.

- En la dimensión bilateral se señala la creación de una red de acuerdos marco de cooperación migratoria y de readmisión para la colaboración en la ordenación de flujos migratorios con los países de origen y tránsito. Se vuelve a enfatizar la creación de procesos efectivos de repatriación, así como el combate contra el tráfico de personas.

[199] Libro del Plan África, Pág. 43-45.

- En la dimensión multilateral se incluye la participación de la Unión Europea, bajo la necesidad de que ésta desarrolle una política de inmigración efectiva y que las organizaciones africanas como la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidental (CEDEAO), Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) se involucren en la búsqueda de respuestas globales a la cuestión migratoria.

REFLEXIÓN CRÍTICA

Debemos considerar en primer lugar la Estrategia de la Unión Europea para África, la cual en principio busca ayudar a este continente a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y por tanto, sus estrategias se mueven en tres líneas fundamentales: fomentar la paz, estabilidad y buen gobierno; fomentar el crecimiento económico y el comercio; y enfrentarse a la pobreza.

Sin embargo, el Plan va mas allá y en la práctica refuerza la presencia de los países de la Unión Europea en África a través de la liberalización continua del comercio, las interconexiones a nivel continental que permitan la movilidad eficiente de recursos hacia Europa y el reforzamiento de las infraestructuras energéticas, siendo éste el objetivo prioritario para lograr la seguridad energética de España y de la UE.

Con todo ello, pudiera evidenciarse que esta iniciativa no antepone el desarrollo sostenible de los países africanos ni la mejora de sus condiciones de vida reales, sino que tiende, más bien, a velar por los intereses económicos y la explotación de los recursos naturales del continente africano, especialmente hidrocarburos, minerales y pesca, recursos de especial interés para España y Europa. El Plan África podría entenderse, desde aquí, más como un apéndice de la Estrategia de la UE para África que como una iniciativa española de cooperación al desarrollo para este continente, tal cual lo reconoce el propio Plan en uno de sus objetivos: "Participación activa en el desarrollo de la Estrategia de la Unión Europea hacia África"[200]. Además, debe tenerse en cuenta que la Ayuda al Desarrollo que el Plan ofrece utiliza como herramienta fundamental los Créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo), los cuales han sido cuestionados en su eficacia por muchas ONG, entre ellas, Intermón Oxfam:

Este tipo de créditos han demostrado no ser útiles para la cooperación al desarrollo ya que "generan más deuda externa" para los países que los reciben y "son poco útiles para reducir la pobreza". Esto se debe a que normalmente obedecen más a las necesidades de las empresas del país "donante" que a las de los países receptores de los créditos [201].

Por otra parte, la Estrategia de la UE para África exige a España, como a otros países del Sur de Europa, el cumplimiento de su papel de frontera sur de la Unión Europea con el continente africano, así el asunto migratorio es retomado de la Estrategia y materializado en el Plan África con el fin de propiciar una externalización de fronteras de Europa en este continente. Por ello se hace especial énfasis en dos acciones puntuales: el cierre de fronteras por medio de la vigilancia de cuerpos de seguridad tanto españoles como de los propios países africanos, y en segundo lugar, la firma de tratados de repatriación. Sobre este particular se ha señalado críticamente: "Qué mejor manera de garantizar la aceptación de las repatriaciones que vincular la ayuda al desarrollo, las condonaciones de deuda externa o la admisión de cupos de personas inmigrantes legales a que esos países africanos se subordinen a las políticas migratorias impuestas desde España, colaborando en el control de las fronteras y permitiendo la injerencia española en territorio africano"[202].

[200] Plan África 2006-2008. Pág. 91.

[201] Ver http://www.lukor.com/not-esp/internacional/0410/26140402.htm

[202] Romero, Eduardo *El Plan África, la política migratoria de "nueva generación" y la guerra contra los pobres*, en Frontera sur, políticas de control y externalización de la inmigración en Europa, Ed. Virus, Agosto 2008.

Puede establecerse, por tanto, que el Plan de Acción para el África Subsahariana 2006-2008 aumenta la dificultad en el acceso de la población africana al territorio de la Unión Europea a través del refuerzo de las fronteras y la firma de acuerdos bilaterales para la repatriación de personas. Del mismo modo, favorece una estabilidad institucional que permita la seguridad económica y jurídica de las inversiones y el comercio internacional en estos países, promoviendo así las inversiones españolas y europeas.

Además, si se revisa el Plan en su punto F, Seguimiento y Evaluación, vemos cómo no existen indicadores, ni metas, ni presupuesto, ni responsables. Si sumamos además que no se encuentran publicados o realizados los informes semestrales, anuales y final, se hace imposible una labor de seguimiento o evaluación. Una de las mayores debilidades y paradojas que contiene el Plan África es condicionar la cooperación española al desarrollo al cumplimiento de ciertas acciones en materia de migración. De esta manera, aquellos países africanos que prestan más ayuda para contener la inmigración y aceptar repatriaciones se verán recompensados con más apoyo económico y técnico español.

Por otra parte, es necesario evaluar y analizar la coherencia entre la política de cooperación y la migratoria hacia los países de África puesto que el Plan África 2006-2008 menciona expresamente dentro de los Objetivos Generales "el fomento de la cooperación para regular los flujos migratorios procedentes de la región subsahariana y combatir el tráfico ilegal de personas", siendo necesario reflexionar sobre qué se entiende por coherencia y cuáles son los límites entre objetivos de políticas de desarrollo y migratorias. Todo esto podría llevarnos a plantear la cuestión de si las estrategias de cooperación de España han sido supeditadas a las políticas migratorias, comerciales o económicas, puesto que los objetivos que motivan su formulación, tienen más que ver con algunos intereses de esta índole, más que con una verdadera dimensión solidaria propia de la cooperación. Finalmente, vale la pena preguntarnos qué tipo de ayuda al desarrollo está ofreciendo España a África si se aprueba un Plan que parece promover algunos intereses privados o del mercado, tras un planteamiento de lucha contra la pobreza y solidaridad entre los pueblos.

PROPUESTAS

Sería más que conveniente la reformulación de un nuevo Plan África que consolidara las relaciones con los pueblos africanos y que validase las iniciativas de cooperación para el desarrollo establecidas por los diversos agentes de la Cooperación Española.

Para la reformulación de un nuevo Plan África se debería considerar[203]:

1. La coherencia entre la política de cooperación para el desarrollo, la política exterior y la política migratoria españolas, desde un enfoque de garantía y promoción de los derechos humanos, la promoción del desarrollo humano sostenible y la lucha contra la pobreza, partiendo más de las necesidades reales de los pueblos africanos que del interés geoestratégico de la Unión Europea o de los intereses económicos o comerciales, o del interés electoral en algún momento determinado.

2. Dentro de la estructura del Plan se hace necesario que exista un esquema más claro y específico de evaluación con acciones concretas, indicadores, metas, partidas presupuestarias y responsables, que permita realizar un seguimiento

[203] El Nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana. Documento elaborado por el Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid. 2008.

sistemático para una rendición de cuentas clara a la sociedad española y a las instituciones supranacionales.

3 Redefinir las líneas y objetivos que vinculen las migraciones y el desarrollo en los países de origen, a la vez que se apoya y aumenta el impacto de las migraciones en dicho desarrollo.

4 Debería desvincularse las acciones militares y policiales "de paz" de la política y las iniciativas de cooperación. Igualmente, las políticas de seguridad y de prevención del terrorismo no deberían vincularse, al contrario de como tiende a hacerse en la actualidad en gran parte del mundo, con las políticas de inmigración (gestión de las entradas, acceso a la regularidad...) ni con las políticas de integración.

5 No condicionar las ayudas al desarrollo al cumplimiento de otras acciones en materia migratoria, económica, comercial o de otra índole. Entendiendo que la cooperación al desarrollo surge de una responsabilidad moral e histórica que el pueblo español reconoce, y no de una concesión graciable de un gobierno particular.

6 Fomentar en el Plan la corresponsabilidad, la solidaridad y el respeto entre los países como elemento clave para propiciar las relaciones en materia de desarrollo y migración. Esto podría ser la base para la construcción de una política migratoria regional que potenciara los efectos positivos y eliminara los costos humanos de la migración internacional.

7 El diseño de nuevos planes deberá ser concertado con los actores sociales, políticos y económicos de los países interesados a fin de construir un Plan que responda a las necesidades reales de los países de África.

4 LA DIRECTIVA DE RETORNO (DIRECTIVA 2008/115/CE) [204]

RELATO DE LOS ACONTECIMIENTOS

- En septiembre de 2005, la Comisión Europea presenta la propuesta de directiva de retorno ante el Consejo Europeo (COM (2005) 391 final). Esta propuesta se discute durante tres años. En febrero de 2007, la Presidencia alemana excluye algunos elementos al considerar que la Comisión se había extralimitado y pone de manifiesto que es suficiente con la referencia a las respectivas normativas nacionales. El avance de la directiva se detiene.

- En 2008, durante la Presidencia eslovena del Parlamento Europeo y la Presidencia francesa del Consejo Europeo, se re-iniciaron formalmente las negociaciones, cuyo resultado fue un nuevo borrador de directiva en el que se incluyeron un período mínimo para el retorno voluntario, la posibilidad de posponer el retorno, el retorno de menores no acompañados y el derecho a la asistencia jurídica.

[204] Este apartado ha sido elaborado por Miguel Vilches y Jair Eduardo Restrepo, a quienes hemos de agradecer y reconocer su intenso trabajo y dedicación.

- El 18 de Junio de 2008, fue aprobada la Directiva de Retorno por el Parlamento Europeo por 367 votos a favor, 206 en contra y 109 en blanco[205]. Fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 24 de diciembre de 2008. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta directiva, en el plazo máximo de 24 meses a partir de la fecha de su publicación (Art.20)[206].

- La composición del Parlamento Europeo vigente hasta las elecciones de Mayo de 2009 es la siguiente[207]:

Grupo político	Sigla	Escaños
Partido Popular Europeo (democristianos) y Demócratas Europeos	*EPP-ED*	*278*
Grupo Socialista	*PES*	*216*
Alianza de Liberales y Demócratas por Europa	*ALDE*	*104*
Unión por la Europa de las Naciones	*UEN*	*44*
Verdes/Alianza Libre Europea	*Greens/EFA*	*42*
Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica	*EUL/NGL*	*41*
Independencia/Democracia	*ID*	*24*
Identidad, Tradición, Soberanía	*ITS*	*23*
Diputados independientes y escaños temporalmente vacantes	*NI*	*13*
TOTAL		***785***

- El Parlamento Europeo rechazó cualquier enmienda al texto que recibieron y aprobó dicho texto "por motivos prácticos", es decir, para evitar que las posibles enmiendas –las mejoras del texto recibido, aunque fueran justas e imprescindibles para la adecuación de la directiva-, forzaran una nueva negociación entre los 27 y retrasara de esta forma su aprobación. Uno de los europarlamentarios manifestó: "Es una decisión de estrategia y pragmatismo político porque si se hacían modificaciones, debía volver al Consejo de Ministros para aceptar las enmiendas, y se corría el riesgo de empantanar de nuevo la norma en una negociación de dos o tres años"[208].

- La Directiva se compone de 23 artículos y es aplicable a los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente, es decir sin la autorización administrativa o permiso de residencia en vigor, en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea (UE), con sus excepciones particulares en Dinamarca, Noruega, Finlandia, Islandia, Reino Unido, Irlanda, Suiza y Liechtenstein.

- Los primeros cinco artículos conforman el capítulo I de disposiciones generales. En este apartado se señala el objeto de la directiva, el ámbito de aplicación, las definiciones de lo que se entiende como estancia ilegal, retorno, expulsión, etc. Pero lo que resulta más importante es que se manifiesta que la directiva está de

[205] Rincón, Juan Carlos, Historia secreta de la directiva de retorno, nota periodística publicada por la BBC Mundo, Publicada el 19 de junio de 2008. Disponible en http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid_7461000/7461864.stm

[206] El texto completo de la directiva puede ser obtenido en el Porta del Derecho de la unión Europea. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF

[207] Disponible online el 20-2-2009 en la página: http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_es.htm

[208] Disponible online el 20-2-2009 en la página: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7461000/7461864.stm

acuerdo con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho Comunitario, así como el Derecho internacional, incluidas la protección de los refugiados y las obligaciones en materia de derechos humanos (art.1). Además, se establecen reglas para la aplicación de disposiciones más favorables y se consagra el principio de no devolución tomando en cuenta el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud (art.5 y 6).

- El capítulo II sobre la finalización de la estancia ilegal, del artículo 6 al 11, establece los criterios básicos para la decisión de retorno, la salida voluntaria, la expulsión y su aplazamiento, el retorno y expulsión de menores no acompañados, y la prohibición de reentrada. En este apartado saltan a la vista los dispositivos de detención y alejamiento que se generalizarán para toda la UE[209]. Resalta la posibilidad de emitir una prohibición de entrada de hasta 5 años con cada decisión de retorno emitida por un Estado parte, la cual se podrá ampliar si el nacional de un tercer país representa una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional (art.11).

- Las garantías procesales se ubican en el capítulo III. En el artículo 12 se establece la forma, en el artículo 13 las vías de recurso y en el artículo 14 las garantías a la espera del retorno. A partir de este capítulo comienzan las normas adjetivas, por tanto donde comienzan a delinearse con más detalle la discrecionalidad y el funcionamiento general de los procesos de retorno, internamiento y expulsión. Saltan a la vista enunciados facultativos (y no obligatorios) como el siguiente: "El nacional de un tercer país afectado "podrá" tener asesoramiento jurídico, representación y, "en su caso", asistencia lingüística" (art. 13). Por lo tanto, también cabe la posibilidad de que no se le brinde esta asistencia jurídica o de cualquier otro tipo que se precise.

- El capítulo IV, del artículo 15 al 18, aborda lo relativo al internamiento a efecto de expulsión. Pero el internamiento no sólo es aplicable en la ejecución del proceso de expulsión, sino durante el procedimiento de retorno o a fin de preparar el retorno; y se añade que especialmente se podrá aplicar el retorno cuando haya riesgo de fuga o el nacional de un tercer país afectado evite o dificulte la preparación del proceso de retorno o expulsión. También se marca un "período limitado" de internamiento que no podrá superar los seis meses, pudiéndose prorrogar por un período no superior a doce mese más, debido a la falta de cooperación del nacional de un país afectado, o por demoras en la obtención de la documentación necesaria que deban expedir terceros países (art.15).

- Es necesario señalar que también se contempla la posibilidad de habilitar los centros penitenciarios, separándolos de los presos ordinarios, en los casos en que no se pueda proporcionar alojamiento en un centro de internamiento especializado (art.16). Así mismo se contempla el internamiento de menores no acompañados y de familias enteras, como último recurso y por el menor tiempo posible, tomando en consideración el interés superior del menor (art.17).

- Las disposiciones finales concernientes a las obligaciones en materia de información, la incorporación al ordenamiento jurídico nacional, la relación con

[209] Sobre este particular se pueden consultar el documento No a la directiva de la vergüenza, en la siguiente dirección electrónica: http://www.directivadelaverguenza.org/

el Convenio de Schengen, la entrada en vigor y los destinatarios de la directiva constituyen el capítulo V de las disposiciones finales.

- Las reacciones de rechazo contra esta directiva se multiplicaron sobre todo en América Latina. Una semana antes de la votación de la directiva en el Parlamento Europeo, el Presidente de Bolivia, Evo Morales, envió una carta pública a propósito de la directiva de retorno en donde recuerda la historia de inmigración de europeos a Latinoamérica y señala que el "encarcelamiento sin juicio para nuestros hermanos que trataron de circular libremente... es negar los fundamentos de la libertad y de los derechos democráticos."[210]

- Por su parte, los presidentes centroamericanos manifestaron su "profunda preocupación ante la reciente adopción (por parte de la UE) de la directiva relativa al retorno de los nacionales de terceros países, por las implicaciones violatorias que dicha decisión tendría para los derechos humanos y la dignidad de las personas"[211]. También hubo declaraciones de rechazo por parte del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y por parte del Presidente de Ecuador, Rafael Correa, quienes manifestaron su intención de tomar medidas comerciales y diplomáticas en contra de la Unión Europea[212].

- En julio de 2008, más de una centena de intelectuales del continente americano hicieron público un Manifiesto contra la ley de inmigración europea (la directiva en cuestión). Señalaron que esta "nueva ley europea, dictada por la naciente crisis económica, castiga como crimen la libre circulación de las personas", y que "desde siempre los trabajadores extranjeros son los chivos emisarios de las crisis de un sistema que los usa mientras los necesita y luego los arroja al tarro de la basura". Y finalizan, "Europa debería pedir perdón al mundo, o por lo menos darle las gracias, en lugar de consagrar por ley la cacería y el castigo de los trabajadores que a su suelo llegan corridos por el hambre y las guerras que los amos del mundo les regalan"[213]

- La respuesta de la UE fue el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo refrendado de forma solemne por los 27 jefes de Estado y de Gobierno el 16 de octubre de 2008 en Bruselas. El segundo compromiso de este Pacto (en el que se califica como política justa, equilibrada y eficaz, y como un Planteamiento global sobre las migraciones), refrenda la Directiva de Retorno al establecer la lucha contra la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de destino [214].

[210] Documento disponible en http://www.rebelion.org

[211] Declaración especial emitida en la XXXII Cumbre del Sistema de Integración Centroamericano. 30 de junio de 2008.

[212] América se moviliza contra a directiva de retorno, La Democracia, Informativo progresista republicano. 24 de junio de 2008. http://www.lademocracia.es/America-Latina-se-moviliza-contra-la-Directiva-Retorno

[213] Manifiesto firmado por personalidades como Adolfo Pérez Esquivel, Pedro Casaldáliga, Naomi Kleim, Noam Chomsky, Pablo González Casanova, Eduardo Galeano, etc. Disponible en la página electrónica del Diario La Jornada. http://migracion.jornada.com.mx/migracion/noticias/manifiesto-contra-la-ley-de-migracion-europea/

[214] El texto completo del Pacto puede ser obtenido en el portal del Ministerio de Inmigración en Francia, en la siguiente dirección http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=698

REFLEXIÓN CRÍTICA

Lo primero que hemos de señalar es el "cambio de rumbo" o de orientación que supone esta directiva respecto de los documentos normativos (Principios Básicos Comunes y Manuales de Integración para políticos y profesionales) o referentes (MIPEX-2007) que habían prevalecido en la Unión Europea hasta ese momento. Este "cambio de rumbo", que supone la prevalencia de una determinada concepción y utilización de la idea de la seguridad y del miedo y el rechazo a la diferencia, se traduce en una política restrictiva de derechos difícil de justificar desde la creencia en la "culta, civilizada y solidaria Europa", que en cambio presume ante el mundo de respetar y defender los derechos humanos, políticos, económicos y sociales, las libertades individuales y colectivas y la igualdad de todos los seres humanos. Los mismos derechos, libertades e igualdad que niega en la Directiva para las personas que no tienen regularizada permanentemente su situación administrativa en Europa. No estaría mal recordar aquí los versos del Pastor protestante Martin Niemüller, generalmente atribuidos a Bertolt Brecht:

Primero cogieron a los comunistas,
y yo no dije nada porque yo no era un comunista.
Luego se llevaron a los judíos,
y no dije nada porque yo no era un judío.
Luego vinieron por los obreros,
y no dije nada porque no era ni obrero ni sindicalista.
Luego se metieron con los católicos,
y no dije nada porque yo era protestante.
Y cuando finalmente vinieron por mí
no quedaba nadie para protestar.

Es necesario decir que un Gobierno que respeta el Estado de Derecho debe garantizar efectivamente los derechos fundamentales de todos los individuos. Esto quiere decir que no basta con las "declaraciones" que afirman respetar de los derechos y libertades fundamentales en los documentos jurídicos o políticos, sino que es necesario implementar los mecanismos necesarios y suficientes para garantizar tales derechos y libertades, así como la igualdad que se dice pretender, especialmente en el momento en que cada persona concreta tiene que ejercitar las prerrogativas y libertades que permitan una vida digna y auténticamente humana. Sin embargo, la directiva no logra ni si quiera ser coherente a nivel discursivo al caer en reiteradas contradicciones entre los mecanismos que propone y los derechos humanos, libertades e igualdad que dice respetar.

Las contradicciones más radicales de la Directiva, respecto de los derechos fundamentales consagrados en los Convenios Internacionales, son los que tienen que ver con la privación de la libertad en los Centros de Internamiento y el retorno-expulsión de los menores. ¿Cómo justificar, defender y promover la privación de la libertad de familias enteras en un Centro de Internamiento durante un plazo de hasta 18 meses, si todos los Estados miembros de la UE han firmado y ratificado tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales? ¿Cómo justificar, defender y promover el internamiento y el retorno de menores, expresando que se antepone el interés superior del niño y el principio de no devolución, cuando se han firmado y ratificado por todos los Estados miembros de la UE la Convención sobre los Derechos del Niño? Tales decisiones sólo podrán justificarse desde posiciones que muestran con evidencia, ante la comunidad internacional, que la Europa desarrollada y democrática, esa misma que se cree "culta, civilizada y solidaria", sufre un grave retroceso en materia de derechos humanos, en materia de libertades civiles y políticas, y en materia de igualdad.

Por otro lado, esta normativa europea marca criterios generales para que los Estados miembros los "transpongan" en su legislación nacional, lo cual no significa un acatamiento al pie

de la letra como podría parecer según las declaraciones de los lideres políticos que aparecen en diferentes medios de comunicación o incuso hacerla "más restrictiva". Al contrario, la directiva marca máximos de actuación de los Estados para la implementación de mecanismos de retorno y expulsión de inmigrantes indocumentados. Lo grave es que se atribuye gran discrecionalidad a las autoridades sin fijar con precisión y coherencia la protección y garantía de los derechos humanos.

Las críticas a la Directiva han venido inclusive desde políticos europeos que han marcado como significativo, que el "primer proceso de codecisión sobre inmigración sea un proyecto ligado a la represión, antes de que las condiciones de acogimiento y de integración de los extranjeros no comunitarios hayan sido debatidas y determinadas por los Veintisiete"[215]. Es poco apropiado, por utilizar un eufemismo, establecer una política de retorno basada en el hecho fundamental de la represión, sin que, antes, hayamos reconocido nuestra presente y futura necesidad demográfica; sin que hayamos reconocido que "nuestros nacionales" no podrán sustituir a quienes se jubilen; sin que hayamos reconocido la conveniencia y hasta nuestra necesidad económica de que entren en Europa personas de otros países, que entren más y que vengan para quedarse; sin que hayamos analizado la situación –las condiciones de vida reales- de los inmigrantes en Europa; sin que hayamos puesto en práctica ni hayamos comprobado la eficacia –o ineficacia- de las tan anunciadas, en ocasiones, medidas de integración. Y hemos pasado en Europa a permitir y propiciar una política que va en contra de las libertades y los derechos de las personas, sin haber hecho "los deberes", sin haber desarrollado eficazmente las políticas de acceso, de acogida y de igualdad real y efectiva.

En este instrumento se llama "retorno voluntario" a lo que en realidad es un retorno obligatorio, así el artículo 7, párrafo 3, sitúa al extranjero ante obligaciones permanentes, como las de tener que "presentarse periódicamente a las autoridades, el depósito de una fianza adecuada, la retención de documentos o la obligación de permanecer en un lugar determinado". Al aceptar estas medidas tan restrictivas, los Estados de la UE se comprometen a aumentar la financiación del retorno, confirmando de este modo su voluntad de obligar a los extranjeros en situación de irregularidad a regresar a sus países de origen; sin reconocer que su estructura de mercado de trabajo exige, y seguirá exigiendo la entrada de trabajadores extranjeros, y que la situación de irregularidad de estos trabajadores y trabajadoras es tolerada, en la práctica de muy diversas formas, en los distintos países por ser la condición de posibilidad para una constante explotación laboral, de la que dependen determinados sectores productivos en algunos países de Europa.

También se introducen restricciones en el ejercicio de los derechos de los inmigrantes irregulares y se pone el acento en las políticas de seguridad, de tal forma que se permite que la orden de expulsión sea dada a través de una orden administrativa y no sólo con una orden judicial como hasta ahora había primado. En la práctica, esta sustitución de la competencia de la autoridad judicial por la de la autoridad administrativa podría sistematizarse y necesariamente, ello tendría consecuencias adversas en lo que al respeto de los derechos humanos se refiere.

Otras voces han llamado la atención sobre "la posibilidad de mantener a una persona detenida durante 18 meses, sin culpa alguna, por decisión administrativa y sin intervención judicial. Esto significa que estamos creando una categoría inferior de seres humanos. Es una humillación...[216] Esta crítica pone claramente de manifiesto las violaciones a los derechos humanos y el trato desigual que se le da a una persona por su condición de irregularidad migratoria en Centros de internamiento "especializados"[217], así como la amplia discrecionalidad de los Estados para aplicar la normativa.

[215] Jacques Delors / Michel Rocard 18/06/2008. El País. Jacques Delors es ex presidente de la Comisión Europea y Michel Rocard es ex primer ministro de Francia y diputado en el Parlamento Europeo.

[216] Entrevista "El futuro de Europa", Claudio Fava Parlamentario del PSE, 19/06/2008. Claudio Fava, Catania (Italia), 1957, jurista y periodista, es el coordinador del Área de Libertades Civiles, Justicia e Interior del Partido de los Socialistas Europeos (PSE) en el Parlamento Europeo.

[217] Para una profundización sobre los centros de internamiento para extranjeros ver el Anuario Ceimigra 2007 en la parte IV, Centros de internamiento para extranjeros: Los centros que no deberían existir. 270-278 pp.

Esta medida de detención es completamente desproporcionada en relación con el tiempo realmente necesario para organizar el retorno de un extranjero, de esta manera, los Estados de la UE tienen la potestad de ampliar los plazos de internamiento de seis meses a dieciocho, originando una amplia discrecionalidad de las autoridades que podría propiciar arbitrariedades.

Para mostrar que la UE está dispuesta a todo para expulsar a los inmigrantes irregulares, la Directiva prevé la posibilidad de que los países que no tengan o no puedan, por cuestiones de capacidad, seguir alojando a personas en los centros de internamiento especializados podrán recurrir a los centros penitenciarios para proporcionar "alojamiento" a los inmigrantes, personas individuales o familias, con orden de expulsión o de retorno, de tal manera que las garantías en el internamiento o la expulsión de personas vulnerables (menores de edad, enfermos) son muy limitadas o casi inexistentes en la Directiva de Retorno.

Como es bien sabido por todos, el derecho de los menores es superior a cualquier otro y es inaceptable someterlo a una Directiva represiva en la que prevalece el internamiento y la expulsión con un trato equiparable al de los adultos. Además esta Directiva establece que los Estados tendrán derecho a retener a los menores durante el mismo tiempo que los adultos. La directiva pretende respetar el principio del "interés superior del menor" remitiéndose a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), sin embargo, la convención no prevé en lugar alguno la posibilidad de la detención de los niños a causa de la inmigración ilegal.

El periodo de alejamiento (prohibición de reentrada) es otra de las medidas restrictivas que contempla la Directiva, lo cual significa que el extranjero de un tercer país no podrá ingresar ni permanecer sobre el territorio europeo durante los cinco años siguientes a su expulsión, creando un estigma a las personas expulsadas o retornadas bajo determinadas circunstancias como culpables de un delito por el que deben ser castigadas, y con el riesgo añadido de negarles el ejercicio futuro de los derechos esenciales, como el derecho de asilo o el de reagrupamiento familiar. De esta manera se trata de la institución de un verdadero "delito de inmigración".

Finalmente, la Directiva pone en su objetivo la referencia a los derechos humanos, sin embargo a lo largo de su desarrollo establece una serie de prácticas que sistemáticamente violan y ponen en riesgo los derechos de las personas. Así mismo, el texto de la directiva contempla un gran margen de discrecionalidad, por lo que deja a los inmigrantes en un estado de indefensión jurídica y de incertidumbre permanente durante el cual no estarán al corriente del tiempo y del lugar de su internamiento. Sin el conocimiento formal y oficial de estos datos difícilmente podrán argumentar una arbitrariedad y quedarán bajo la discrecionalidad de las autoridades.

Por todo lo anterior, no es extraño que, en toda Europa, se haya denominado a la Directiva 2008/115/CE "directiva de la vergüenza". Porque no entendemos que se pueda sentir otra cosa si alguien pensaba encontrarse en y pertenecer a esa "culta, civilizada y solidaria Europa" que, en esta ocasión, ha demostrado ser todo lo contrario.

PROPUESTAS

1 Creemos que es necesario insistir en las propuestas que expresábamos en el Anuario Ceimigra de 2007 para los Centros de Internamiento de Extranjeros en España[218]. Sobre todo en lo que se refiere a los informes del Defensor del Pueblo Español, y que marcan el camino contrario hacia donde ha ido caminando la política europea de inmigración.

2 La Directiva de Retorno debe ser transpuesta por los Estados miembros bajo el apego sin restricciones al derecho internacional, sobre todo en materia de Derechos Humanos, y de manera especial a la Convención sobre los Derechos del Niño, la protección de los refugiados (Convenio de Ginebra) y las obligaciones en materia de derechos humanos de los trabajadores migratorios (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, de las Naciones Unidas y que la UE no ha ratificado)[219].

3 En este sentido, cada Estado miembro de la UE deberá demostrar su convicción en los derechos humanos, la democracia, la justicia y la solidaridad, para transponer la directiva en un instrumento que armonice las políticas de inmigración y asilo en Europa, en la medida en que pueda convertirse en una herramienta de gestión de los flujos migratorios y de integración de todas las personas que formamos parte de una misma y única sociedad, y no de criminalización de los inmigrantes irregulares.

4 Parece necesario ir proyectando, en cada Estado, criterios que moderen la restrictividad de la Directiva, en el sentido de incluir mecanismos que permitan lograr acuerdos bilaterales como herramientas transversales para la gestión de los flujos migratorios; y el establecimiento de condiciones necesarias e indispensables para el acogimiento de personas inmigrantes clandestinas e irregulares bajo la corresponsabilidad de sus países de origen, mientras que se construye el consenso para desistir de manera definitiva del internamiento y la expulsión de los menores.

5 La impugnación y combate legal y social, a nivel internacional, de la implementación de esta directiva que vulnera los derechos más fundamentales de las personas inmigrantes en situación de irregularidad administrativa.

[218] Las migraciones en un mundo desigual, Anuario Ceimigra 2007, p. 277.

[219] Recordamos que hasta el 2008, ninguno de los países de la UE ha ratificado esta norma de derecho internacional que se encuentra vigente desde el 2003.

EPÍLOGO: EL COMPROMISO CON LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

Como viene siendo ya costumbre, queremos terminar este Informe Anual CeiMigra con una reflexión acerca del papel que cada uno habrá de desempeñar en nuestro momento histórico actual. Con "la que está cayendo" en Europa tras la aprobación de , como se ha calificado en toda la región, la "Directiva de la vergüenza", parece difícil seguir creyéndonos, sin más, la imagen de la culta, civilizada y solidaria Europa.

Salvo que la cultura pueda desvincularse, sin consecuencias, de la realidad, la Europa "culta" puede ser, en este momento, más que cuestionada. Los mensajes que, en ocasiones, se difunden, alentando la desconfianza, el miedo y el rechazo entre la población autóctona o previamente residente en Europa; los debates que se plantean en torno a si debemos o no "dejar entrar" a los inmigrantes en Europa, o la versión más actual de la "inmigración-0"; las afirmaciones acerca del coste generado por las personas migrantes a las sociedades receptoras; y, por supuesto, los diversos tópicos con que se inunda el "imaginario social" -del que todos formamos parte, parecen basarse más en el desconocimiento, en los prejuicios y en la búsqueda de votos fáciles, aunque sean peligrosos, que en la voluntad de aprender de la realidad social, ésa en la que todos aportamos nuestras opciones, nuestros valores y también nuestras limitaciones.

Salvo que la "civilización" sea compatible, para nosotros –que no para el resto del mundo-, con la desigualdad, la dominación, el empobrecimiento y la exclusión de los que no son "de los nuestros", de los que no son "como nosotros", la Europa "civilizada" puede ser también cuestionada. Es esta Europa la que ha aportado a la historia algunos elementos que, todavía hoy, deberían sonrojarnos ante el resto de la Humanidad. Lo insólito no es la barbarie que supusieron, por ejemplo, los siglos de dominación, explotación y latrocinio coloniales. Lo que resulta inaceptable es que esas formas de relación desigual e injusta se den todavía hoy, hacia "fuera de Europa", a través de nuestras políticas "comerciales" o a través de la "externalización de fronteras"; y también hacia dentro, con la tolerancia de los ciudadanos y las instituciones europeas respecto de la desigualdad social, la pobreza, la marginación y la exclusión sociales o las discriminaciones -que algunos pudieron creer ya superadas- por motivos de sexo, etnia, cultura, religión, posición social y hasta por nacimiento. Más allá de la percepción de nuestro propio bienestar y desarrollo, estas situaciones siguen existiendo en el interior de la "civilizada Europa" y, por las prioridades visibles de nuestras instituciones –y las nuestras personales- no es fácil que tenga una respuesta ni una solución eficaz a corto plazo. Ahora bien, precisamente por ello, es urgente procurarlo.

Salvo que podamos afirmar, sin pestañear ni atragantarnos, que la "solidaridad" es compatible con las relaciones "de suma cero", en las que unos ganan –evidentemente, nosotros- y otros pierden –todos los demás-, la Europa "solidaria" no parece ser muy defendible últimamente. Nuestra Ayuda al Desarrollo, nuestra cooperación y nuestras relaciones comerciales lo corroboran y, justamente por ello, deberían cuestionarnos hacia dónde vamos y queremos ir.

Cuando, en Europa, la crisis económica se utiliza como argumento para endurecer las posiciones políticas o para restringir la protección y garantía de los derechos humanos, especialmente contra las personas migrantes, el resto del mundo nos observa con estupefacción. Porque demasiados países han vivido una situación de crisis permanente en los últimos siglos. Porque el proteccionismo con el que hemos respondido en un tiempo récord para proteger los beneficios de algunas empresas, socializando sus pérdidas cuando antes se habían privatizado las ganancias, no se ha aplicado ni utilizado con anterioridad para proteger la vida y la dignidad de cientos de millones de seres humanos, ni siquiera en las últimas décadas. Porque mientras Europa ha celebrado el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ningún país de la Unión Europea ha firmado la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, de 1990. Y, sobre todo, porque, todavía hoy, nuestros países "desarrollados" de la "culta, civilizada y solidaria Europa", somos responsables del subdesarrollo al que se ha condenado a una gran parte de la Humanidad.

¿Cómo promover el desarrollo que decimos perseguir, sin modificar nada de nuestra posición de poder, de privilegio, de dominación y de exclusión? Ni nuestro modelo de desarrollo es sostenible en términos ambientales ni energéticos, ni tampoco en términos sociales y de desigualdad. Mientras no seamos conscientes de ello, no podremos afirmar honestamente, ante el resto de la Humanidad, que buscamos el desarrollo de los países del Sur –o de los distintos "sures" presentes en el Norte-.

En estos tiempos, como tantas veces antes, es imprescindible afirmar la dignidad de todo ser humano, rechazando cualquier instrumentalización, económica, política, o de cualquier otro tipo, que lo convierta en un medio para otros fines. Algunos responsables políticos han tenido el valor y el coraje para defender esa dignidad, incluso por encima de algunos compañeros o de posiciones partidistas.

Este convencimiento ha sido y sigue siendo el motor de nuestro trabajo desde el comienzo de estos informes anuales que tenemos la oportunidad de vivir como grandes aprendizajes.

El primero (2006) se estructuraba en torno a la radical unidad del género humano: todos somos personas, tenemos las mismas necesidades, nos angustian las mismas dificultades y compartimos los mismos sueños.

Y el segundo (2007) remitía a la constatación de que los derechos humanos, no sólo los que están reconocidos formalmente, sino, todos aquéllos que son inherentes al ser humano y sin los cuales no es posible hablar de una vida digna, ni digna de ser vivida, todos ellos, son previos y de obligado cumplimiento y protección, por parte de cada persona, grupo, institución y, con mayor razón, para los poderes públicos y Administraciones Públicas, con independencia de las características personales y administrativas de las personas, de todas las personas, que no pueden dejar de ser sujetos irrevocables de tales derechos.

CeiMigra

PROVINCIA DE ARAGÓN
COMPAÑÍA DE JESÚS

GENERAL TAT VALENC ANA
CONSELLERÍA DE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

Bancaja
el compromiso social

ISSN 1888-3044