



INFORME ANUAL

SOBRE MIGRACIONES E INTEGRACIÓN

CeiMigra 2013

Una década de migraciones en España





Jm COMPAÑIA
de JESÚS
GENERALITAT
VALENCIANA

INFORME ANUAL 2013

SOBRE MIGRACIONES E INTEGRACIÓN

**UNA DÉCADA
DE MIGRACIONES
EN ESPAÑA**

Equipo CeiMigra:

Luisa Melero
Josep Buades
Luis Díe

Colaboradores:

Gonzalo Aylwin
Fernando Falomir
Carlos Fluixá
Consuelo Galdón
Nides González
Inés Kalai



INFORME ANUAL **2013**
SOBRE **MIGRACIONES**
E INTEGRACIÓN

**UNA DÉCADA
DE MIGRACIONES
EN ESPAÑA**



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
PARTE I FOTOGRAFÍA DE UNA SOCIEDAD EN MOVIMIENTO: EMIGRACIÓN, INMIGRACIÓN, RETORNO, RE-MIGRACIÓN	8
A Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)	11
1. Población	11
1.1 Lo que la realidad nos muestra	11
1.2 Conclusiones	24
2. Trabajo	25
2.1 Lo que la realidad nos muestra	25
2.2 Conclusiones	31
3. Educación	32
3.1 Lo que la realidad nos muestra	32
3.2 Conclusiones	43
4. Salud	44
4.1 Lo que la realidad nos muestra	44
4.2 Salud, participación y gobernanza	49
4.3 Conclusiones	54
B Familias transnacionales y procesos migratorios. Una mirada cualitativa	57
A modo de introducción. Caracterización de las familias bolivianas en España	58
1. Características familiares y de permanencia en España	59
1.1 Tiempo de residencia en España	59
1.2 Situación familiar	60
1.3 Regularidad administrativa	61
1.4 Experiencias de retorno y re-migración	61
1.5 Planes de permanencia, retorno y re-migración	63
2. Situación laboral y condiciones de vida de la unidad familiar	67
2.1 Personas a cargo	67
2.2 Ingresos mensuales y envío de remesas a Bolivia	68
3. Efectos de la crisis en las condiciones de vida y en el modo de sentirse integrada	73
3.1 Efectos de la crisis en el modo de vida en España	73
3.2 Efectos de la crisis en las relaciones familiares, con personas amigas o conocidas	78
3.3 Efectos de la crisis en el modo en que se sentía integrada en España	83
3.4 Sentimientos más frecuentes en el último año y previsión del futuro	88
3.5 Valoración de los cambios sucedidos en los diferentes servicios públicos y de la actuación de los poderes públicos	90
4. Prioridades actuales y valoración de la respuesta de la sociedad española ante la crisis	95
4.1 Necesidades personales más importantes en este momento y apoyos que pediría a los poderes públicos	95
4.2 Necesidades más importantes de la sociedad española en este momento	97
4.3 Respuestas que deberían dar las instituciones públicas a las necesidades de la sociedad	99
4.4 Valoración de la reacción de la sociedad española ante la crisis	100

PARTE II EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN ENTRE 2000 Y 2013	104
A Políticas de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales	109
B Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular	115
1. Políticas de control de fronteras para impedir la inmigración irregular	116
1.1 Controles en la Frontera Sur	117
1.2 Uso de las políticas de cooperación al desarrollo al servicio de las políticas de control migratorio	119
1.3 Control en puestos fronterizos	127
1.4 Externalización del control fronterizo en los transportistas	127
1.5 Efectos de las políticas de control	129
2. Políticas de lucha contra la inmigración irregular dentro del territorio nacional	133
C Políticas de integración	138
1. El concepto de integración en la legislación española	138
2. La integración en los planes estratégicos de ciudadanía e integración	144
2.1 Apuntes sobre el PECE-I	144
2.2 Presentación del PECE-II	145
2.3 Perspectivas a las que apuntaba el PECE-II	147
2.4 Perspectivas de aplicación del PECE-II en espacios locales	152
D Conclusiones	155
PARTE III ACCIÓN COLECTIVA Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	158
A Procesos de participación de la población inmigrada en la Comunitat Valenciana. Situación actual y perspectivas del asociacionismo inmigrante	162
1. Una breve mirada a la trayectoria seguida por el asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana	163
2. Características generales del asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana	163
2.1 Dimensión actual del asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana	163
2.2 Criterios de afiliación	165
2.3 Ámbito territorial de actuación y distribución geográfica en la Comunitat Valenciana	166
2.4 Objetivos y actividades de las asociaciones de inmigrantes	166
3. Análisis del capital social construido por las asociaciones de inmigrantes en la Comunitat Valenciana	168
3.1 El capital social de vínculo	168
3.2 El capital social puente	169
3.3 El capital social de acceso	171
4. Perspectivas y retos del asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana	174
B Procesos de participación ciudadana del conjunto de la población	175
1. La convicción ética llevada al itinerario legislativo: La plataforma <i>Salvemos la hospitalidad</i>	175
1.1 Una nueva ocasión para formar la plataforma	175
1.2 La plataforma <i>Salvemos la hospitalidad</i> y su estrategia	176
1.3 El curso de la campaña	180
1.4 Apuntes finales	182
2. Participación y reivindicación del derecho universal a la salud: el papel de ODUSALUD en la Comunitat Valenciana	183
2.1 Características y evolución del Observatorio	183
2.2 Los informes de ODUSALUD	185
2.3 Posicionamiento de ODUSALUD ante las últimas medidas establecidas en materia de salud	189
2.4 Posicionamiento de un profesional sanitario miembro de ODUSALUD	190
C A modo de conclusión. Democracia real y nuevos movimientos sociales	193
EPÍLOGO LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN Y LA CONVIVENCIA	197

INTRODUCCIÓN

La Fundación CeiMigra presenta su VII Informe Anual sobre Migraciones e Integración, dedicado este año a la revisión de lo que ha supuesto la última década en las migraciones y las políticas de integración en España.

En esta ocasión, el Informe ve modificada la estructura interna, dividiéndose en tres partes:

La primera parte trata de dar una visión cuantitativa y cualitativa de una sociedad en movimiento. En primer lugar, se muestra la evolución de los datos disponibles sobre la población, el empleo, la educación y la sanidad. Datos importantes, todos ellos, por la realidad personal y familiar que reflejan. La evolución de este periodo viene marcada por el brusco giro de la situación económica debido a una crisis que, aunque especulativa y financiera en su origen, afecta principalmente a la economía real y, en último término, a las personas trabajadoras, muchas de ellas ahora desempleadas, y a sus familias. Una crisis aguda y dolorosa, no solo por lo sucedido, sino por el modo en que se ha gestionado.

En segundo lugar, desde un enfoque cualitativo, se muestra la complejidad de la situación actual para muchas personas, derivada de la emigración inicial desde los países de origen, la inmigración, la permanencia, el retorno o la re-migración. Para ello, han sido entrevistadas quince mujeres bolivianas, con distintas situaciones personales y familiares, con distintas opiniones respecto de la situación en España. Su tiempo de residencia en España es muy variado, como lo son sus planes de permanencia, retorno o re-migración a un tercer país. Son también diferentes los efectos de la crisis en sus condiciones de vida, en sus relaciones familiares y en el modo de sentirse integradas. Y son diferentes sus sensaciones personales, los sentimientos más frecuentes y las previsiones y expectativas respecto al próximo futuro. En todo caso, este apartado muestra de la complejidad y variedad de las experiencias vividas, algunas de ellas muy duras, que se traducen en la expresión de sus valoraciones sobre la intervención de las instituciones españolas, la expresión de sus necesidades personales y familiares, el reconocimiento de las necesidades sociales existentes en España y lo que esperarían que las instituciones españolas y el conjunto de la ciudadanía hicieran ante esta situación.

En la segunda parte, se efectúa un recorrido por las políticas de inmigración, de control de fronteras y de integración que se han desarrollado en España y en Europa entre 2000 y 2013. No solo es una cuestión normativa, sino de prácticas administrativas, y de lo que todo ello supone para la vida y para el reconocimiento de la dignidad de las personas y de las familias. Dicho recorrido finaliza recogiendo las aportaciones que hizo la Fundación CeiMigra durante el proceso de elaboración del segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, conocido como PECE-II, todavía vigente, aunque no ha llegado a aplicarse.

En la tercera parte, el Informe se centra en la acción colectiva y la participación ciudadana. Ello ha supuesto analizar la situación y los retos ante los que se encuentran las asociaciones inmigrantes en la Comunitat Valenciana. Pero para comprender mejor dicha situación, esta ha de contemplarse a la vez que la de otros procesos asociativos más amplios, que implican al conjunto de la ciudadanía y llevan incluso a la asociación de asociaciones. Procesos estos que surgen como respuesta al impacto de determinados cambios sociales. Es el caso de la limitación del acceso de las personas extranjeras en situación administrativa irregular al sistema sanitario, frente a la que se han suscitado plataformas ciudadanas que la juzgan éticamente injustificada e inaceptable, como el Observatorio del Derecho Universal a la Salud en la Comunitat Valenciana (ODUSALUD), formado por cincuenta y dos organizaciones y del cual la propia Fundación CeiMigra es miembro. Junto con ello, se desarrolla el trabajo realizado por la plataforma *Salvemos la hospitalidad*, que reaccionó ante la posibilidad de criminalizar la hospitalidad en el anteproyecto de reforma del Código Penal, considerando como delito algunas actuaciones de acogida a personas extranjeras en situación administrativa irregular. Estas iniciativas, uniones, acciones colectivas, surgen en un contexto concreto de participación ciudadana y movilización social que reivindican otro modelo de sociedad: más participativo, más justo, más equitativo, más democrático y solidario.



parte (I)



FOTOGRAFÍA
DE UNA SOCIEDAD
EN MOVIMIENTO:
**EMIGRACIÓN,
INMIGRACIÓN,
RETORNO,
RE-MIGRACIÓN**

Durante los últimos trece años la sociedad española ha asistido a una fuerte transformación: movimientos de inmigración, permanencia y arraigo, retorno, emigración y re-migración se han ido sucediendo en muy poco margen de tiempo.

Si bien los primeros años se han caracterizado, sobre todo, por la llegada de personas inmigradas, en los últimos tiempos se están generando nuevos movimientos migratorios como consecuencia de la crisis económica y la precarización de la vida. Una precarización que afecta tanto a familias inmigradas recientemente como a las que ya se han naturalizado españolas. Asimismo, esta realidad afecta a los mismos ciudadanos españoles de origen, quienes empiezan a emigrar tanto dentro como fuera del país.

En poco más de una década ha dejado de ser posible hablar de migraciones en España asociándolo exclusivamente a un movimiento de entrada. También ha dejado de ser correcto hablar de “inmigrantes” o “extranjeros” como una realidad delimitada y perfectamente distinguible de la de “españoles”.

Todos estos cambios, entre otros, serán analizados en esta primera parte, que se estructura en dos apartados complementarios. En el apartado A se desarrolla la evolución observada en los diferentes sectores (población, trabajo, educación y salud). En el apartado B se ofrece una mirada cualitativa sobre las familias transnacionales con el objetivo de conocer con mayor profundidad la evolución que han seguido algunas de ellas y las condiciones en las que se encuentran en la actualidad.



UNA DÉCADA DE GRANDES CAMBIOS. ESTADO ACTUAL Y EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA EN ESPAÑA Y LA COMUNITAT VALENCIANA (2004-2013)

Como ya se ha comentado, en esta ocasión el análisis de sectores (población, trabajo, educación y salud) tendrá puesta su mirada especialmente en la evolución de la década 2004-2013. No obstante, la disponibilidad de datos hace que no siempre sea posible analizar la década completa, ni tampoco algunos de los indicadores relevantes en algunas de las áreas. Con estas limitaciones, no obstante, se aprecian cambios significativos que deben ayudar a proyectar y planificar, al menos, el futuro inmediato y a medio plazo.

Además de la mirada cuantitativa en cada uno de los apartados, en Educación y Salud se presta atención a algunos temas de especial relevancia en la actualidad: es el caso de la nueva política de becas en Educación Superior y de la relación entre salud, gobernanza y participación.

1 POBLACIÓN

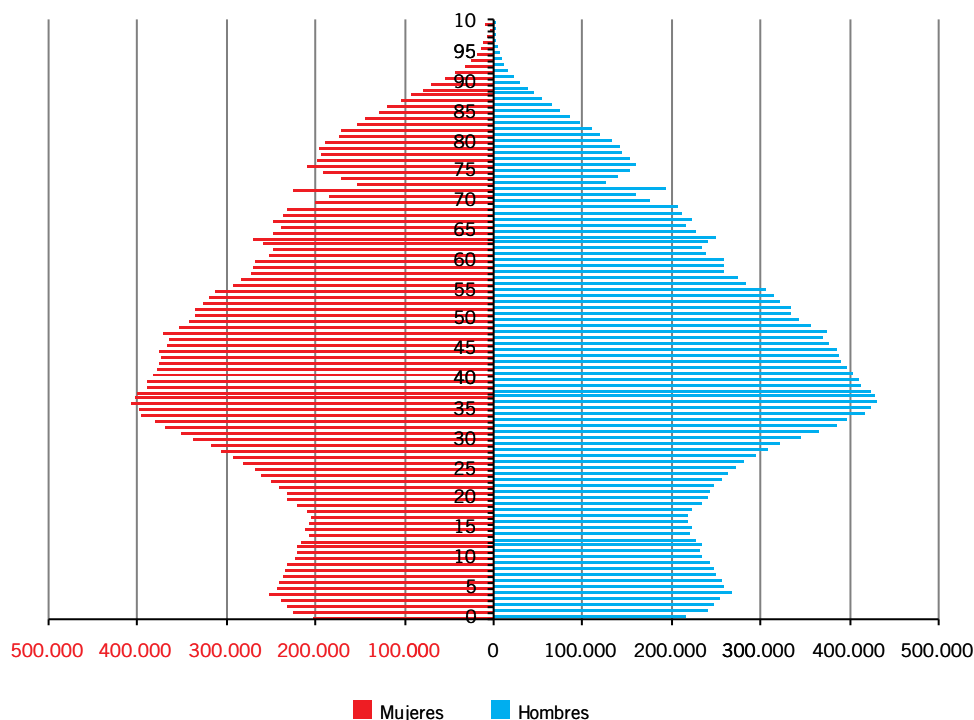
1.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

La pirámide de población que recoge los datos provisionales a 1/1/2013, últimos disponibles en el momento de cerrar esta publicación, sigue confirmando el descenso acusado de los nacimientos en la España de la crisis (gráfico 1). De hecho, los nacimientos en el período comprendido entre el 1/1/2012 y el 1/1/2013 pueden ser, a falta de los datos definitivos, el mínimo histórico en los últimos 60 años. Y el impacto de la crisis, la inseguridad laboral y la insuficiente protección de las personas y las familias es evidente en términos de natalidad: el grupo de niños y niñas que nacieron durante el año 2008, con un máximo histórico de los últimos 24 años, tiene 519.502 personas; el de nacidos en 2009, primer año de la crisis, el desempleo y la desprotección social, 493.929; el de 2010, 479.653 personas; el de 2011, 465.700 personas; y el de 2012, contando con las cifras provisionales a 1/1/2013, 417.582 personas.

Esto significa que, en estos años, los niños y niñas de cada grupo de edad se han reducido un 8,5% respecto a los que habría si se hubiera mantenido constante el número de niños y niñas nacidos en 2008. Pero es muy significativo el hecho de que la reducción más drástica se da en el último año, del 1/1/2012 al 1/1/2013, período en el que el número de niños y niñas cae un 10,33%. Insistimos en el carácter provisional de los datos a 1/1/2013, pero a día de hoy son los últimos disponibles. Y la precarización laboral y la caída de ingresos familiares por trabajo no permiten suponer un aumento en el número de nacimientos a corto plazo.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

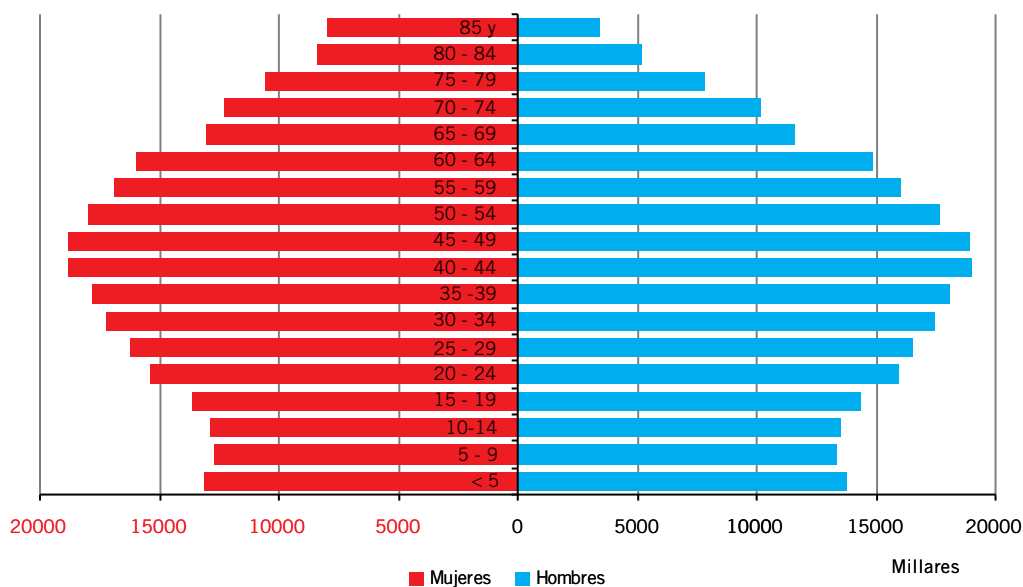
Gráfico 1. Pirámide de población de España en 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón (INE). Datos provisionales del 1/1/2013, actualizados a 22/4/2013.

Las preguntas por la sostenibilidad demográfica de la sociedad española, que se han ido planteando e ilustrando en los anteriores informes anuales de la Fundación CeiMigra, no solo siguen siendo pertinentes, sino que adquieren mayor importancia por la repercusión de esta situación en el futuro de la sociedad española: puesto que se producirán cambios inevitables si no se responde adecuadamente. Desde aquí se subraya la importancia de una inmigración, muy especialmente de 0 a 30 años o, de otro modo, de hombres, mujeres y familias jóvenes con hijos o en edad de tenerlos. Esto permite cuestionar la corrección técnica de las medidas restrictivas o que dificultan la reagrupación familiar, más allá del incumplimiento obvio de un derecho humano fundamental como es el derecho a vivir con la propia familia.

Gráfico 2. Pirámide de población de la Unión Europea (28 países), 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Como puede observarse (gráfico 2), la situación no es mucho mejor en la Unión Europea a 28, aunque sí es distinto el impacto de la crisis en el grupo de 0-4 años. Sin embargo, si considerásemos la UE-15, este grupo (0-4 años) no solo no aumentaría, sino que se reduciría un 0,26% respecto del número de niños y niñas de 5 a 9 años, por lo que se mantendría, todavía en el grupo de menos edad, la misma tendencia decreciente de los últimos cuarenta años.

En todo caso, es muy significativa la caída de población por debajo del grupo de 40 a 44 años, situación que plantea, exactamente igual que en España, la cuestión de la sostenibilidad demográfica de la Unión Europea, así como las demás preguntas relacionadas con esta sostenibilidad. De hecho, el número correspondiente a mayo de 2013 de la publicación “Statistics in focus”, de Eurostat, se titula “Towards a ‘baby recession’ in Europe? Differential fertility trends during the economic crisis”. Aunque la situación no es homogénea, en absoluto, entre los distintos países de la Unión Europea, más allá de los últimos cuatro años, hay un evidente retroceso en el número de nacimientos y en el conjunto de la población joven. Este hecho planteará cambios sociales y económicos de gran magnitud que no pueden abordarse desde políticas nacionalistas ni desde una visión y unos intereses centrados exclusivamente en el corto plazo, como las que plantean una emigración interna de los países del Sur de la Unión Europea, sin empleo suficiente y de calidad, hacia los del centro y Norte de Europa, que desean trabajadores cualificados con independencia de que las condiciones laborales sean justas o no o se correspondan o no con los niveles académicos o profesionales demandados. Estas políticas, aunque mejoran la situación de los países receptores de estos jóvenes bien preparados y de los jóvenes que consigan unas condiciones laborales que se correspondan con su capacitación profesional y su formación, empeoran la situación de los países emisores y, por tanto, no mejoran en absoluto la situación del conjunto de la Unión Europea. Por tanto, una vez más, la inmigración es una de las alternativas, quizás la más importante, si no la única, al envejecimiento de la población en Europa, al decrecimiento de la población joven y, en definitiva, a la insostenibilidad de un modelo económico (de producción, de empleo y de consumo) y de sociedad, basados ambos en la garantía de derechos y en el establecimiento de un cierto bienestar de las personas y familias, como objetivo social y político.

No puede menos que sorprender la ligereza y el “cortoplacismo” con el que todavía se trata la inmigración en Europa, como la aplicación de la austeridad a las políticas de igualdad, de integración y de inclusión social, de cuyos efectos depende el futuro de una Europa que se identificaba a sí misma como un espacio de igualdad y libertad de todos los seres humanos, sin que cupiera discriminación alguna, y de garantía de todos los Derechos Humanos sin excepción ni condicionamiento alguno.

Una segunda cuestión importante, en este apartado sobre la población extranjera en España, tiene que ver con la disminución de la población extranjera empadronada en este país. Ha de recordarse, tal y como viene recogiendo la Fundación CeIMigra en informes anteriores, que durante los años de crisis no se produce una salida “masiva” de inmigrantes. Ni siquiera un regreso “significativo” a los países de origen (tabla 1).

Tabla 1. Variación interanual de la población extranjera empadronada en España

Período	Variación interanual
2009-2008	379.909
2010-2009	60.269
2011-2010	42.547
2012-2011	15.229
2013-2012	216.125

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón (INE). Datos provisionales del 1/1/2013, actualizados a 22/4/2013.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

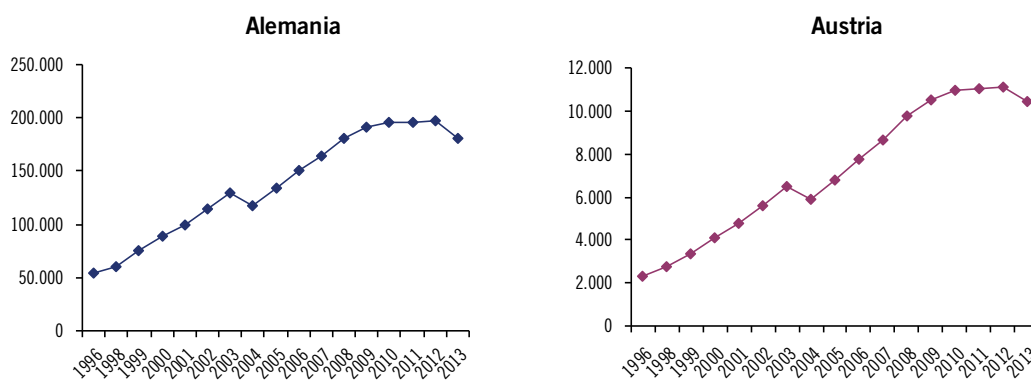
Como se puede comprobar, se trata de un “parón” en las entradas hasta diciembre de 2010; de una ligerísima disminución en 2011; y de un aparente cambio de tendencia en 2012. Sin embargo, como ha venido indicándose estos años, la disminución de extranjeros en el Padrón obedece a varios motivos, y no solo a las “salidas” o al retorno a los países de origen. En todo caso, solo el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2012 podría presentarse como de una disminución apreciable. Ha de tenerse en cuenta que una reducción de 216.125 personas, si fuera así, supondría una reducción de un 3,77% de la población extranjera empadronada en España a 1/1/2012. Y, por consiguiente, difícilmente podría hablarse de una reducción significativa o de un movimiento de retorno importante de la población extranjera a sus países de origen.

Sin embargo, no sería correcto suponer que esa disminución de 216.125 personas corresponde a una salida equivalente. Porque en el mismo período, las naturalizaciones, es decir, las personas extranjeras que han adquirido la nacionalidad española, ascienden a 115.557 personas. Esto hace que estas personas “desaparezcan del registro” como extranjeras y aparezcan como españolas. Esto afecta al 53,47% de la “disminución de población extranjera” habida en el Padrón. Y, consiguientemente, la disminución real de personas extranjeras supondría, entonces, un exiguo 1,75% de la población extranjera empadronada en 2012. Además, cabría la posibilidad de que, personas que siguen residiendo en España hayan sido dadas de baja automáticamente en el Padrón por no renovación del mismo.

No solo eso. Si se contempla todo el período desde el comienzo de la crisis, las personas extranjeras empadronadas en España en 2013 son 251.371 personas más que en 2008¹. Contando con que el número de personas nacionalizadas en esos años es de 517.644 personas, que ya no aparecen como extranjeros², las entradas de estos años podrían estimarse en unas 769.015 personas. Por tanto, la crisis económica en España no ha disuadido del proyecto migratorio ni ha provocado el retorno significativo de personas inmigradas a sus países de origen, ha alentado más bien las nacionalizaciones como única protección eficaz contra una política de inmigración inadecuada.

Además, si algo ha resultado evidente a lo largo de los años es que no hay nada parecido a la inmigración como un fenómeno homogéneo, con características y ritmos comunes en algún sentido. Más bien todo lo contrario. Ni las personas ni las nacionalidades se comportan de la misma manera ante las mismas situaciones o dificultades. Por ello, puede ser de interés observar la evolución de cada nacionalidad de origen, caso por caso. En primer lugar, las nacionalidades cuya disminución en el padrón ha sido bien visible (gráfico 3). Y en segundo lugar, aquellas que, incluso, han seguido aumentando durante la crisis (gráfico 4).

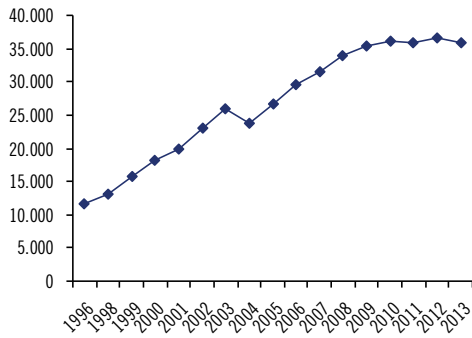
Gráfico 3. Evolución de la población extranjera por nacionalidad de origen, 1996-2013
(Número de personas empadronadas en España)



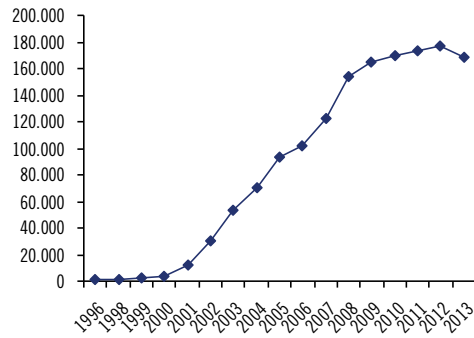
¹ Datos del 1/1/2008 al 1/1/2013, siendo provisionales estos últimos.

² Datos del 31/12/2008 al 31/12/2012.

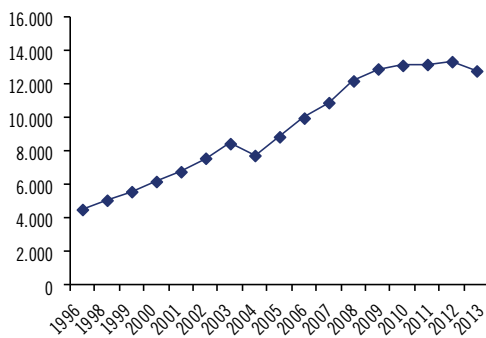
Bélgica



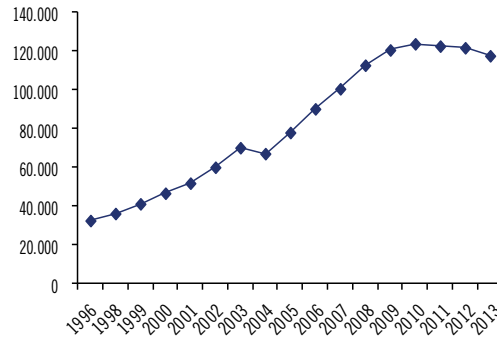
Bulgaria



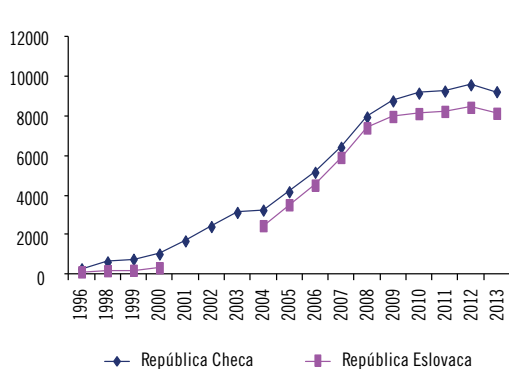
Dinamarca



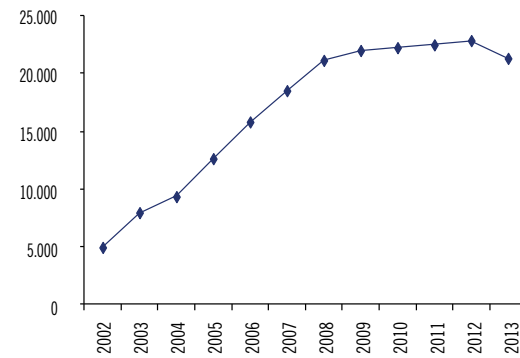
Francia



Chequia y Eslovaquia



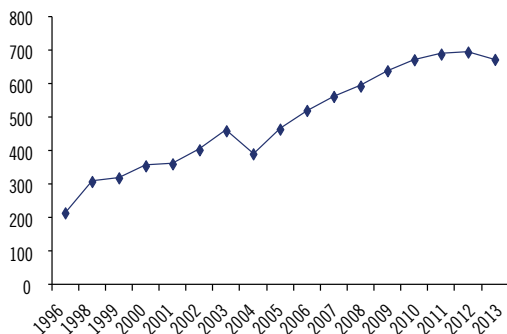
Lituania



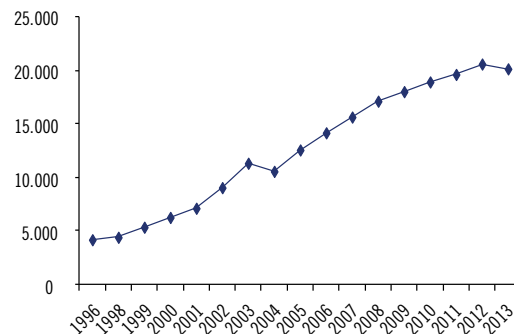
◆ República Checa ■ República Eslovaca

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

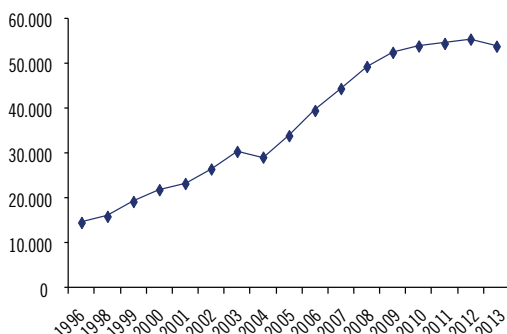
Luxemburgo



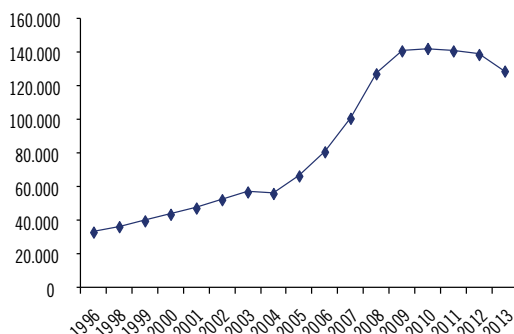
Noruega



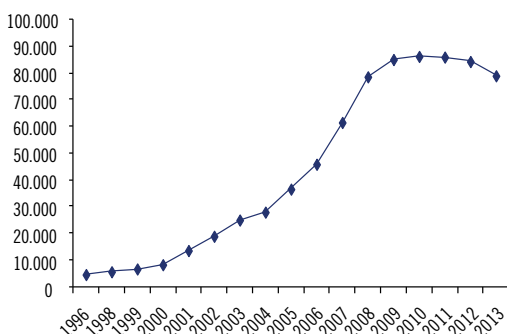
Países Bajos



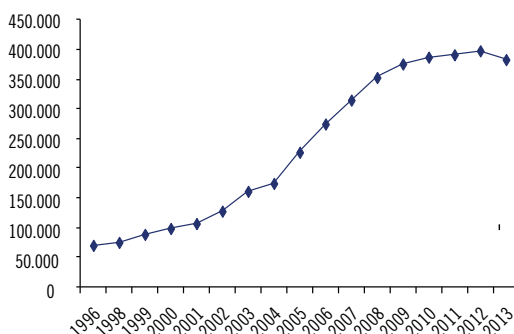
Portugal



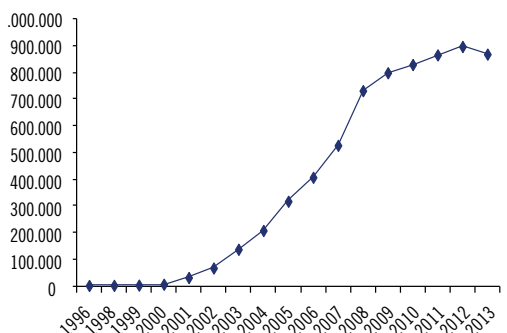
Polonia



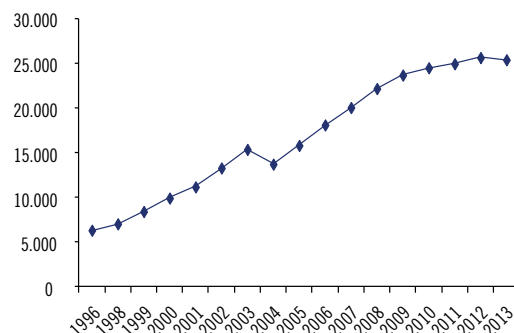
Reino Unido



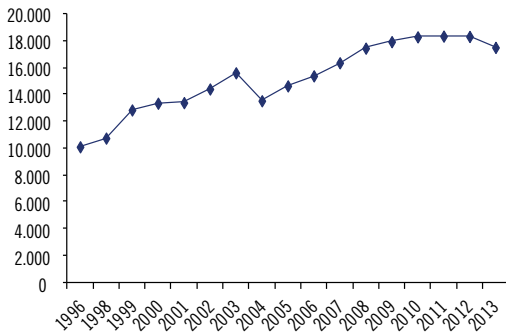
Rumania



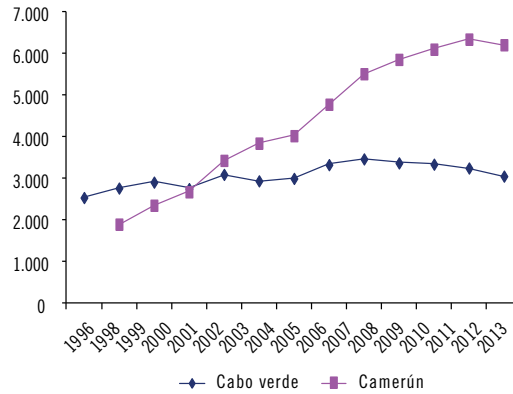
Suecia



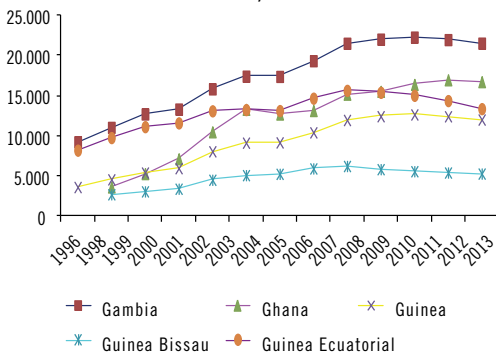
Suiza



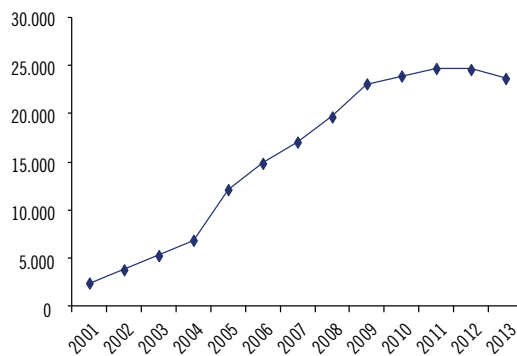
Cabo Verde y Camerún



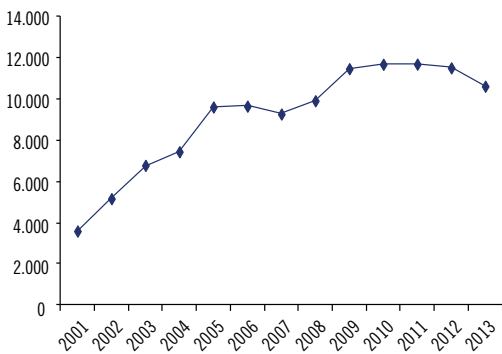
Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea, Ecuatorial



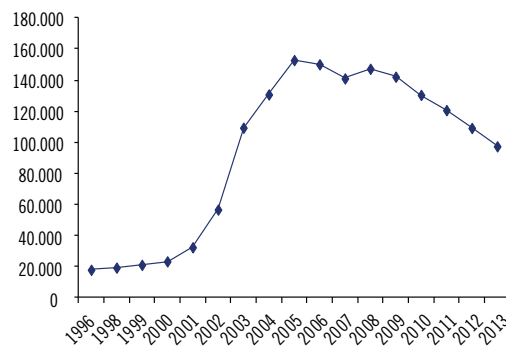
Malí



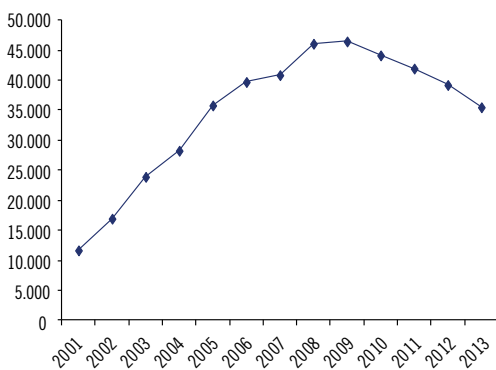
Mauritania



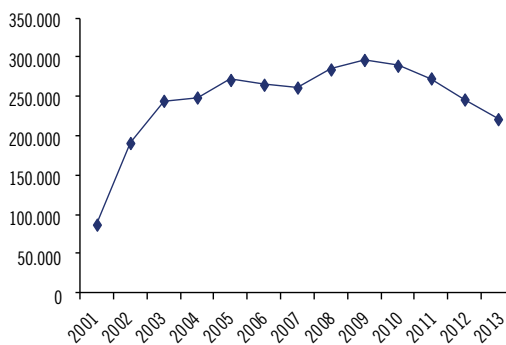
Argentina



Chile

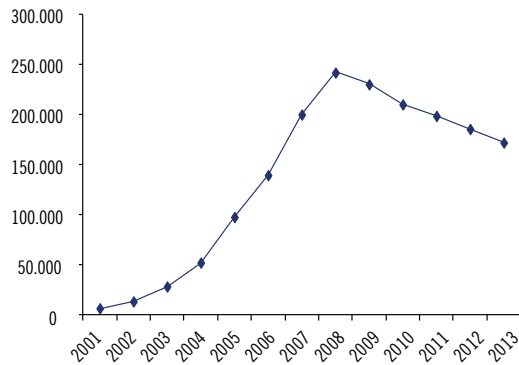


Colombia

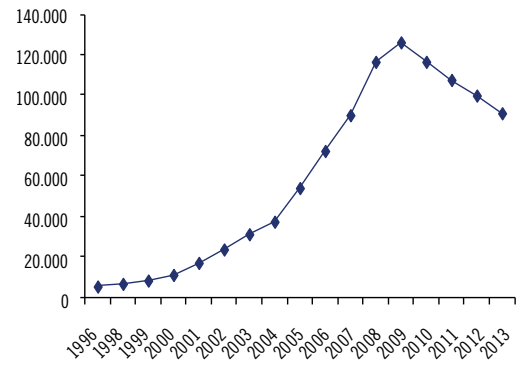


A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

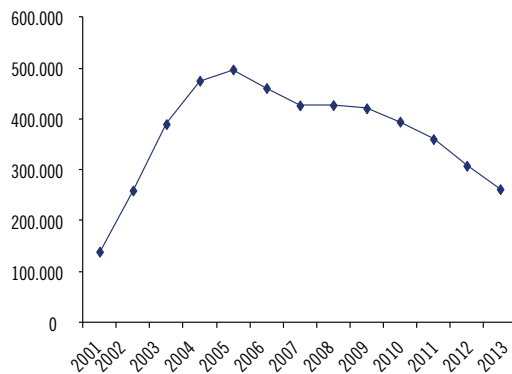
Bolivia



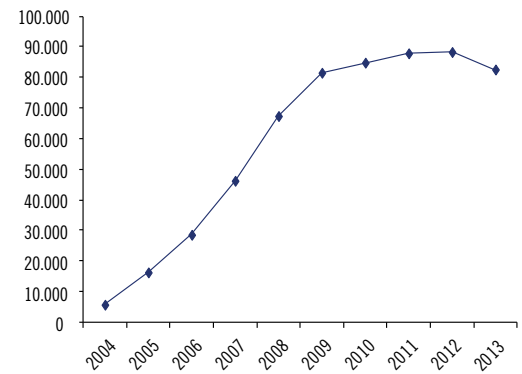
Brasil



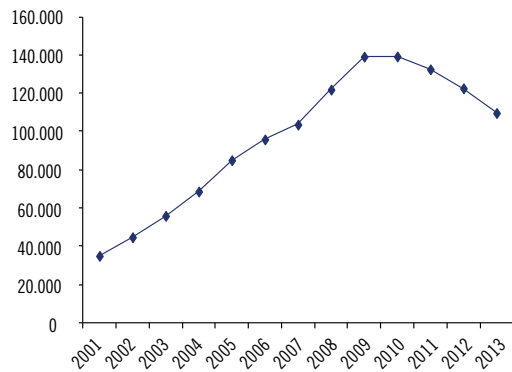
Ecuador



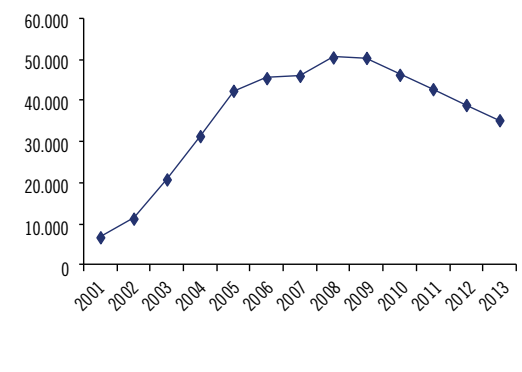
Paraguay



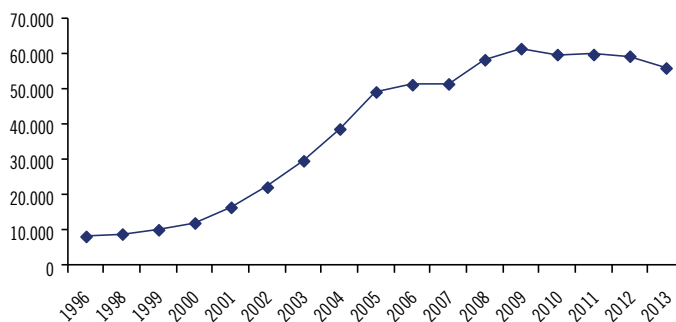
Perú



Uruguay

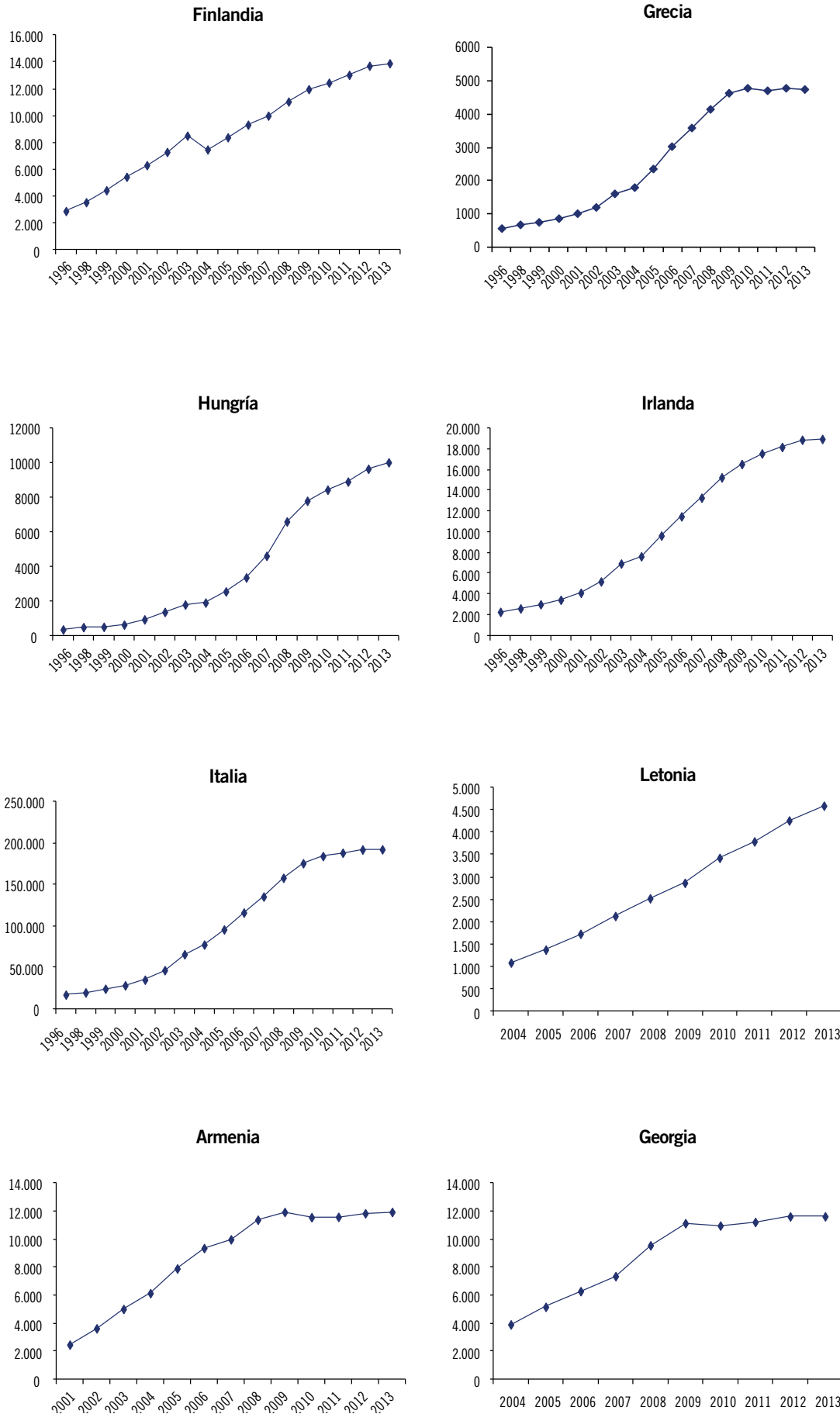


Venezuela

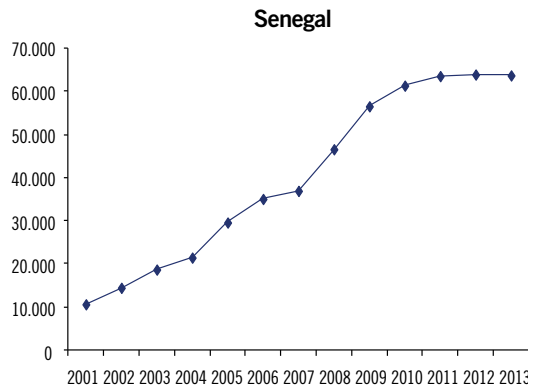
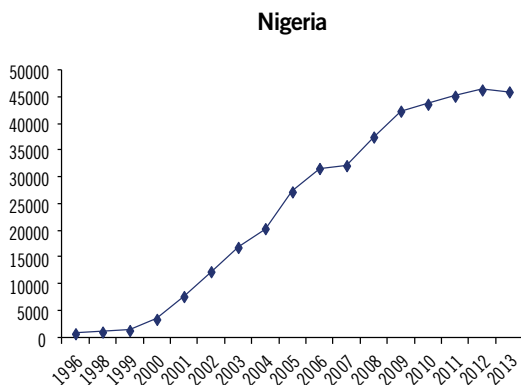
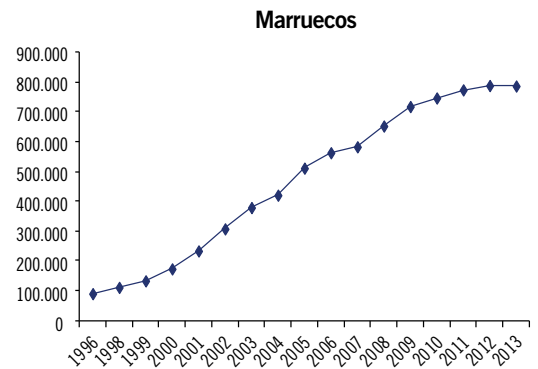
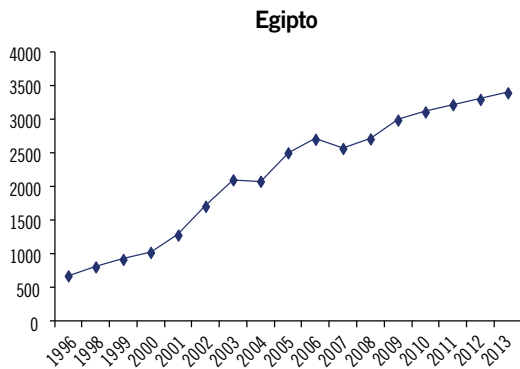
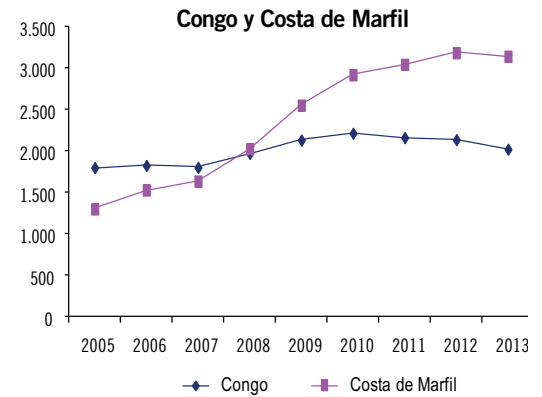
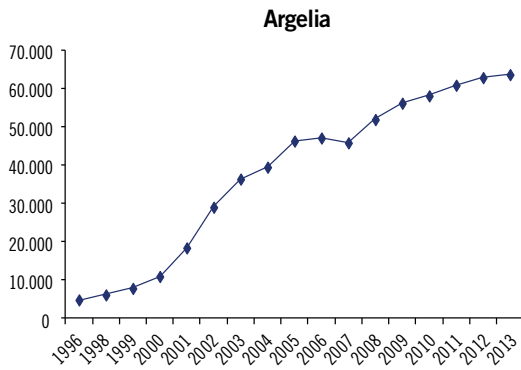
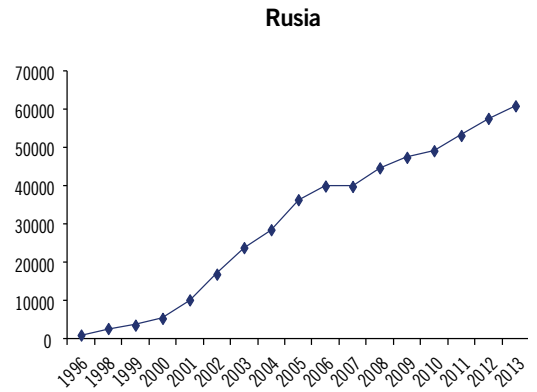
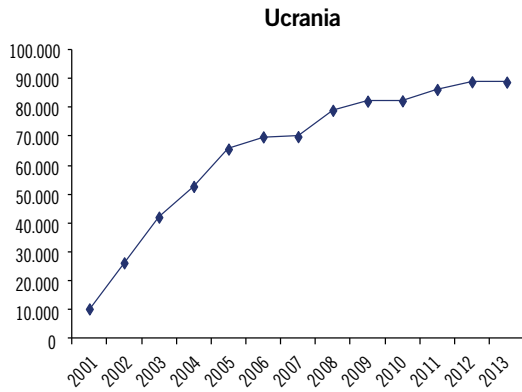


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón (INE). Datos provisionales del 1/1/2013, actualizados a 22/4/2013.

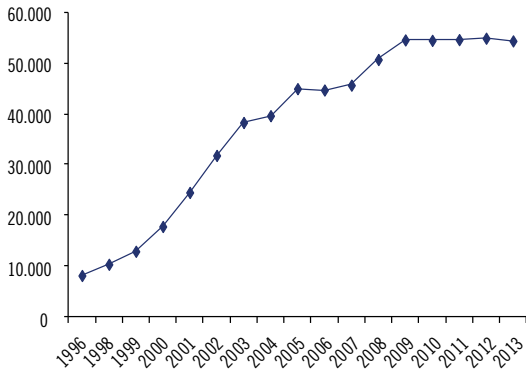
Gráfico 4. Evolución de la población extranjera por nacionalidad de origen, 1996-2013
(Número de personas empadronadas en España)



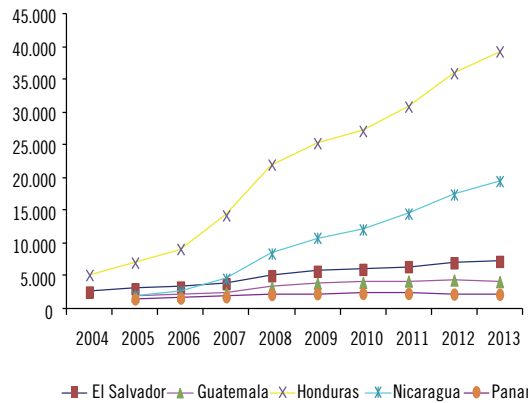
A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)



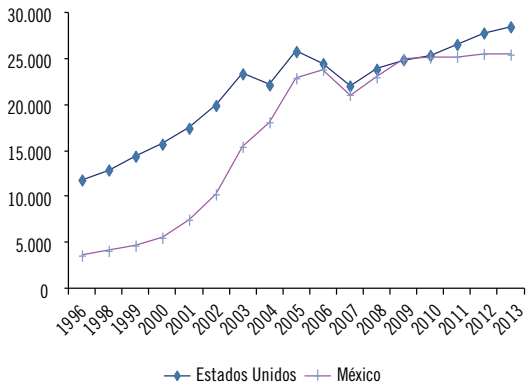
Cuba



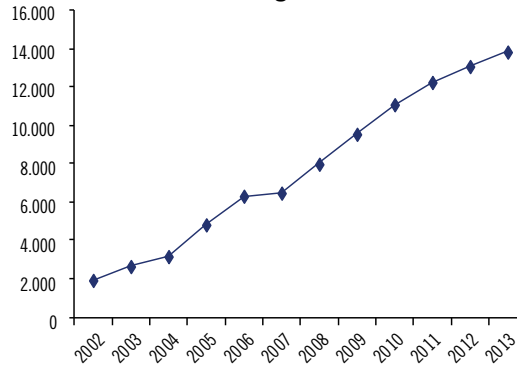
El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá



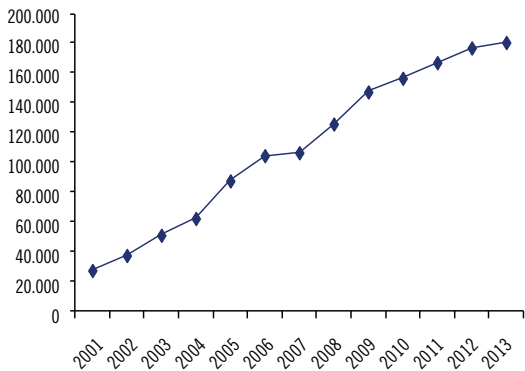
Estados Unidos y México



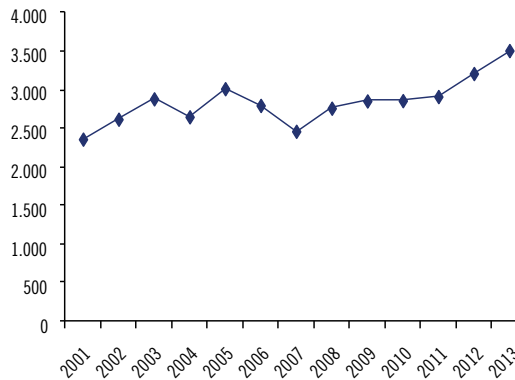
Bangladesh



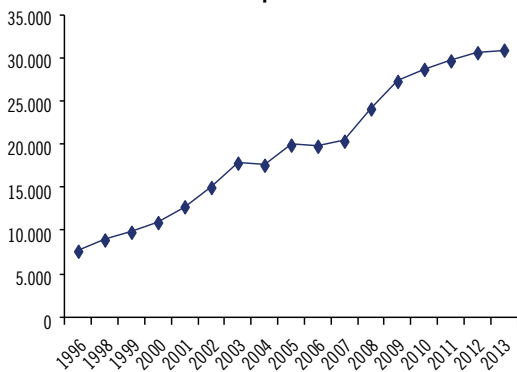
China



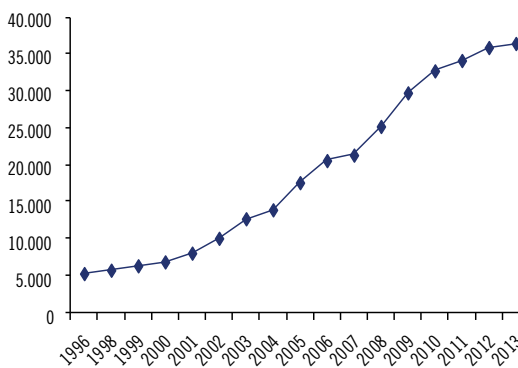
Corea



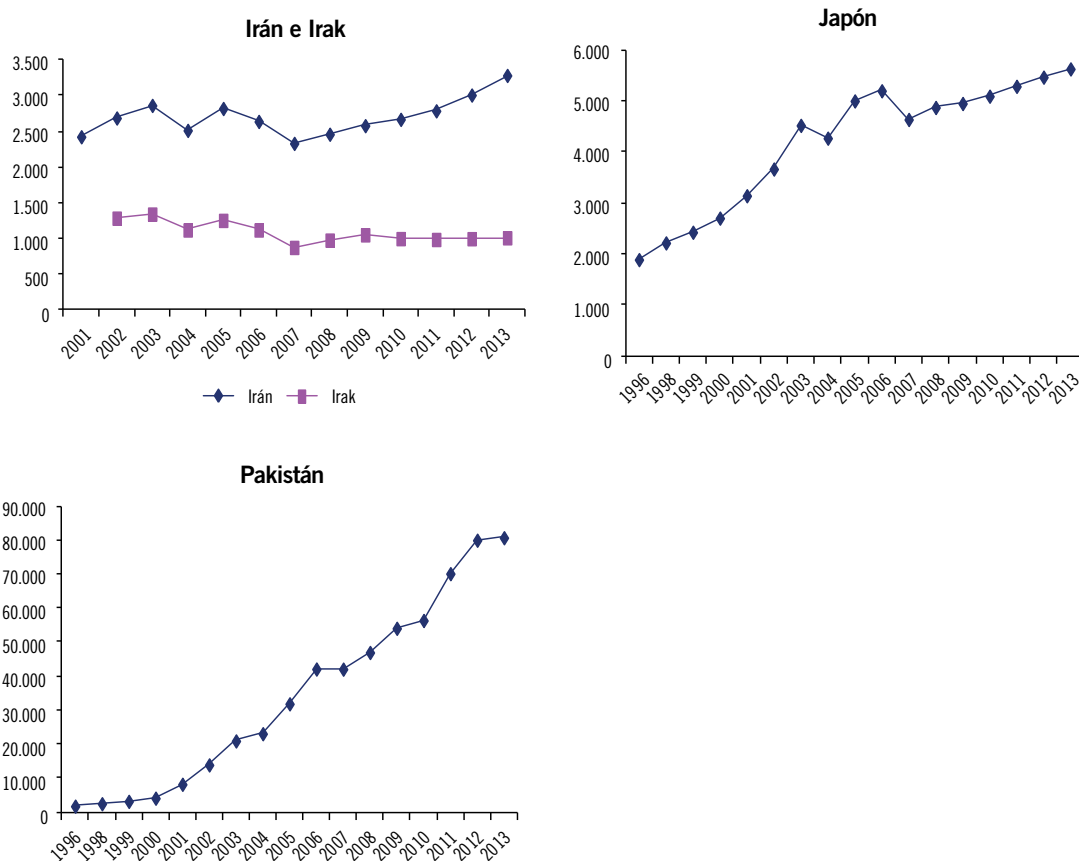
Filipinas



India



A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón (INE). Datos provisionales del 1/1/2013, actualizados a 22/4/2013.

Los gráficos 3 y 4 dan una muestra de la enorme heterogeneidad de la realidad de la inmigración en la España de la crisis. La tabla 1 puede mostrar un cambio de ciclo de la inmigración, tal y como se ha venido denominando estos años. Pero debería haber cierta prudencia a la hora de interpretar y valorar ese cambio, pues su significado no puede ser unívoco y la prisa y ciertos intereses pueden, fácilmente, dar lugar a equívocos.

En los países recogidos en el gráfico 3, son bien visibles las disminuciones correspondientes a algunos países de América Latina (Argentina, Bolivia, Perú, Paraguay, Ecuador, Chile, Colombia, Brasil, Uruguay). Sin embargo, como se ha indicado, es necesaria la prudencia en la valoración porque son, precisamente estos, los países en los que mayor facilidad y proporción de naturalizaciones puede haber. De hecho, el 76,11% de las naturalizaciones producidas durante 2012 corresponden a los nacionales de América Central y del Sur. Más en concreto, las personas procedentes de Colombia representan ya el 16,78% de todas las naturalizaciones del último año; las de Ecuador, el 20,56%; las de Perú, el 10,39%; las de Bolivia, el 6,42%; las de República Dominicana, el 5,22%; las de Argentina, el 4,51%...

Tabla 2. Comparación entre la variación en el Padrón y las naturalizaciones en España

	Var. Población empadronada 2013-2008	Naturalizaciones 2012-2008
Marruecos	134.318	56.591
América del Sur	-399.335	348.279
Argentina	-49.925	26.911
Bolivia	-70.084	20.451
Brasil	-25.428	8.124
Colombia	-63.220	95.130
Chile	-10.570	7.064
Ecuador	-165.495	150.185
Paraguay	15.211	3.404
Perú	-12.230	44.128
Uruguay	-15.263	8.668
Venezuela	-2.330	11.474

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón (INE). Datos provisionales del 1/1/2013, actualizados a 22/4/2013.

Como puede verse en la tabla 2, la pretendida disminución de población procedente de América del Sur, empadronada entre 2013 y 2008, no sería de casi 400.000 personas, sino tan sólo de 51.056 personas, con la correspondiente distribución por nacionalidades. Cuántas de estas personas se han ido o cuántas han sido dadas de baja automáticamente por no renovación es algo que no puede saberse.

Sólo tras obtener la nacionalidad española, puede parecer que un número importante de personas se plantea regresar a sus países de origen. Así parece confirmarlo el Padrón de Españoles residentes en el Extranjero. En el último año, las personas que han obtenido la nacionalidad española han sido 115.557; y los españoles que residen en el país donde nacieron han aumentado en 96.187. Si estas dos cifras estuvieran relacionadas, lo cual es sólo una hipótesis, eso supondría el 83,24% de las personas que han obtenido la nacionalidad española en el último año. Aunque sería lógico pensar que esto sea así, por las grandes rigideces de entrada y salida impuestas por la política española de inmigración, no es posible saber si esas dos cifras están relacionadas ni de qué modo.

Por otra parte, parece que el otro gran grupo que “disminuye” en el Padrón como “extranjero” es el correspondiente a las personas procedentes de la Unión Europea, cuyas naturalizaciones sólo suponen el 1,86% de las habidas durante 2012. En muchos de estos países, la disminución sólo es apreciable, aunque sea abrupta, en el último año y no antes (Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Reino Unido, Portugal, Polonia, Países Bajos, Luxemburgo, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Rumanía y Suiza). Incluso en algunos países africanos, esta disminución sólo se hace ligeramente visible en el transcurso de 2012 (Camerún, Gambia, Guinea, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Malí, y Mauritania). Pero las naturalizaciones de las personas procedentes de África, sin contar Marruecos, suponen el 3,62% del total del último año.

En cambio, los empadronamientos siguen aumentando en casi todos los países recogidos en el gráfico 4: Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Armenia, Georgia, Ucrania, Rusia, Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Marruecos, Nigeria, Senegal, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Estados Unidos, México, Bangladesh, China, Corea, Filipinas, India, Irán, Japón y Pakistán. Entre estos países, es muy significativo el aumento de población empadronada procedente de Marruecos, cuando este país es el tercero más importante en naturalizaciones, con un 13,99% en 2012, por detrás sólo de Ecuador y de Colombia. Y respecto de este último país se da la circunstancia de que aumentan los empadronamientos a la vez que hay un importante número de naturalizaciones, es decir, de personas que obtienen la nacionalidad española (tabla 2).

Por tanto, el cambio de ciclo ha de buscarse no tanto en el retorno a los países de origen, sino en una inmigración que ha venido para quedarse como nuevos ciudadanos y ciudadanas españolas. En este contexto, la integración no ha de dirigirse a “recién llegados”, sino a personas que ya llevan años en España, a sus familias y a sus hijos e hijas. Por ello, resulta clave apostar por la inclusión social, las

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

políticas de igualdad efectiva entre personas de nacionalidad española (cualquiera que sea su origen nacional, su adscripción étnica, cultural y religiosa). Las políticas de incorporación efectiva a la sociedad española, sin discriminación y en igualdad de condiciones, son condición de posibilidad de la cohesión social. Y, precisamente por la diversidad de orígenes y de las rigideces administrativas ya señaladas con anterioridad, todas esas políticas no deberían romper ni separar ni discriminar negativamente a los miembros no naturalizados españoles de la misma familia, o incluso a los miembros de una misma red de apoyo social (connacionales del país de procedencia, asociaciones, etc.). En este contexto, tiene cada vez menos sentido el control policial por caracteres étnicos visibles, que no hacen sino desmentir la voluntad política por la integración.

1.2 CONCLUSIONES

La disminución de los nacimientos en España, desde el comienzo de la crisis en 2008, ha sido constante y más que visible. Además, hasta este año último, la reducción en los nacimientos es acelerada: se han reducido más de un 10% en el último año, frente al 5,5% del primer año de la crisis. Este hecho agrava la más que precaria sostenibilidad demográfica de la sociedad española.

La situación económica, el empeoramiento de las condiciones laborales de las personas que trabajan, en términos de temporalidad y de ingresos, el aumento del paro y la creciente incertidumbre en términos de empleo, hacen pensar que la tendencia decreciente de los nacimientos continúe en los próximos años.

Por otra parte, la situación en Europa no es mejor ni muy distinta a la que se da en España, puesto que, por debajo del grupo de 40-44 años, se observa una caída muy significativa en cada grupo de edad. Ello ha hecho sido objeto de especial atención por parte de Eurostat, que ha calificado la situación de “baby recession”.

La cuestión clave es la relación que existe entre la reducción de nacimientos, la necesidad de que siga aumentando considerablemente la inmigración en Europa, la importancia de las políticas de inclusión e integración, la no discriminación y la cohesión social, todo ello con la sostenibilidad del “modelo europeo” de sociedad. No parece que la Unión Europea ni sus Estados miembros, como es el caso de España, se hayan hecho conscientes de la importancia de esta cuestión ni de la urgencia de unas respuestas adecuadas que no se queden en el corto plazo.

Aunque se viene hablando, desde hace unos años, de un “cambio de ciclo” de la inmigración en España, hay que ser cauto con el significado, el contenido real y la valoración que se hace de tal cambio. Con los datos de los que disponemos en este momento, se puede hablar de un “parón” de las entradas de personas migrantes; de una todavía ligera disminución, no generalizable a todos los países de procedencia, de los extranjeros empadronados en España; de un aumento considerable de las naturalizaciones (adquisición de la nacionalidad española); y, una vez conseguida ésta, una tendencia creciente a regresar al país de origen, tendencia que sólo puede establecerse como hipótesis, a falta de información fehaciente sobre dicha situación.

Finalmente, este cambio de ciclo, parece consistir, por tanto, en la permanencia de las personas inmigradas, ya como personas de nacionalidad española. Pero esta situación, lejos de disminuir la diversidad cultural, étnica y religiosa, la hace permanente y, en este sentido, “estructural”, en España. De ahí que las políticas de integración (previa inclusión social e incorporación real a la sociedad sin discriminación) ya no han de pensarse dirigidas a “recién llegados”, sino a personas que residen hace ya tiempo en España, a sus familias, a sus connacionales y a sus asociaciones.

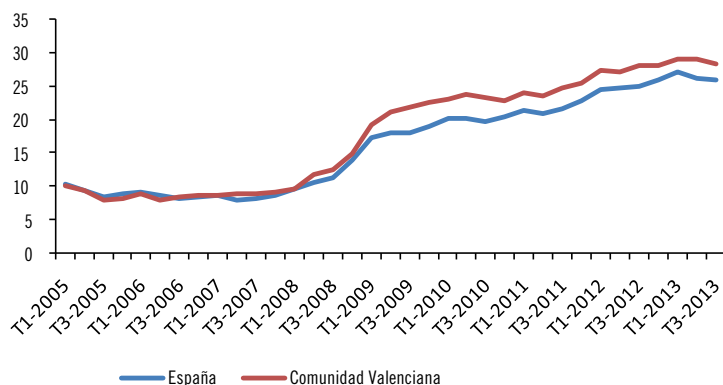
2 TRABAJO

2.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

Como viene siendo habitual, este apartado muestra la evolución del empleo en España y en la Comunitat Valenciana, a través del estudio de las afiliaciones a la Seguridad Social, de la población activa, ocupada y en paro, y de las tasas de paro en España y en la Comunitat Valenciana. En noviembre de 2013, se mantiene un cierto debate sobre la mejora o no de la situación en España, tras casi seis años de una muy dura crisis económica, que se ha traducido en niveles de desempleo que nunca se habían dado en España y que han alcanzado niveles superiores a los de países “rescatados” como Grecia y Portugal, poniendo a España a la cabeza de Europa en términos de desempleo.

Los datos del tercer trimestre de la EPA quizá se prestan a interpretaciones excesivamente optimistas. Como se puede observar (gráfico 5), las tasas de paro de España y la Comunitat Valenciana, aunque continúan en niveles máximos históricos, han descendido, desde el primer trimestre de 2013 al tercero de este mismo año, en 1,18 puntos (del 27,16% al 25,98%) y en 0,9 puntos (del 29,19% al 28,29%), respectivamente. Esto supone un descenso, en España, de 298.000 personas desempleadas. Sin embargo, se comprobará también que esta reducción del número de personas desempleadas “registradas” no se corresponde con un aumento equivalente del empleo. Por tanto, se trata, al menos en parte, de personas que dejan de buscar empleo y pasan a ser consideradas “inactivas”. La existencia y el mantenimiento de una tasa de desempleo mayor en la Comunitat Valenciana respecto a la nacional es evidente y constante desde el último trimestre de 2008, por lo que no necesita mayor explicación ni comentario.

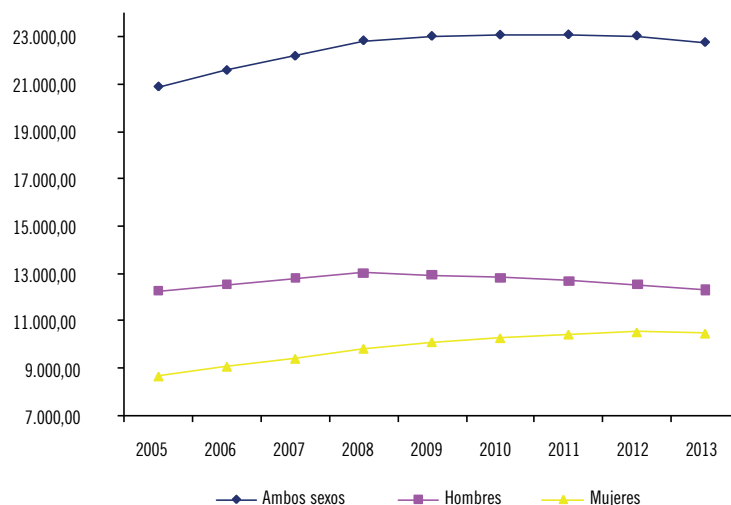
Gráfico 5. Evolución de las tasas de paro en España y la Comunitat Valenciana, 2005-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos trimestrales de la EPA. INE.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

Gráfico 6. Evolución de la población activa. Población total, 2005-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de las medias anuales de la EPA. INE. El dato de 2013 es la media de los tres primeros trimestres del año en curso.

Como se aprecia en el gráfico 6, la población activa total en España se ha reducido entre 2011 y 2013 en 328.300 personas (275.430 personas en el último año). Este hecho puede deberse a varias razones: el aumento de la población inactiva por desánimo al no encontrar trabajo, la vuelta al hogar de algunas mujeres para encargarse del cuidado de la familia incluso extensa, la salida de España de algunas personas... En todo caso, la tasa de actividad del conjunto de la población en el tercer trimestre de 2013 (el más positivo de los tres) es inferior a la de 2008 (59,59% y 59,80%, respectivamente). Dado que las series de datos elaborados a partir de la EPA llegan solo hasta 2012, es necesario acudir a los informes trimestrales de 2013 y calcular los valores medios para poder comparar ese dato con los de años anteriores.

Solo entre la población española de 16 y más años se percibe un aumento de población activa en los tres primeros trimestres de 2013 de 11.500 personas, pasando de 19.516.300 a 19.527.800 personas. Un aumento mínimo, según corresponde con unos tiempos bien difíciles para tantas personas y familias.

En los tres primeros meses de 2013, la población activa de 16 y más años de edad baja de 22.837.400 a 22.728.000 personas. Entre los hombres de 16 años y más, la población activa desciende de 12.341.900 a 12.307.900 personas. Entre las mujeres de 16 y más años, la población activa disminuye de 10.495.600 a 10.420.100 personas. Entre la población extranjera de 16 y más años, la población activa pasa de 3.321.200 a 3.200.200 personas. En la Comunitat Valenciana, la población activa pasa de 2.492.100 personas en el primer trimestre de 2013, a 2.479.100 en el tercero.

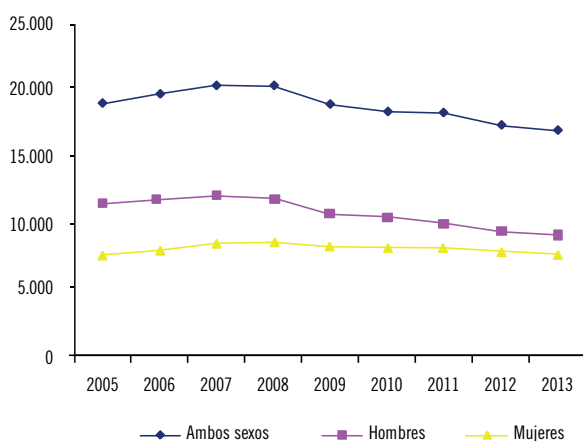
Además, de las personas que estaban ocupadas –que tenían trabajo– en el trimestre anterior, pasan a estar inactivas un 2,73% en el primer trimestre de 2013; un 2,43% en el segundo trimestre; y un 3,17% en el tercer trimestre. Paralelamente, entre las personas que estaban en paro en el trimestre anterior, pasan a estar inactivas un 4,56% en el primer trimestre; un 5,08% en el segundo; y un 5,12% en el tercero. Y entre las personas que estaban inactivas en el trimestre anterior, pasan a estar en el paro un 14,64% en el primer trimestre; un 14,81% en el segundo; y un 16,86% en el tercero.

Los datos de ocupación por sexos no son mucho mejores. Entre los hombres que estaban ocupados en el trimestre anterior, pasan a estar inactivos un 2,84% en el primer trimestre; un 2,69% en el segundo; y un 3,06% en el tercero. Entre las mujeres que estaban ocupadas en el trimestre anterior, pasan a estar inactivas un 2,65% en el primer trimestre de 2013; un 2,25% en el segundo; y un 3,24% en el tercero. Entre los hombres que estaban en paro en el trimestre anterior, pasan a estar inactivos un 4,52% en el primer trimestre; un 4,98% en el segundo; y un 4,47% en el tercero. Y entre las mujeres que estaban en paro en el trimestre anterior, pasan a estar inactivas un 4,58% en el primer trimestre; un 5,14% en el segundo, y un 5,55% en el tercero.

Primer dato, el de la población activa, que no es tranquilizador ni muestra recuperación alguna, puesto que menos población activa puede responder a un aumento en el número de personas dependientes y a un descenso del número de personas que creen posible encontrar un empleo.

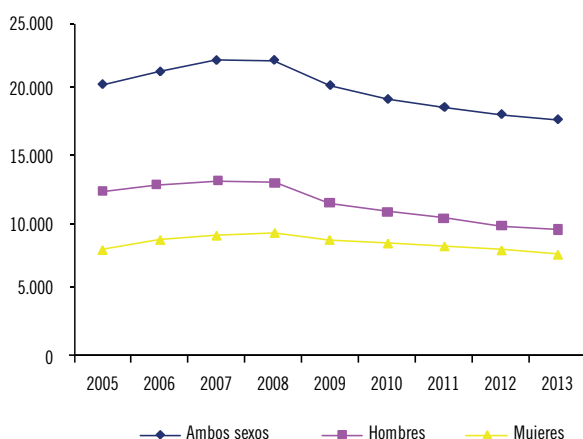
Respecto a la población ocupada en España y en la Comunitat Valenciana (gráficos 7 y 8), la ocupación disminuye, tanto en el conjunto del Estado como en la Comunitat Valenciana, para la población total, para los hombres y para las mujeres. En este sentido, mientras no se muestre un aumento de la ocupación, la disminución en el ritmo de destrucción de puestos de trabajo no es necesariamente una buena noticia porque cada vez quedan menos empleos “prescindibles” para el “normal funcionamiento” de la sociedad. Por tanto, se debería pensar, más bien, que la destrucción de empleo será cada vez menor cuanto más cerca se esté de dicho número mínimo de empleos necesarios para el sostenimiento de la sociedad y del modelo de sociedad.

Gráfico 7. Población total ocupada en España, 2005-2013. Miles de personas



Fuente: Elaboración propia a partir de las medias anuales de la EPA. INE. El dato de 2013 es la media de los tres primeros trimestres del año en curso.

Gráfico 8. Población total ocupada en la Comunitat Valenciana, 2005-2013. Miles de personas



Fuente: Elaboración propia a partir de las medias anuales de la EPA. INE. El dato de 2013 es la media de los tres primeros trimestres del año en curso.

En 2013, con los datos disponibles hasta el tercer trimestre del año en curso, se encuentran los niveles más bajos de ocupación entre las mujeres a nivel nacional desde 2005. En la Comunitat Valenciana sería preciso retroceder aún más atrás en el tiempo. Para el conjunto de la población y para los hombres, habría que remontarse, tanto en España como en la Comunitat Valenciana, hasta 2001-2002 para encontrar un nivel de ocupación tan bajo como el de 2013. Por eso no es exagerado decir que, en términos de ocupación, en los últimos seis años, tanto España como la Comunitat Valenciana han retrocedido más de una década. Desde 2008 hasta 2013, las personas ocupadas en España han

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

disminuido a razón de más de 477.000 personas al año, lo que supone un -2,91% anual. En cambio, en la Comunitat Valenciana, las personas ocupadas han descendido a razón de más de 177.000 (lo que supone un 37,2% de la reducción anual nacional), y con un ritmo de disminución de la población activa (un 6,95% de media anual) que más que duplica al del conjunto del Estado.

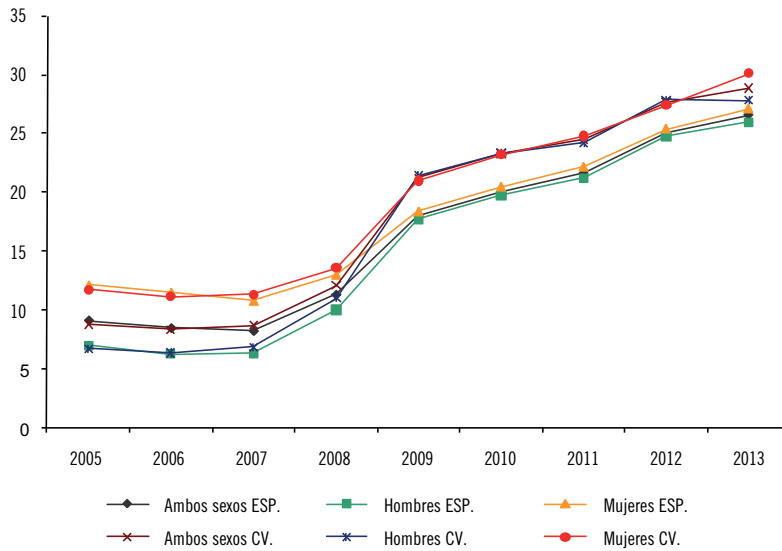
Desde los datos disponibles en los informes trimestrales de la EPA correspondientes a 2013, se aprecia, además de la volatilidad de los empleos creados en el segundo trimestre del año (el empleo estacional), que la ocupación en el tercer trimestre ha descendido en la población total de 30 a 34 años y de 35 a 39 años. Igual que entre las mujeres de 30 a 34 años, de 35 a 39 años y de 50 a 54 años. Y también en el sector agrícola, industrial y de la construcción: solo el sector servicios ha visto aumentar el número de personas ocupadas.

Además, el número de trabajadores asalariados con contrato indefinido ha seguido bajando en 2013 en casi 200.000 personas entre el primer y el tercer trimestre. Paralelamente, el número de trabajadores por cuenta propia ha aumentado en más de 50.000 personas; y el número de trabajadores por cuenta ajena con contrato temporal ha aumentado, en este mismo período, en más de 330.000 personas. A su vez, el número de personas ocupadas en el sector público ha caído en unas 15.000 en los tres primeros trimestres del año. Las personas ocupadas a tiempo completo han aumentado en más de 260.000 personas y las ocupadas a tiempo parcial han disminuido en unas 75.000 personas. Por tanto, puede decirse que el aumento de la ocupación, aunque se ha producido en puestos de trabajo a tiempo completo, se ha generado mayoritariamente a través de un proceso en el que los puestos de trabajo estables están siendo sustituidos por puestos de trabajo temporales y, por tanto, inseguros y precarios para las personas y las familias.

Al observar la evolución de la tasa de paro, la recuperación no es tan evidente. No, al menos, hasta el tercer trimestre de 2013 (gráfico 9). Como se puede observar, todas las tasas de paro continúan aumentando, aun incluyendo los datos del tercer trimestre de este año. Solo disminuye tres centésimas porcentuales la tasa de paro de los hombres de la Comunitat Valenciana. En el caso de la población española (gráfico 10), la tasa de paro continúa aumentando en 2013. Teniendo en cuenta que la tasa de paro de la población española es menor que la de la población extranjera (casi 13 puntos porcentuales en 2013), tanto la procedente de la Unión Europea como la procedente de terceros países (gráfico 11), la evolución más que previsible de las demás tasas de paro seguirá siendo al alza durante el año en curso.

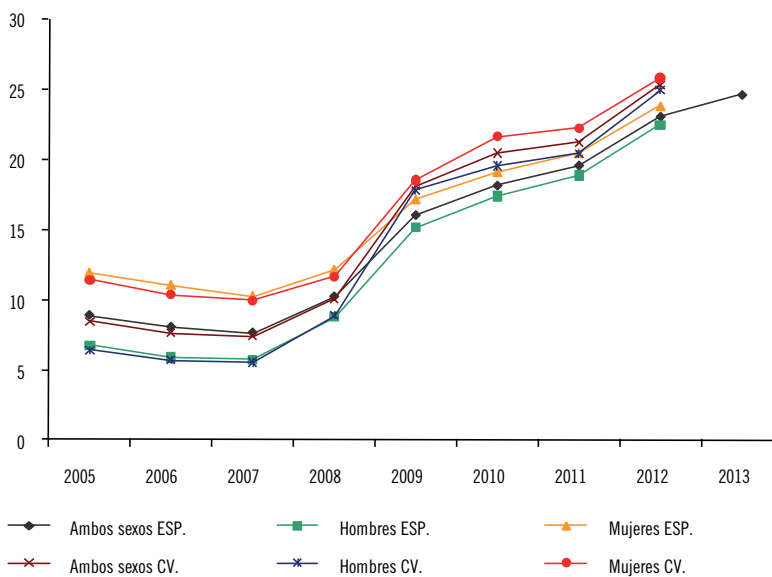
Además, de observar los datos de hogares en los tres trimestres de 2013, puede comprobarse que el número de hogares con al menos una persona activa ha disminuido en 75.100 hogares en lo que va de año. Lo que se corresponde con un aumento en el número de hogares con todos sus miembros inactivos de 75.600 hogares. Y, aunque el número de hogares en el que todos sus miembros están en paro ha disminuido en 98.400 hogares, ya se vio más arriba que la disminución del paro no se debe solo a un posible aumento de la ocupación en algún grupo, sino también al aumento de la inactividad.

Gráfico 9. Tasas de paro en España y la Comunitat Valenciana. Población total, 2005-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de las medias anuales de la EPA (INE) hasta 2012. Los valores de 2013 son la media de los tres primeros trimestres.

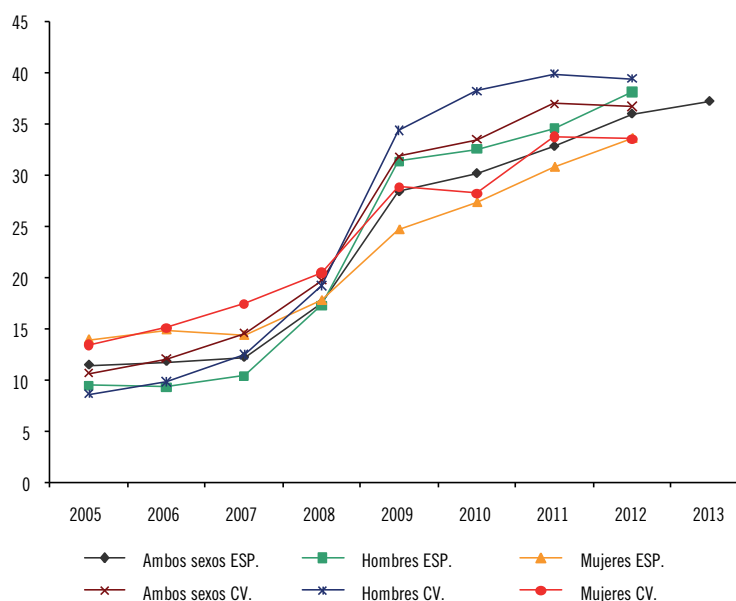
Gráfico 10. Tasas de paro en España y la Comunitat Valenciana. Población española, 2005-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de las medias anuales de la EPA (INE) hasta 2012. Los valores de 2013 son la media de los tres primeros trimestres.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

Gráfico 11. Tasas de paro en España y la Comunitat Valenciana. Población extranjera, 2005-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de las medias anuales de la EPA (INE) hasta 2012. Los valores de 2013 son la media de los tres primeros trimestres.

Por tanto, sigue sin poder apoyarse la pretendida recuperación en los datos de un solo trimestre. Porque, además, eso supondría que el cuarto trimestre continuaría en la misma línea de disminución del desempleo. Cosa que está pendiente de comprobación; históricamente no suele suceder, y los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social ya disponibles no permiten presuponerlo.

En efecto, en el mes de octubre el paro registrado en el Ministerio aumenta en 87.028 personas. El paro solo disminuyó ligeramente en la construcción. En los servicios, en la agricultura, en el grupo de demandantes de empleo “sin trabajo anterior” y en la industria, ha aumentado el desempleo en octubre respecto al mes anterior³. Es cierto que la afiliación a la Seguridad Social aumentó en 54.927 personas. Sin embargo, mientras la contratación temporal aumentó un 12,8% en este mes, los contratos indefinidos disminuyeron un 8,6%, lo que deja a estos últimos en el nivel más bajo desde 2007. Además, es preciso tener en cuenta que el aumento de la afiliación corresponde a la media del mes, mientras que el paro registrado por el Ministerio se refiere a la situación en el último día del mes. Fijando la atención en la afiliación a la Seguridad Social el último día del mes, debería hablarse de una caída en la afiliación –y no un aumento– de 38.725 personas en el mes de octubre⁴. Lo que demuestra, por otra parte, que los datos de disminución del paro en el tercer trimestre presentados recientemente tienen que ver con el aumento de la inactividad y no tanto con el aumento del empleo, pues la afiliación a la Seguridad Social sigue cayendo en el mes de octubre. De hecho, las previsiones internacionales prevén que no se den aumentos significativos en el empleo en España durante los próximos cinco años y que en 2014 el paro siga aumentando en España⁵.

Paradójicamente, se recorta la prestación por desempleo para los nuevos parados “para animar la búsqueda activa de trabajo” de los nuevos perceptores del paro. Además, las personas que no hayan trabajado previamente no tendrán acceso a la Renta Activa de Inserción y, según se ha anunciado, “se suprimirán muchas bonificaciones a la contratación”⁶. De esta forma, en el mes de septiembre, los gastos en ayudas por desempleo caen un 9,5%: “más parados, pero menos prestaciones”. En octubre, los parados que recibían alguna prestación disminuyeron un 4,1%. Esto significa que el 43,4% de las personas en paro no recibe ninguna prestación ni ayuda por desempleo. Y el gasto medio mensual por beneficiario ha disminuido un 6% (unos 54,70€ al mes)⁷.

Sin embargo, los anteriores son datos de empleo registrados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Ateniéndose a los datos de desempleo de la EPA, según un informe de Comisiones Obreras, las personas desempleadas que no reciben ayudas por desempleo ascienden a un 65,7%. Y la cifra de mujeres desempleadas que no recibe prestación ni ayuda alguna por desempleo asciende a un 71%⁸.

³ ABC (2013, 5 de noviembre). El paro sube en octubre 87.028 personas, pero baja en tasa interanual por primera vez desde 2007. ABC. Disponible online el 11/11/2013 en: <http://www.abc.es/economia/20131105/abci-desempleo-octubre-2013-201311050834.html>.

⁴ Gómez, M.V. (2013, noviembre). La contratación temporal reanima la afiliación a la Seguridad Social. *El País*. Disponible online el 11/11/2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2013/11/05/empleo/1383647282_122907.html

⁵ Mars, A. (2013, 8 de octubre). El FMI da un leve respiro a España. *El País*. Disponible online el 11/11/2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2013/10/08/actualidad/1381230811_998105.html

⁶ Europa Press (2013, 8 de mayo). Se recorta la prestación para los nuevos parados. ABC. Disponible online el 11/11/2013 en: <http://www.abc.es/20120711/espana/rc-recorta-prestacion-para-nuevos-201207111106.html>

⁷ Alcey, S. (2013, 6 de noviembre). Cuatro de cada diez parados ya no cobran ninguna prestación. ABC. Disponible online el 11/11/2013 en: <http://www.abc.es/economia/20131106/abci-prestaciones-desempleo-paro-201311052011.html>

⁸ EFE (2013, 20 de agosto). El 71% de las mujeres en paro no cobra prestación. ABC. Disponible online el 11/11/2013 en la página: <http://www.abc.es/economia/20130820/abci-mujeres-paro-prestacion-201308201704.html>

Todo ello, unido a una caída de los salarios del 5%, hace que la renta de los hogares se encuentre en su nivel más bajo de los últimos seis años. Consiguientemente, el consumo de los hogares se reduce en un 2%⁹. De esta forma, la disminución del consumo interno tira a la baja las ventas y, con ellas, la producción y el empleo. Por lo que, en el momento de cerrar esta publicación, las expectativas no son halagüeñas y la realidad no sustentaría determinadas afirmaciones acerca del final de la crisis y la mejora de la situación en España.

La situación que se presenta por delante, y a la que deberían responder las políticas públicas, es la de un desempleo todavía creciente, y que persistirá en los próximos años, en un escenario de disminución de los ingresos por trabajo y de inestabilidad creciente en el empleo, con la consecuencia de un mayor empobrecimiento de las personas, las familias y la sociedad, y con efectos no solo en la generación actual, sino a muy largo plazo y en generaciones futuras.

2.2 CONCLUSIONES

La realidad contrastada con los datos disponibles no permite afirmar sin más, el final de la crisis y, mucho menos, de los efectos que esta ha tenido y seguirá teniendo durante muchos años. La situación de muy grave desempleo, que no ha mejorado, junto con las políticas de austeridad y los recortes en protección social que se derivan de ellas, aumentan la pobreza y lesionan los derechos humanos fundamentales.

La disminución en el empleo que se ha producido en los tres primeros trimestres de 2013 no se corresponde con un aumento del empleo, sino con el desánimo de muchas personas, con un aumento de la inactividad y, por tanto, de la dependencia de estas personas, respecto de algún o de otro sustentador principal.

De hecho, la caída en la población ocupada es más que visible y no muestra ningún signo de recuperación ni ningún cambio de tendencia. Incluso una hipotética, que todavía no real, disminución en el ritmo de destrucción de empleo no necesariamente es, sin más, una buena noticia, porque puede reflejar que, en la sociedad española, quedan cada vez menos empleos “prescindibles” para su normal funcionamiento y, por tanto, se correspondería más con un cierto “límite de precarización laboral y vital” y no con ese anunciado cambio de tendencia. La cuestión se convertiría, así, en si ese límite es meramente productivo-económico o si la sociedad española se está acercando a un límite social de resistencia y de pasividad.

Sea como fuere, el aumento de la precarización laboral y vital de los trabajadores, tanto en términos de temporalidad del empleo como de disminución de ingresos por trabajo, y del empobrecimiento de las personas y las familias en España no solo son evidentes, sino que configuran un escenario en el que sus condiciones de vida, y por tanto, las de las siguientes generaciones, sigan empeorando, incluso al contar con un crecimiento económico, todavía hipotético y previsiblemente insuficiente, en términos de creación de empleo, en los próximos años.

⁹ Romero, A. (2013, 2 de octubre). El recorte de los salarios hunde la renta de las familias a mínimos de toda la crisis. *El País*. Disponible online el 11/11/2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2013/10/02/actualidad/1380702862_935345.html

3 EDUCACIÓN

3.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

En el curso 2012/2013 se han matriculado un total de 8.006.376 alumnos en todos los niveles de enseñanzas no universitarias en España, un 1% más que el curso anterior. El alumnado extranjero, en cambio, muestra una caída del 3,3% respecto al curso 2011/2012, siendo 755.156 los alumnos matriculados en 2012/2013 (tabla 3).

Por niveles de enseñanza, el aumento más significativo del alumnado total se produce, por este orden, en los Ciclos Formativos de nivel Superior y Medio (8,7% y 6,8%, respectivamente). En otro orden de importancia, aumenta el alumnado de Educación Especial (2,2%), Primaria (1,1%) y ESO (0,8%). Sin embargo, en Educación Infantil se observa un ligero descenso (cercano al 1%).

El alumnado extranjero muestra un aumento en los Ciclos Formativos de nivel Medio (4,9%), Educación Infantil (3,4%), Educación Especial (2,2%) y Bachillerato (1,7%). No obstante, porcentualmente son mayores los descensos, observados en Educación Primaria (-6,3%), ESO (-5,3%), PCPI (-3,2%) y Ciclos de grado Superior (-0,8%).

Tabla 3. Variación del alumnado total y extranjero por tipos de enseñanza a nivel nacional. Enseñanzas no universitarias. Cursos 2012/2013 y 2011/2012.

Enseñanzas	Alumnado total		Variación	
	2012-13	2011-12	absoluta	porcentual
TODAS LAS ENSEÑANZAS	8.006.376	7.923.293	83.083	1,0%
E. Infantil	1.900.173	1.917.236	-17.063	-0,9%
E. Primaria	2.827.480	2.797.804	29.676	1,1%
Educación Especial	32.918	32.233	685	2,1%
ESO	1.806.058	1.792.548	13.510	0,8%
Bachillerato	635.100	628.753	6.347	1,0%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	333.333	312.016	15.211	6,8%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	329.559	303.063	20.137	8,7%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	84.297	84.217	80	0,1%

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos definitivos (junio de 2013).

Al analizar la variación del alumnado matriculado en una década (tabla 4), puede observarse cómo el alumnado total ha aumentado un 16%, mientras que el alumnado extranjero se ha incrementado en un 87,8%.

Los aumentos porcentuales más significativos en el alumnado total se producen, por este orden, en PCPI (83,7%), Ciclos Formativos de grado Medio (44,5%), Educación Infantil (40,4%) y Ciclos Formativos de grado Superior (39,2%). Educación Primaria y Especial aumentan en porcentajes mucho más bajos (14% y 18,4%, respectivamente). Finalmente, ESO y Bachillerato disminuyen en un 3,5% y 3,4%, respectivamente.

Aunque en todos los niveles de enseñanza del alumnado extranjero se producen aumentos significativos, el mayor crecimiento relativo se produce en PCPI, multiplicándose casi por seis el alumnado respecto de 2003/2004 (lo que implica un crecimiento del 442%). Seguidamente destaca el crecimiento de los Ciclos Formativos en ambos niveles (334%), Bachillerato (205%) y Educación Especial (204%). ESO, Educación Infantil, y Educación Primaria también muestran un crecimiento importante aunque menor que los niveles anteriores (90%, 89% y 46%, respectivamente).

Alumnado extranjero

Enseñanzas	2012-13	2011-12	Variación	
			absoluta	porcentual
TODAS LAS ENSEÑANZAS	755.156	781.236	-26.080	-3,3%
E. Infantil	149.314	144.369	4.945	3,4%
E. Primaria	255.023	272.305	-17.282	-6,3%
Educación Especial	4.041	3.955	86	2,2%
ESO	203.955	215.386	-11.431	-5,3%
Bachillerato	47.258	46.448	810	1,7%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	31.695	30.215	1.480	4,9%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	18.405	18.545	-140	-0,8%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	17.025	17.589	-564	-3,2%

Si se observan las variaciones en números absolutos del alumnado extranjero (353.040), estos contribuyen en un 32% al aumento del alumnado total en esta década. El mayor número de alumnos extranjeros matriculados en dicho periodo se observa en ESO (96.442), compensando en gran medida el descenso de alumnado total (-65.372). Lo mismo sucede en Bachillerato, donde los 31.738 alumnos extranjeros amortiguan el descenso general de alumnado (-22.300). En Educación Primaria los alumnos extranjeros matriculados suponen un 23% del crecimiento total en ese nivel; en Educación Infantil, un 13%; en Educación Especial, un 53%; en Ciclos Formativos, un 37%; y en PCPI, un 36%.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la
población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)Tabla 4. Variación del alumnado total por tipos de enseñanza en una década a nivel nacional.
Enseñanzas no universitarias. Cursos 2012/2013 y 2003/2004.

Enseñanzas	Alumnado total			
	2012-13	2011-12	Variación	
			absoluta	porcentual
TODAS LAS ENSEÑANZAS	8.006.376	6.903.063	1.103.313	16,0%
E. Infantil	1.900.173	1.353.460	546.713	40,4%
E. Primaria	2.827.480	2.479.631	347.849	14,0%
Educación Especial	32.918	27.799	5.119	18,4%
ESO	1.806.058	1.871.430	-65.372	-3,5%
Bachillerato	635.100	657.400	-22.300	-3,4%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	333.333	230.688	102.645	44,5%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	329.559	236.756	92.803	39,2%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	84.297	45.899	38.398	83,7%

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013) y datos definitivos de 2003/2004.

Analizando la variación anual del alumnado matriculado en centros públicos y privados (tabla 5), merece atención el incremento del 3,5% y 6,2% del alumnado total en Ciclos formativos de grado Medio y Superior de centros privados. Asimismo, aunque en porcentajes menores, destaca el 1,4% y el 1% de aumento de alumnado matriculado en Educación Infantil y Primaria en centros privados.

Respecto al alumnado extranjero, sin embargo, se observa una disminución en los centros privados muy por encima del porcentaje que correspondería. Dado que el alumnado extranjero matriculado en 2012/2013 es un 3,3% menos que el curso anterior, el porcentaje medio de disminución en los centros debería ser este mismo. Sin embargo, en los centros privados la disminución es más del doble, un 7,3%. Especialmente llamativo es el descenso del 11,4% en alumnos matriculados en Bachillerato, el 10,3% en el alumnado de Educación Primaria, el 8,1% de alumnado de ESO o el 3,4% de Educación Infantil.

Tabla 5. Variación de alumnado total y alumnado extranjero en centros públicos y privados

Enseñanzas	Alumnado total			
	2012-13	2011-12	Variación	
			absoluta	porcentual
CENTROS PÚBLICOS				
TODAS LAS ENSEÑANZAS	5.470.312	5.394.203	76.109	1,4%
E. Infantil	1.237.979	1.245.329	-661	-0,6%
E. Primaria	1.910.026	1.888.928	21.098	1,1%
Educación Especial	18.773	17.986	787	4,4%
ESO	1.191.340	1.179.569	11.771	1,0%
Bachillerato	528.792	520.400	8.392	1,6%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	256.871	238.109	18.762	7,9%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	260.702	238.218	22.484	9,4%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	65.829	65.664	165	0,3%
CENTROS PRIVADOS				
TODAS LAS ENSEÑANZAS	2.536.064	2.529.090	6.974	0,3%
E. Infantil	662.194	671.907	-8.579	-1,4%
E. Primaria	917.454	908.876	8.578	0,9%
Educación Especial	14.145	14.247	-102	-0,7%
ESO	614.718	612.979	1.739	0,3%
Bachillerato	163.766	163.776	-10	0,0%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	76.462	73.907	2.555	3,5%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	68.857	64.845	4.012	6,2%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	18.468	18.553	-85	-0,5%

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013) y datos definitivos de 2011/2012.

Alumnado extranjero

Enseñanzas	2012-13	2003-04	Variación	
			absoluta	porcentual
TODAS LAS ENSEÑANZAS	755.156	402.116	353.040	87,8%
E. Infantil	149.314	78.986	70.328	89,0%
E. Primaria	255.023	174.722	80.301	46,0%
Educación Especial	4.041	1.331	2.710	203,6%
ESO	203.955	107.533	96.422	89,7%
Bachillerato	47.258	15.520	31.738	204,5%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio y Superior	50.100	11.540	38.560	334,1%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	17.025	3.142	13.883	441,9%

Además de la acentuación de las diferencias en la presencia de alumnado extranjero en centros públicos versus privados, estos datos pueden ser muestra del modo en que la capacidad adquisitiva puede estar afectando a las familias de origen inmigrado a la hora de elegir un centro de referencia para sus hijas e hijos.

Alumnado extranjero

Enseñanzas	2012-13	2011-12	Variación	
			absoluta	porcentual
Centros Públicos				
TODAS LAS ENSEÑANZAS	628.034	644.137	-16.103	-2,5%
E. Infantil	125.924	120.153	5.771	4,8%
E. Primaria	215.817	228.604	-12.787	-5,6%
Educación Especial	2.775	2.699	76	2,8%
ESO	161.979	169.694	-7.715	-4,5%
Bachillerato	40.986	39.366	1.620	4,1%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	25.203	23.585	1.618	6,9%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	14.736	14.855	-119	-0,8%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	12.797	13.348	-551	-4,1%
Centros Privados				
TODAS LAS ENSEÑANZAS	127.122	137.099	-9.977	-7,3%
E. Infantil	23.390	24.216	-826	-3,4%
E. Primaria	39.206	43.701	-4.495	-10,3%
Educación Especial	1.266	1.256	10	0,8%
ESO	41.976	45.692	-3.716	-8,1%
Bachillerato	6.272	7.082	-810	-11,4%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	6.492	6.630	-138	-2,1%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	3.669	3.690	-21	-0,6%
Programas de Cualificación Profesional Inicial	4.228	4.241	-13	-0,3%

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

La continuación en el análisis del alumnado extranjero por niveles educativos a lo largo de la década (2003/2013) arroja algunas luces:

Como en parte ya se pudo observar en el Informe anterior, la tendencia creciente del alumnado extranjero que se percibe desde 2003/2004 comienza a ralentizarse en el curso 2009/2010, y se mantiene la tendencia creciente hasta el curso 2011/2012, momento en que se inicia un estancamiento. Los nuevos datos del curso 2012/2013 revelan el inicio de una tendencia decreciente en el número de alumnado extranjero (gráfico 12). En la Comunitat Valenciana, si bien el crecimiento progresivo del alumnado extranjero es más pronunciado que en el conjunto del Estado, también lo es el descenso que se produce desde el curso 2009/2010, generándose una tendencia decreciente desde ese momento hasta la actualidad (gráfico 13).

En Educación Infantil se muestra una tendencia creciente desde el curso 2003/2004 que se ha mantenido hasta la actualidad en el caso nacional, aunque la velocidad de dicho crecimiento ha disminuido en los últimos años. En la Comunitat Valenciana, en cambio, esta tendencia creciente ha tenido un ritmo más irregular, con mayor velocidad en el crecimiento durante los primeros cursos, una ralentización de dicho crecimiento hasta el curso 2008/2009 y, seguidamente, un periodo de estancamiento hasta 2010/2011. Desde ese momento hasta la actualidad el crecimiento vuelve a reactivarse observándose, de nuevo, una tendencia creciente de alumnado extranjero que se ralentiza en el último curso registrado.

En Educación Primaria, sin embargo, se observa una evolución distinta: la tendencia creciente se mantiene hasta el curso 2009/2010 y desde ese momento se invierte, observándose una disminución progresiva de alumnado extranjero. En la Comunitat Valenciana se observa esta misma tendencia, aunque el descenso de alumnado extranjero es mucho más pronunciado en este caso.

Educación Especial muestra a nivel nacional un crecimiento progresivo, con etapas de mayor de crecimiento a partir del curso 2008/2009, y con una nueva ralentización de dicho crecimiento a partir del curso 2010/2011. En la Comunitat Valenciana, se observa una tendencia creciente desde el curso 2008/2009 (cuando se inicia el registro de los datos disponibles) hasta el curso siguiente, momento en que se estanca el número de alumnado. Sin embargo, en el último curso (2012/2013) se reactiva de nuevo el crecimiento.

En ESO se observa una evolución similar a lo que sucede en Educación Primaria: una tendencia creciente hasta el curso 2008/2009, una ralentización del crecimiento y una inversión decreciente. No obstante, esta evolución parece, en el caso de España, más suave que la que se observa en Educación Primaria; no así en el caso de la Comunitat Valenciana, donde la inversión de la tendencia creciente-decreciente es mucho más pronunciada que a nivel nacional.

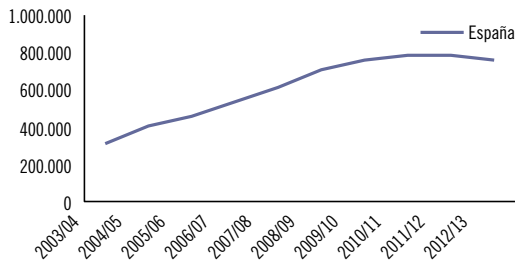
En Bachillerato se observa también una tendencia creciente y mantenida, si bien la velocidad de dicho crecimiento va modificándose. El curso 2010/2011 es el momento en que se registra un mayor crecimiento respecto al año anterior, aunque a partir de ese momento se observa una ralentización más pronunciada. En la Comunitat Valenciana, sin embargo, es en el último curso donde se observa más claramente dicha ralentización.

Respecto a la Formación Profesional, la tendencia general también es creciente, a excepción del curso 2010/2011, momento en que sucede lo contrario que en Bachillerato: se da una disminución importante de alumnado, que luego se recupera con un importante incremento en el curso 2011/2012 para volver a ralentizarse en el último curso. En la Comunitat Valenciana, en cambio, la tendencia es progresivamente creciente hasta el curso 2012/2013, momento en que se observa una disminución. Especialmente relevante es el crecimiento observado desde el curso 2008/2009 hasta el 2011/2012.

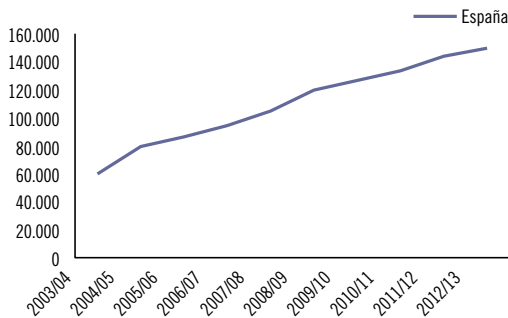
Finalmente, los PCPI muestran también una tendencia creciente muy significativa, especialmente durante el curso 2010/2011. A partir de ese momento el crecimiento se ralentiza bastante, aunque la tendencia creciente se mantiene. En la Comunitat Valenciana dicho crecimiento es continuo y especialmente significativo desde el curso 2009/2010.

Gráfico 12. Evolución del alumnado extranjero matriculado en la década 2003/2013 a nivel nacional

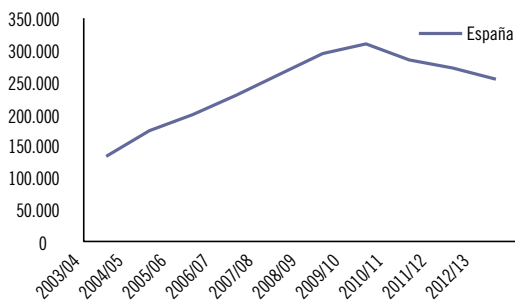
Alumnado extranjero en todas las enseñanzas



Alumnado extranjero en Educación Infantil



Alumnado extranjero en Educación Primaria



Alumnado extranjero en Educación Especial

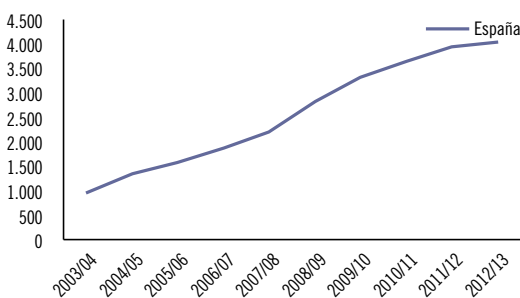
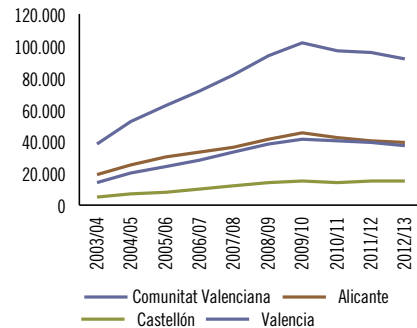
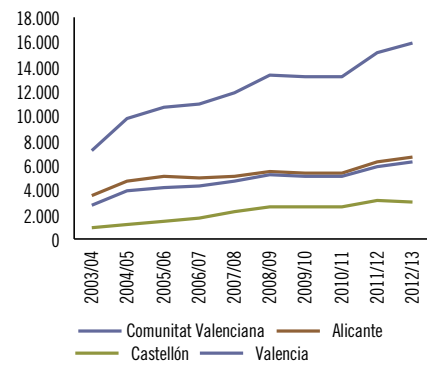


Gráfico 13. Evolución del alumnado extranjero matriculado en la década 2003/2013 en la Comunitat Valenciana

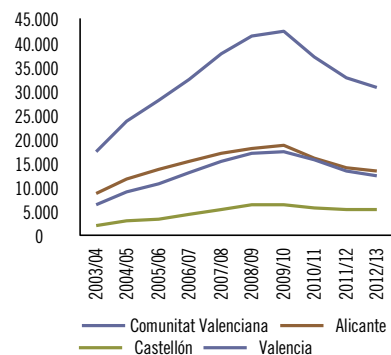
Alumnado extranjero en todas las enseñanzas



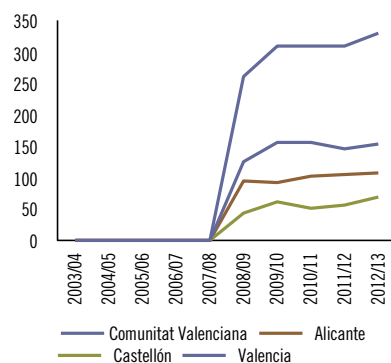
Alumnado extranjero en Educación Infantil



Alumnado extranjero en Educación Primaria



Alumnado extranjero en Educación Especial



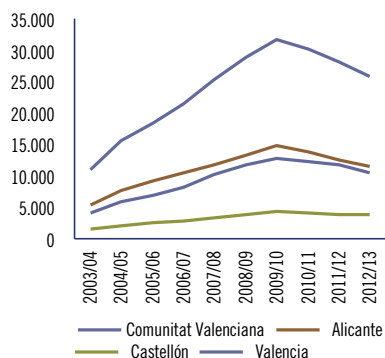
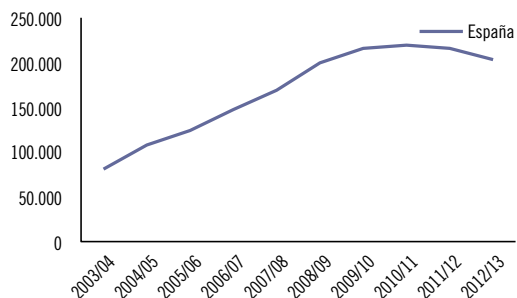
A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

Gráfico 12. Evolución del alumnado extranjero matriculado en la década 2003/2013 a nivel nacional (cont.)

Gráfico 13. Evolución del alumnado extranjero matriculado en la década 2003/2013 en la Comunitat Valenciana (cont.)

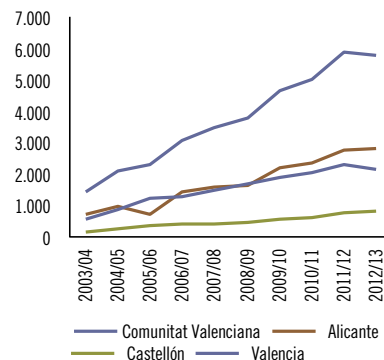
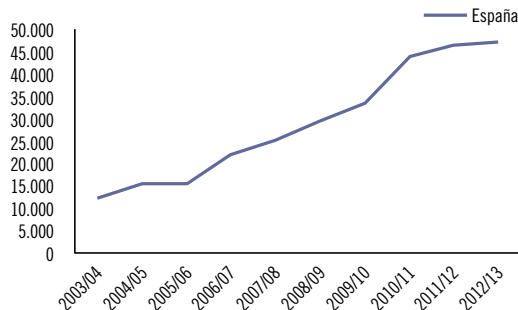
Educación Secundaria Obligatoria

Educación Secundaria Obligatoria



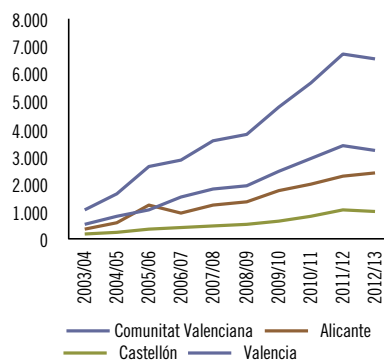
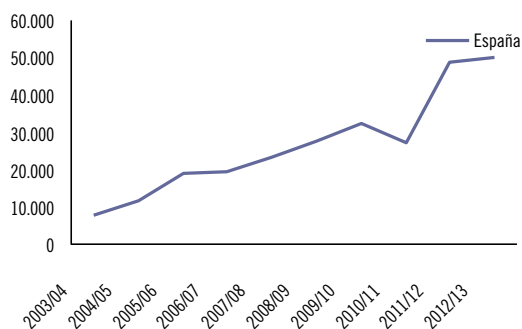
Bachillerato

Bachillerato



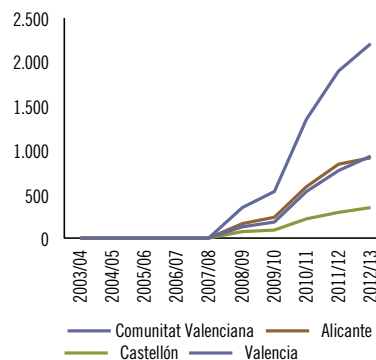
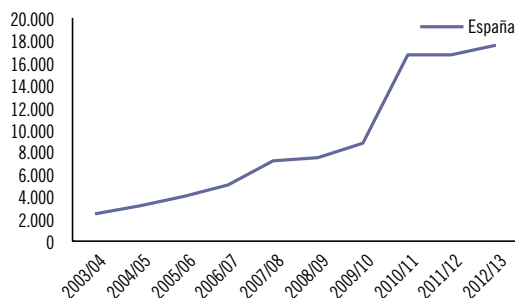
Formación Profesional

Formación Profesional



Programas de Garantía Social / PCPI

Programas de Garantía Social / PCPI



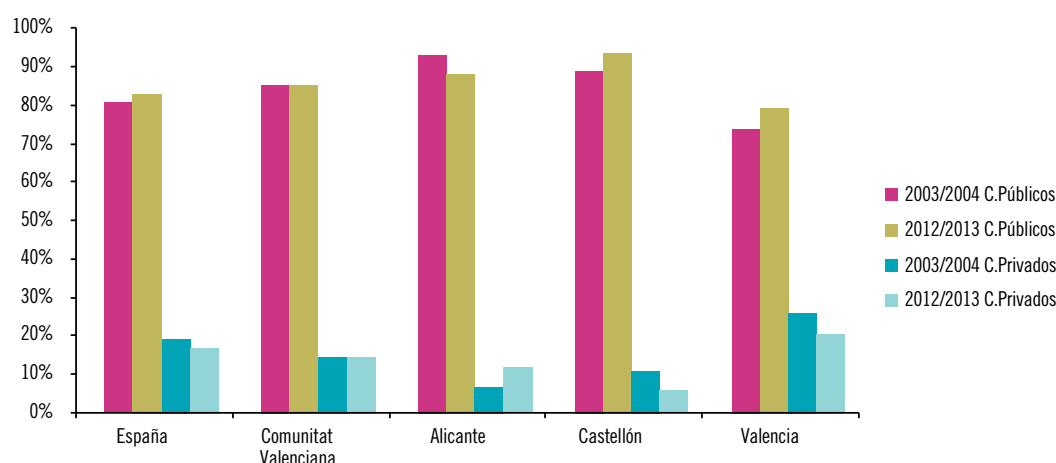
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013) y datos definitivos de los cursos 2003/2004 al 2001/2012.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013) y datos definitivos de los cursos 2003/2004 al 2001/2012.

En la variación del alumnado matriculado en centros públicos y privados en la década 2003/2013 (gráfico 14) se observa que, desde el curso 2003/2004, la gran mayoría del alumnado se distribuye en centros públicos versus privados (81% versus 19%, respectivamente). Excepto en la provincia de Valencia, esta diferencia entre centros públicos y privados es mayor en la Comunitat Valenciana que en el conjunto de España.

Dicha diferencia, además, se ha ido incrementando a lo largo de la década. En el caso de España, la diferencia ha aumentado en dos puntos porcentuales (del 81% al 83,2%). La Comunitat Valenciana presenta una diferencia media de solo dos décimas (de 85,3% al 85,5%), pero estas cifras se modifican al analizarlas por provincias. Alicante es la única provincia que presenta una disminución de la diferencia entre centros públicos y privados, pasando de 93% en el curso 2003/2004 al 88% en el curso 2012/2013¹⁰. Contrariamente, en la provincia de Castellón se observa un incremento de cinco puntos porcentuales (pasando del 89% al 94%), y en Valencia este incremento es de casi cinco puntos y medio (pasando del 73,9% al 79,3%).

Gráfico 14. Variación del alumnado extranjero en centros públicos y privados. Cursos 2003/2004 y 2012/2013



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013) y datos definitivos de 2003/2004.

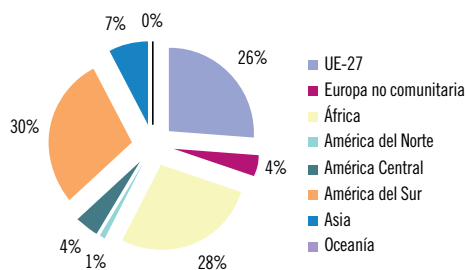
Las regiones de procedencia del alumnado extranjero matriculado en 2012/2013 a nivel nacional muestran tres grupos especialmente relevantes y muy similares en importancia: América del Sur (30%), África (28%) y UE-27 (26%). Con porcentajes mucho más bajos, se sitúan quienes proceden de Asia (7%), Europa no comunitaria y América Central (ambos con un 4%), América del Norte (1%) y Oceanía (que no llega a representar siquiera un 1%) (gráfico 15).

Comparativamente, respecto al curso 2003/2004 (gráfico 16) se observan diferencias interesantes: en este caso, América del Sur tenía mucha más importancia relativa (46% vs. 30%), mientras que África estaba menos representada que en la actualidad (19% vs. 28%). Respecto a Europa, es llamativa la diferencia relativa de los países miembro (12% vs. 26%), aunque ello puede explicarse por el hecho de que en 2003/2004 Rumania y Bulgaria aún no eran parte de la UE, lo que puede llevar a explicar el mayor porcentaje de alumnado procedente, en aquel momento, de la Europa no comunitaria (13%). Los porcentajes de América Central y América del Norte se mantienen constantes, si bien en Asia se observa un aumento en la actualidad respecto de 2003/2004 (7% vs. 5%).

¹⁰ Habría que indagar en el perfil de este alumnado, concretamente, en el país de origen, dado que Alicante es la provincia con mayor número de residentes extranjeros procedentes de la UE-15.

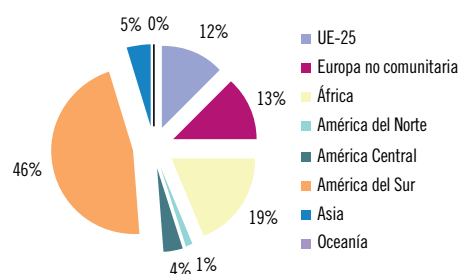
A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

Gráfico 15. Área geográfica de procedencia del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias. Nivel nacional. Curso 2012/2013



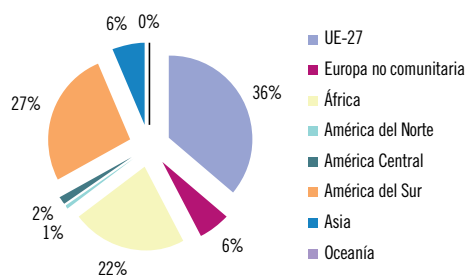
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013).

Gráfico 16. Área geográfica de procedencia del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias. Nivel nacional. Curso 2003/2004



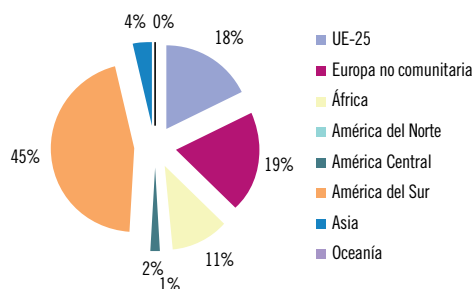
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos definitivos del curso 2003/2004.

Gráfico 17. Área geográfica de procedencia del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias. Comunitat Valenciana. Curso 2012/2013



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013).

Gráfico 18. Área geográfica de procedencia del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias. Comunitat Valenciana. Curso 2003/2004



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos definitivos del curso 2003/2004.

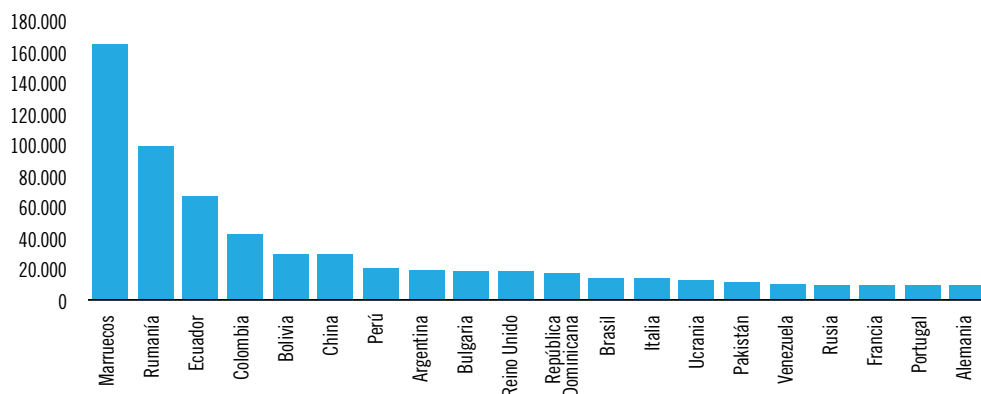
En la Comunitat Valenciana (gráfico 17), las regiones de procedencia mayoritarias del alumnado extranjero matriculado en el curso 2012/2013 presentan variaciones respecto al conjunto de España: en primer lugar destaca la UE-27 (con un 36%), América del Sur se sitúa en segundo lugar (27%) y, seguidamente, África, con un porcentaje menor que en el conjunto nacional (22%). Con menor representatividad se sitúa el alumnado que procede de Europa no comunitaria y de Asia (ambos con un 6%), América Central y América del Norte (2% y 1%, respectivamente). En este caso, el alumnado procedente de Oceanía no llega a representar siquiera el 1%.

Al comparar estos porcentajes con los del curso 2003/2004, se observan variaciones importantes (gráfico 18): América del Sur era la primera región de procedencia en términos relativos, y ha experimentado una importante disminución (pasando del 45% al 27%). Asimismo, la importancia relativa del alumnado que procede de los países miembros de la UE se ha duplicado (pasando del 18% al 36%), a la vez que se ha reducido el porcentaje de quienes proceden de Europa no comunitaria (19% vs. 6%). Del mismo modo que para el caso nacional, en estas variaciones entre la UE y la Europa no comunitaria ha de tenerse en cuenta que Rumania y Bulgaria no estaban incluidas en la UE en el curso 2003/2004, de modo que el alumnado que procedía de estos Estados se registraba como procedente de Europa no comunitaria.

Entre los principales países de nacionalidad del alumnado extranjero en España durante el curso 2012/2013, destacan: Marruecos, Rumania, Ecuador, y Colombia. En otro orden de importancia, se encuentran: Bolivia, China, Perú, Argentina, Bulgaria y Reino Unido (gráfico 19). Respecto al curso 2003/2004, se observan algunas diferencias en las nacionalidades principales del alumnado extranjero matriculado en España (gráfico 20): Ecuador era el primer país de nacionalidad del alumnado extranjero, con diferencia respecto de las demás. Marruecos se situaba segundo, y Rumania (que ahora ocupa el segundo lugar) se situaba quinta en importancia, tras Colombia y Argentina¹¹.

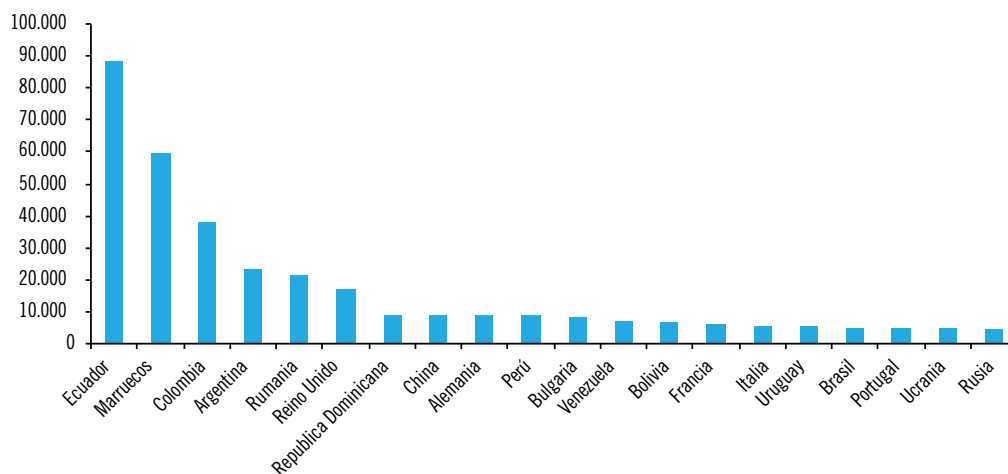
En la Comunitat Valenciana, las principales nacionalidades registradas en e curso 2012/2013, con mucha diferencia respecto a las demás, son Marruecos y Rumania. Les siguen Ecuador, Colombia y Reino Unido. Y, con menor nivel de representatividad, Bulgaria, Bolivia, Argentina, China y Argelia (gráfico 21).

Gráfico 19. Países de nacionalidad más importantes del alumnado extranjero en España (curso 2012/2013)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013).

Gráfico 20. Países de nacionalidad más importantes del alumnado extranjero en España (curso 2003/2004)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013).

¹¹ Tal y como ya se ha comentado en anteriores informes, ha de tenerse en cuenta las limitaciones que implican trabajar con la nacionalidad del alumnado extranjero, dado que las facilidades de naturalización de las familias que proceden de algunos países de América Latina no son de quienes proceden de otros, como Marruecos, China o Argelia. Asimismo, la entrada en la UE-27 de Rumania y Bulgaria ha de tomarse como referencia en el incremento de alumnado con estas nacionalidades en los últimos años.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

Gráfico 21. Países de nacionalidad más importantes del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana (curso 2012/2013)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013).

En enseñanzas universitarias se han matriculado 1.450.036 estudiantes a nivel nacional en el curso 2012/2013 (datos provisionales), de los cuales, el 88,3% lo ha hecho en centros públicos y el 11,7% en centros privados (tabla 6). El 3,7% del alumnado matriculado es alumnado extranjero y, aunque un porcentaje importante procede de la UE-27 (el 41,4%), la mayoría sigue procediendo de Terceros Estados (el 58,6%). Un 15% del total de las matrículas a nivel nacional se han realizado en universidades no presenciales y el 85% en presenciales.

En la Comunitat Valenciana se han matriculado 145.190 estudiantes en el curso 2012/2013. El 4,9% son estudiantes extranjeros (7.107), lo que muestra una representatividad mayor de personas extranjeras que en el total nacional (tabla 7). El 99,8% se ha matriculado en universidades presenciales y el 0,2% en no presenciales. Por procedencias, se observa una mayor presencia de alumnado de la UE-27 que a nivel nacional, llegando a ser prácticamente la mitad del total del alumnado extranjero matriculado (49,8%).

Tabla 6. Estudiantes matriculados en primer y segundo ciclo y grados, por tipo de universidad.

	Universidades Públicas			
	C. Propios	%	C. Adscritos	%
De 18 a 21 años	516.634	42,3%	31.740	53,9%
De 21 a 25 años	346.474	28,4%	16.225	27,6%
De 26 a 30 años	149.818	12,3%	5.445	9,2%
Más de 30 años	208.343	17,1%	5.464	9,3%
Total	1.221.269	84,2%	58.874	4,1%

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013).

Tabla 7. Estudiantes extranjeros matriculados en primer y segundo ciclo y grados, por procedencia y modalidad de estudios en España y la Comunitat Valenciana

	Total	Total Extranjeros	
		Total	%
Total España	1.450.036	53.832	3,7%
Total Comunitat Valenciana	145.190	7.107	4,9%
U. Presenciales	1.230.523	47.221	3,8%
Comunitat Valenciana	144.840	7.098	4,9%
U. no Presenciales	219.513	6.611	3,0%
Internacional Valenciana	350	9	2,6%

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos provisionales del curso 2012/2013 (junio de 2013).

3.2 CONCLUSIONES

En el curso 2012/2013 se matriculó un total de 8.006.376 alumnos en todos los niveles de enseñanzas no universitarias en España, un 1% más que el curso anterior. El alumnado extranjero total, en cambio, muestra una caída del 3,3% respecto al curso 2011/2012.

Respecto al curso anterior, el alumnado extranjero muestra un descenso en Educación Primaria, ESO, PCPI y Ciclos de grado Superior. Sin embargo, se observa un aumento en los Ciclos Formativos de nivel Medio, Educación Infantil, Educación Especial y Bachillerato.

La evolución del alumnado matriculado en una década muestra un crecimiento del alumnado total del 16%, mientras que el alumnado extranjero se ha incrementado en un 87,8%. El mayor crecimiento relativo se produce en PCPI, multiplicándose casi por seis el alumnado respecto al curso 2003/2004. Le sigue en importancia el crecimiento de los Ciclos Formativos, Bachillerato y Educación Especial. En números absolutos, el alumnado extranjero contribuye en un 32% al aumento del alumnado total en esta década.

Mientras que el porcentaje de alumnado total en centros privados crece entre el 1% y el 3%, el alumnado extranjero, sin embargo, muestra una disminución en los centros privados del 7,3%.

Las regiones de procedencia del alumnado extranjero matriculado en 2012/2013 a nivel nacional muestran tres grupos especialmente relevantes y similares en importancia: América del Sur, África y UE-27. Respecto al curso 2003/2004 América del Sur tenía mucha más importancia relativa (46% vs. 30%), mientras que África estaba menos representada que en la actualidad (19% vs. 28%). Respecto a Europa, es llamativo el aumento (12% vs. 26%), aunque ello puede explicarse por la incorporación de Rumania y Bulgaria a la UE.

En enseñanzas universitarias, el alumnado extranjero supone un 3,7% en España y un 4,9% en la Comunitat Valenciana. Por procedencias, se observa una mayor presencia de alumnado de la UE-27 en la Comunitat respecto a España.

Universidades Privadas y de la Iglesia Católica		Total	%
Total	%		
63.194	37,2%	611.568	42,2%
42.426	25,0%	405.125	27,9%
22.736	13,4%	177.999	12,3%
41.537	24,4%	255.344	17,6%
169.893	11,7%	1.450.036	100%

UE (27)		Otros	
Total	%	Total	%
22.266	41,4%	31.566	58,6%
3.540	49,8%	3.567	50,2%
19.367	41,0%	27.854	59,0%
3.534	49,8%	3.564	50,2%
2.899	43,9%	3.712	56,1%
6	66,7%	3	33,3%

4 SALUD

4.1 LO QUE LA REALIDAD NOS MUESTRA

Al igual que en los sectores precedentes, la evolución de la población usuaria de la sanidad pública en la Comunitat Valenciana en el periodo 2005-2012, registrada a través del Sistema de Información Poblacional (SIP), muestra variaciones interesantes.

La población total registrada aumenta en un 3,8% en dicho periodo. Esta evolución viene explicada por la presencia de la población extranjera, cuyo crecimiento neto es positivo y llega a suponer un 15% del total de la población registrada en SIP en el año 2012, a diferencia del 10,5% que suponía en el año 2005.

Contrariamente, la evolución del crecimiento neto de la población española registrada en SIP es negativa (un 1,5% menos), y especialmente decreciente desde el año 2010.

Si se observa la evolución de la población total, española y extranjera en el registro SIP (gráfico 22 y tabla 8) puede comprobarse el modo en que ambos grupos de población aumentan desde 2005 y hasta 2009, momento a partir del cual la evolución es decreciente. Sin embargo, mientras que la caída de la población española retrocede incluso respecto a las cifras de 2005, en el caso de la población extranjera no es así, siendo el número total de usuarios extranjeros registrados en 2012 mayor que el registrado en 2005.

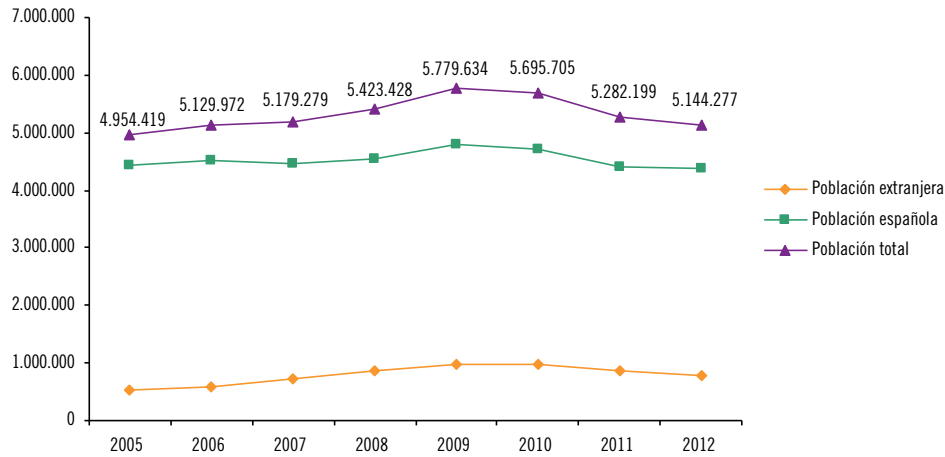
El ritmo de crecimiento de la población extranjera registrada respecto de la española tampoco ha sido el mismo (gráfico 23 y 24). Aparentemente, el aumento y decrecimiento observado en la población extranjera ha sido más gradual, mientras que la población española registrada presenta cambios más bruscos, especialmente en dos momentos: de 2008 a 2009 se observa un aumento de 244.917 usuarios españoles, y de 2010 a 2011 un descenso de más de 305.709. Ambos datos resultan inusuales, dado que una diferencia de 200.000 o 300.000 personas en una misma Comunitat en tan solo un año habría de venir explicado por alguna razón evidente. Sin embargo, tales causas aparentemente no existen. El movimiento interno de la población hacia otras comunidades autónomas y hacia el exterior, o la adquisición de la nacionalidad española de parte de la población extranjera podrían explicar parte de estos cambios, pero no daría razón de la totalidad de las cifras.

La falta de datos disponibles no permite confirmar estas hipótesis. El número de personas que salen y entran de la Comunitat está sujeto a los desfases de padrón y, en segundo lugar, no está publicada la información sobre el país de origen de la población que se ha naturalizado y que residen en las diferentes comunidades autónomas.

Tabla 8. Evolución de las personas de nacionalidad española y extranjera registradas en SIP en la Comunitat Valenciana, 2005-2012

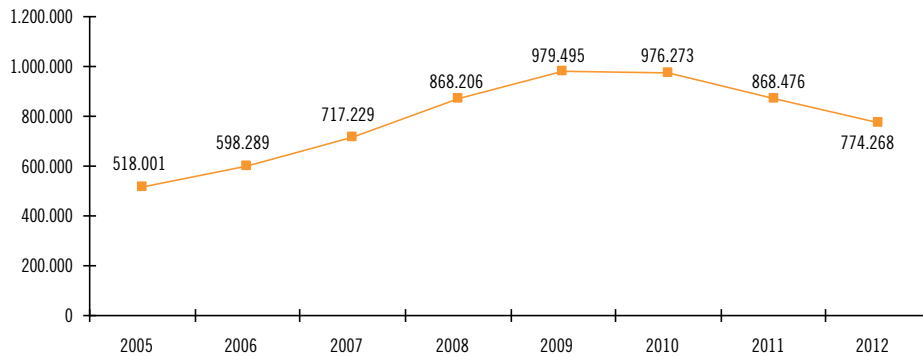
Año	Población total	Población extranjera	Población española	P.extranjera%
2005	4.954.419	518.001	4.436.418	10,46%
2006	5.129.972	598.289	4.531.683	11,66%
2007	5.179.279	717.229	4.462.050	13,85%
2008	5.423.428	868.206	4.555.222	16,01%
2009	5.779.634	979.495	4.800.139	16,95%
2010	5.695.705	976.273	4.719.432	17,14%
2011	5.282.199	868.476	4.413.723	16,44%
2012	5.144.277	774.268	4.370.009	15,05%

Gráfico 22. Evolución de las personas de nacionalidad española y extranjera registradas en SIP en la Comunitat Valenciana, 2005-2012



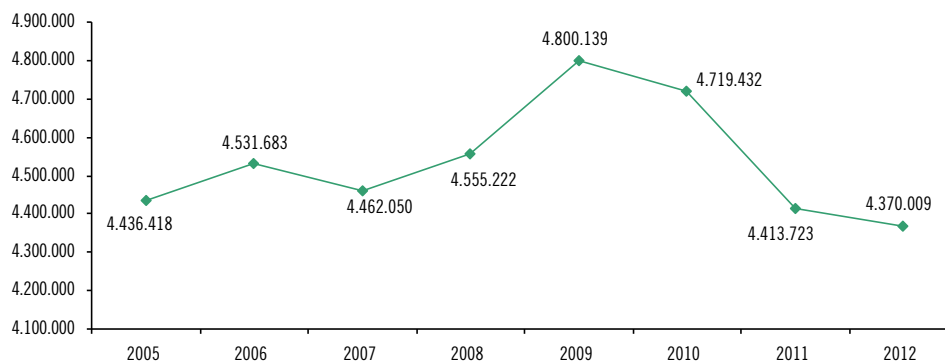
Fuente: Conselleria de Sanitat. Informes SIP 2005-2012.

Gráfico 23. Evolución de las personas de nacionalidad extranjera registradas en SIP en la Comunitat Valenciana, 2005-2012



Fuente: Conselleria de Sanitat. Informes SIP 2005-2012.

Gráfico 24. Evolución de las personas de nacionalidad española registradas en SIP en la Comunitat Valenciana, 2005-2012



Fuente: Conselleria de Sanitat. Informes SIP 2005-2012.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

La evolución de la población extranjera registrada en SIP por grupos de aseguramiento (gráfico 25, tabla 9) muestra un crecimiento progresivo de los usuarios registrados en el Grupo A (Seguridad Social)¹² hasta el año 2010, momento en el que comienza a descender. Durante el crecimiento señalado en el periodo 2005-2010 se duplican las cifras de usuarios extranjeros registrados en este grupo, pasando de 325.296 a 658.098. El decrecimiento, sin embargo, hasta el año 2012, no se muestra tan pronunciado, aunque las cifras de usuarios registrados en esta categoría se van acercando a las registradas en 2008.

El Grupo B (Conselleria de Sanidad)¹³ muestra un crecimiento de usuarios extranjeros registrados en el periodo 2005-2009, pasando de 97.932 usuarios a 178.221; un aumento muy importante, aunque no llega a duplicar las cifras, como ocurría en el caso anterior. En 2010 experimenta un descenso que se recupera en parte en 2011, y en 2012 las cifras publicadas muestran una nueva caída de más de ocho veces su valor respecto al año anterior, pasando de 167.853 a 20.704 personas.

Concretamente, el grupo B1 (Sin Recursos/Tarjeta Solidaria) muestra una evolución con cambios especialmente pronunciados (gráfico 5): en el periodo 2005-2008 el número de usuarios registrados aumenta más de 56 veces su valor inicial, pasando de 934 a 53.127. Especialmente relevante es el aumento experimentado en 2007. A partir de 2008, se inicia una evolución decreciente, muy pronunciada también, que lleva a reducir en un 25% los usuarios de esa categoría en 2009, en un 50% en 2010, y en un 99% en 2011. Se pasa, de este modo, de 20.110 usuarios (en 2010) a 167 (2011) y se llega a cero en 2012.

No obstante, puede que este valor cero se explique por el aumento de usuarios registrados en el grupo C (Sin Cobertura)¹⁴, el cual, habiendo seguido una evolución muy similar a la del grupo B, experimenta un aumento respecto de 2011 de 64.125 usuarios. Dicho de otro modo, puede que los usuarios registrados hasta el momento como “Sin recursos/Tarjeta solidaria” hayan pasado a la categoría C, “Sin Cobertura”, aunque los datos disponibles no permiten confirmarlo. De todos modos, el número de personas registradas en “Sin Cobertura” no aumenta en la misma medida en que descendiendo el de “Sin recursos”. Más bien sucede lo contrario, dado que el grupo C, sin cobertura, también descende en el año 2011 respecto de 2010.

Finalmente, en 2012 aparece una nueva categoría denominada “Asegurados provisionales” que reúne a 18.785 usuarios extranjeros. Esta nueva categoría refleja el momento que se está viviendo tanto a nivel social como en la Sanidad Pública. Dicho grupo visibiliza a aquellas personas usuarias del Sistema de Salud que tienen cobertura de manera provisional (y, por tanto, podrían dejar de tenerla en algún momento).

Tabla 9. Población extranjera registrada en SIP por grupos de aseguramiento. Evolución 2005-2012

	2005	2006	2007
Grupo A. Seguridad Social	325.296	413.465	461.151
Grupo B. Conselleria de Sanidad	97.932	122.621	148.789
B1. Sin recursos/Tarjeta Solidaria	934	1.239	1.678
Grupo C. Sin Cobertura/Mutualismo privado	94.773	111.098	146.845
Grupo D. Asegurados provisionales	-	-	-
Total extranjeros	518.001	647.184	756.785

Fuente: Conselleria de Sanitat. Informes SIP 2005-2012.

¹² El Grupo A de aseguramiento sanitario se vincula al alta en la Seguridad Social, a Mutualismo público y a la Tarjeta Sanitaria Europea.

¹³ En este grupo de aseguramiento se incluyen las prórrogas de asistencia sanitaria, las personas sin recursos o con tarjeta solidaria, y extensiones de aseguramiento a demanda, entre otras.

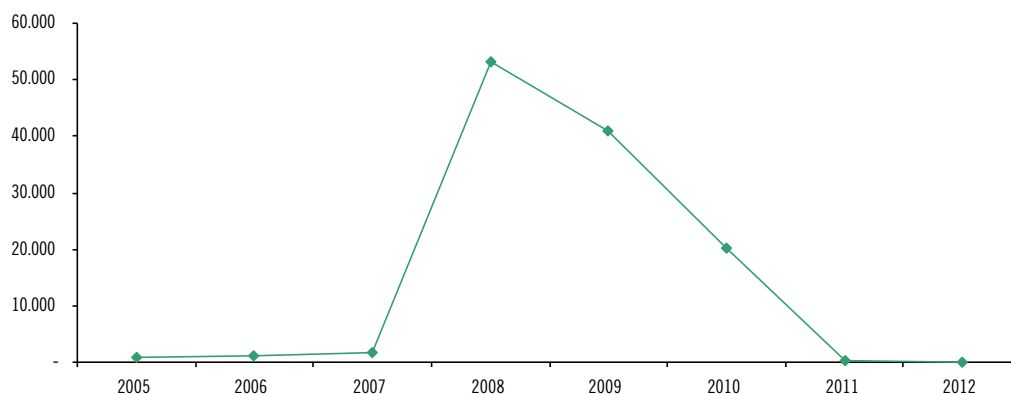
¹⁴ En el Grupo C de aseguramiento sanitario se incluyen las acreditaciones caducadas, las personas sin acreditación sanitaria y los mutualismos privados.

Gráfico 25. Población extranjera registrada en SIP por grupos de aseguramiento. Evolución 2005-2012



Fuente: Conselleria de Sanitat. Informes SIP 2005-2012.

Gráfico 26. Población extranjera registrada en SIP en el grupo “Sin Recursos/Tarjeta Solidaria”. Evolución 2005-2012



Fuente: Conselleria de Sanitat. Informes SIP 2005-2012.

2008	2009	2010	2011	2012
522.549	630.196	658.098	585.689	552.271
170.042	178.221	150.897	167.853	20.704
53.127	40.936	20.110	167	-
175.603	171.078	167.278	135.769	199.894
-	-	-	-	18.785
868.206	979.495	976.273	889.311	791.654

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la
población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

Al centrar la mirada en los grupos de aseguramiento de la población extranjera en 2012, puede observarse cómo el 70% de los usuarios registrados en SIP se ubica en el grupo A, vinculándose así al alta en Seguridad Social y a la Tarjeta Sanitaria Europea. El 25% se sitúa en el grupo C, Sin cobertura; el 2,6% en el grupo B (Conselleria de Sanitat) y el 2,4% en el grupo D (Asegurados provisionalmente). Llamen la atención las casi 200.000 personas extranjeras que aparecen sin asistencia sanitaria pública. Sería muy conveniente poder analizar su perfil sociodemográfico con detalle para dar respuesta a estas situaciones y evitar que sigan aumentando, así como el perfil de cada uno de los grupos de aseguramiento. Sin embargo, la falta de disponibilidad de datos no lo permite.

Finalmente, es destacable que el 98% de los usuarios extranjeros registrados en SIP en 2012 están empadronados.

Tabla 10. Población extranjera registrada en SIP por grupos de aseguramiento en 2012

Grupo A (Asegurados INSS-TSE)	552.271
Alta en S.S. y Desempleado	473.511
Alta en S.S.	366.650
Desempleado cese subsidio	22.085
Otros desempleados	84.776
Dobles coberturas	1
Convenio internacional	63.386
Menor tutelado	311
No superan los límites de rentas	14.921
Mutualismos Públicos	141
Grupo B. Conselleria de Sanidad	20.704
Tarjeta Solidaria	-
Mujeres embarazadas	829
N.A. Menores no tutelados	18.548
Otros programas	156
Póliza	443
Expediente en trámite	608
N.A.Situaciones especiales	120
Grupo C. Sin cobertura. Mutualismo Privado. No acred.	199.894
Derivado al ISS. Doc. Pendiente aportar	261
Sin asistencia sanitaria pública	199.037
Grupo C. Sin cobertura INSS	97.309
NA Sin recursos CV	11.873
Otros	89.855
Mutualismo privado/MUMPAL	596
Grupo D. Asegurados provisionales	18.785
Desempleado pendiente reconocer aseguramiento	10.756
Desempleado pendiente reconocer aseguramiento UE	4.782
Pendiente reconocer aseguramiento	3.247
Total	791.654

Fuente: Conselleria de Sanitat. Informe SIP, 2012.

4.2 SALUD, PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA¹⁵

Hablar de la década 2004-2013 en materia de salud remite, inevitablemente, a los determinantes de la salud, y especialmente a los determinantes sociales, dado el impacto de la crisis económica en la calidad de vida y, por tanto, en la salud de una gran parte de la población.

La Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁶ define los determinantes de la salud como *el conjunto de factores personales, sociales, económicos y ambientales que determinan el estado de salud de los individuos o poblaciones.*

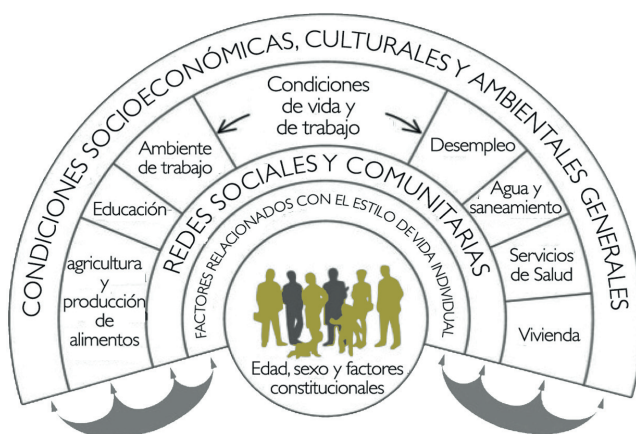
Respecto a los determinantes sociales, especifica:

La promoción de la salud trata fundamentalmente de la acción y la abogacía destinada a abordar el conjunto de determinantes de la salud potencialmente modificables; no solamente aquellos que guardan relación con las acciones de los individuos, como los comportamientos y los estilos de vida saludables, sino también con determinantes como los ingresos y la posición social, la educación, el trabajo y las condiciones laborales, el acceso a servicios sanitarios adecuados y los entornos físicos. Combinados todos ellos, crean distintas condiciones de vida que ejercen un claro impacto sobre la salud. Los cambios en estos estilos de vida y condiciones de vida, que determinan el estado de salud, son considerados como resultados intermedios de salud¹⁷.

Así, pues, los determinantes sociales de la salud (DSS) no remiten solo a aquellos factores individuales relacionados con un estilo de vida saludable sino a las condiciones de vida y las experiencias cotidianas que lo posibilitan o dificultan. Dichas condiciones están, a su vez, sujetas a otras más estructurales, como la distribución de la riqueza, la coyuntura socioeconómica, la situación política, los factores ambientales y los culturales (incluyendo el clima social que se genere en torno a la diversidad cultural). Estos factores estructurales son considerados la causa principal de las inequidades en salud¹⁸ (figuras 1 y 2).

No obstante, el tejido social y comunitario, como nivel intermedio, es un eje vertebrador de salud que puede amortiguar la influencia de los factores estructurales en las condiciones de vida (figura 1). Resulta fácil pensar como ejemplo en el llamado “colchón” con que se ha denominado a la capacidad de la sociedad española de amortiguar el golpe de la crisis y sus efectos en el empobrecimiento de la población. Las familias y los amigos se han convertido durante una buena parte de la misma en una base fundamental de sostén para muchas familias que se han visto abocadas al desempleo de larga duración, a la pérdida de la vivienda o a la restricción en el acceso a la sanidad.

Figura 1. Determinantes de la salud



Fuente: Whitehead M, Dahlgren G. (2006). Concepts and principles for tackling social inequities in health. Levelling up (part 2). Studies on social and economic determinants of population health n° 3. Denmark: World Health Organization,

¹⁵ Ese apartado está íntimamente vinculado al B.2, dentro de la Parte III, donde se describe lo que es y hace ODUSALUD como una de las plataformas de participación ciudadana que trabaja en la reivindicación de los derechos de la población. Las novedades en materia de acceso a la sanidad en la Comunitat Valenciana también están comentadas en aquel apartado, por la vinculación que existe entre ambos temas.

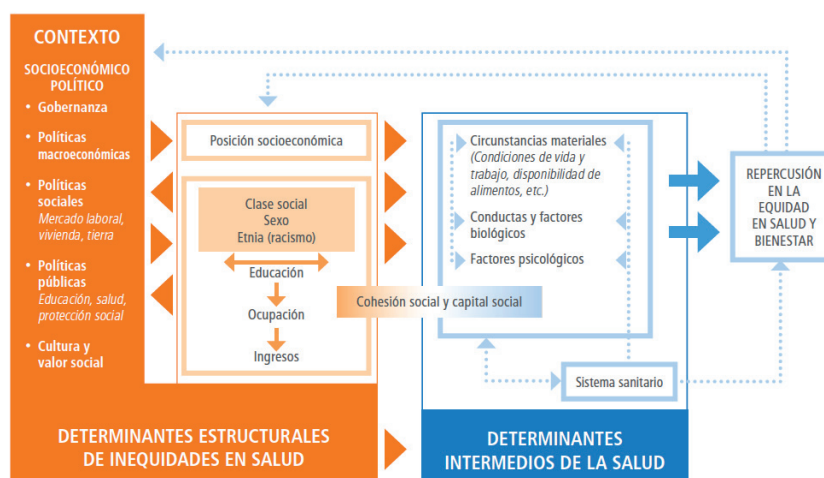
¹⁶ OMS (1998). *Promoción de la salud. Glosario*. P. 16. Disponible online el 08/07/13 en: <https://www.mecd.gob.es/dctm/mi-nisterio/educacion/universidades/educacion-superior-universitaria/universidades-saludables/glosario.pdf?documentId=0901e72b81238071>

¹⁷ Ídem. Las cursivas son propias del equipo de Ceimigra.

¹⁸ OMS (2011). *Cerrando la brecha. Las políticas de acción sobre los determinantes sociales en salud*. Disponible online el 07/07/13 en: http://www.who.int/sdhconference/discussion_paper/Discussion-Paper-SP.pdf

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

Figura 2. Marco conceptual de los determinantes de la salud



Fuente: OMS (2011). Cerrando la brecha. Las políticas de acción sobre los determinantes sociales en salud.

La Conferencia Mundial de la OMS en Río de Janeiro en octubre de 2011 estuvo dedicada a los determinantes sociales de la salud, específicamente a las políticas de acción. La conferencia señalaba algunas líneas estratégicas fundamentales: 1) Reducir las inequidades en los factores estructurales a través de una buena gobernanza¹⁹ 2) Reforzar la promoción de la participación a partir de la liderazgo de las comunidades; y 3) La función del sector salud como agente reductor de las inequidades en salud.

Como puede observarse en la figura 2, los determinantes estructurales se traducen en desigualdad de oportunidades, a través de la posición socioeconómica, la clase social, el modo en que es tratada la persona en función del género o la etnia, el acceso a la educación y, con ello, el tipo de ocupación y los ingresos.

Tal y como se remite en el Informe citado, el ejercicio de gobernanza debe buscar la salud y el bienestar como objetivo colectivo, clarificando y asumiendo las funciones que son de orden público, las que son comunes y las que son individuales. Asimismo, la actuación intersectorial resulta indispensable. Comprender que la salud es una realidad transversal y presente en todas las esferas de la vida y traducir políticamente esta concepción a actuaciones concretas es un objetivo a largo plazo, que no puede olvidarse en ninguna circunstancia, más aún cuando los recursos escasean. La intersectorialidad bien articulada puede ser un buen medio de ahorro y aumento de la eficiencia en materia de salud sin restringir derechos ni servicios de primera atención.

De otro lado, se insta al sector sanitario a reorientar los servicios de salud pública con la finalidad de reducir las inequidades: “La finalidad debe ser avanzar en una cobertura de salud universal que sea accesible, asequible, disponible, equitativa y de calidad para todos y que se financie a través de la tributación, el seguro social u otro mecanismo de prepago y mancomunación”²⁰.

En la tabla 11 pueden verse como recomendaciones principales de la Comisión a los diferentes gobiernos, entre otras:

¹⁹ Por gobernanza se entiende el proceso mediante el cual las sociedades toman decisiones, establecen quiénes deben intervenir en las mismas y determinan cómo garantizar la responsabilidad de las acciones (OMS, 2011).

²⁰ OMS, 2011, p.3.

- 1 - Aumentar progresivamente la protección social y asegurar que se incluya a aquellos en situaciones laborales precarias, incluidos el trabajo informal y el trabajo doméstico o de cuidado.
- 2 - Desarrollar servicios de atención a la salud de calidad con cobertura universal, con énfasis en un enfoque de atención primaria de la salud.
 - a - Fortalecer el liderazgo del sector público en la financiación de sistemas de atención de salud equitativos y la garantía de acceso universal a la atención *independientemente de la capacidad de pago*.

- b - Regular la fuga de cerebros en el campo de la salud, centrando la atención en la inversión de una mayor capacitación y cantidad de recursos humanos (...).

Más allá de los medios a utilizar, se precisa garantizar la accesibilidad a la asistencia sanitaria universal, incluyendo la atención primaria, y especialmente en las poblaciones con situaciones laborales más precarias. Ello lleva a cuestionar la evolución de las políticas públicas en materia de salud en España, especialmente en las actuaciones relacionadas con el RDL 16/2012. La restricción del acceso a la atención sanitaria a la población por motivos jurídico-administrativos o económicos establece una brecha clara entre quienes pueden –y quienes no– velar por su salud en condiciones normalizadas, entre quienes tienen –y quienes no– la posibilidad de prevenir riesgos mayores y promover una mayor calidad de vida personal y familiar²¹.

Tras lo analizado en los capítulos anteriores sobre población, trabajo, educación y la situación de las familias, queda en evidencia cómo los DSS afectan en mayor medida a algunos sectores de población, como la inmigrada. Los determinantes socioeconómicos y las condiciones de vida, los determinantes jurídico-administrativos, los determinantes relacionados con el proceso de aculturación o con el clima social (hostilidad, discriminación) y, muy especialmente, los relacionados con la restricción del acceso a la asistencia sanitaria normalizada hacen de ésta una población de especial prioridad en las acciones encaminadas a la reducción de las inequidades en salud. No obstante, como se viene diciendo, el trabajo por la equidad en salud es un asunto que concierne al conjunto de la población y a los todos los actores sociales.

En el modelo de DSS presentado en la figura 2, la cohesión social y el capital social hacen de vaso comunicante entre los niveles de salud estructural e intermedio, promoviendo la reducción de las inequidades. Por ello, la línea de participación y liderazgo enunciada anteriormente por la OMS se encamina a reforzar este factor puente. La importancia del tejido social en la promoción de la salud de una población se constituye en una de las prioridades de las sociedades que quieren velar por la equidad. Y ello implica generar una nueva cultura sobre participación que se vea impulsada por los propios gobiernos: “La gobernanza requerida para actuar sobre los determinantes sociales no es posible sin una nueva cultura de la participación” (OMS, 2011:3).

El informe insiste en la necesidad de una mayor representación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas como característica de esa buena gobernanza y en la inclusión de los sectores con mayores dificultades en dicho proceso. Desde este planteamiento, gobernanza y participación van inseparablemente unidos. Uno de sus principios es, precisamente, la ejecución de políticas cuyo proceso tenga legitimidad y dé voz a todas las partes implicadas.

En relación a ello, las diversas iniciativas que están teniendo lugar en el contexto autonómico y nacional en materia social y de salud constituyen una buena muestra del modo en que, ante un aumento de la inequidad, la ciudadanía activa ha de constituir una parte de la respuesta, en un ejercicio democrático que asume la propia responsabilidad y lleva a recordar, incluso, a exigir a las diversas esferas políticas sus responsabilidades en lo que implica una buena gobernanza. Dicho objetivo está siendo vehiculado, aunque de formas distintas, por las diversas plataformas que se han constituido en materia de salud en las diferentes comunidades. ODUSALUD²² (Observatorio del Derecho Universal a la Salud) en la Comunitat Valenciana; la Plataforma “Yo Sí Sanidad Universal” o la Federación de asociaciones para la defensa de la sanidad pública, en la Comunidad de Madrid; el Blog por una atención sanitaria universal, en Cataluña; o la Red Ciudadanía contra la exclusión sanitaria, en Cantabria.

Más aún, las plataformas ciudadanas pueden perseguir otros fines añadidos y no menos importantes, dado que la participación se convierte en una clave, también, para el fomento de lo que la OMS denomina *comunidades resilientes*. La resiliencia se entiende como la capacidad que tiene una persona o una comunidad para afrontar, sobreponerse, ser fortalecida y transformada tras experimentar experiencias adversas. De este modo, crear comunidades y contextos resilientes implica articular comunidades que trabajen por la disminución de los factores de riesgo y el fomento de los factores protectores de su salud.

²¹ Como ya se ha comentado más arriba, para profundizar en este análisis, consultar el apartado B.2, dentro de la Parte III, de este mismo Informe. Asimismo, puede consultarse el apartado sobre Salud del Informe Anual CeiMigra 2012. Disponible online en:

http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Informe_anual_CeiMigra_2012_vfdl.pdf

²² En la Parte III de este Informe se dedica un apartado a ODUSALUD como plataforma de participación ciudadana y se analizan algunos de los resultados de sus informes.

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

En la población inmigrada se han identificado algunos de esos factores²³. Como factores protectores a nivel individual, destacan: el conocimiento del idioma, la identidad étnica y positiva, las expectativas realistas, el humor, la capacidad para la solución de problemas y la generación de alternativas, el optimismo y la proactividad y la capacidad para crear vínculos saludables. A nivel comunitario algunos factores protectores serían: la existencia de una comunidad inmigrada estructurada y cohesionada, la actitud abierta de la sociedad de acogida, las políticas de apoyo a la inmigración y de promoción de la interculturalidad.

En cuanto a los factores de riesgo, a nivel individual se señalan: la no cobertura de las necesidades básicas, la voluntariedad o no de la inmigración, la falta de perspectiva de un futuro y la indefensión, la irregularidad administrativa, el sentido de pérdida (movilidad social descendente y descalificación profesional). Y a nivel comunitario: el aislamiento y la falta de apoyo, un contexto social inhóspito, los estereotipos de los profesionales y la inmovilidad social).

Si bien cada persona y cada grupo de población tienen factores de riesgo y factores protectores específicos, también es cierto que existen factores comunes para el conjunto de la población, tanto factores de riesgo como protectores. Identificarlos y sumar esfuerzos en la persecución de este objetivo llevará a potenciar la cohesión social y, con ello, a disminuir la brecha de las inequidades en salud.

En suma, parece irrenunciable asumir que, aun en tiempos de crisis, el mejor modo de garantizar la salud de la población a corto, medio y largo plazo pasa por apostar por políticas de equidad en salud, reforzando todas aquellas medidas que potencian la equidad y eliminando aquellas que aumentan las brechas entre grupos de población. Asimismo, asumir una buena gobernanza implica, de parte de los poderes públicos y de parte de la ciudadanía en su conjunto, velar por la equidad en salud y participar activamente en la persecución de estos objetivos.

Como medidas urgentes (...), se debe mejorar la distribución desigual del poder entre las distintas clases y grupos dentro de la sociedad mediante el fomento de la participación de los grupos que antes estaban excluidos en el proceso de toma de decisiones. La promoción de la participación de las comunidades en las políticas es fundamental para crear una base social amplia de apoyo para las políticas innovadoras sobre los determinantes sociales. La participación comunitaria puede mejorar de forma considerable la calidad y la capacidad de respuesta de los servicios de salud y otros servicios sociales, al mejorar la gestión, la vigilancia, la responsabilidad y la evaluación. Para facilitar y fortalecer la participación, los gobiernos deben reconocer el liderazgo de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. La diferencia actual entre la retórica de la participación y la realidad debe reducirse superando con plena participación los obstáculos, muchos de los cuales suelen encontrarse en los mismos gobiernos y organismos internacionales. Es necesario que estas entidades inviertan en la participación comunitaria, creen condiciones favorables y faciliten la habilitación de todas las partes interesadas (OMS, 2011: 42).

Tabla 11. Resumen de las recomendaciones de la Comisión sobre los DSS**I. Mejorar las condiciones de la vida diaria**

- 1 - Mejorar el bienestar de niñas y mujeres, y las circunstancias en las que nacen sus hijos.
 - Enfatizar firmemente el desarrollo de la primera infancia y la educación para niñas y niños.
- 2 - Gestión del desarrollo urbano.
 - Aumentar la disponibilidad de viviendas asequibles.
 - Invertir en mejoras de los barrios marginales, especialmente en la provisión de agua potable, saneamiento, electricidad y calles pavimentadas.
- 3 - Asegurar que la planificación urbana promueva conductas saludables y seguras equitativamente.
 - Promover hábitos como caminar, andar en bicicleta y usar el transporte público.
 - Realizar la planificación del comercio minorista para controlar el acceso a alimentos no saludables.
 - Implementar el diseño medioambiental adecuado y los controles reglamentarios (p. ej., cantidad de lugares de expendio de alcohol).
- 4 - Asegurar que las respuestas normativas al cambio climático consideren los efectos en la equidad en salud.
- 5 - Convertir el pleno empleo y justo en un objetivo compartido de instituciones internacionales y una parte central de las agendas políticas nacionales y estrategias de desarrollo.
 - Fortalecer la representación de trabajadores en la creación de políticas, legislación y programas de empleo.
- 6 - Usar a los organismos internacionales para respaldar los esfuerzos de los países para proteger a todos los trabajadores.
 - Implementar normas laborales básicas para trabajadores formales e informales.
 - Desarrollar políticas para garantizar una vida equilibrada entre el trabajo y el hogar.
 - Reducir los efectos negativos de la inseguridad entre los trabajadores en condiciones precarias de trabajo.
- 7 - Aumentar progresivamente los sistemas de protección social.
 - Asegurar que los sistemas incluyan a aquellos en situaciones laborales precarias, incluidos el trabajo informal y el trabajo doméstico o de cuidado.
- 8 - Desarrollar servicios de atención de salud de calidad con cobertura universal, con énfasis en un enfoque de atención primaria de la salud.
 - Fortalecer el liderazgo del sector público en la financiación equitativa de sistemas de atención de salud equitativos y la garantía del acceso universal a la atención independientemente de la capacidad de pago.
 - Reparar la fuga de cerebros en el campo de la salud, centrando la atención en la inversión de una mayor capacitación y cantidad de recursos humanos relacionados con la salud y en los acuerdos bilaterales para regular ganancias y pérdidas.

II. Luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos

- 1 - Poner la responsabilidad de la acción sobre la salud y la equidad en salud en el nivel más alto del Gobierno, y asegurar su consideración coherente en todas las políticas.
 - Evaluar el impacto de todas las políticas y programas sobre la salud y la equidad en salud.
- 2 - Fortalecer las finanzas públicas para la acción sobre los determinantes sociales de la salud.
- 3 - Aumentar la ayuda mundial para acercarse a la meta del 0,7 % del PNB y ampliar la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.
- 4 - Desarrollar un enfoque coherente de los determinantes sociales de la salud en Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza.
- 5 - Institucionalizar la consideración del impacto de la salud y de la equidad en salud en la formulación de políticas y acuerdos económicos nacionales e internacionales.
- 6 - Reforzar la función primaria del Estado en los servicios básicos esenciales para la salud (como el agua y el saneamiento) y la regulación de bienes y servicios con un impacto importante en la salud (como el tabaco, el alcohol y los alimentos).

²³ Pereda, E. (2006). *Resiliencia e inmigración*. Trabajo no publicado. En: González-Sala, F. y Melero, L. (2012). Contextos próximos de desarrollo y resiliencia. Máster sobre Políticas de Integración Ciudadana. Disponible el 03/05/2013 en: https://www.dropbox.com/s/6k0b4vxnj03wiz9/m3_t3_contextos_proximos_desarrollo_resiliencia.pdf

A - Una década de grandes cambios. Estado actual y evolución de la población inmigrada en España y la Comunitat Valenciana (2004-2013)

- 7 - Crear y hacer cumplir una legislación que promueva la equidad de género y prohíba la discriminación por razones de género.
- 8 - Incrementar la inversión en programas y servicios de salud sexual y reproductiva, y fortalecer la cobertura y los derechos universales.
- 9 - Fortalecer los sistemas políticos y legales.
 - Proteger los derechos humanos.
 - Asegurar la identidad legal y apoyar las necesidades y reclamos de grupos marginados, particularmente los pueblos indígenas.
- 10 - Asegurar la representación y la participación justas de individuos y comunidades en la toma de decisiones en materia de salud.
- 11 - Facilitar el papel de la sociedad civil en la realización de los derechos políticos y sociales que afectan la equidad en salud.
- 12 - Hacer que la equidad en salud sea un objetivo de desarrollo mundial.

III. Medir y comprender el problema, y evaluar el impacto de la acción

- 1 - Asegurar sistemas de supervisión de rutina para lograr la equidad en salud a nivel local, nacional e internacional.
 - Asegurar que todos los niños sean registrados al nacer.
 - Establecer sistemas nacionales y mundiales de vigilancia de la equidad en salud.
- 2 - Invertir en la generación y el intercambio de nuevas pruebas sobre determinantes sociales y equidad en salud y sobre la eficacia de las medidas.
 - Crear un presupuesto específico para la generación y el intercambio mundial de pruebas.
- 3 - Proporcionar capacitación sobre determinantes sociales de la salud a los actores políticos, actores y profesionales, e invertir en aumentar la sensibilización pública.
 - Incorporar los determinantes sociales de la salud en la formación médica y de salud.
 - Capacitar a los planificadores y los formuladores de políticas en la evaluación del impacto de la equidad en salud.
 - Fortalecer la capacidad dentro de la OMS para apoyar la acción sobre los determinantes sociales.

Fuente: OMS (2011). Cerrando la brecha. Las políticas de acción sobre los determinantes sociales en salud.

4.3 CONCLUSIONES

La evolución de la población total usuaria de la sanidad pública en la Comunitat Valenciana en el periodo 2005-2012 muestra un aumento de un 3,8%.

Este crecimiento viene explicado por la presencia de la población extranjera, cuyo crecimiento neto es positivo y llega a suponer un 15% del total de la población registrada en SIP en el año 2012, a diferencia del 10,5% que suponía en el año 2005.

La evolución del crecimiento neto de la población española registrada en SIP, sin embargo, es negativa, y especialmente decreciente desde el año 2010.

Aparentemente, el ritmo de crecimiento observado en la población extranjera ha sido más gradual, mientras que la población española registrada presenta cambios más bruscos.

En la población extranjera, el grupo de aseguramiento A, vinculado a la Seguridad Social y a la Tarjeta Sanitaria Europea es el que ha crecido en mayor medida, llegando a duplicarse en 2010 respecto a 2005. A partir de ese momento, no obstante, las cifras comienzan a descender.

En el registro de 2012 aparece una nueva categoría, el grupo D, *Asegurados provisionales*, con casi 19.000 personas extranjeras registradas. Dicho grupo visibiliza a aquellos usuarios del sistema de salud que tienen cobertura de manera provisional, lo que refleja el estado de vulnerabilidad social en el que se encuentran.

El 70% de los usuarios extranjeros registrados en SIP en 2012 se ubica en el grupo A de aseguramiento (Seguridad Social y Tarjeta Sanitaria Europea). El 25% se sitúa en el grupo C, Sin cobertura; el 2,6% en el grupo B (Conselleria de Sanitat) y el 2,4% en el grupo D (Asegurados provisionalmente).

Es muy significativa la cifra de casi 200.000 personas extranjeras que aparecen sin asistencia sanitaria pública. Analizar su perfil sociodemográfico con detalle para dar respuesta a estas situaciones y evitar que sigan aumentando, así como el perfil de cada uno de los grupos de aseguramiento, se convierte en una tarea de primer orden.

Hablar de la década 2004-2013 en materia de salud remite, inevitablemente, a los determinantes sociales de la salud, dado el impacto de la crisis económica en la calidad de vida y en la salud de una gran parte de la población. Los determinantes sociales de la salud (DSS) no remiten solo a aquellos factores individuales relacionados con un estilo de vida saludable sino a las condiciones de vida y las experiencias cotidianas que lo posibilitan o dificultan. Dichas condiciones están, a su vez, sujetas a otras más estructurales, como la distribución de la riqueza, la coyuntura socioeconómica, la situación política, los factores ambientales y los culturales.

Los determinantes estructurales se traducen en desigualdad de oportunidades, a través de la posición socioeconómica, la clase social, el modo en que es tratada la persona en función del género o la etnia, el acceso a la educación, el tipo de ocupación y los ingresos.

La Conferencia Mundial de la OMS en Río de Janeiro en octubre de 2011 señala algunas líneas estratégicas fundamentales: 1) Reducir las inequidades en los factores estructurales a través de una buena gobernanza; 2) Reforzar la promoción de la participación a partir de la liderazgo de las comunidades; y 3) La función del sector salud como agente reductor de las inequidades en salud. Asimismo, se insta al sector sanitario a reorientar los servicios de salud pública con la finalidad de reducir las inequidades. Finalmente, se destaca la necesidad garantizar la accesibilidad a la asistencia sanitaria universal, incluyendo la atención primaria, y especialmente en las poblaciones con situaciones sociales y laborales más precarias.

Lo anterior lleva a cuestionar la evolución de las políticas públicas en materia de salud en España, especialmente en las actuaciones relacionadas con el RDL 16/2012. La restricción del acceso a la atención sanitaria a la población por motivos jurídico-administrativos o económicos establece una brecha clara entre quienes pueden –y quienes no– velar por su salud en condiciones normalizadas, entre quienes tienen –y quienes no– la posibilidad de prevenir riesgos mayores y promover una mayor calidad de vida personal y familiar.

La importancia del tejido social en la promoción de la salud de una población se constituye en una de las prioridades de las sociedades que quieren velar por la equidad. Y ello implica generar una nueva cultura sobre participación que se vea impulsada por los propios gobiernos. Parece irrenunciable que la ciudadanía activa ha de constituir una parte de la respuesta, en un ejercicio democrático que asume la propia responsabilidad, llevando a recordar y a exigir a las diversas esferas políticas sus responsabilidades en lo que implica una buena gobernanza en materia de salud.



(B)

FAMILIAS TRANSNACIONALES Y PROCESOS MIGRATORIOS. UNA MIRADA CUALITATIVA

Muchas son las preguntas y las incertidumbres que emergen en este momento protagonizado por la inestabilidad económica, la precarización laboral, el desgaste familiar y social...

Permanecer, esperar, regresar, re-migrar a otros lugares buscando mejor fortuna... son algunas de las múltiples posibilidades que consideran a diario muchas familias inmigradas que residen en España. Ante la falta de un horizonte claro y seguro, han de contemplar alternativas que apunten hacia un futuro más certero.

CeiMigra ha querido escuchar algunas voces de personas inmigradas que se plantean cómo responder a la situación de crisis, qué alternativas se les abren o qué alternativas deben procurarse. En esta ocasión ha optado por entrevistar a 15 mujeres bolivianas.

La concentración en un solo país de origen permite dialogar con un lenguaje, cultura y tipo de pensamiento más homogéneo, pese a la diversidad étnica, cultural y socioeconómica de la misma realidad nacional. Con matices, es una característica que se aprecia en los textos seleccionados.

La elección de Bolivia obedece a varios motivos. Es el país iberoamericano desde el que se produjo el movimiento migratorio a España más reciente (aunque data ya de entre 5 y 10 años); por lo que se encuentra fácilmente a personas en todas las situaciones administrativas (desde la irregularidad hasta la naturalización). Por lo que respecta a la Comunitat Valenciana, la población boliviana está especialmente concentrada en la ciudad de Valencia. Y por lo que respecta a CeiMigra, es notable la proporción de población boliviana usuaria de sus servicios. Por último, y quizá la razón más importante: se observa que la población boliviana se plantea el retorno en mayor medida que otros colectivos.

La decisión de entrevistar a mujeres responde a la función que cumplen como articuladoras del sistema familiar: son las mejores conocedoras de la familia en su conjunto, las que proporcionan el apoyo económico y emocional en la mayoría de los casos, y las que entretienen sus posibilidades transnacionales en lo cotidiano. Igualmente, muchas mujeres bolivianas han sido las que han iniciado el proyecto familiar, así como las que permanecen en España cuando el desempleo ha empujado a otros miembros de su familia a regresar o a re-migrar.

El diálogo entre CeiMigra y las mujeres entrevistadas aproxima a sus circunstancias concretas y la de sus familias, a sus planteamientos y proyectos a corto y medio plazo, a su visión de lo que está sucediendo en la sociedad española actual y al modo de implicarse en ella.

El apartado comienza con una breve introducción sobre las características de las familias bolivianas en España, a la que sigue el desarrollo de las entrevistas realizadas, que se estructura, a su vez, en cuatro partes: 1) Características familiares y de permanencia en España; 2) Situación laboral y condiciones de vida de la unidad familiar; 3) Efectos de la crisis en las condiciones de vida y en el modo de sentirse integrada; y 4) Prioridades actuales y valoración de la respuesta de la sociedad española ante la crisis.

A MODO DE INTRODUCCIÓN. CARACTERIZACIÓN DE LAS FAMILIAS BOLIVIANAS EN ESPAÑA

A 1/1/2013, había en España 164.300 personas de nacionalidad boliviana (66.628 hombres y 97.732 mujeres). De estas personas, el 20,27% tenían 19 años o menos y el 74,79% tenían 39 años o menos. En el año 2012, a pesar de la pertinaz crisis económica, llegaron a España 8.036 personas de nacionalidad boliviana (3.662 hombres y 4.373 mujeres). De ellos, el 65,49% eran niños o adolescentes de hasta 19 años de edad; y el 88,63% tenía 39 o menos años de edad. De hecho, la media de edad de las personas bolivianas empadronadas en España (31,58 años) es más de diez años inferior a la de las personas españolas.

En cambio, salieron de España 20.392 personas nacidas en Bolivia²⁴ (9.692 hombres y 10.700 mujeres). De ellos, el 12,10% tenían 19 años o menos; y el 73,46% tenían 39 años o menos. En todo caso, el saldo migratorio, la diferencia entre las entradas y salidas, de personas de nacionalidad boliviana fue, en 2012, de 17.119 salidas más que entradas, de las cuales el 9,58% de las personas tenían hasta 19 años y el 72,35% tenían 39 años o menos.

En 2007, el 65,20% de las personas bolivianas residentes en España eran solteras; un 22,49% eran esposos de la misma nacionalidad y que convivían; y un 9,04% eran esposos de la misma nacionalidad, pero que ya no convivían.

En 2012, 1.098 mujeres bolivianas contrajeron matrimonio en España: un 37,89% con hombres de nacionalidad boliviana y un 50,09% con hombres de nacionalidad española. Paralelamente, 646 hombres de nacionalidad boliviana contrajeron matrimonio en España: un 28% con mujeres españolas y un 64,4% con mujeres de nacionalidad también boliviana. Por otra parte, las mujeres de nacionalidad boliviana que residían en España tuvieron 3.553 hijos o hijas, lo que supone un exiguo 0,78% del total de nacimientos habidos ese año en España.

A 1/1/2013, las personas de nacionalidad boliviana nacidas en España eran 9.553 personas (4.816 hombres y 4.737 mujeres). En cambio, las personas de nacionalidad española nacidas en Bolivia eran 20.503 personas (8.441 hombres y 12.062 mujeres).

Entre 2008 y 2011, los movimientos de población de nacionalidad boliviana dentro de España se han reducido a la mitad, pasando de 8.707 personas en 2008 a 4.541 personas que se desplazaron en 2011.

²⁴No se debe confundir la nacionalidad con el país de nacimiento.

1 CARACTERÍSTICAS FAMILIARES Y DE PERMANENCIA EN ESPAÑA

1.1 TIEMPO DE RESIDENCIA EN ESPAÑA

Las mujeres entrevistadas residen en España mayoritariamente desde hace 7-8 años²⁵. Una de ellas llegó hace solo un año y medio. Otras dos mujeres vinieron por primera vez en 2007 y 2008, volvieron a sus países en 2010 y 2011, y han regresado a España por segunda vez en 2011 y 2012, respectivamente.

Valencia fue la ciudad de destino inicial solo en tres de los casos. El resto de mujeres tuvieron como primera residencia otras ciudades (Madrid, Barcelona, Toledo, Murcia, Málaga...). Sus destinos se vieron condicionados mayoritariamente por el lugar en que se habían instalado sus familiares (hermanas, madres, hermanos, hijas, primas) o amigas que habían llegado con anterioridad. Solo una de las mujeres entrevistadas llegó sin ninguna red ni referencia de personas conocidas, aunque fueron, precisamente, las redes construidas en su primer destino las que le llevaron a instalarse de manera más estable en Valencia. En otro de los casos fueron las redes establecidas vía Internet las que le animaron a venir con una oferta de empleo:

“Llegué directo a Valencia, porque empecé a trabajar aquí al día siguiente de cuando llegué. Allí yo trabajaba en el Arzobispado de Cochabamba (...) Trabajé en temas de Pastoral; y luego en el Arzobispado, donde nos encargábamos de hacer el periódico. Y alternaba con el trabajo en la radio, donde teníamos un espacio de dos horas los días sábados (...). Pero, a través de Internet mantuve contacto con una muchacha de España, y con ella entablé una amistad y me dijo: «¿por qué no te animas a venir aquí a España? Siempre es bueno conocer sitios. Yo tengo mi madre aquí enferma de Alzheimer y tú podías cuidarla». Entonces yo -en ese momento- estaba trabajando. Estaba ganando bien. Pero, digamos, el ingreso que yo tenía no me alcanzaba para tener, digamos, una casa. Entonces yo dije: «Si puedo ir un tiempo allí, uno o dos años, y reunir un poco de dinero...», porque yo vivía en la casa de mis padres. «Yo necesito una persona para mi madre, vente». Y me vine”.

En general, sin embargo, relatan historias de una alta movilidad geográfica. Sobre todo durante los primeros años de residencia en España hasta que se instalan en Valencia. Una estabilidad que han dejado de tener la mayoría de ellas como consecuencia del desempleo:

“Fui a Málaga porque no tenía sitio donde llegar. No sabía a qué puerta tocar o dónde trabajar. Cuando hice el pasaporte en mi país, los empleados hablaban de Málaga y por eso me fui allí. No conocía a nadie cuando llegué, no tenía ninguna amiga. En Málaga conocí una peruana, y la peruana me habló de Caritas, de las monjas, etc. Y así me llevó a Caritas. Estaba allí casi una semana hasta encontrar un trabajo de interna e hice este trabajo hasta que el señor falleció. Estuve trabajando allí casi 3 años y 8 meses hasta que falleció. Después hice trabajos temporales de 2 meses en empresas... También trabajé para una pareja. Pero como no tenían dinero, dijeron que era caro pagarme y entonces no podía continuar. La casualidad es que el señor que yo cuidaba en Málaga tenía un pariente aquí en Valencia.

Entonces, por ese medio me conseguí un trabajo acá. Me vine con el trabajo de Málaga. Hace 4 años que trabajo con el señor de Valencia. Solo que antes estaba interna, ahora solamente tengo 9 horas semanales: 3 los lunes, 3 los miércoles, y 3 los viernes. Y aquí estamos. Poco a poco estoy buscando otros sitios pero los trabajos no son fijos”.

“Estuve en Toledo porque, bueno, mi hija llegó primero. Entonces, pues ella ya, a raíz de eso, ella ya nos hizo traer a cada una, a su familia, a mí, a su esposo, a todos, y... Y después ya me vine aquí a Valencia. Ella se quedó en Toledo, en un pueblecito que no conozco. Pero estuvo trabajando ahí y, pues, a raíz de eso estaba trabajando muy bien, pero no pudo conseguir los papeles. Entonces, en vista de todo lo que pasó allá, quiso venirse junto a mí a Valencia y aquí las cosas les fueron peor. Entonces, viste, que aquí no pudo conseguir un trabajo, se tuvo que ir a un pueblito de aquí, de Albacete, donde está la familia del esposo.

²⁵Las entrevistas se realizaron entre el mes de abril y septiembre de 2013.

Ella era camarera, pero cuando se puso mal la cosa de los papeles ya no pudo [continuar]... Se le complicó porque, claro, lo que cuenta aquí creo que es el empadronamiento para saber cuántos años uno está aquí y todo eso y (...) no pudo porque no terminó de conseguir un contrato y ya todo se le hizo difícil. Así que 2009-2010 ya ella se fue para Albacete, en ese pueblito, y allá las cosas pues tampoco, tampoco cuajaron, iba buscando y buscando. Y claro, ya su madre, que soy yo, pues la tuve más fácil para tener papeles porque, bueno, yo, al llegar aquí a Valencia me enamoré de una persona y rápidamente nos casamos y, entonces, pues... Y ella luchó tanto que no ha podido, no. Ya nada más se pudo hacer, porque con todo esto ya del cambio de residencia también ya los papeles empezaron a estar más restringidos... Entonces no... Pedían muchos requisitos, y se nos hizo difícil para todos. Ella y con su esposo y sus... mis nietos”.

Como se puede constatar, la imposibilidad de encontrar un empleo y la prolongación de esta situación ha llevado a tener que moverse por distintas ciudades; en unos casos, encontrando posibilidades y, en otros, sin hallarlas.

1.2 SITUACIÓN FAMILIAR

La mayoría de las mujeres entrevistadas llegaron solas, siguiendo los pasos de familiares y amigas. En un segundo momento, en algunos casos, vinieron sus hijos o parejas, aunque por regla general sus hijos permanecen en Bolivia, entre Cochabamba, Santa Cruz y La Paz. De este modo, las familias llevan años coexistiendo entre las dos realidades. En una buena parte de muchas ocasiones, las hijas e hijos quedaron en el país de origen siendo pequeños o adolescentes.

Una de las mujeres, que ya había migrado anteriormente a Argentina, llegó con sus dos hijos menores (sus dos hijos mayores permanecen en Argentina y Bolivia). Otra de ellas vino en un primer momento con su pareja y su hijo, pero luego regresó con su hijo –quedándose aquí su pareja- y la vuelta a España por segunda vez, la hizo sola, dejando a su hijo en Bolivia con su familia para, en función de cómo fuera el trabajo aquí en España, decidir traerlo o marcharse ellos.

Los hijos que se quedan en origen son, en muchos casos, quienes sufren en mayor medida las consecuencias de la falta de empleo y de las constantes exigencias administrativas que la ley impone para reagruparlos:

“Al estar mi hija mayor, que era el apoyo más grande que yo tenía, entonces, pues, dije yo: «Con la ayuda de mi hija voy a quedarme y a traer a toda mi familia y todo eso». Solo logré traer a los dos más pequeños. Bueno, ya el pequeño tiene 16 y el otro ya tiene 20. La mayor tiene 35. Tengo además, un par de gemelas, un par de gemelas que se quedaron muy solas y, pues, hicieron su vida allá solas, y ellas pues me dijeron: «mamá, primero lleva a los chiquillos y luego si puedes a nosotras, pero los que más necesitan de ti son los chicos». Pues pensaron bien, pero ellas también padecieron muchísimo. Ellas ya, este... tienen 21. Pero yo, cuando me vine aquí, ellas estaban de 15 años, las dejé muy pequeñas, en la edad de la adolescencia, sin tener el apoyo de mi familia, estuvieron de un lado a otro...

Y lo que podía trabajar, les mandaba todo, les mandaba todo, y bueno, pero como eran chiquillas jovencitas, pues no les duraba. Entonces, bueno, no mandas nada [No tenían a nadie adulto con ellas]. No, ningún albacea que podía administrar su dinero ni nada. Y, precisamente, sí había una sobrina, pero tampoco..., no me ayudaba. O sea, que las cosas se complicaron y pues no, no había ese apoyo... una confianza que después se perdió.

Ellas siguen allá... ellas siguen allá... una, que es una mamá soltera que ya tiene dos chiquillos, y la otra pues tuvo que ir a buscarse la vida, se ha ido a Chile. Entonces a la que yo ayudo es a la mamá soltera, por los niños, entonces es a ella a la que ayudo. Y la otra, pues se fue a Chile a buscarse la vida porque yo no pude traerla acá... Entonces ellas se las apañan solas. Y con mi poca ayuda que yo les mando aquí, comen. Por lo menos..., van tirando”.

1.3 REGULARIDAD ADMINISTRATIVA

La gran mayoría de las mujeres entrevistadas tiene permiso de residencia y al menos la mitad tiene nacionalidad o la está tramitando. Tan solo la persona que llegó hace un año y medio confiesa encontrarse en situación irregular. Dos de las mujeres entrevistadas tienen la residencia con régimen comunitario, tras haberse casado con españoles.

“Yo -antes de casarme-, yo ya tenía la tarjeta esta que te dura por dos años. Y al momento de casarme ya tengo la de larga duración, y la documentación para obtener la nacionalidad española. Mi pareja es de aquí [tengo el régimen comunitario]”.

1.4 EXPERIENCIAS DE RETORNO Y RE-MIGRACIÓN

Una de las mujeres vivió el retorno de su hija mayor, la que le había precedido en la migración. El desempleo de larga duración, los diversos intentos en distintas ciudades sin resultado, y la imposibilidad de un mayor apoyo económico por parte de su madre, que también estaba desempleada, llevó a que tuvieran que plantearse el retorno, aun siendo ella -su hija, junto con su marido y sus hijos- los primeros miembros de la familia que iniciaron el proyecto migratorio hacia España. Así relata su madre los motivos y el modo de vivirlo:

“Esa niña se marchó en febrero de... del año pasado (2012). Sí, un año y pico. Se le acumuló todo, tuvo una niña pequeña que nació aquí, le dijeron que por intermedio de ella podía adquirir los papeles, pero... pero no. Entonces, buscó todos los medios, y nada. Se le cerraron todas las puertas. Yo estaba sin trabajo y no podía ayudarla en ese momento y decidieron irse, toda la familia, con los chiquillos, sí, sí, sus hijos, tres niños... Entonces, pues un cambio muy fuerte para ellos, porque ellos no querían... Catorce años tenía uno, la otra trece y la pequeñita, dos añitos, la que nació aquí, en España. Y tuvieron que pedir ayuda a Cáritas para volver Y Cáritas les ayudó y les pagó los cinco pasajes. Sí. Y de esa manera pudieron retornar. Entonces se fueron y pues allá, igual.

Estuvo aquí ocho años. Pues nada, tuvimos que resignarnos, porque no había de otra. A pesar de la confianza que teníamos las dos, madre e hija, pues fue una cosa... fatal. Sobre todo para mí, porque ya no contaba con el apoyo de ella y porque me ayudaba también con mis hijos. Yo los mandaba allá. Ya por lo menos los chiquillos decían: «mamá, quiero ir a lo de mi hermana». Y, pues, una temporada allá, otra acá... Porque no es lo mismo estar, convivir con una persona que no es su padre. Y eso para mí ha sido muy difícil. Y para los chiquillos también. Porque estoy muy poco tiempo en la casa, solamente voy los sábados y, pues, ellos se tienen que atender solos, porque él [mi marido] no puede, entonces... Bueno, él tiene una minusvalía que... que él es pensionista, pero que tiene una enfermedad que es la diabetes... y eso lo tiene un poquito mal y no congenia con mis hijos... Sí, lo llevamos mal, todo el tiempo.

Bueno, [allí están] igual casi que aquí, porque el sueldo de allá es muy bajo, las cosas son un poco caras, o sea, no hay compensación con lo que uno gana aquí. Por eso es que mucha gente quiere residir y estar aquí, porque claro, el peso, la moneda, es mucho más alta. Cuando tú ganas, a veces puedes comprar muchas cosas acá, pero eso depende de la persona que ahorre o que no tenga familia”.

Dos de las mujeres entrevistadas retornaron a sus países de origen y volvieron a migrar a España, nuevamente. En uno de los casos porque su marido permaneció en España y mantuvo el trabajo, decidieron volver a intentarlo y pudo reagruparla. En el segundo caso, volvió porque su pareja es de Valencia y decidieron afincarse en la ciudad.

Como se ha comentado con anterioridad, otra de las mujeres entrevistadas ya venía a España como segunda migración. Buscar una vida mejor, huir de la pobreza y de la violencia, buscar un futuro digno para sus hijos, son las razones que articulan su itinerario migratorio, sus decisiones y su motivación para superar las constantes dificultades. Así relata su historia:

“En Argentina estuve 15 años. Pues de Bolivia me fui igual, lo mismo de ahora, por una situación en la que yo había quedado sola con dos hijos, y no tenía un trabajo seguro. Mi economía estaba muy mal. Mi familia me ayudaba, en ese entonces mi madre me ayudaba un poco. Y mi hermana, que vive en Argentina, y pues ella me llamó, digamos, como para irme a trabajar allá... Y bueno, no fue fácil. No fue fácil, porque resulta que ella me manda un pasaje por avión para que me vaya a la Argentina, para que yo me vaya dejando a mis hijos por primera vez. Y resulta que en el viaje en avión llegué al aeropuerto y no me dejan pasar. Me quedé todo el día en el aeropuerto retenida y en la noche me regresaron a mi país, y fue una, no sé... era una desesperación para mí, porque resulta que el pasaje de vuelo yo ya lo debía a mi hermana, y que haberlo perdido me desesperaba más... Entonces no sabía que hacer..., y tuve, pues, que insistir en querer volver a la Argentina. Claro que mi nombre y todo ya estaba registrado, porque me habían devuelto a mi país. Entonces busqué la manera de poder nuevamente ingresar a la Argentina, y recurrí a esto de entrar con otro nombre. Había personas que hacían pasar gente. Y pues, como yo ya estaba con esa idea de irme y estar allá; pues pude cruzar la frontera. Me fui sola. Dejé a mis hijos, y me fui primero tres meses... Y justo, justo, era como lo que se vive ahora en plena crisis aquí. En la Argentina, yo llegué en plena crisis del corralito... Estuve un mes y se vino el corralito... y no había trabajo, no había nada... y una desesperación...

Pero a pesar de todo, siempre salía a buscar trabajo en lo que sea. Y allá había muchos restaurantes de bolivianos. Pues fui, pedí trabajo allí, hasta que en uno de esos conseguí un trabajo. Aunque por la crisis y todo eso se estaban aprovechando mucho: te pagaban lo que querían o no te pagaban... Y aguanté. Aguanté así en un restaurante, pero que al final una parte de lo que tenían que pagarme no me pagaron. Y ya habían pasado tres meses, y pues, ya me desesperé por volver, por mis hijos...

Entonces dije: «no importa, no importa la crisis», Y en esa época de tres meses que estuve había conocido a una persona que me dijo que me iba a ayudar, que la vida era mucho mejor que en Bolivia. Esa persona era boliviano, me decía: «es mucho mejor acá, el estudio, tus hijos...». Me animó, volví a mi país pues decidida a retornar con mis hijos... Estuve como un mes en mi país arreglando papeles y todo eso. Yo ya era separada del padre de mis hijos. Pues me fui, me los llevé con autorización de él (...).

Esa persona que me dijo que me iba a ayudar, como que bueno, llegó a ser mi pareja, estuvimos un tiempo saliendo, y luego empezamos a vivir juntos... Él trabajaba, yo también trabajaba por las noches y más o menos me fui acomodando de a poquito. Pero bueno..., luego pasó que me embaracé y vinieron mis otros hijos y, pues, no duró mucho tiempo más la relación en pareja, lamentablemente... Fue cambiando la cosa, se puso violento, empezó a beber mucho y no me gustó eso, ni para mis hijos ni para mí... Era muy violento... Así que, bueno, decidí también separarme... Mi hermana estaba en la capital, y agarré mis cosas y me fui, me fui a vivir a la capital con mis hijos y, pues, un tiempo estuvo buscándome él, su padre, y ahora ya no tenía dos hijos: tenía cuatro.

Sí, y así fue... Menos mal que mi hermana económicamente estaba bien, me empezó a ayudar ella. Allá hay esas villas: son como las favelas de Brasil, digamos, pero no tan pobres... Pues tenía un lugar ella para vivir ahí. Me dio un lugar, me dio un techo para estar yo con mis hijos, y pues, de a poco empecé a trabajar en lo que pude. Y luego, ya cuando saqué mi documento y eso, empecé a buscar un trabajo mejor, digamos, algo legal. Me pagaban por mis hijos. Trabajaba lo que es ocho horas, me daban vacaciones y todo eso... Empecé a trabajar en una fábrica en que hacían cajas, costurando, y pues estuve un tiempo ahí y luego me salí de ahí. Me pasé por otra fábrica y bueno, este... pasé el tiempo así, trabajando, hasta que, bueno, llegué a hacerme un lugar propio para vivir con mis hijos. Aunque era solo una habitación con un techo de chapa, pues yo vivía ahí con ellos y vivíamos como independientes, sin molestar a nadie, por decir. Pero luego de que me enteré que mi madre se vino a España, me vino eso también de querer venirme...

Porque en lo económico, pues, en un principio estaba bien porque había logrado tener un lugar donde vivir, en esos lugares no se paga ni luz, ni agua, ni nada... Pero la economía estaba cada vez más difícil: todo subía, costaba e incluso con lo que yo ganaba me alcanzaba de a poco... Y fue en ese entonces que yo pensaba venirme aquí y yo tenía la idea de venirme con mis cuatro hijos.

Y lo hubiera logrado, pero pasó que yo tuve un problema en sacar el documento de mi hijo, del varón, del menor, allá, en Argentina, porque como yo me había separado de su padre, pues yo hice un trámite... O sea, él no los había reconocido todavía, entonces yo hice un trámite en que ellos solo llevaran mi apellido, para no depender de él. Entonces me costó mucho, fue años de trámite... Entonces al no tener el documento de mi hijo no podía salir de la Argentina. Y, pues, eso logró que no saliera. Y pues mis hijos crecieron: mi hija ya se hizo adolescente, y pasó eso, después se embarazó, tuvo su nena, y pues, mi hijo varón con 16 años decidí irse a Bolivia con su padre. Entonces, cuando ya pensé en venirme con cuatro, me quedé con dos, lamentablemente, porque bueno, si no hubiera sido por ese documento hubiera estado aquí con mis cuatro hijos...

Pasó el tiempo y ya me había salido de la última fábrica en que trabajaba, me salí y pues, no quería volver a trabajar en costura, estaba cansada, estaba muy... Ese encierro de estar muchas horas ahí, no me sentía bien. Entonces, pues, allá hay mucho trabajo en costura, mucho, eso es lo que más uno puedo trabajar, y como yo no quería trabajar en eso, pues dije: «me voy, y me voy... es el momento de irme, la situación económica está mal aquí, no me alcanza el dinero...». Y el motivo más grande también de querer venirme acá es porque allá en el barrio, en la zona que vivía, hay mucha delincuencia... Entonces mi hijo varón, el que se fue a Bolivia, el que había crecido en ese ambiente, pues sufrió esas consecuencias: al salir lo asaltaban, le quitaban las zapatillas, una vez le pegaron tanto que le sacaron un diente, y esas cosas... Yo no quería que ocurriera con mi otro hijo que estaba creciendo. Y encima que mi hijo, que ahora tiene 14, pues siempre fue de un carácter más difícil de manejar. Y yo decía: «si este crece en este ambiente, cualquier cosa puedo esperar de él». Entonces eso me decidió mucho más, de sacarlos de ese ambiente, del vivir siempre con ese miedo, ese temor de que si lo habrán asaltado, si no lo habrán asaltado... Siempre estaba yo con ese temor... Uno no puede llevar una cartera colgada, porque alguien viene y te lo tira.

Y, bueno, por esa parte estoy muy contenta de estar acá, porque estoy más tranquila por eso... Bueno, así me decidí venir acá con unos ahorros que había logrado tener trabajando en los lugares que estuve, y pues, mis ahorros para los pasajes y más nada... En el lugar en que yo vivía mi hija quedó ahí con la idea de que, eso, pues, como era solamente una habitación y no había mucha comodidad, pues mi hermana me ayudó a que se consiguiera [algo] -pero yo ya estando acá-, y se construyó una parte. Y, pues, ahora solo pienso ahora trabajar para eso, devolver el dinero que debo por la construcción que se hizo donde está viviendo ahí mi hija, pues, y si algún día volvemos, ya tenemos un mejor lugar que el que estar”.

Las diversas vicisitudes y complejidades que relata esta mujer dan cuenta de una vida cuyo centro son los hijos; y cuyo proyecto vital no es otro que ofrecerles a ellos unas condiciones de posibilidad para una vida más segura, más digna, más feliz, a pesar de los altos costes para su propia trayectoria.

1.5 PLANES DE PERMANENCIA, RETORNO O RE-MIGRACIÓN

Como puede vislumbrarse en el testimonio anterior, la migración no acaba aquí, no se ha establecido un punto final. También es el caso de otras mujeres entrevistadas, que siguen con la vista puesta en retornar a sus países, a la vez que en permanecer si la situación se lo permite. Pero las decisiones no pueden tomarse con un margen temporal muy amplio, dado que la posibilidad de tener y mantener un empleo articula la mayoría de las decisiones. No obstante, este no es el único motivo.

Los hijos, y la imposibilidad de seguir esperando más tiempo para reagruparlos, es otra de las razones para plantearse retornar. Las hijas e hijos reclaman a sus madres su cercanía y su presencia, más allá del apoyo económico. La demora en la reagrupación genera dinámicas de desgaste y conflicto en las que las madres no siempre son comprendidas. Como consecuencia, la culpabilidad inunda su cotidianeidad; se viven entre la soledad del día a día de acá y la no-comprensión de sus seres más queridos allá.

Con todo, el menor nivel de desigualdad y las mayores posibilidades de tener y proporcionar a sus familiares una vida digna es una fuerte motivación para permanecer.

“Pues, de momento, mientras tenga trabajito pues tengo más ganas de quedarme para poder seguir ayudando a mi familia. Y bueno, pues si tengo la oportunidad de guardar algún dinerito para irme y llegar a trabajar en algo en mi país, pues lo haría, porque a veces esa es una meta que nosotros tenemos... Todas las personas salimos a otro lado para buscar mejor calidad de vida y ayudar a nuestros hijos. Yo, de momento, digo: «pues si Dios lo permite y me da la salud que necesito y el trabajito que pueda tener, pues ahí no voy a desperdiciar ese tiempo y esa oportunidad». Trabajaré y, si guardo un poquito de dinero, luego me marcharé. Vamos a ver si me sale la nacionalidad, porque me vendría mejor, porque así tendría más oportunidades de ir a otro lado y poder... Mientras tenga las ganas de seguir adelante y de tener vida, pues bueno... De momento no [me planteo irme a otro país], de momento no, porque mientras estemos así, pues si algún día llegara la oportunidad de que se me presentaran oportunidades de irme, pues me iría, y si estoy bien, en condiciones, pues me voy”.

“[Pienso] en quedarme... Pienso ir [a Bolivia] para unos seis meses: primero para tres meses, y luego [dentro de] unos otros dos años para seis meses, y así, porque mis hijos ya están siendo mayores. El que está en la Universidad y necesita, y dice: «mamá, nosotros estamos bien». Y sé que no les hago falta, pues lo que necesitan, lo tienen: les mando... Y por eso no, pero posiblemente a mi hija me la vaya a traer. Ella tiene 14. Y los otros: uno tiene 18, el otro tiene 20 y el 24, el que se salió de internado tiene 18 años... y la chica va a tener 14. Soy padre y madre de los cuatro. (...) Y viendo ahora mi posibilidad, pues me iría... Si hay trabajo para otro país y si alguien me ofrece y hay ofertas que puedo ir, pues voy”.

“Ahora mismo, a corto plazo... eh... hasta que... hasta el año... Hasta el año... quedarnos, quedarnos hasta el año. Si todo va bien, si seguimos con el... bueno, si mi esposo sigue con el contrato que tiene, si a mí se me presenta una opción, que me acomode de atender al niño y también a la casa, pues hasta el año. Que termine el niño el colegio en junio y luego ya decidimos si realmente nos quedamos o nos vamos. En realidad sí tenía la idea de... de ya, de una vez, de estabilizar, porque ya no estoy para ir de aquí para allá. Entre que se gasta el tiempo y que se gasta el dinero no es fácil cambiar de continente.

Y..., quería hacer una maestría, pero también la maestría, dependiendo de la Universidad, creo, no tenemos..., no tengo mucho abanico de opciones en los master. Hay una o dos opciones de acuerdo a... a la carrera. Y en la otra Universidad igual, serán dos tres... Y te piden la homologación (...). Muy burocrático veo yo, porque al final no es gratis. Sea en la Universidad pública, sea en otro lugar, es plata... y, pues, se paga, pero bueno, son las reglas del país, digo yo, ¿no? Por eso quedamos un año. Ver realmente cómo va, tratar de especializarme un poquito más, para así tener también otras opciones de trabajo, ¿no? Aquí y allá (...).”

“Todas dicen que volverán al país de origen. Excepto mi hermana que se ha casado con uno de aquí”.

Otra razón, menos explícita pero no por ello menos fuerte, es la necesidad de seguir sintiéndose mujeres independientes, de pensar por sí mismas lejos de la presión social, familiar o de las ex-parejas. En esta misma línea, el deseo de dejar de hacer lo que hacen los propios compatriotas y la posibilidad de construir una vida más libre y menos condicionada por el “qué dirán” es otra motivación.

Las hijas e hijos que viven con sus madres en España se plantean salir a terceros países si no encuentran oportunidades en el país.

“Bueno, por el momento no he pensado mucho en ese tema así como están las cosas, porque tú sabes que para moverse a otro sitio tienes que tener un dinero. No puedes lanzarte así por así. Porque yo ya tuve una experiencia de venirme de mi país y llegar a un país donde no conocía a su gente, no tenía amistades... A pesar de que llegué donde mi hermana, pronto me tuve que independizar. Sé que soy realista y empezar de cero en otro país sería nuevamente difícil, me lo tendría que pensar bien.

Mi idea para el día de mañana a lo mejor será un tiempo ir a Bolivia a visitar a mi familia, y cada ‘equis’ tiempo, pero a mí me gusta mucho España. Yo metí, más que todo, la nacionalidad con esa idea, para quedarme. Puede ser que luego salga hacia otro sitio, pero no creo. Me gusta mucho España, su gente muy solidaria, hay mucha diferencia del trato que una recibe con la gente de aquí al trato que uno recibe con su misma gente (...).

Sí, porque, al menos en el caso mío, no sé, yo te voy a hablar de mi persona, me he convertido aquí en una mujer muy independiente. No es que me guste estar sola, pero como que han ido pasando los años, han ido pasando cosas y me he dado cuenta que el único amigo de uno mismo es uno mismo, su misma persona. Ya, porque a lo mejor -pienso yo en mi caso- amigos y amigas, si cuando yo más los he necesitado [no he recibido] ni una llamada de teléfono y siempre están ocupados, siempre tienen que ir para un sitio, siempre tienen que ir para otro sitio... Entonces, yo digo: «diferencia no hay mucha». Yo considero que mi mejor amiga soy yo misma”.

“...Eh, pues, yo creo que sí, yo creo que sí. Porque así España, como está ahora, es un país de oportunidades. Aquí, ahora mismo, es más fácil para una mujer encontrar trabajo que para un hombre. Es que para mí volver, me da un poco de apuro decirlo, es como dar un paso atrás. Las oportunidades allá son muy difíciles. Ahora mismo mi país está en bonanza, pero hay mucha diferencia. Mucha diferencia entre los pobres y los ricos (...).

Yo a mi hija la he oído muchas veces decir: «me quiero sacar la nacionalidad, porque si no es aquí me quiero ir a cualquier lugar de Europa en donde pueda salir adelante». Mi hijo le ha dicho: «sí en España no avanzas, vente para acá (EEUU)». Pero mi hija dice que es comenzar de nuevo otra vez. Ella ya está arraigada acá, aunque le gusta mucho viajar, conocer... Ya veremos qué sucede”.

Entre líneas, se percibe cómo, junto con la falta de oportunidades en el país de origen y el deseo de buscar un futuro mejor para los hijos, la huida de situaciones de violencia de género es otra de las causas que han impulsado a algunas mujeres a emigrar. Algunas las denominan “causas emocionales”. Pese a que la situación económica España no es en absoluto alentadora, estas otras razones (seguridad, tranquilidad, distancia del contexto donde han sufrido violencia) hacen de contrapeso en el momento de valorar la posibilidad de seguir intentándolo en España, ahora o en el futuro.

“Lo mío, fue lo emocional lo que me hizo escapar de allí. Yo sufría mucho allí emocionalmente. Entonces, como tiene delito eso, también quería sacar profesionales a mis hijas. Y como que ahora ya [son] profesionales mis hijas, lo que me falta ahora es para mí, para cubrir el tiempo de jubilación. Hay cosas que me gustan aquí, y hay cosas que no me gustan. El trabajo para inmigrantes no va a mejorar porque tampoco no hay oportunidades para españoles, y los españoles tienen que buscar fuera: entonces no va a mejorar. Aquí solamente hay lo que hay. Pero aquí también como es un país desarrollado, te gusta el orden que hay. El orden en cuanto al cumplimiento de los reglamentos, las normas, la puntualidad, la seguridad (no van a te asaltar por un móvil) y la pobreza está cubierta. No te impacta mucho como en nuestros países, no se ven por la calle los niños pidiendo, trabajando. Allí hay mucho más desorden porque son países del tercer mundo...Un país es como una casa, tiene que ser ordenado”.

“[Va a regresar de momento a Bolivia, pero le gustaría volver a España]. Sí, me gustaría volver, pero con mi hijo, si no, no, eso lo tengo claro. Por mi vida personal, sí [volvería a España]. Por mi marido, por eso [para poner distancia con él]. Sí, y para que mi hijo pueda estudiar y tenerlo más ocupado, controlado, tal vez. Pero allá yo también estaré más tranquila teniendo a mi hijo, que es lo que más quiero, tenerlo a mi lado, es por eso [que regreso de momento]”.

Tan solo hemos encontrado planes de re-migración en una de las familias: el cuñado de una de las mujeres entrevistadas. Cumplir los objetivos de la migración les impulsa a dar el salto a Reino Unido, donde creen que tendrán más posibilidades para ahorrar y sostener el estudio de los hijos.

“Mi cuñado está pensando en irse para otro país. Está en Barcelona. Ha quedado sin trabajo. Él tiene dos niños todavía estudiando. Incluso ha ido a averiguar a Inglaterra y está... No es nada seguro, pero si no encuentran nada hasta agosto, se va él con los niños, porque allí tienen más posibilidades de ahorrar. Porque ellos han venido a ahorrar, a juntar más posibilidades y todo eso”.



2 SITUACIÓN LABORAL Y CONDICIONES DE VIDA DE LA UNIDAD FAMILIAR

De las mujeres entrevistadas, casi todas trabajan, ya sea por horas, por jornada parcial o jornada completa (normalmente trabajar jornada completa va asociado a la figura de interna).

De las mujeres que trabajan, cuatro lo hacen como internas: dos de ellas son internas de lunes a domingos; las otras dos solo se internan el fin de semana, en un caso, y diariamente desde la tarde hasta la mañana, en el otro. En general, trabajar como interna se asocia a tener que cuidar de alguna persona mayor, además de hacerse cargo de las tareas del hogar.

La mayoría, no obstante, trabaja por horas y en régimen de empleada del hogar. Algunas cotizan a la Seguridad Social, otras no lo hacen, dado que la precarización de las condiciones económicas de los últimos años les lleva a que las/os empleadores no quieran hacerse cargo de dicho gasto y que, si cotizan por su cuenta, no puedan hacer frente a los gastos que supone llegar a fin de mes y sostener a las personas que dependen de ellas.

Dos de ellas no trabajan nada en este momento, y otras dos solo trabajan unas horas a la semana (cinco horas), por lo que se apoyan en sus parejas: una de las parejas actualmente está trabajando y otra está recibiendo el subsidio por desempleo, pero solo le queda un mes más de prestación. Esta última se ve, por tanto, al borde de una situación vertiginosa: por más que busca empleo, los ingresos se acaban para ellos, que están acá, y para poder seguir apoyando a sus familias en origen.

En la mayoría de las familias hay miembros que trabajaban habitualmente y han dejado de trabajar como consecuencia de la crisis: hijas, parejas, madres, hermanas o hermanos. En unos casos el desempleo se ha prolongado más de dos años. No obstante, aun en los casos en los que siguen trabajando, el número de horas, el volumen de trabajo y, sobre todo, el salario que perciben se han reducido notablemente. Sobre ello se volverá más adelante.

En el conjunto de las familias, cuatro personas reciben prestaciones: tres por desempleo y una prestación social por enfermedad. En todos casos, quienes las reciben son las parejas de las mujeres entrevistadas. Uno de ellos lo recibe durante tres meses, y a otro de ellos, como se ha comentado más arriba, solo le queda un mes.

2.1 PERSONAS A CARGO

Aunque las situaciones son muy diversas, las personas a cargo de las mujeres entrevistadas oscilan entre dos y cinco. Hijas e hijos, madres y padres, son los destinatarios fundamentales de estas ayudas. Solo dos de las mujeres entrevistadas no tienen personas a su cargo. El nivel de exigencia, por tanto, va mucho más allá de trabajar para una misma, e implica sostener a familiares en Valencia y en Bolivia, a la vez, en casi todos los casos.

Cuando el desempleo se prolonga, la angustia llega a ser muy alta, dada la responsabilidad que han adquirido de apoyar a sus familiares, aquí y allá. En ocasiones, incluso aunque sus hijas e hijos trabajen en su país, a estos no les llega para vivir, por lo que el apoyo demandado a sus madres acá es continuo.

“No, [apoyo a] mi madre y una chica que pago para que lave, cocine... Entonces ahí tengo dos chicos, ¿no? Y mi hija que está internada, pues, está ya más tranquila... Ella está en un colegio, sí, todo el día, día y noche, toda la semana, todos los días, no puede salir... Por eso va alguna vez mi madre o mi hijo o mi hermana, pero no todos a la vez”.

“Sí. Aquí la cabeza [de familia] soy yo... Sí, allá ellas tienen su trabajito, al menos para llevarse el pan a la boca, como dicen. Yo lo que ayudo es con el alquiler. Como no tenemos techo allá, entonces, pues un alquiler, con lo poco que ganas es casi igual que el sueldo”.

“Sí, sí, aquí mis dos hijos, pues yo diría que solamente mis dos hijos, porque ya mi hija tiene su pareja: ya depende de su marido (a ella no le tengo que ayudar). [En Bolivia] solamente por la deuda que tengo, que en realidad... yo, lo que tengo aquí en España es tranquilidad, tanto por el ambiente de trabajo que tengo, por mis hijos, porque me siento más segura, porque no hay delincuencia, porque estoy con mi madre, tengo un apoyo, una compañía, pero todo lo demás en lo económico, este, según al tiempo que yo me vine de allá de la Argentina, yo veo casi mi vida igual, digamos... Que si yo hubiera estado trabajando hubiera podido ahorrar el dinero como lo estoy haciendo aquí, porque ahora, pues, con lo que trabajo gran cosa no puedo juntar... Entonces yo digo, a la par de economía o de sueldos estoy más o menos... Eso es lo que me preocupa, el tener una deuda allá e ir [devolviéndola] como a cuenta gotas. Pero tengo que lograrlo, tengo que lograrlo, porque sí, porque tengo que pagar... Y bueno, por todo eso, este, digo: «a lo mejor cuando pase un poco más el tiempo, pueda tener papeles, pueda tener la documentación, pueda tener acceso a menos horas de trabajo o tomar dos trabajos, poder ganar más...»”.

“[En la actualidad no trabaja] En el 2011 la verdad es que trabajaba bien, ganaba y me daba para traer a mi hijo y todo eso, ya. Entonces hablé con el padre para que me ayude a que me dé la firma. Y todo eso todo iba de maravilla hasta el momento en que salió el visado. Y para sacar el visado allí, aquí salió todo bien los papeles y todo y, lamentablemente, aún así, y él teniendo otra familia, no me quiso sacar el visado para mi hijo (...). Entonces esas son cosas que a mí me costaron demasiado superar, pero muchísimo, muchísimo, porque tanto mi hijo como yo nos hicimos una ilusión de que él esté aquí conmigo y yo estar con él (...). Para mí eso fue una cosa muy difícil de superar, que aún a veces cuando me pongo a pensar el tema me cuesta, ya. Pero he tratado de mejorar: a lo mejor del 100 por 100 a un 80 por ciento habré vencido.

Pero mira, duele mucho la situación porque tú inviertes dinero. Yo tuve que coger el piso e ir, tú sabes, sobre las leyes y las reglas para poder traer hacer la reagrupación familiar. Entonces, pues, para mí fue una situación muy difícil. Y al ver que había invertido bastante dinero (abogado, una cosa y otra), porque no tenía tiempo, me iba en la mañana a mi trabajo y llegaba en la noche del sábado, y ya sabes que oficinas abiertas no hay. Y nada, pues fue un dinero que se perdió, tuve que devolver el piso, y ya desde ahí empezó a cambiar la situación. Desde ahí empezó todo y aún tengo la esperanza de traer a mi hijo. Siempre tuve la esperanza con el tema de la nacionalidad.

(...) Él no cumple [el padre de su hijo] lo que hemos firmado de pensiones y todo; a él no le va ni le viene. Entonces para mí eso es mucho más difícil porque es más carga: carga de alimentación, carga de colegio, carga, o sea, de todo prácticamente”.

“Ahora no, hace ya dos meses que no estoy trabajando y eso, pues, imagínate... Y ahora con esto, con el embarazo..., y también ahora lo que me preocupa es que tengo que renovar, tengo que renovar en diciembre, y para renovar tengo que tener un contrato, y eso más que todo... Me preocupa eso que te digo del embarazo, y sí, tengo que trabajar..., tengo que tener, porque [si no] se acabó. Bueno [trabajaba] en una casa, estaba con una familia, y bueno, estaba con horario completo, estaba bien... Se terminó, porque bueno, las cosas iban un poco mal y me decían que no podían, yo estaba con una señora mayor y la hija parece que decidió hacerse cargo de su madre y así me dijo que ya no me iba a necesitar a mí...”.

2.2 INGRESOS MENSUALES Y ENVÍO DE REMESAS A BOLIVIA

La relación entre tipo de trabajo e ingresos es muy diversa, de modo que no puede realizarse una descripción general. Es preciso ver algunas de las situaciones de manera individual.

1. Tipo de ingreso: Servicio doméstico por horas. Media jornada de lunes a viernes. Fin de semana en régimen de interna en cuidado de personas.
 - a. Ingresos mensuales: 700€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Seis personas: una adulta aquí, cuatro hijos y su madre allá.
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
 - d. Envía 400€, se mantiene con 300€ al mes.
2. Tipo de ingreso: Servicio doméstico y cuidado de personas (por las mañanas contrato por horas, por las tardes se interna hasta la mañana siguiente). Solo libra sábados y domingos por la mañana.
 - a. Ingresos mensuales: 700€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Una persona adulta en Valencia y apoyo a tres hijos en Bolivia (que trabajan pero no les llega para vivir).
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
 - d. Envía 250€, vive con 450€, y de esta cantidad intenta ahorrar 100€/mes.
3. Tipo de ingreso: Servicio doméstico por horas. Subsidio por desempleo de la pareja.
 - a. Ingresos mensuales: 400€ más subsidio por desempleo (no especificado).
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Dos adultos en Valencia.
 - c. Otros gastos/deudas: Hipoteca en Valencia.
4. Tipo de ingreso: Servicio doméstico por horas. Entre 25 y 30 horas a la semana (dos trabajos).
 - a. Ingresos mensuales: 750€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Una persona adulta en Valencia, dos personas adultas (padre y hermana) y su hijo en Bolivia.
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
5. Tipo de ingreso: Servicio doméstico por horas.
 - a. Ingresos mensuales: 625€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Dos personas adultas en Valencia (madre e hija) y una persona adulta en Bolivia (su madre).
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
6. Tipo de ingreso: Servicio doméstico por horas y subsidio por desempleo durante tres meses.
 - a. Ingresos mensuales: 700€ en verano y 540€ en invierno más 400€ de subsidio durante tres meses.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Apoyo a nueve personas en Bolivia y cuatro personas en Valencia (pareja e hijos).
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
7. Tipo de ingreso: Trabaja su pareja (no especificado). Ella trabaja sin remuneración en una ONG.
 - a. Ingresos mensuales: 1.100€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Dos adultos en Valencia.
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
8. Tipo de ingreso: Salario por trabajo de camarero (pareja de la mujer entrevistada) a jornada completa.
 - a. Ingresos mensuales: 1.100€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: tres, dos personas adultas en Valencia y su hijo menor en Bolivia.
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
9. Tipo de ingreso: Servicio doméstico y cuidado de personas (en régimen de interna, de lunes a sábados). Su pareja, pensión por enfermedad.
 - a. Ingresos mensuales de las dos personas: 1.200-1.300€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Siete personas: dos adultos y dos adolescentes en Valencia, y apoyo a tres hijas en Bolivia.
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler cubierto (piso en propiedad de la pareja).
10. Tipo de ingreso: Servicio doméstico y cuidado de dos personas (en régimen de interna, de lunes a sábados). Su madre, de 68 años, trabaja en empleo doméstico y cuidado de personas (en régimen de externa, 12 horas al día).

- a. Ingresos mensuales de las dos personas: 1.500€.
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Seis personas: tres adultos y dos menores en Valencia, un hijo en Bolivia.
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia y deuda contraída en país de origen para pagar la casa de su segunda hija.
11. Tipo de ingreso: Salario de las dos personas de la pareja (no especifica en qué tipo de trabajos).
- a. Ingresos mensuales: 1.500€
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Dos personas adultas en Valencia y dos hijas en Bolivia.
 - c. Otros gastos/deudas: Alquiler en Valencia.
 - d. Envían 500 o 600€ al mes a Bolivia.
12. Tipo de ingreso: Cuidado de una pareja de personas mayores (en régimen de internado durante los fines de semana), y servicio a domicilio tres veces por semana (de lunes a viernes).
- a. Ingresos mensuales: 1.000-1.200€ más salario de su pareja (él trabaja como funcionario público, pero no especificada la cuantía).
 - b. Personas a las que cubren estos ingresos: Dos adultos en Valencia y apoyo a toda la familia en Bolivia.
 - c. Otros gastos/deudas: Hipoteca en Valencia.

En los ejemplos expuestos puede observarse la diversidad de situaciones. Aunque la mayoría de las mujeres trabajan como empleadas de hogar o cuidadoras de personas, las condiciones son muy heterogéneas: el número de horas, el volumen de trabajo, el salario proporcional, etc. Puede sorprender, de entrada, el bajo salario de algunos de los casos presentados en relación con el número de horas. Pero, sobre todo, lo que más llama la atención es el número de personas a las que cubren dichos ingresos.

La mitad de los casos expuestos tiene unos ingresos familiares mensuales de 750€ o menos. El hecho de que con 700€ se mantengan seis personas al mes, una aquí y cinco en Bolivia, puede parecer, en un primer momento, casi imposible; así como que una persona sobreviva en Valencia con 300€ al mes sola y sin otro tipo de ayudas; sin embargo, es una realidad. La otra mitad de familias, que ingresa entre 1.000€ y 1.500€, tiene una situación de entradas algo mejor, pero ha de verse el nivel de gasto fijo que han de soportar: una familia que ingresa al mes 1.500€ a partir de dos trabajos de 12 horas en un caso y de interna en el otro, y que ha de sostener a seis personas, tres de ellas en Valencia, implica un nivel de gasto fijo muy alto; proporcionalmente no estarían mejor que el primer grupo. En el caso de una pareja que vive con 1.100€ al mes y sin otras personas a su cargo, pueden vivir algo mejor, pero no exentos de dificultades. El último de los casos podría ser, como excepción, el que se encuentra en una situación económica más holgada.

Lo que puede concluirse, con estos datos, es que tener trabajo en el caso de estas familias no es sinónimo de vivir tranquila y cómodamente, ni siquiera de tener un nivel de vida aceptable. Les llega para sobrevivir y mantener a la familia allá, para pagar las deudas cuando las hay en el país de origen. Pero en la mayoría de los casos, soportar tal nivel de responsabilidad implica una notable precariedad en las condiciones de vida de las personas responsables. Es una situación de supervivencia muy básica, en la que la capacidad de gasto, en muchos de los casos, solo da para tener techo y comida; no hay posibilidad de pagar el transporte para desplazarse ni de comprar ropa cuando se necesita. El temor a enfermar queda patente, dada la dificultad –o imposibilidad– de pagar los gastos que supondría la medicación o el tratamiento, llegado el caso. Algunas, de hecho, ya están viviendo esa situación. Ello les lleva a que, pese a la precariedad de la situación en que viven, y dado que generalmente no cuentan con ningún otro respaldo económico, traten de ahorrar algo por si lo necesitan en algún momento.

“Sí, cinco personas..., y aquí para mí tiene que haber otro tanto, porque el alquiler, la luz, teléfono, gas..., es muy caro, y no da para ahorrar, no se puede...”

Cada mes tengo que mandar para mis hijos, y para mí, por lo menos 300 euros que tengo que tener para mí, y eso, apretarlos mucho los 300, sin ir a café, ni música, ni ropa..., nada. Alquiler y teléfono, contrato, tengo que llamar a Bolivia siempre... Yo les he acostumbrado y no puedo decir que no. Y para eso tengo que tenerlo, para cualquier cosa... Medicamentos, por ejemplo, ahora se compra, tanta medicina estoy tomando, pues para tiroides tengo, para el estómago, Omeoprazol, para cervicales, ahora tengo anemia..., muchos medicamentos estoy tomando... Es mucho gasto...”.

“Como no tengo piso arrendado, yo vivo en una habitación de una señora que ella es dueña del piso y que ella lo está arrendando... Ella me da una habitación y yo le pago mensual 150 euros, entonces de ahí con lo que mando, pues me queda poquito, por lo menos, para pasar lo del mes, para mis deseos... Y si tengo que guardar, pues guardaría, pues 100 euritos, por decir. Claro, en un momento que por ahí me enferme... Porque imagínate, que ni Dios lo permita me enferme, y si no tengo dinerito, de dónde, no tengo familia”.

Las deudas pendientes en el país de origen son otra de las grandes preocupaciones y ocupan un porcentaje importante del gasto mensual.

“Bueno, entre las dos estamos como 1.500. De ahí se paga el piso, el gasto, y pues nosotros no tenemos grupos de salir, ir a bailar, ir a comer. No, porque todo es con la idea de tener que ahorrar... Incluso, digamos, a mis hijos ropas caras, Corte Inglés... jamás. O sea, ni idea de pensar en cosas caras... A mi hijo siempre le han gustado las zapatillas caras de marca. Pues, que le compre en su cumpleaños, que le compre en Navidad o que le compre cuando yo ya veo cuando está rota. Pues, sí, tengo que comprarle una cara porque son, dice, las que usa, y no usa otra... Entonces a veces incluso mi madre... Pues, pensando en ahorrar y en que uno se preocupa más en pagar las deudas: pues, como que le cuesta que yo le compre a mi hijo una zapatilla cara, que por qué tan cara, que por qué no una más económica, entonces... Pero bueno, yo lo hago por mi hijo; porque quiero darle lo que él quiere. Aunque yo digo: yo les doy muy poco, pero es lo que puedo. Y si eso que él quiere y puedo, aunque sea una vez o dos veces al año, pues trato... Y para mí, ya me compraré, qué sé yo, en ofertas, en liquidaciones, de dos, de tres euros, algo hay. Pero pensar en cosas más grandes, no... Así es como uno lo va llevando (...) Siempre tengo la idea de que más adelante mejorará. Más adelante haré algo con papeles. Trataré de trabajar ya no de interna, sino pues, qué sé yo, de tener dos trabajos, o si no dos trabajos, atender más a mis hijos, no sé... Entonces cosas, cosas que ojalá más adelante cambien, y que si pagan mejor, que ya viendo que no debo o que ya pagué la deuda, entonces empezar a pensar o en volver o quién sabe qué pase acá, o por ahí mejora o por ahí me quedo, uno no sabe”.

“Económicamente..., pues, la verdad es que cuando yo me vine teníamos una deuda. Mi padre debía bastante, y nosotros poco a poco hemos ido pagando... Estuvo parado bastante tiempo ahí, porque debía él ahí... Y bueno, aparte de que debía, sacó un préstamo para nosotras para el viaje de venida y..., tuvimos que devolver todo eso, aparte también lo que él debía porque, como ahí tampoco estaba trabajando ni nada... Estuvimos enviando bastante tiempo... Y después, por último, yo, bueno, aquí, de verdad, no tengo nada así de ahorros y lo que he hecho es solamente comprarme dos terrenos allí”.

Aunque son mujeres que tratan de evitar quejarse de las dificultades, en algunos casos es inevitable reconocerlas. Es el caso de la falta de un tiempo y un espacio personal estando en régimen de internado:

“[Trabajando como interna] Me han dado, bueno, he pedido que me den los martes y los jueves unas horas para salir, y relajarme... Pues a un principio no querían, pues claro, es que sufren mucho por los padres. Tienen miedo de que les pase algo, más que todo, por su madre... Se preocupan mucho... Son tres hijas que, a veces me parece que, bueno, cada uno es como es, y me parece que les dominan los nervios, se ponen nerviosos de todo y se preocupan demasiado... Entonces, pues yo les pedí, necesito salir, porque estar ahí día y noche, a veces

es como que.... que si, tengo esas tardes, un par de horas, hora y media, de salir martes y jueves...

[El fin de semana] Libro... Trabajo el sábado hasta las dos de la tarde, y después de las dos de la tarde me voy a mi casa, estoy con mis hijos, pues hago lo poco que se puede hacer en sábado y domingo con ellos, enterándome un poco de sus cuadernos....

[Una amiga que también está interna] En realidad ella no sale..., como que no le dan permiso, o a veces ella también prefiere estar interna... Tiene una prima, me parece, que en un principio estaba ahí (en ese pueblo), y como no se lleva bien con la prima prefiere quedarse ahí, y así. Pero siempre nos llamamos por teléfono, siempre estamos, si, si...".

Con todo, hay personas que lo llevan mejor que otras, dado que la comparación con el país de origen puede llevar a decir "allí siempre sería peor", sobre todo, en los casos de mujeres sin cualificación profesional. No obstante, esta comparación no puede justificar que los mínimos aquí puedan llegar a tales niveles de precariedad.

Del mismo modo que las situaciones en el país de origen pueden ser peor que las actuales en España, también puede suceder lo contrario, que se proceda de una buena situación económica en el país de origen. Esto ocurría en tres de los casos de las mujeres entrevistadas.

"[Para mi hijo] Mandamos, estos cinco meses, hemos mandado para el colegio, para la ropa, para taxi. Porque, si bien está con mis papás y ambos son jubilados, pero no disponen de tiempo como para ir, llevarlo al colegio, volver por él a medio día, llevarlo a casa. Entonces pagamos a un taxi. Mi mamá ha sido siempre ama de casa. Mi papá es el que ha trabajado, pero eh..., mi papá es jubilado de Yacimientos, una empresa petrolera. Entonces él tiene su jubilación, una muy buena jubilación. Está bien. Está bien. Y mi suegra es profesora, activa, entonces trabaja en tres colegios y tampoco... le hace falta".

"Y entonces me llega la crisis en algún momento, sí, pero es algo por lo que yo he optado, entonces, desde esa lógica lo asumo... Yo no manejo nadie a mi cargo, en algún momento si yo necesito recursos económicos los puedo activar [allá] y no pasaría nada".

3 EFECTOS DE LA CRISIS EN LAS CONDICIONES DE VIDA Y EN EL MODO DE SENTIRSE INTEGRADA

3.1 EFECTOS DE LA CRISIS EN EL MODO DE VIDA EN ESPAÑA

La crisis ha afectado mucho a las personas entrevistadas, especialmente a quienes llegaron antes de 2008 o a quienes lo hicieron en esa fecha, retornaron y volvieron a España hace poco. Sienten la diferencia en los salarios, la diferencia en la relación entre horas de trabajo y salario, en la negativa a cubrir la Seguridad Social por parte del empleador/a y en las condiciones abusivas que les ofrecen en muchos casos.

“Una vez, por ejemplo, este, iba andando y una persona de Bolivia -había ido a Bolivia y había vuelto-, y estaba buscando trabajo y no encontraba, y me encuentra a mí, pero así de casualidad. O sea, me ve y me dice (a veces uno mira a las personas y dice «debe ser de Bolivia», ¿no?):

«Sabes, que quería preguntarle si está trabajando.

Sí -le dije-, estoy trabajando...

Ay, que no sabe que yo fui a Bolivia, volví recién, ay pero con esta crisis yo no sabía si volver o no, pero mi marido me dice que vuelva y hemos vuelto los dos sacando préstamos para los pasajes, sabes, y todo, ahora no hay nada... Por favor, si supieras algo, que me avises -y que me da su número y todo-.

Y cuánto estás ganando -me dice-.

Ay -le dije- apenas 750€ y son dos personas [a su cargo]...

¡Uuhhh, qué poco! No, no, así no, así yo no me quedo.

¿Pero es que antes pagaban más? -le digo yo-.

Claro, pues, antes te pagaban bien, si por una persona te podían pagar 1.000€.

¿Ah, sí? -Le dije yo-».

Igual me dice que le hablaron para ir unas horas a trabajar de limpieza y el sueldo apenas... ¿cómo me dijo? Dos o tres horas en la mañana, todos los días y 300, 300 como sueldo mensual...

« ¡Ah, es poco! -le dije-.

Sí, sí, creo que no voy a ir -me dijo- creo que no voy a ir, no, no, es que así no, es que no hay que aceptar esto, es que se están aprovechando demasiado...»”.

Asimismo, sienten la diferencia en las posibilidades de vida acá, pero también en las de allá, donde todo ha subido, está más caro y los envíos cada vez cubren menos las necesidades de las familias.

“[Mis hijos allá] sí que trabajan, trabajan pero allá, digamos, cómo podría decir... Así como se trabaja, también se debería de ganar, pero no se gana igual que aquí (en proporción a lo que uno trabaja)... Y las cosas han subido mucho, están todas caras... Yo cuando he ido el año pasado casi me caigo de espaldas... Yo me acuerdo que con 20 bolivianos, la moneda nuestra, comprábamos bastantes cositas. Por decir, nos hacíamos una comida. Y cuando he ido, yo saco 20 bolivianos, que cambié mi dinero de euros a bolivianos, y le digo a mi hija: «anda a ver y compra un pollo, esto y lo otro», y me mira y me dice: «pero mamá, está loca, ahora ya con 20

ya no nos da...». ¿Sabe cuánto se gasta en una comida? 40 o 50... Bueno que 50 serán unos 7 euros, algo así, pero de todas maneras, ganar en bolivianos y gastar, digamos, a lo que ha subido todo, lo sentimos... Entonces yo vi que en el mes que yo estuve el dinero salía, salía y salía y no hay dinero que alcance. Por eso es que yo les ayudo mucho a mis hijos: yo no les puedo dejar de apoyar... Por otra parte, la energía es cara, hay que pagar luz, agua, teléfono... Entonces si yo les puedo ayudar, entonces les voy a ayudar...”.

“Sí que ha afectado, porque (llegué en 2006) cuando yo mandaba dinero, con 100€ que yo mandaba me bastaba: allí eran ricos. Porque al cambio del dólar... [Allá] se hace el cambio según la moneda y, pues, ahora, tú mandas y no alcanza ni para empezar. Se ha devaluado mucho. Entonces, pues... ha afectado muchísimo porque ya no gozan de lo que ellos tenían, por lo menos para vivir modestamente, no digo cómodamente porque eso es imposible... Entonces, pues, por lo menos para poder subsistir. Ya me quedo aquí, justito... ya aquí, porque claro, porque tengo...el techo y todo, entonces pues ya, me tengo que ajustar...las cosas más medidas, incluso con mis hijos. Entonces, no lleno la nevera... como lo hacía antes. No sé, ahora...apenas, midiendo, sí... ‘pa la semana y... y ya’. Todo medido. Entonces, pues, incluso hablándoles a ellos que hay que comer para poder vivir, no vivir pa’ comer. Entonces esa era la palabra que siempre digo a mis hijos. Son jóvenes...Comen mucha cantidad... Pues sí, comen mucho, pero ahora no pueden. Tienen que limitarse y... comer lo que hay”.

Otras mujeres lo notan también, como en parte ya se ha comentado, en la posibilidad de ahorrar, así como en tener un tiempo de ocio y un modo de relajarse en el tiempo libre.

“Ha afectado bastante económicamente, a mí bastante, bastante, porque tú tienes ahora un ahorro en el banco y dices: «este dinero el día de mañana yo lo voy a disponer para esto». Sin embargo, te vas dando cuenta de que, conforme van pasando los días ese dinero se va desapareciendo, se va desapareciendo porque, porque tú ya empiezas a sacar, a sacar y no ingresas... Entonces, en ese aspecto, a mí bastante, bastante”.

“Ya no se puede ahorrar... tan solo sostenerlo, no más... Porque pagan menos, porque hay menos trabajo, no hay y los sueldos no se pueden conseguir y tienes que pagar, tienes que cobrar y si trabajas menos, te pagan menos y andas como antes... Sí, y yo que me pago Seguridad Social es bastante menos, bastante menos... y no me pagan ni media, ni una cuarta parte, no me ayudan, con esa condición han hecho [el contrato]. [hay que pagar más de 200€ al mes de seguro]. Sí, es mucho gasto... Ha afectado harto porque ya no te da... Antes me daba, me iba yo..., me salía a pasear, a bailar, a caminar, a pasear, todo, y a divertirme... Pero ahora ves tu platita, ajustas y dices «para esto, esto, y para lo otro esto otro», pero si quiero ir para otro lugar ya no voy a tener... Entonces afecta harto, ya no puedes, no se puede...”.

Se ha notado mucho también en los proyectos, el proyecto de dejar un legado a los hijos. Una casa, una pequeña herencia. Algunas ahora desisten de ese cometido, y fijan su objetivo en mantener a sus hijos para que sean ellos quienes puedan cumplir su sueño, de modo que el proyecto queda postergado a la siguiente generación.

“...Que si ha influido la crisis... Sí, porque mis proyectos eran, pues, hacer, juntar dinero y, pues, dejarles algo a mis hijos. Un patrimonio como todos ustedes tienen aquí... Nosotros pensamos igual... Allá no hay eso. Sí, en mi país no hay eso, tiene que currárselo uno y, pues... eso, como una casita, pues... ese era mi sueño. Donde sea, pero tenerla. Tenerla... y no se ha podido (...). Y como a mis hijos les he dicho que la unión hace la fuerza, pues, sí, con ellos, es mi propósito de sacarlos adelante para... bueno... para ellos mismos y que ya ellos puedan lograr hacer algo”.

Otro de los planes que se han visto truncados con la situación económica en algunos casos es la posibilidad de reagrupar a los hijos menores, lo que lleva a renunciar al proyecto de vivir con ellos y formar un hogar.

“Sí que ha afectado porque, este, antes yo pensaba traer a mi hijo aquí. Ahora ya miro las cosas de otra manera y también digo: «no hay mal que por bien no venga». Dios sabe por qué hace las cosas, pues mi hijo no pudo venir, pues mira... Me quedé sin trabajo y entonces me pongo a pensar cómo hubiese sido si hubiese estado mi hijo aquí y estuviera yo pasando esta situación... Antes siempre tenía y tengo la ilusión de quedarme aquí, siempre, y pensaba en cogerme un piso, ir pagando un piso así de a poco, pero siempre y cuando mi hijo este aquí conmigo. Pero ahora ya esos planes cambiaron para mí, ahora no puedo pensar en pagar al banco o a quien sea un piso, porque ya no está para mi la situación como antes”.

El desempleo, aunque haya sido temporal, ha afectado mucho a las posibilidades de supervivencia. El régimen de contratación, cuando lo tienen, no les permite contar con ningún tipo de subsidio. Y, ante la falta de redes familiares y sociales que pudieran apoyarles en esos momentos, las ayudas sociales y de las iglesias ha ayudado a varias mujeres en momentos de apuros.

“Sí que me he visto afectada cuando me quedé casi cuatro meses sin trabajo: cuando el hombre [al que cuidaba] murió en diciembre, porque hasta noviembre trabajé... Diciembre, enero, febrero, marzo... En realidad fueron cuatro meses que estuve sin trabajo... Pues gracias a Dios nunca me quedé sin comer porque la iglesia donde voy, ellos me daban del banco de alimentos, me daban frutas, y pues bueno... Y yo de los meses que tenía, siempre es bueno tener un ahorrito, tenía ‘alguito’ y de ahí iba sacando para pagar mi alquiler, pues sí, de esa manera... Pero con alivio he podido encontrar trabajito, porque así dije, y ahí donde estoy con la señora que ella también me da la comida [está en régimen de internado], entonces pues ahí ahorro...”.

Todo lo anterior muestra que la desprotección y el riesgo de exclusión de este colectivo de personas trabajadoras es muy alto: la falta de un sostén económico en caso de no poder trabajar, junto con la falta de redes que puedan ofrecerles apoyo y la necesidad de tener que seguir enviando al país de origen suman múltiples factores de vulnerabilidad. Ello conduce a que, en muchos casos, el trabajo como interna se vea una alternativa menos costosa económicamente, aunque con otras muchas consecuencias silenciadas.

Por ello, la incertidumbre de quedarse sin trabajo les afecta especialmente, y lo notan en el estado emocional, aunque se afanan en mantenerlo y en proyectarse en un futuro esperanzador. Asimismo, perciben cómo les afecta el mundo emocional de las mismas personas con las que trabajan, de manera que no siempre se sienten bien tratadas. Ello genera una cadena de desgastes en la que, las personas empleadoras o sujetas a cuidados no están bien, no tratan bien a sus empleadas, y estas han de cargar con esos malos tratos, además, sin tener muchas opciones de reivindicar un trato mejor, ante la misma situación económica y la posibilidad de ser despedidas.

“Sí, la inseguridad de quedarte sin trabajo y de poderlo conseguir, es muy difícil. También incertidumbre, porque trabajando con personas mayores, un día o el otro su salud va a cambiar... Entonces, el trabajo no es seguro o estable. Es inseguridad de pensar: «si mañana me quedo sin trabajo, ¿dónde voy a vivir? ¿En qué voy a trabajar si no hay trabajo?».

El problema es, más que todo, el estado emocional de las personas con quienes trabajamos y lo que afecta psicológicamente a uno, porque las personas no todas son iguales. Entonces te toca un trabajo donde la gente es muy comprensiva, muy buena y otro trabajo donde la gente tiene sus manías y como que eso te atormenta, no vas a trabajar por gusto, pero el dinero lo necesitas y tienes que ir a cumplir... Y eso es lo que afecta a uno... Yo, por ejemplo, en un momento estaba deprimida de ir al trabajo. El médico me dijo que lo que tenía era depresión, pero fue el trabajo lo que me afectó.

Y el mismo hecho de la incertidumbre, que si te sales y que te vas a quedar en la calle y tienes que pagar tu comida, tu alquiler y que no estás en tu país, y si te pones enferma... El dinero es necesario porque aquí no hay dónde para apoyarse. Entonces, aguantas. No es como antes: antes, si me trataban mal, yo me iba. Ahora uno tiene que aguantar porque no hay más. Y la gente se aprovecha de eso”.

La disminución de ingresos también ha cambiado muchas formas de plantearse la vida cotidiana. En algunos casos, cuando las situaciones no son tan precarias, ha supuesto un aprendizaje, encontrando otras fórmulas, viendo lo que es realmente imprescindible, etc.

“Hemos pactado: «esto es lo que tenemos de gasto y esto es lo que podemos asumir». Entonces, mientras que la persona, que en este caso es mi pareja, que es la que lleva los recursos, tenga claro adónde podemos llegar, perfecto... Sabemos que este es el margen de gastos a nivel personal que nos podemos dar, y ya está. Sí, lo llevamos bien... Yo, este, no sé... Como trabajamos, o por lo menos yo trabajo bajo la lógica del aprendizaje, inclusive, por ejemplo, tuve ciertos recortes, plantearse los gastos innecesarios y ver los aprendizajes y decir: «esto no lo necesitaba realmente».

Entonces hemos potenciado otras áreas, haciendo otras cosas, actividades de bajo costo, etc. Inclusive a ese nivel vamos priorizando, lo que decimos siempre, la cuestión de las redes comunitarias (...). Eso es lo que hemos empezado a recuperar y es súper bonito, el plan de aprendizaje es genial, y eso te permite cambiar un poco, empezar a ser crítico con poco para vivir... [Ver] cuánto te han reducido los espacios privados, cuánto te han reducido la posibilidad de tener, dentro de tu propia estructura física, a tu gente, cuánto te han sacado también de los espacios públicos, cómo los puedes volver a ocupar... O sea, aprendizajes hay por montón y eso hace que hayas mantenido un poco la cordura dentro de tanta ‘mierda’”.

Las posibilidades de formación o de viajar son proyectos que, asimismo, se ven limitados o bloqueados como efecto de la crisis.

“Estaban las expectativas de formación, las expectativas de conocer distintos lugares, viajar -ya que estoy en Europa aprovechar y viajar-, y eso, los dos primeros años lo pude llevar adelante. Entonces tenía la sensación de que estaba cumpliendo un poco lo que me había propuesto... A nivel de formación, claro, ha habido un punto en que hemos decidido que era el Máster, que si lo podíamos empezar, y decidimos, o sea, tomamos ese curso y eso significa que va a repercutir a nivel económico en cómo nos estamos estructurando, que vamos a tener más recortes en plan de salidas y estas cuestiones”.

Algunas mujeres creen que, de saber lo que iba a suceder, se hubieran quedado en su país. Los costes emocionales y familiares, a veces, son muy altos en la situación en que se encuentran. Mucha soledad, pocas posibilidades de llevar a cabo sus proyectos, riesgo de regresar y tener aún menos posibilidades... Se genera un círculo vicioso con una salida nada fácil.

“Bajaron los sueldos porque la señora esta, la médica, cuando yo empecé con ella me pagaba bien, y luego después, cuando ya me dijo: «bueno, solamente te voy a necesitar una vez a la semana», y pues, ahí, ya ahí, pues, me desesperé mucho. Dije: «esto está mal». Y aparte de que no salía trabajo en ningún lugar y todo eso, no solamente para nosotros los inmigrantes, también para vosotros, que se han cerrado muchas empresas y no hay gente profesional...

Yo el año pasado que fui a Bolivia, yo decía: «Si hubiera pensado de que todo esto iba a pasar acá en España...», pues seguramente que yo me hubiera quedado en mi país, porque me acuerdo una vez que el abuelo que yo cuidaba me dijo: «¿Tú por qué no te quedaste en tu tierra? Mira cómo están las cosas», Y yo le dije: «De verdad usted tiene razón, pero bueno, solo Dios sabe por qué, aquí estoy le dije, seguiremos luchando». Porque claro, a él también le daba mucha pena porque él decía: «...vives tan lejos de tu familia, siempre estás pensando, siempre estás así», «...pero bueno, eso es así... Si usted se pone en mi lugar, pues también lo pensaría igual -le decía yo- pero como usted está rodeado de su familia, tiene aquí a sus hijos, pues yo también voy a ser feliz cuando esté con ellos».

Porque principalmente está allá mi familia, está en Bolivia y no sé, es como... porque estaba ahí el año pasado y encuentro otro ambiente, te sientes más libre, más cómodo, no sé, yo lo

veo así... Es otra forma, es otro... Ver la gente ahí, que no tiene nada, es más tranquila, no tiene el nerviosismo todo el tiempo, estar pensando en las cosas y todo... Será porque también es otra forma de vida, es diferente... Y lo veo, no sé, que van todos más tranquilos, van sin preocupación ni nada... Lo he visto ahora que he ido, pero también te da un poquito de decir: «si uno puede hacer más, si uno puede hacer cosas», por tener un ahorro, ir ahorrando por si en algún caso pasa esto.

Y eso lo veo que aquí sí lo podría hacer, tener eso, o sea, no solo conformarnos con lo que llega a fin de mes y todo eso, el dinero... Sí, hacer más un plan de..., pero por otra parte, por la tranquilidad y todo, si te vas y te montas un negocio y todas esas cosas y puedes vivir ahí y puedes vivir bien, bien, pero si tampoco tienes el dinero para ir y empezar algo ahí, tampoco puedes hacer nada, estás igual que ellos, al fin a medias...”.

El retorno es finalmente otra de las consecuencias inevitables para las personas que, pese a intentarlo repetidamente, no encuentran posibilidades laborales y les resulta imposible mantenerse en España. En opinión de algunas de las mujeres entrevistadas, están retornando más los hombres que las mujeres, dado que a ellos les afecta aún más el desempleo.

“La gente aquí se está yendo a mi país, porque no hay trabajo aquí... Los maridos de mis amigas se están yendo. Tenían pisos y estaban con los hijos, pero están saliendo porque no hay trabajo.

Sí, tengo amigas que se han ido o los maridos. Las mujeres están trabajando y los hombres no, porque está un poco complicado. Entonces eso me afecta mucho. La situación está muy triste, muchísima gente se está yendo.

No encuentran. Para los hombres es más difícil que para las mujeres. Nosotras todavía para limpiar o cuidar de las personas mayores, siempre hay trabajo. Pero para los hombres es más difícil, la construcción ha bajado mucho y el campo... Todos quieren ir al campo, pero no es posible para todos”.

Como excepciones, en dos de los casos consideran que la crisis no les ha afectado demasiado, dado que siguen teniendo trabajo y que su nivel de vida se ha estabilizado respecto de cuando llegaron. Haber saldado parte de las deudas contraídas o haber podido regularizar su situación son algunas de las razones por las que ven que su evolución personal y familiar ha sido más positiva que negativa:

“Antes debía mucho. Tenía una amiga que me ayudó mucho aquí. Tenía muchas deudas porque al traer a mis hijos... Y todo era mucho... Estamos mejor que antes, porque las deudas están más saldadas. Antes, aun trabajando mi marido y trabajando yo, porque ganaba muy poco, no nos alcanzaba. En cambio ya, últimamente, nos ofrecen los libros [personas conocidas], y ahorramos con algunas cosas. Y cuando mi marido se ha quedado sin trabajo, nos han llegado esas cosas... Por eso es que no lo hemos sentido. Y por eso es que yo también lo hago y nos ayudamos, como somos bolivianos nos vamos ayudando [entre nosotros]”.

“Yo siento que a mí, por el momento, no me ha afectado en gran medida, porque todos los retos y las metas por las que he venido las he ido cumpliendo poco a poco. Mi primer objetivo era tener una vivienda en Bolivia, y ya lo tengo. Y ahora, tener mi Maestría, lo estoy haciendo ahora. Estoy estudiando algo que me va a facilitar trabajar con personas mayores. Aunque yo ahora no tengo un trabajo seguro, porque, digamos, me pagan cada quince días, o por horas, pero hasta ahora estoy cumpliendo con todo. Y trato de administrar muy bien lo que tengo.

Cuando yo llegué me pagaban 600, y yo empecé de lunes a domingos: estaba de lunes a viernes como interna, salía y de sábados a domingos me iba a otro trabajo. Trabajaba prácticamente los siete días. Pero yo tenía un fin, tenía un motivo. Entonces por eso yo no estaba en depresión. A partir de 2008, cuando cambié de trabajo, como cuidaba a dos personas, entonces yo llegué a ingresar entre 1.000 y 1.300, y caso 1.000 enviaba a mi país”.

3.2 EFECTOS DE LA CRISIS EN LAS RELACIONES FAMILIARES, CON PERSONAS AMIGAS O CONOCIDAS

Muchas son las dimensiones de la vida que quedan afectadas por la crisis económica. Dada la importancia de la dimensión familiar para las mujeres entrevistadas –como para otras muchas–, estas se afanan en evitar que la crisis afecte lo menos posible a sus relaciones familiares. Con todo, en muchos casos resulta inevitable.

Ver truncados los proyectos que se han estado elaborando durante años también resiente a las personas y familias. El estado de ánimo, las relaciones de pareja, con las madres e hijos se complican, y los conflictos se potencian...

“[Dificultad] Emocional. Por ejemplo, yo me levanto a veces en la mañana con ansiedad. Y yo sé por qué, digamos, porque los ingresos han bajado más de la mitad.

Los problemas..., bueno, yo creo que antes casi no los teníamos. Porque, por ejemplo, casi en los cuatro años que estuvimos (2006-2010) estabilizamos la situación económica, pero en estos tres últimos años un estancamiento, un retroceso y temporadas en que solo he estado trabajando yo sola. Entonces, ahí no he llegado a fin de mes y han empezado los problemas... Por ejemplo, digamos, mi esposo se sentía mal por lo que no entraba [ingresos]. A veces pensaba que, yo que estaba generando [ingresos], lo estaba humillando, cosas así... Y eso. Es un estancamiento.

Porque, por ejemplo, yo por años tenía metas. Hasta el sexto año yo tenía que haber cumplido mi meta..., y llegué al cuarto. Y el quinto y el sexto las metas han quedado detenidas, no he podido, no puedo. El séptimo año, que es este año, yo ya tendría que haber emprendido algo sola, ya sea aquí o allá. Porque la idea, con él, era, nosotros queríamos emprender nuestro propio negocio, para no depender de nadie”.

La crisis ha afectado en diversos casos a las relaciones con la familia en origen. En muchas ocasiones la disminución de remesas se malinterpreta creyendo que es signo de una falta de apoyo y de compromiso con ellos, cuando generalmente responde al cambio en las condiciones de vida de las mujeres en España y a las precarias condiciones laborales en que se encuentra la mayoría. En algunos casos ello ha llevado no solo a malentendidos, sino al alejamiento de una parte de la familia. En otros casos los conflictos que se generan se resuelven, se clarifican, y se restablece el equilibrio. Que sus familiares les crean y les apoyen es un objetivo fundamental para ellas. Pero la única posibilidad que tienen para ser creídas y apoyadas es su palabra.

“Ya no hay esa comunicación que teníamos antes con mi familia, porque a veces piensan que, al venirse aquí, uno ya se olvida y lo tiene todo, ¿no? Entonces hay que ver la otra cara de la moneda para poder decir... No conocen bien el panorama y, bueno, se imaginan y arman una película que..., que no es real. Entonces, pues, los he dejado con ese pensamiento... Con mi madre, que también ayudó un poquito a mi madre y tiene ya una edad avanzada..., y pues también a ella le ayudo. Con ella estoy constantemente en comunicación..., pero ya con el resto de la familia, no... Mis hermanos y todo eso, ya no. Se ha ido apagando, sí. Porque al principio siempre hablábamos, yo los extrañaba mucho y claro, entonces, pues, me fue difícil un poco, porque para mí siempre ha estado primero la familia. Pero hay unas personas que, que no y, pues, por lo tanto, ya se olvida uno”.

“Ha afectado con mis hijos, con la madre también, porque ya no gano como antes les mandaba... Ya no hay, les he cortado, mucho les he cortado a mis hijos... Ellos saben de la crisis, que no puedo y dicen: «esto lo compramos, esto no» o «con esta ropa estamos hasta fin de año y para fin de año compramos». Harto les he cortado... Y en cuestión de alimentos, igual, les he cortado bastante... Antes compraba al por mayor, por ejemplo. Así, así los compraba y claro, no se les hacía nada [no les duraba nada]... Les mandaba para sus gastos, para su recreo, para su

domingo, para su estudio, para biblioteca, para todo hay que tener dinero... Allá tú no puedes entrar así, no tienes gratis la biblioteca... Entonces para todo eso les he cortado... Internet les he cortado, porque era mucho... Muchas cosas les he cortado.

Ellos entienden y aceptan porque son los que están pasado eso... Si les mando menos, se acaba y estarían mal, claro. Tienen para un mes la comida, pero después necesitan de nuevo, porque allá todo es pasaje, pasaje, aparte de que hay que pagar y para todo eso tengo que mandar.

Con mi hijo mayor ha habido [problemas], sí, ha habido un poquito con mi hijo, pero con los otros no... Con el mayor ha habido porque me ha dicho: «Mami, que yo no puedo darles, que no puedo cortarles así, que el internet están cortando, que no se puede...». Hemos chocado un poquito en eso, sí... Pero ha entendido él... Yo le he explicado que he estado también malita de salud y al estar así, pues, he perdido también trabajos, otros trabajos que tenía antes, que no te daban contrato por horas, que te obligaban, ahí tenía bastantes trabajos... Y justo fue en esas fechas que yo me enfermé y perdí los trabajos... Luego, pues, ya no me quisieron dar de alta... Todo eso ha afectado... no me han... Yo hablé con mi hijo, ha entendido y hasta ahora entiende...

Mi madre está un poquito mal de oído, no escucha bien, entonces es difícil conversar, y es del campo, algo aprendió de nuestro idioma de allá [quechua]. Sí, yo hablo quechua, entonces todo eso afecta... Entiende lo que hablan mis hijos, entiende, pero no puede hablar nada... Ellos no, no hablan, entienden... Mi madre les habla en quechua y mis hijos en castellano, y se entienden...".

"Sí, sí, porque ellos no creen que haya crisis acá. Ellos piensan que uno trabaja aquí. Y que lo que uno gana es muchísimo dinero y que si uno no se vuelve al país es porque tiene la ambición de seguir ahorrando el dinero. Pero no saben que la realidad no es..., ni aunque se lo explique. Porque yo, no logro un entendimiento con mi madre, termino peleando todo el tiempo. Porque... , es más, yo casi ya ni me tomo la molestia de decirle si mi pareja está o no está trabajando. Porque dar explicaciones a los demás, porque no te lo creen. O sea, que ya uno sabe ya...que uno no puede contar con la familia. Es una realidad".

En otros casos, sin embargo, la distancia puede ser un acicate para que la familia se sienta más unida y con mayor consciencia de la importancia de la reciprocidad, la corresponsabilidad y el apoyo mutuo.

"Bueno, con mis hermanos, más bien a favor mío. Sí que ha cambiado muchísimo, porque mis hermanos me echan mucha mano con mi hijo, entonces ellos saben y me apoyan muchísimo y ellos dicen: «en algún momento, no siempre estarás así y antes tú nos echaste una mano a nosotros». Por eso siempre digo: «hoy por ti, mañana por mí». Entonces uno no sabe cuándo, y prácticamente mi hijo es su hijo, es un hijo de mis hermanos y tengo tres hermanos solteros, entonces ellos ahora me están ayudando a mí bastante y viven allí en casa con mi madre".

"Sí, porque de alguna manera yo ya no puedo ayudar tampoco mucho y mandar mucho más, como antes. Antes ganaba un poco más y podía ayudarles y mandar un poco más o más seguido, pero ahora ya no (...). Ellos lo entienden porque ellos lo que dicen es que lo que quieren es que si ya no trabajo aquí que me vaya ya; que me vaya para allá, así yo ya puedo ayudarles, sacarles de alguna manera adelante, y que yo no esté aquí sola... Me dicen eso".

La autonomía se ve mermada con el desempleo prolongado, lo que también afecta mucho al estado de ánimo y ello, a su vez, a la salud. En esos momentos, contar con el apoyo de la pareja o con la comprensión de la familia resulta fundamental para seguir adelante.

"Sí, se siente [el desempleo], porque cuando uno es una persona muy independiente para manejarse uno mismo los temas, uno lo siente, lo siente bastante. Yo siempre he sido, pero desde joven, desde que vivía en mi país, una persona muy independiente, en cuanto al manejo

del tema del dinero, en cuanto al manejo del hogar, de una cosa y otra, siempre he sido muy independiente y ahora lo noto bastante. Lo noto bastante porque no estaba acostumbrada, digamos, a depender de otra gente, no estaba acostumbrada. Ahora lo tengo que hacer porque me veo obligada.

Sí, estamos [apoyándonos con mi pareja], yo no sé hasta cuándo se podrá llevar esta situación así, porque [solo le queda un mes] y si se acaba el paro...”.

“[Desempleada] casi un año. Entonces, plantearme a mí misma: «ya no genero ingresos» y «no controlo mi propia economía», en algún momento lo he pensado y ha sido ahí desestructurante, pero lo bueno es que como eso lo planteamos como pareja y lo afrontamos como pareja...”.

De otro lado, es muy frecuente ocultar a la familia que reside en el país de origen, especialmente a las madres y a las hijas/os, una parte de las dificultades reales que están teniendo en España con el objetivo de no preocuparles, dada la distancia.

“Yo, las situaciones que estoy viviendo aquí, tanto económicamente, yo jamás hago enterar a mi madre. Aparte que ella es una persona ya mayor, entonces yo trato de, de vivirlas estas cosas yo. Entonces yo hablo: «Mamá, ¿cómo estás? Yo estoy bien, no se preocupe, ya trabajo me saldrá en cualquier momento, pero gracias a Dios de salud estoy bien, que eso es lo importante». Intento no decir para no preocuparla, no, no”.

La reagrupación de los hijos, si bien es uno de los grandes proyectos de la mayoría de las madres que migran solas, no está exenta de dificultades. Convivir en otro contexto, con las nuevas parejas de sus madres, adaptarse el ritmo de otro país..., no siempre es fácil. Con frecuencia esta nueva situación genera conflictos en el interior de las familias, bien con los hijos, bien con la pareja, bien con la familia que permanece allá. En la mayoría de los casos, son las madres y esposas quienes articulan estas situaciones, ya sea para llegar a un acuerdo o para sufrir las consecuencias de los desencuentros.

“[Ha influido en la relación] Un poco con mi esposo. A raíz de la venida de los chicos, cambió totalmente. Entonces, pues, como él no tiene hijos, pues, entonces, pues, no ha podido sobrellevar la relación. Entonces ha cambiado un poco..., conmigo, sí. Ha cambiado conmigo. Entonces, en eso he estado tratando de luchar, porque, claro, no tengo dónde ir. Entonces yo pienso en quererlo, en querer a mi marido, pero primero están los hijos, ¡qué voy a hacer! Sí, sí que lo hablamos. Pero él ya cuando vio la cosa aquí y lo vio muy difícil, entonces no pudo, no ha podido afrontar las consecuencias. Entonces, todo el peso ha caído sobre mí y él, de esa manera, no, no me ha ayudado, no me ha colaborado. Él, simplemente, más o menos me ha estado... ¿cómo decir? No apoyando, sino, echándome [en cara], exacto, reprochándome mucho por los chicos, porque no son muy espabilados... Entonces, pues él, eso es lo que me echa en cara siempre.

Trato de sobrellevarlo y aclararle las cosas. Entonces, porque es muy pronto para que ellos se adapten aquí, porque tú sabes que es difícil el cambio de unos chicos que, toda la vida... Y se ven en otro lugar... Porque a mí me costó... Son jóvenes, pues sí, son jóvenes y, pues, pensaba yo contar con su apoyo, ni siquiera su ayuda económica -porque tampoco la tengo-, sino con su apoyo... Un apoyo, pues, moral, espiritual, psicológicamente... Pues nada de eso he podido lograr. Convivimos en la misma casa, sí, convivimos en la misma casa y todo eso. Entonces, pues, siempre trato yo de sobrellevar las cosas (...). Sí, ha influido mucho”.

Una de las consecuencias de la crisis es, también, la dificultad para viajar, para ir a visitar a la familia y estar un tiempo con ella, una realidad que afecta emocionalmente y que se siente en el modo de llevar la situación que están viviendo acá.

“Lo único que sí que echo en falta es que, por ejemplo, los años anteriores sí que viajaba una vez por año a Bolivia, entonces sí que podía estar con mi familia, verlos y no los echaba tanto

en falla... Y este año tanto porque no ha habido las posibilidades económicas como porque había empezado el curso, no he podido ir a Bolivia. Entonces ya voy en un año y siete meses, y sí que noto como a nivel personal, a nivel de nostalgia, a nivel afectivo, me está machacando, me está haciendo mal... Entonces sí, pensar si la crisis de alguna forma me ha afectado en términos de lo emocional, pienso que es el hecho de no desplazarme a Bolivia con la misma facilidad que tenía antes que decía: «me voy a finales de este año y me quedo un mes». Y eso sí me ha confundido un poco”.

En la mayoría de los casos, el imaginario de la familia sobre Europa les lleva a pensar que, aunque puedan estar mal acá, nunca será como vivir en Bolivia; idea que, a su vez, entra en contradicción con el deseo de que sus familiares residentes en España puedan regresar junto a ellos. Las tensiones afectivas se contraponen y no siempre es fácil tener claro qué es lo mejor, permanecer o regresar.

“Mi familia siempre pregunta qué pasa allá, porque claro, de mi familia directa, mi madre, salvo lo que le llega por la tele -que es siempre que queman las fallas, etc.-, no conoce mucho cuál es la realidad, siempre me pregunta: «bueno, cómo estás hija, ¿estás bien?, ¿necesitas algo, que te lleven algo? Estoy viendo que está todo súper mal allá, ¿no se quieren venir?». Y siempre vuelven a la lógica de una anciana al pensar que lo están pasando mal, entonces es mucho el miedo de que: «igual estás allá pasando penurias y no es necesario. Venite, no tenés porque exponerte», y estas cuestiones.

Con mis hermanos es diferente, lo que pasa es que tenemos canales de comunicación más amplios, entonces siempre les estoy contando, me están preguntando y claro, como los roles a ese nivel están muy definidos, entonces mis hermanos un poco respetan la decisión y no se meten... Entonces es la cuestión de que, aparte dentro de su lógica y de su mirada esto sigue siendo Europa, entonces es la tierra de oportunidades y si yo estoy aquí es mucho mejor a que esté en Bolivia, desde su lógica muy capitalista, de: «estás ahí, para qué te quieres volver si esto es un país socialista asqueroso», digamos.

Claro, es una lógica de ciertos análisis de la mirada de los bolivianos y de las bolivianas de su propio país que está tan desgastada, porque es un desgaste muy intencionado históricamente: a mí me interesa que vos no tengás un amor por tu país o por la tierra donde vives, por tu comunidad, porque así tienes a la gente bajo control... Entonces claro, mis hermanos desde su lógica de clase media ven a Europa como eso, como la tierra de oportunidades, además, como un status... «Si vos estás ahí tenés un status y ese status si te venís aquí ya no lo vas a tener, entonces por qué te quieres arriesgar a eso...». O sea, «cualquier cosa puede ser mucho mejor que el sufrimiento que tendrías aquí». Entonces, mis hermanos siguen un poco esa línea, entonces dentro de esa lógica si yo decido estar aquí, para ellos está bien.

Y con mis sobrinos, después, que son las personas más importantes para mí a nivel emocional y familiar me hablan: «¿Allá estás bien? –Sí-, Entonces quedate, si no, venite que acá te necesitamos»... Y, pues, con ellos el nivel de comunicación es mucho más cercano, es de todos los días...”.

La crisis también genera planteamientos y miradas divergentes sobre la realidad en el seno de las familias políticas en España.

“En la familia política hay un grado de estabilidad que les permite estar seguros... Y entonces a nivel de cómo ven la situación, es que claro, todo está muy mal, pero ya entran en un análisis mucho más político en el sentido de: «esto es la culpa de ustedes -desde la estructura del padre de mi pareja- porque ustedes han dejado que esto pase al país».

Sí, tienen un análisis político a ese nivel... La mamá no tanto, la mamá inclusive participa con nosotros en alguna actividad, se viene... Totalmente distinto, o sea, la mamá viene y de cuando en cuando hace análisis, está menos politizada en ese sentido, porque claro, tiene a los hijos

que se posicionan... El padre tiene una lógica de que esto ha pasado «porque ustedes lo han permitido, porque nosotros hemos levantado el país y lo hemos sacado adelante como ha sido nuestra generación y ustedes lo están mandando todo [a mal fin]»”.

Las relaciones con personas amigas o conocidas también se han visto afectadas. En unos casos, permitiendo que se distancien las relaciones ante la dificultad de quedar e invitar fuera o dentro de casa, como suele ser costumbre; en otros, teniendo que presenciar el regreso de personas cercanas; en otros, la distancia viene dada por no querer hablar demasiado sobre las dificultades propias y ajenas. Todo ello redundando en un mayor aislamiento, precisamente, cuando es mayor la necesidad de apoyo por parte de otras personas cercanas.

“Sí, ha afectado porque, pues, sabes, cuando un grupito se encuentra, pues dice: «aquí otra, aquí otra, que a mí me toca otra ronda, a mí me toca»..., pues ahí no estoy, porque necesito para mandar a mis hijos... Pues sí, voy a cancelar todo eso... Sí, para evitar eso digo: «no, no voy a poder ir»”.

“Bueno, con las amistades, ¿qué te puedo decir? Siempre he sido de las personas que no intento molestar ni por dinero ni por ninguna otra cosa a otra gente. Y digo, pues si ahora en vez de salir a un sitio a comprarme un plato de comida, con ese dinero que voy a gastar fuera yo como dos días en casa (...)”.

“Aquí sí, aquí mantengo relación con pocos amigos también, pero no como antes, que nos reuníamos cada fin de semana y todo eso... Entonces, pues, ya cada uno por su lado. Efectivamente, por la crisis, porque ya nadie quiere gastarse un duro. Porque, claro, antes, tú pones esto, yo pongo esto y, pues, a uno por uno, a tanto por uno. Y, pues, ahora ya nadie. Todos están ahí con su familia, con sus hijos y, pues, reunirse el fin de semana, antes que los amigos. Y pues eso hemos hecho. Entonces pues ya estamos solos y, de vez en cuando, una vez al mes..., ya no todas las semanas, que nos reíamos, nos juntábamos... Ahora ya no. Ya poco nos hablamos, también. La verdad es que la crisis ha afectado hasta en la relación de amigos. (...) Ellos son amigos de aquí y de allá también, que son casadas con españoles. Chicas y con una pareja que son de aquí. También, con ellos nos llevamos muy bien. Sí, [pero] poco a poco ya no es como antes”.

“Ya no, ya no es la misma convivencia que cuando... cuando estaba esos años [atrás]. Antes nos veíamos todos los días en el colegio, nos contábamos más cosas. Ahora ellas ya tienen, pues, otras cosas que hacer, hablamos de vez en cuando, o salimos una vez a la semana o por cada dos semanas, o a veces una al mes, nos vemos menos... Yo creo que es porque ya no tenemos convivencia. Yo creo que también la crisis, ¿no? Como no he llegado a conocer más la situación en la que ellas están ahora como está la crisis. No sé si están trabajando, no sé si están... o sus esposos están trabajando. Claro porque... cuando yo me veo con ellas no les puedo decir: «y, y, y tu esposo, ¿trabaja? Y, ¿y el otro?». Yo me siento un poquito mal. No quiero preguntar. Tampoco quiero que se sientan mal. Porque ellas también trabajaban, por horas. Sus esposos, uno de ellos tenía su empresa de jardinería, iba a hacer trabajos de jardinería, entonces, autónomo, yo sé que esos sectores están aún más afectados por la crisis. Entonces, claro que se ha reducido el trabajo que tenía... [Y no lo habláis. Más bien... cada una... se lo guarda, ¿no?] Claro.

Con mis paisanas es todo diferente, ¿no? Con las de mi país, sí. Sí que les pregunto: «¿cómo te ha ido en el trabajo?». Y ellas también están varias y están con documentación o están iniciando. Hay bastante gente que se está regularizando con el tema de los papeles y, pues, me da mucha alegría”.

“Algunos amigos sí que se han ido, familias enteras. Porque incluso a un familiar de mi esposo le habían quitado hasta la casa. Habían pagado casi 60.000€ y, aparte, le han quitado el chalet. Porque en un principio todos estaban bien y se metieron ahí a comprar unos pisos de unos

precios altísimos, y ahora les ha afectado mucho porque trabajaban seis y solo quedó trabajando uno. Imagínese, doce años para nada, y sin que les quede nada: eso duele mucho. Yo sufrí mucho, porque son unas personas que les conozco y son personas muy valientes”.

3.3 EFECTOS DE LA CRISIS EN EL MODO EN QUE SE SENTÍA INTEGRADA EN ESPAÑA

Como se viene observando, para muchas mujeres, el modo de sentirse integradas se mide fundamentalmente por el hecho de tener trabajo y de mantener las relaciones con familiares y amigas. La soledad les pesa a muchas de ellas y ello hace que se resientan, bien porque la situación ha hecho más difíciles las relaciones familiares, bien porque han perdido el trabajo, bien porque se han distanciado de las personas con las que antes se apoyaban y se relajaban.

“Un poquito, porque siento un poquito distantes a mis amigos, que ya no... entonces, pues... y por el mismo hecho que ya nosotros no siempre... a veces ... te invito a mi casa, pues ahí estamos. Entonces esas invitaciones ya no se pueden hacer, no se puede uno dar el lujo de estar invitando a otros. Entonces, uno pues... una vez, dos veces, bien, pero ya... todo el tiempo no... y a raíz de eso pues ya... las amistades se han...y ha afectado, sí, un poquito.

Pienso, desde que se fue mi hija me siento sola, sí. Me siento sola. Porque, como le digo, con el apoyo de mi marido no cuento. Bueno, ahí hay un dicho bien cierto, que nosotras a veces siempre estamos con Dios por encima de todo, entonces pues, gracias a Dios, pues las cosas van bien y es a Él que pedimos para que todo..., que nos dé fuerzas, vida para seguir adelante y lograr nuestro propósito. Para nosotros es el único... Y, bueno, comprobado, porque yo me siento fuerte y capaz y hasta ahora he seguido resistiendo, pese a la relación que llevo con mi marido y con mis hijos también, porque están en una edad en que..., necesitan..., imagínate, yo trabajando interna, y sin poder verlos toda la semana, pues..., es duro.

El mayor sí está constantemente en comunicación conmigo porque es un poco... [más dependiente]. No sé si será porque lo habré sobreprotegido... A veces las madres, pues, cometemos ese error, pero... y por eso es que él se siente más apegado a mí... y todo el tiempo está, incluso allí en mi trabajo y se ha ganado el cariño de la señora. Y va para allá. Sí, como tiene clases, entonces pues a veces él se queda allí y la señora lo invita y, como te digo, he tenido suerte con la señora. La señora... muy estupenda y... apoya mucho, nos da... ánimo. Sí, la señora. Entonces, eso me ayuda mucho”.

En ocasiones las buenas relaciones laborales acallan un poco el peso de la soledad.

“Tengo buena relación, sí, me he encariñado, conmigo ellos se encariñaron, y mayormente la persona mayor, que es donde voy a limpiar a su casa, le doy ese cariño... Con todo eso me esperan «Qué bien, que has venido a limpiar»... Y le digo «¿Quieres que te haga un masajito?» Y les hago un masajito... Sí, les trato bien y ellos también, me dan todo, me sirven, me llevan para mi casa... En ese sentido hartos me han dado... Me han dan para mis hijos: «toma, tengo ropa, llévate para tus hijos, tus nietos». Y les he mandado a mis hijos ropa... Sí, súper contenta...”.

Algunas de ellas señalan que, sobre todo, les afectó al llegar y tener que asumir un rol distinto del que desempeñaban en su país. Pasar de ser profesionales cualificadas a trabajar en el servicio doméstico no es un paso fácil. Con todo, el menor nivel de desigualdad entre clases que perciben en España les ayudó a integrarlo.

“Cuando recién llegué igual lo sentí un poquito. Porque en mi país soy enfermera, y también soy peluquera. Pero aquí no... Allí me hacían todo [servicio doméstico] y aquí tenía que hacerlo yo todo. Pero, lo que más me gusta de este país es que, como dicen allí, a las ‘chachas’ las respetan, pero allí no. O sea, la gente de mucho dinero, a las chicas, las hacía comer en la cocina, por ejemplo. Yo no, a mí me gustaba tratar a la gente a toda por igual, si invitaba a la

casa, invitaba a unos y a las otras también. En ese aspecto no me gustaba [allá]. Porque no todos hemos tenido la suerte de elegir la cuna en que hemos nacido. Y yo a mis hijos siempre les he inculcado eso, que todos somos iguales, pero que unos tienen más suerte que otros. Hay que dar gracias a Dios por lo que tenemos”.

Cuando el cambio de trabajo ha sido para mejor, el balance es claramente positivo; más aún cuando se ha pasado de un régimen de internado a un trabajo por horas. Posiblemente en estos casos el cambio tan positivo se explica porque las condiciones previas se situaban por debajo de lo que se considera un trabajo digno.

“Me siento mejor al haber cambiado de trabajo. Tengo más libertad estando externa; por ejemplo, no tengo que acostarme cuando la persona se acuesta, puedo descansar un poquito más... Me siento mejor. Ha mejorado sí, porque estaba trabajando interna por tantos años. Ahora voy donde quiero... Tengo amigas que están con las abuelas y no están libres, no pueden salir cuando quieren. Tienes que pedir permiso cada vez, y te lo pueden denegar. Personalmente para mí es muy diferente. Puedo salir un poco más, conocer a nueva gente, voy a la piscina, a una empresa... Por ejemplo, el centro de Valencia no lo conocía. Ahora lo conozco porque puedo salir de casa, me voy un poquito más por allá”.

Otras mujeres no lo notan en las relaciones hacia fuera, porque cuidan mucho no hablar demasiado, pero sí que lo notan dentro de ellas mismas.

“Me afecta ese aspecto a mí, psicológicamente, por dentro, sí, psicológicamente, pero intento que no haya terceras personas, que sepan los menos de las cosas que estoy pasando. Mis amistades, mis amigos, mis amigas, sí saben que yo estoy sin trabajo y todo aquello... Y a lo mejor dicen: «mira aquí estamos para echarte una mano», o eso, pero siempre intento lo justo con ellos, ni comentarle la situación. Porque, la verdad tampoco mi hijo ha llegado a un extremo de pasarla mal, hasta ahora intento yo de que no llegue a pasar, porque allí está mi familia y están todos mis hermanos, tienen sus buenos trabajos...”

Pero a mí sí, a mí sí porque, aunque intento salir por ahí a distraerme, intento salir a caminar -me gusta mucho caminar-, me gusta mucho escuchar música a lo mejor más que mirar televisión, ya si encuentro por ahí un amigo, una amiga y conversar, o ya que ahora nos juntamos a tomar un café... Y bueno, si tengo tiempo, voy. Pero ya cuando llega un momento que estás tú solo en la habitación empieza la mente ya a trabajar, a dar vueltas y tú dices: «hoy este día se ha acabado de esta manera; ojalá que mañana vayan un poco mejor las cosas», pero el otro día nuevamente vuelves a lo mismo, entonces eso a veces te quita hasta la..., qué sé yo...”.

La sospecha de los empleadores es otra de las facetas en que las mujeres entrevistadas notan los efectos de la crisis. Cuando ellas consideran que dan mucho más de aquello para lo que se les contrata, reciben desconfianza en algunos casos.

“Yo en este trabajo he aguantado 9 años [y se quedó sin trabajo al fallecer los ancianos a los que atendía), y yo estoy segura de que en esos años no vendría una española a hacer lo que yo he hecho. Yo me lo he trabajado (...). Yo siempre hago mi trabajo como si fuera para Dios. A veces mi hija me dice: «¿Por qué se va tan temprano, le pagan extra?». No. Así llego antes, avanzo y hago más cosas. Llevo una casa con un señor de 75 años, que está perdiendo la cabeza, y con su hijo de 27 que no hace nada. Voy de 9h a 15h pero muchas veces a las 8,40h ya estoy ahí y salgo a las 15,30h. Llevo todo. Incluso acompaño al señor a su tratamiento de ‘quimio’.

Saco a la semana con 50/60€ por todo: comida, limpieza... todo. El hijo ha ido restringiéndome más y me cuesta que me alcance. Ya le he dicho que yo no puedo hacer milagros. Y encima parece como que desconfía. Y yo le doy todos los tickets y se los doy sumados. Aún así me dice que cómo gasto tanto. Los fines de semana como no voy, al llegar los lunes, está todo de cabeza.

Pero yo digo: «gracias Dios mío, porque trabajo hay, aunque sea así». Esta casa cuando yo llegué estaba abandonada. Eran dos hijos y el papá. La mamá murió cuando los niños eran pequeños. No sabían comer más que patatas y carne, carne y patatas. Me ha costado mucho esfuerzo levantar ese hogar. Pero bien, gracias a Dios, bien”.

El cambio en la actitud de las personas allegadas, sean empleadoras, como en el caso anterior, sean conocidas o familia política, es evidente en muchas ocasiones. Algunas de las mujeres consideran que la crisis y los discursos mediáticos y políticos dan paso a validar discursos xenófobos, lo que, obviamente, afecta a sus relaciones y, por ende, a su integración.

“En los últimos cuatro años, el discurso a nivel de las personas migrantes era muy cuidadoso, porque reparaban en que yo estaba ahí, que era parte de la familia y estas cuestiones, entonces nunca hubo un discurso contra la población inmigrante... Si ellos lo tenían o lo pensaban, han sido muy cuidadosos en sentido de preservarlo, digamos, de preservar la relación porque yo soy inmigrante, etc. Pero, claro, en algún momento los estereotipos clásicos de: «ah, sí, el remanente suena, pero vos no, porque vos sos una de las nuestras».

Pero en los últimos encuentros ya más grandes, donde hay gente externa, etc, en algún momento ese discurso se ha endurecido un montón y sí que los estereotipos saltan y ya es agresivo: «¿Por qué se suben estos latinoamericanos al metro sin pagar? Entonces claro, están robando, aparte de que el país está como está, no pagan...». O «Claro, estas mujeres están cobrando un montón cuando deberían cobrar menos, porque la crisis está como está, si nosotros estamos cobrando menos, por qué ellas no quieren cobrar menos»... Y se va endureciendo y se va endureciendo, y claro... Ya cuando empiezan a desglosar ya son más potentes en el sentido de que empiezan a personalizar todo un fenómeno... «Porque tantito o tantita ha hecho tal cosa, entonces, es una falta de respeto, con todo lo que le hemos dado».

Claro, desde generalizar paso a la personalización... Agarro a una persona que es la cercana y la empiezo a desmembrar en todo lo que yo percibo, digamos, y dentro de todos los estereotipos, entonces claro, «criminales, aprovechados, están chupando los pocos recursos que tenemos...». Eso sí lo percibo como un poco más agresivo.

(...) Yo he aprendido a confrontar, vamos a argumentar..., pero claro, yo conozco el funcionamiento de mi familia y sé como son y sé hasta que punto yo puedo forzar la discusión, sin que eso llegue a que mañana ya no nos hablemos, y además yo sé que si lo fuerzo, mañana nos vamos a volver a ver porque somos familia y nos queremos, digamos, dentro de este amor-odio que puede haber en la discusión... Pero claro, con la familia política yo sé que eso está en una línea mucho más delgada (...), yo no voy a tener esos espacios compartidos donde vamos a retomar la relación y va a significar una ruptura, y no quiero llegar a ese punto...

La primera vez fue en plan de ‘me levanto y me voy’... Pero a los días siguientes también fue eso, fue el ser consciente del discurso del otro: «¿Por qué sacás vos eso?». O sea, qué es lo que te está moviendo a que vos, un discurso que más o menos tenías controlado, ahora empezás a explotarlo... Entonces es trabajar un poco la línea de la consideración, de si esto te está tocando tanto las narices, por qué estás utilizando el recurso de la migración para un poco justificarte, claro, justificar todo lo que tienes en tu país y atribuírselo a la inmigración...

Dependiendo en ese momento, del momento empático en que llegue en ese rato, o vamos a intentar hacer un diálogo de paz: «y eso por qué lo pensás, cómo lo ves», un poco ir sacando cuáles son sus percepciones, y si no estoy en un momento conciliador porque no me encuentro bien, pues me paro y me voy, y ya está, pues no voy a confrontarte... Pero siempre intentando entender que todo esto sale de algún lado, no es que yo en un momento cambie.

Es interesante porque eso también te permite saber el momento discursivo en que la persona siempre ha estado pero que ha estado ahí escondido, digamos, y ahora ve que lo puede validar, porque ahora es el momento, porque me lo dice la prensa, me lo dicen los políticos, y ahora es cuando ese discurso que yo tenía ahí como remanente, lo valido...”.

Otras mujeres perciben una regresión en el empoderamiento que estaba consiguiendo la población boliviana a través del mundo asociativo inmigrante, un espacio que se ha ido desestructurando progresivamente.

“Había organizaciones que se estaban movilizando, el tejido social se estaba fortaleciendo, los sistemas comunitarios se estaban consolidando ... O sea, ¿quién es esta población inmigrante que está aquí conmigo? (...) Si eso se lleva a los espacios de debate es porque eso sí está funcionando..., y en ese momento estaba siendo interesante, inclusive la población inmigrante se estaba empoderando, en el sentido de que, tengo otra realidad, miro otra situación, o sea, puedo comparar, yo miro este país y miro las situaciones de protección a nivel de educación, de sanidad, de seguridad ciudadana, etc., lo comparo con mi país y digo: «¿qué está pasando en mi país para que esto no se dé?». Y empiezo a hacer un análisis político no intencional, pero un análisis político, al fin y al cabo.

Entonces estaba empezando a interiorizarse esto dentro de la gente y era como intentar cambiar, digamos, cambiar desde la propia estructura, y a llevarlo a niveles más macro... Pero claro, todo eso, en [la medida en] que se va volviendo para atrás, y hay esa regresión, hace que la gente como que refuerce el gobierno anterior [en origen]: «Así era como yo viví»... «Si esto es aquí ahora, pues así es como se tiene que vivir...». Entonces, [resurge] todo ese fatalismo, un poco asumido con el que en Latinoamérica -por eso del patio trasero que éramos- lo teníamos más o menos interiorizado como cultura”.

“Los recortes, todo eso ha generado que, claro, asociaciones, grupos que estaban funcionando porque tenían líneas de financiación muy básicas -y muy perversas, además-, pero que permitían (...) espacios de encuentro para las personas, se han cerrado... Hay muchas asociaciones de bolivianos que se han cerrado y, de repente, claro, la gente se ha quedado sin... Aparte, dentro de eso que se ha cerrado también está el manejo de información, empiezan los grupos de poder dentro de los mismos espacios y es el desgaste de la imagen como colectivo...”

Esa bonanza que se había conseguido en un momento de ‘somos 20 mil asociaciones’ no importa, acá cada quien tiene lo suyo, funcionamos a nivel de protección y ya está y no me meto con vos. Pero, al fin y al cabo estaban organizados, tenían sus asociaciones, hacíamos actividades... Y eso como colectivo te posicionaba en un grado de autoestima importante. (...) Ya no éramos los del Este y los del Oeste, estábamos aquí y juntos podíamos conseguir más cosas.

Pero, claro, esto se ha ido minando, y dentro de eso se va minando también el discurso... Igual esta asociación se ha quedado con dinero, igual esta persona hacía tal cosa... Toda esa autoestima se va minando, se va minando como colectivo (...) Y claro, en los últimos tiempos ese discurso está volviendo, de que «claro, así es este, porque así somos los bolivianos, que no nos cuidamos entre nosotros, que bla, bla...»”.

De manera muy especial se señala la regresión en la autonomía de las mujeres bolivianas, en el progresivo aislamiento al que se ven sometidas por sus condiciones laborales y por la falta de alternativas en sus posibilidades de participación social. Regresión también en el grado de seguridad, dada la incertidumbre que viven cotidianamente respecto a su futuro. Por último, se destaca la gran velocidad a la que tienen que adaptarse a cambios tan complejos como dolorosos.

“En un primer momento las que llegaban, porque eran nuevas, tenían que entrar a ese proceso de servidumbre: «Porque soy la nueva, como no me conozco el terreno tendré que entrar a los trabajos peor pagados, con las condiciones más chungas». Pero eso fue pasando. Llegó un momento en que ellas dicen: «Yo quiero empoderarme, yo no me voy a dejar, quiero tener un buen trabajo, yo no voy a aceptar esto». Y ahora volvemos al momento de la servidumbre. Creo que es servidumbre en todo aspecto. No le vamos a llamar esclavitud porque ese es un lío, pero es servidumbre tal cual... Un proceso en el que se recortan todos mis derechos y aparte estoy en esclavitud, entonces claro, las mujeres pasan por procesos... Y ya no tengo los espacios de participación porque se van cerrando.

Hemos visto a las mujeres pasar de un momento a otro... Llego, como me quito de encima toda la violencia por la que he pasado y que, probablemente, me haya llevado aquí, cómo me he trabajado la autoestima personal, etc., etc. Además, el cambio de roles, [pasando] de asumir un rol muy pasivo a un rol muy activo, a llegar un momento en el cual puedo regularizarme, puedo traer a mi familia... Ese momento de encuentro con los chicos. Y luego el momento de las parejas, porque claro, ellas se habían deshecho de las relaciones de pareja en origen..., y ¿cómo me confronto a esta nueva relación de pareja...?

Hasta hace pocos meses estábamos viendo esa desestructuración de pareja, donde las mujeres se quedan pero los hombres se van y muchas de las relaciones que se habían formado son relaciones transnacionales, en el sentido de que ya tengo una pareja de Ecuador, de tal sitio... Entonces se rompe esa pareja y cómo hago yo, y cómo él se vuelve a su país pero su país es 'tanto' y yo soy de 'tanto'.... Entonces es súper bonito y súper duro, porque estas mujeres están sometidas a procesos de aprendizaje tan rápidos, tan potentes, y a cambios tan bruscos, que si vos lo pensás en términos de una persona que está estática, de cómo esa persona estática tendría que ir chupando un poco un aprendizaje, interiorizándolo, adecuándolo en su vida... O sea, estas mujeres, esos procesos los tienen que hacer súper rápido, paso de un fenómeno a otro, a otro, a otro... Y claro, ahora llego [a este momento, de nuevo], que es el hecho de la explotación y de la servidumbre...".

"[Muchas] son mujeres que están trabajando de internas en casa y en condiciones que son humillantes en todos los términos, digamos, y trabajan como trabajan porque es eso o volver; y volver con todo lo que conlleva, digamos, y además, volver en condiciones que hasta [hace] dos años no teníamos. Entonces si yo volvía hasta hace dos años probablemente volvía con un remanente económico que había conseguido, ahora ese remanente se lo han chupado, se lo han chupado porque he pasado por periodos muy largos de tiempo sin trabajo. Pero yo no quiero que vos conozcas mi situación, porque es una forma de protegerme, digamos... Entonces, claro, si vuelven ahora, vuelven con una mano delante y la otra detrás y eso, no es algo que se quieran jugar, y es muy duro, las llevas a una situación de vulnerabilidad muy grande".

No obstante, no todo son experiencias hostiles. También hay lugar para las experiencias positivas en las relaciones establecidas en este país, aunque los vínculos con el país de origen siempre sean más fuertes.

"Nunca, creo yo, que vamos a llegar a ser el cien por cien de este país. Siempre un porcentaje va a ser de nuestro país. Pero integrada sí, porque he dado con... no sé, creo que me estoy topando con gente muy amable, muy abierta, con gente que ya conoce mi país. Aquí [en esta institución], por ejemplo, muy bien. Considero que tienen mucho conocimiento de Latinoamérica y, es más, hay gente trabajando de... [otros países]. Luego, conozco otra organización por acá, por aquí al frente, que también he pasado algunos cursos ahí, que sí, que he conocido gente muy buena, muy amable, sí... Sí, me hace sentir bien. Me hace sentir como que conociera a alguien cercano.

Echo mucho de menos a mis amistades y a mi familia. Mucho, mucho de menos. Por eso es que digo que nos quedaríamos tal vez si... viéramos que esto ya va a ir..., pero, de momento, va para largo. Va para más de dos años antes que vuelva a subir, a crecer como país. Entonces... Me tira mucho lo de allá, porque sigo hablando con mis amigas, sigo hablando con mis compañeros de la oficina en que trabajaba yo allá... Y ellos me van contando cómo va la cosa allá... En mi país también están... hace dos semanas estaban en... huelga, porque por el tema de las pensiones, el otro día me parece que estaban bloqueando las carreteras, no salían los camiones, no salían, no entraban... Entonces, también están en conflicto. Siempre hay algún sector que no está de acuerdo con lo que han implementado. Por ejemplo, el salario mínimo nacional, que siempre es una pelea anual en mi país. Entonces... yo creo que ya estamos acostumbrados, ya a ver todo eso, que cuando nos cuentan pues digo, bueno, si volvemos, volvemos a lo mismo que ya conocemos. Ya no nos haría mucho daño".

3.4 SENTIMIENTOS MÁS FRECUENTES EN EL ÚLTIMO AÑO Y PREVISIÓN DEL FUTURO

Al preguntarles por los sentimientos que viven con mayor frecuencia en este último año, los que aparecen reiteradamente son tres: preocupación, tristeza y esperanza. Miedo e incertidumbre, por el momento económico, o nostalgia y pesar por los proyectos aún no cumplidos son también sentimientos que aparecen con frecuencia. La soledad en momentos como este pesa más.

“Sí tengo esperanza. Tengo esperanza de que todo cambie. Y, y claro que va a cambiar. Ese es el lema mío de todos los años. Sí, pienso que va a mejorar... esa es la esperanza, vivir de... pues de esperanza. Pienso que va a mejorar. (...) Y el que ya no me toque a mí no me importa, sino que le toque a los que están yendo para arriba, que son los jóvenes”.

“Tengo tristeza, tengo soledad, alguna veces también alegría, esperanza sí tengo en que podría ser feliz algún día si..., no sé en qué sentido será, tener así como te he dicho, amigas, salir o conocer a un corazoncito que me que me ayude a vivir, a valorarme como la mujer que soy, que me quiera... Esas esperanzas tengo...”.

“Con preocupación porque no sabemos qué puede pasar. Qué pasa si no trabajas. Está muy fea la cosa, muy desesperante”.

“Preocupación, porque claro...si uno no tiene una estabilidad por ejemplo, laboral y siempre está pensando en que puede perder el trabajo -cualquier rato se termina-, entonces uno siempre está preocupado de no tener algo... Una estabilidad, entonces..., como que uno no puede planificar nada porque si, si, digamos, algo falla, pues no puede... no puede, digamos, continuar con los planes... Entonces casi todo gira en relación a la estabilidad laboral, ingresos, dinero y todo eso... Es una cadena, digamos”.

Ante la pregunta, también asoman el sentimiento de vacío y el cuestionamiento de la decisión de haber migrado.

“Yo, por ejemplo, aquí felicidad no [tengo]. Porque no están mis hijas, no está mi familia. El sentimiento que tengo es más la ansiedad de que aquí estoy fabricando los billetes. No sé si vale la pena o no, si yo pudiera adivinar. En la vida no se tiene todo, y me tocó vivir esto, no lo sé por qué. Me pongo a reflexionar, tal vez yo fui la culpable, tal vez yo fui responsable. Son circunstancias que me han tocado vivir y lo tomo de esa manera, que yo misma me tengo que animar y buscar el lado bueno, y saber equilibrar.

Emocionalmente, realmente no sé que tengo, pero siento un vacío. Pienso que todas las personas que están solas, a las que no les ha salido bien el matrimonio, tienen este sentimiento. No tengo ilusiones. Mi vida es como la marea, tiene sus altos y tiene sus bajos”.

Junto a la preocupación se percibe también un contagio de cansancio y frustración contenida.

“Yo creo que la preocupación, la soledad... Luego, cuando... cuando llegas, claro que llegas con mucha ilusión, con mucha fe de que todo va a salir bien, pero a medida que vas dando... que van pasando los días y te vas dando cuenta que vas tocando puertas y esas puertas, pues, se abren a medias y si se abren es para un susto.... Pues sí, preocupación, soledad, a veces diría también, este..., cansancio. Te cansa. Te cansa toda esta situación... Y eso no sólo lo veo en mí, sino lo veo en la gente en el metro, lo veo en la gente en el bus, lo veo en la gente de camino... La gente está a un... a un toque para que reaccionen y descarguen toda esa frustración de ver a su país... Yo me imagino, nunca había visto yo, en Valencia, manifestaciones ni nada y, en cinco meses, yo veo unas 3-4 manifestaciones, pero... fuertes manifestaciones. Entonces, yo creo que... todo... Sí, la misma cara de las preocupaciones de la gente... En el metro, ves caras tristes, no ves caras alegres, y eso también te contagia, claro, te preocupa. Y escuchar las noticias, ni qué decir... No me gusta escuchar todos los días las noticias. Escucho, pues, de

vez en cuando, o hay alguna que... que en el internet publican y ya interesa, porque después... No, es muy triste. Es muy triste escuchar todo eso...”.

Las sensaciones de indefensión e impotencia también se manifiestan. La impotencia viene del desgaste de volverse constantemente contra el sistema injusto, de la incapacidad de seguir asumiendo más desgaste; lo que, a su vez, abre la posibilidad de alejarse:

“Es eso, es la sensación de indefensión permanente de ver cómo hay una intencionalidad de por medio para intentar quitar de en medio este tipo de trabajos, de proteger a la gente y ayudarles a cuidar sus derechos”.

“Sabes que en algún punto tu capacidad de respuesta va a ser como muy desgastante, digamos, entonces te quedas un poco con lo de ser cómplice con este modelo. Entonces yo no sé si me lo permitiría a mí misma, porque ya llega un punto en el que me siento vulnerada en todos los niveles, me siento como si me llevaran (...) [como si] te estuvieran machacando, porque además conoces la realidad e intentas cambiarla en los niveles que puedes. Pero creo que vamos a llegar a un punto en que la situación va a ser tal que no vas a tener ni siquiera estos espacios de trabajo, no vas a poder funcionar a ese nivel...”.

Pero la inversión realizada en España para instalarse y vivir aquí y las responsabilidades contraídas hacen más difíciles los planteamientos de regresar.

“Ahora, últimamente, aunque parece mentira, teniendo el piso, un techo para vivir, la preocupación me viene más a menudo que cuando alquilábamos una habitación. Le voy a decir por qué: cuando alquilaba una habitación pensaba: «si la cosa no va bien cojo un avión y a cruzar el charco». Pero ahora ya no tengo casa allá. Me paro a pensar y me preocupa. ...Y si me quedo sin trabajo cómo hago frente a la responsabilidad de ser propietaria. Pero luego pienso: «Dios proveerá». Hay una cita de Isaías que dice: «yo te conozco desde el vientre de tu madre y aún cuando tengas canas jamás te abandonaré»”.

Pese a todo, la mayoría de las mujeres entrevistadas están dispuestas a seguir dándolo todo por su parte, a seguir confiando en que en algún momento, las cosas habrán de cambiar para mejor.

“A mí me ha afectado psicológicamente. Sí que me ha afectado esto. Pero tampoco he llegado al extremo de decir, a ver de qué manera yo echo mi vida a perder con esto que me esta pasando. No. Yo me centro en que vine a otro país, vine a otro país pensando siempre que la vida no iba a ser color de rosa, porque ni allí mismo no lo es y yo pienso continuar todo lo que sea. Yo sé que no siempre voy a estar sin trabajo. Pienso seguir batallando para seguir sacando a mi hijo adelante. No pienso darme por vencida, ni tampoco pienso por el momento en lo que mi familia me dice («te compramos el billete para que te vuelvas»). Yo les digo que no, que yo no he venido a un país a darme por vencida tan rápido. Además que ellos saben que ahora con la nacionalidad ellos saben que yo a lo mejor por tiempo iré a visitarles hasta que pueda. Y Dios me permita traer a mi hijo aquí conmigo.”

Entonces yo he pasado cosas y sé que seguiré pasando, pero sé que cada cosa que pase va a ser una experiencia para mí... Pero así iré madurando con la vida... A veces las experiencias malas -no porque uno no las desee a nadie-, si no paso experiencias en la vida jamás voy a madurar, no voy a aprender. Y de aquí a mañana que me toque ir a otro sitio voy a aprender a defenderme (...). Para mí esas experiencias, malas o buenas, tienen mucho valor”.

“Pues yo tengo en mi cabeza y mente... Siempre he dicho que quiero ser optimista y no pesimista. Siempre me he trazado eso... Yo nunca he sido pesimista. Y yo digo, pues: al año que venga, pues, y este año terminaremos y todo y me saldrá bien... Pues yo confío en Dios. Es que yo soy muy creyente. Entonces yo digo, pues: «yo sé que tú, Señor, me vas a ayudar y me vas a encaminar en todo lo que yo haga, pues me va a salir bien, entonces confío en ti...». Y no soy de decir, pues si este año me va bien, de repente al año me va mal... No, eso no digo, pues

más voy para bien que para mal, digo siempre «yo sé que todo lo que haga, pues va a ser para bien». Sí, así digo...”.

Plantearse el hecho de estar aquí como una inversión para los hijos siempre es motivo de esperanza y una ayuda para mirar al futuro en positivo, lo que contrarresta algo la preocupación y el miedo.

“Todo, o sea, de todo un poco, porque hay días en que estoy bien, estoy tranquila, digo: «por lo menos mis hijos creo que el estudio están mejor aquí». Estoy tranquila por el trabajo que tengo... Es un piso un poco viejo, descuidado donde vivimos pero, digo: «esto es mejor que lo que tenía, por lo menos mi hijo tiene su habitación propia...». O sea, el ambiente lo veo mejor que el que teníamos y esas cosas me van haciendo que me sienta bien... Estoy bien, estoy mejor que allá en parte, y luego pues, me entra una desesperación, digo: «tengo que trabajar más, tengo que ganar dinero, tengo que devolver lo que debo, quisiera estar con mi nieta, quisiera traérmela o yo irme...». Esas cosas, más que todo eso, haber dejado algo que uno quiere tanto”.

“Bueno, depende, no sé si es por lo que estoy ahora viviendo [está embarazada], pero hay días que estoy, bueno que me pongo a pensar tantas cosas: lo que viene y la responsabilidad, cómo va a ser, todo eso... Y, por otra parte, me da ilusión, me digo, sacando todos los problemas, digo: «voy a ser madre, voy a tener un hijo y va a ser ilusión». Eso es lo que estoy días estoy pensando, pero también sí te da un poco de miedo lo que venga después, miedo, preocupación, porque qué va a pasar, eso... hay mucho...”.

La empatía con la situación de otras personas extranjeras les impulsa a algunas de ellas a ayudar en todo lo que puedan.

“Tengo muchos deseos de ayudar, digamos. Si yo puedo colaborar, tal vez no de forma económica, pero ayudando, acompañando orientando a las personas. Eso siempre trato de hacer, y me hace sentir bien. Y siempre me pongo a pensar: por ahí algún día yo me puedo encontrar así”.

“Cuando yo llegué y fui a Caritas y fui a CeiMigra vi que había muchas gente peor que yo y dije: No, yo tengo que hacer algo, tengo que hacer una asociación o algo para ayudar a esta gente, y así es como conversé con [su pareja] para hacer una asociación y llevar a la gente que no tiene donde dormir. Pero tengo que buscar un alquiler económico. Ahí me topé con una señora de mi mismo país con su hija, que no tenía dónde vivir. La acompañé a pedir ayudas y me sentía muy mal. La llevé a casa, pero allí no tenemos muchos dormitorios, solo dos, y en uno de ellos está mi hermana, así que acomodamos a la señora en el sofá y estuvo con nosotros casi quince días, pero al final la señora se sentía incómoda al final”.

3.5 VALORACIÓN DE LOS CAMBIOS SUCEDIDOS EN LOS DIFERENTES SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

En primer lugar, se destaca el modo en que lo sucedido en los diferentes servicios públicos afecta al nivel de vida de las personas inmigradas, llegando a situaciones de pobreza, exclusión y desprotección ante la falta de oportunidades de trabajo o de cobertura sanitaria. Al mismo tiempo, se señala la corrupción como una de las grandes causas de la situación actual así como de las consecuencias que ello ha tenido en los diferentes servicios públicos. Se destaca también el modo en que la inmigración ha dejado de importar a los poderes públicos y el sentimiento de abandono se hace patente entre la población inmigrada. Con todo, algunas de las mujeres entrevistadas piensan que en sus países no tienen esperanza de cambio, mientras que aquí, aunque sea poca la expectativa, la siguen manteniendo.

“Conozco a inmigrantes que no tienen trabajo y que están en la extrema pobreza, que están abandonados a su suerte. Como que han venido con un sueño, y los únicos que se preocupan son los de Caritas, que le dan la comida, el alimento y después la gente pasa de ellos. Las autoridades pasan de ellos. A mí me dan mucha pena, no son de mi país pero son personas que la están pasando muy mal. Conozco también gente de Latinoamérica que ha venido aquí con su familia y que lo están pasando muy mal porque no tienen ayuda y no hay trabajo.

Tampoco pueden volver al país si hay un cero por ciento de la posibilidad de mejorar, aquí por lo menos hay un uno por ciento de posibilidad, porque son países más desarrollados. A mi país no volveré con las manos vacías, no podría hacer nada. Aquí va a mejorar un poquito.

Ahora mismo los políticos están centrados en cuidarse las espaldas porque saben que ellos también están contaminados de todo, que están viviendo de la corrupción... Ellos están en este cuidado, el tema de la migración para ellos es el tema que ni siquiera los recuerda. Aquí el inmigrante que se apaña y vuelva a su país como ha venido. A nadie le interesa, excepto a las ONGs que se preocupan, pero para llevar una institución se necesitan también recursos”.

Sobre la gestión del desempleo, se valora muy negativamente el progresivo poder que los poderes públicos han ido concediendo a las empresas en detrimento de la protección del personal contratado. Asimismo, se critica que una gran parte de la economía española se haya basado en la construcción sin límite. Y se vuelve a señalar como una de las grandes debilidades para salir de la crisis la corrupción y el hecho de que los grandes capitales del país estén fuera de él. Por último, se destaca el gran daño que genera en todos los sectores de la sociedad una política de desempleo basada en los despidos y sin una activación de nuevos puestos de trabajo.

“Yo creo que (...) todo el error que han cometido es [por] basar su economía solo en la construcción. Llegó un momento en que estaban en picada más que en tratar de subir, y toda la gente obrera es la que va a pagar. Y estos cambios en el tema laboral [convenios laborales], están cambiando bastante. Dan mucha más ventaja a las empresas, a poder ellos decirte: «mira, tenemos un contrato de... no sé, pues de... este... veinte horas trabajas, pero de las veinte horas, quince cotizas con alta en la Seguridad Social y las cinco te pagamos en negro». Es lo que te ofrecen. «¿Estás de acuerdo?». Sí, no. No tienes tú opción de decir: «pero eso no está bien», o... de denunciar, o... nada. Por la misma situación que está apretando, pues... te dan, te obligan a aceptar esas condiciones que, a mi parecer, están muy mal... muy mal”.

“En el tema del desempleo, pues fatal. Fatal... Yo considero que, mira, mi país no... siempre ha estado mal, su situación siempre ha estado mal, pero por el tema este de... que la gente roba, que nuestros ministros, nuestros políticos se van y se llevan una buena tajada de lo que entra... a nuestro país. Y eso es lo que está pasando ahora en España. Entonces, el desempleo viene a causa también de eso: que no hay capital en tu país. Entonces, ¿cómo van a reinvertir ahora? El otro día estaba escuchando en las noticias que del fuerte capital que tienen acá los millonarios en España, de ese capital que ellos tienen, pues... ni una décima de ese porcentaje está realmente en España, está fuera de su país. Entonces, ¿cómo van a reactivar el país si no tienen capital? Eso yo lo veo muy, muy, muy duro como para que piensen realmente.

Ahora estamos viendo que van a dar ayudas a los emprendedores, a los que crean empresas, a los extranjeros también les van a dar más facilidad para que creen puestos de trabajo. Pero son capitales... no sé, tendrán que ser multinacionales, ¿no?, Para que vengan y reactiven nuevamente su economía. Lo considero muy [difícil]... y más con la gente joven. Porque ahora mismo -y antes también he escuchado- la gente no termina de estudiar acá. Es más, ni el bachillerato creo que terminan (...). Entonces el tema del desempleo, por ningún lado creo que va en buen camino, creo. Ojalá que salga adelante, pero, la verdad, no sé con qué fórmula sacarán adelante, porque todo lo que yo estoy viendo, no... No lo veo nada claro. Nada”.

“En cuanto al tema de trabajo, pues yo creo que ahí de que esté gestionando, más bien lo que ha hecho el gobierno ha sido echar todo a perder, ¿no? Sí, porque yo no veo tampoco que esté dando alguna solución esperanzadora, que haya alguna solución para que esto se mejore, porque, porque esto no solamente ha afectado a una persona sino a todo el mundo. Porque recortes con una cosa, con otra, va perjudicando desde el más grande al más pequeño, y eso es lo que creo yo que, en esa parte, tampoco que esté haciendo algo bueno, no lo creo, ni que haya hecho algo bueno tampoco, porque lo único que se ve y se ve día a día son despidos, despido para arriba, despido para abajo... Entonces esto va ocasionando que ya no haya más trabajos, ni para la gente de aquí, ni para la gente de afuera”.

Se valora muy negativamente también el modo en que la gestión de la reducción presupuestaria o los recortes, en general, están afectando mayoritariamente a las clases medias, dejando en una posición de privilegio a las clases más altas o a la misma clase política. Las restricciones y la privatización en materia sanitaria son las que se consideran, junto con el empleo, como más perjudiciales para el conjunto de la población y especialmente para la población inmigrada. En algunos casos se apela directamente a la clase política a que experimenten, antes de tomar medidas, lo que mucha gente está sufriendo como consecuencia de la desprotección y de la falta de cobertura de las necesidades básicas.

“Yo pienso que no lo están haciendo bien. Mucho recorte aquí, mucho recorte allá, pero ellos... Todos los recortes van para... Por ejemplo, todos los recortes que hacen es con la gente que sostiene el pueblo, la clase media... Por eso digo que lo están haciendo mal, no lo están haciendo bien”.

“Yo estoy de acuerdo con esto que se dice de que el Gobierno está tratando de salir de la crisis a costa del bolsillo del pueblo, claro... Los de arriba están todos bien, a ellos no les falta nada pero, sin embargo, la gente común que trabaja y gana para comer, para vivir, pues que les están quitando, que les están reduciendo sus sueldos, que con la sanidad, si no tienes aportaciones, no tienes atención...”

Para los inmigrantes, mucho peor... A mí hace un mes atrás, este, yo me sentía un poco decaída, enferma, pues, y con lo que gano yo no puedo pensar en tener una atención particular que me cuesta más de 100 euros, pues tengo que ir a urgencias para que me puedan atender... En urgencias miran en el ordenador que no tienes cobertura médica y como que a veces te la dan, como no te la pueden dar la atención de urgencias... O sea, son cosas tan necesarias, tan básicas, que cualquier persona en el mundo debería tener y, sin embargo, se la están negando acá (...).”

“Yo creo que la sanidad para la gente que no tiene los papeles se ha endurecido demasiado. Porque, sencillamente, el denegarle la asistencia a una persona porque no tenga la regularización..., es que, ¡somos humanos! Eso tendrían que pensarlo un poquito ellos, porque la diferencia es que ellos están en el mando y nosotros somos humildes. Yo creo que eso tendría que cambiar. No deberían cerrar las puertas a una persona que necesita atención médica”.

“No estoy de acuerdo en que se haya quitado la sanidad a gente inmigrante. Es cierto que la sanidad en nuestros países no es gratuita, es cierto. Pero yo creo que, tal vez, se debería hacer un estudio más personalizado para dar esa atención sanitaria, y no negar a todas las personas. Porque hay gente que realmente la necesita: gente extranjera inmigrante que se encuentra desvalida, sin apoyos. Y que han venido de sus países porque allá no tenían donde acogerse. No lo veo bien también por las personas de la tercera edad, gente que tiene una renta tan pequeña. No lo veo bien que tengan que pagar aunque sea un euro. Ese euro vas contando, y les afecta. Y esa gente de la tercera edad que ha trabajado y se ha sacrificado tanto, yo creo que más que la de ahora, entonces, ¿por qué tienen que pagar? Tal vez a nosotras que nos cobren el 60% de los medicamentos, lo veo bien. Tenemos nuestro trabajo, nuestros ingresos, es también nuestra obligación pagar, porque no lo podemos tener todo de forma gratuita. Pero personas que están en una situación súper complicada, no lo veo bien”.

“Yo [creo] que todo el mundo tiene derecho a sanidad así como a alimentación. A mí me gustaría que los que están arriba, los del gobierno solamente, y lo digo, a mí me gustaría que ellos se pusieran en el caso, no voy a poner el caso mío, de una persona que no tenga un pan para echarse a la boca o que esté tendido en un hospital o en una cama en casa y no tenga un medicamento, o no tenga recursos para poder comprarlo. Pero lo que pasa es que la gente que está arriba tiene dinero... A veces pienso que ellos no necesitan nada. Pero me gustaría que experimentaran cosas, que sea gente que haya experimentado, para que así ellos mismos sepan lo que se sufre, sepan lo que se siente y se den cuenta de los errores y, no errores, horrores que están cometiendo, porque yo a eso no le llamo errores -a lo que ellos están haciendo- sino horrores”.

Del mismo modo, se valoran negativamente los cambios en la legislación de extranjería, dado que dificultan aún más las condiciones de renovación de la autorización de residencia y trabajo. Es un

factor añadido que potencia la ya larga cadena de dificultades y la situación de desprotección en la que se encuentran muchas personas en la actualidad.

“A mí [los cambios me parecen] negativos, porque tengo amigas que tienen problemas. Por ejemplo, no cotizan y no tienen derecho a la Seguridad Social. En mi país hay muchas personas que mueren por falta de la atención sanitaria, porque no tienen dinero... Eso sí nos afecta mucho. Nosotros seguimos cotizando, pero si no tenemos contrato... También para encontrar un trabajo, muchas veces te piden los papeles... En este sentido, lo he visto muy mal. La gente habla de la crisis, la crisis, y por eso no quieren darte del alta. Entonces eso nos afecta a nosotros. Por ejemplo, para renovar te exigen contrato, tengo una amiga que lo descubrió antes de renovar, y menos mal encontró un contrato. Es muy triste y desesperante. Como somos inmigrantes, es muy triste que estés aquí, te cuesta hacer los papeles. A mí me dieron el contrato porque hacía un año que estaba con ellos y me conocieron y dije: «Mira, señor, necesito los papeles». Ellos me pagaban bajo pero me quedé por los papeles, ellos me dijeron que iban a dármelos.

Pero durante tres años, estás todo el tiempo preocupado, tienes miedo de la policía y piensas en tus hijos... Es mucha preocupación. Y después de esos tres años tienes un año, pero pasa rápido. Y muchas veces, como les pasó a mis amigas, les despidieron (...) y antes, solamente habiendo cotizado seis meses, podías renovar, pero ahora es más difícil. Esa es la desesperación. Por ejemplo, incluso trabajando interna, a mí me faltaba para la permanencia. Pero menos mal que después hay la nacionalidad. La nacionalidad es una tranquilidad, digo yo, estas más tranquila, porque [de lo contrario] necesito contrato, trabajo... Muchos han perdido los papeles por falta de contrato”.

En algunos casos se considera que la crisis está llevando a dismantelar el Estado de Bienestar –en el grado en que se había conseguido hasta el momento- con el objetivo de perpetuar el estatus de poder la clase política, alejándolo, así, del poder del pueblo soberano. En un momento se llega incluso a cuestionar en qué medida el Estado de Bienestar en España, como tal, era un proyecto real o una mera estación de paso en la coyuntura de bonanza económica.

“Pues lo que yo veo es eso, o sea, el dismantelamiento de un Estado de ‘Bienestar’ que, más o menos, se estaba construyendo, pero intencional, además, y que desarticula cualquier posibilidad de una vida digna para la gente... También España es como un ‘gran vacío’, un gran vacío de muchísimos años pasados en que se basa, un vacío que después queda ahí, queda latente para la gente y se vende una imagen de que hay una democracia, que vamos hacia ese Estado de Bienestar, cuando en realidad, claro, dentro de esa realidad todos los que salen de ese vacío están insertos en los cargos de decisión y no creo que haya habido realmente una intencionalidad de llevar a España a un Estado de Bienestar...”

Ha habido una bonanza que obedecía a todo un sistema global, que daba la posibilidad de que se hicieran más cosas en toda España, pero que la clase que toma las decisiones, que es un poco, que yo lo extrapolo a la situación de Bolivia, esa oligarquía que ha fundido al pueblo en su percepción, en su autoestima como pueblo, es un poco esa oligarquía que hay en España, no se ha ido, nunca se fue... Y entonces, claro, ¿cómo se gestiona la crisis? Se gestiona desde la oligarquía: «Yo voy a enriquecerme para que vos estés como estés», digamos... Pues claro, ese Estado de Bienestar que venía de un estado eventual (...), no era un plan como país, como estructura, como sociedad que se pretendía llevar adelante. Y [ahora] «yo lo quito porque está entorpeciendo lo que yo realmente quiero –digamos- lo que es perpetuar un sistema de poderes, perpetuar mi riqueza, a nivel de grupo, a nivel de grupo de poder...»”.

Respecto al discurso que va calando acerca de la población inmigrada y en relación a la crisis, algunas mujeres piensan que dicho discurso tiene un objetivo, desviar la atención de los problemas y de los responsables para crear chivos expiatorios. En este sentido, se entiende que, aunque sutil, existe una estrategia política y mediática en el discurso público sobre la población inmigrada, lo que lleva a proyectar el futuro de manera poco alentadora. Otras opinan, en cambio, que depende de la experiencia de cada persona y del tipo de personas con el que se coincide.

“La gente, cuando no tiene conocimiento, dice que nosotros hemos venido a empobrecer España. Mi jefe me dice cada vez: «El peso es por ustedes». He recibido insultos muchas veces de mi jefe. Me dijo, por ejemplo, que he venido a ‘limpiar culos’. Él ha sido hombre de huerta, y se ha hecho rico porque ha heredado y porque dos veces se ha sacado la lotería. Tenía una fábrica en herencia y se ha hecho empresario, sin formación ni nada.

Yo he visto la diferencia entre una persona educada y una persona que no tiene educación, que tiene dinero por la buena suerte. Este [otro] señor me trataba con mucho respeto, y le daba pena que yo había tenido que venir aquí, pero él entendía porque tenía que venir aquí. Nunca me ha dicho algo malo. Hablando de mí, decía ‘mi asistente’. Incluso cuando murió, me agradeció y dijo a su hijo de pagarme lo que me tenía que pagar. Entonces me dieron 3.000 euros cuando él murió. Hacía cuatro años que estaba cuidando de él. Estuve interna. Y ellos se portaron muy bien. Entonces vi la diferencia”.

“Este discurso que puede parecer muy aleatorio, o sea, muy sin causa, muy iracundo, tiene una fundamentación, en el sentido de que hay una base que lo avala: la prensa como se maneja, los medios de comunicación como se manejan, y hay toda una intencionalidad para desviar [la atención]. (...) Cuando yo había llegado y veía lo de las inmigraciones, los que habían llegado antes, cómo trataban en este caso a los bolivianos y las bolivianas inmigrantes, entonces era eso, los anteriores, los que ya estaban aquí son una especie que se van a aprovechar. Entonces claro, en un momento de reestructuración como ahora, los autóctonos se agarran muchísimo más a eso para decir: «pues nosotros estábamos aquí antes».

Desde la lógica de CIEs, por ejemplo, lo veo desde la lógica de terrorismo institucional. Lo veo desde la violencia política estructural. Y lo que estoy generando es eso. O sea, estoy expulsando inmigrantes, los estoy criminalizando, les estoy dando ese mensaje a la población autóctona que se lo está chupando súper bien, realmente. Porque claro, a mí me parece fenomenal que haya un culpable, porque claro en momentos de indefensión yo necesito a alguien, un nombre, de lo que está pasando, y atribuírselo a alguien... Y en este caso el nombre son los migrantes, digamos... Entonces yo le doy el nombre y soy capaz de [ir] a por todo en contra de ellos...

Lo que a mí me preocupa, en ese sentido, es que, claro, lo estás criminalizando, lo estás expulsando, no lo estás dejando entrar, porque no te puedes dar el lujo de tenerlos... Y esto ya está llevando a la vulneración de derechos hasta el límite.

(...) Cuando vuelvan a [necesitar a] los inmigrantes, en qué condiciones los van a tener... O sea, si yo ya me cargué a los de ahora, me voy a cargar a los autóctonos, cuando vuelva el control los voy a meter [a los inmigrantes] en plan esclavos totales... Pienso que en algún momento se va a llegar a como está Bolivia en relación con Argentina, en situaciones de esclavitud de las personas bolivianas en Argentina... Sé más o menos el panorama, es una lógica de funcionamiento... Por eso te decía lo de pensar irse...”.

Además de los análisis expuestos más arriba, en algunos casos se piensa que lo que ahora está sucediendo va a cambiar y que dicho cambio va a redundar en una mejora de la situación. En estos relatos, que pertenecen a personas que se han arraigado en España o que han invertido sus ahorros aquí, se percibe cómo, ante el coste tan alto que implica permanecer en España, y ante el costo mayor que supondría retornar, se necesita encontrar una razón a lo que está sucediendo y proyectar un cambio positivo: no solo personal, sino también social. De este modo, la búsqueda del sentido personal en momentos tan complejos y difíciles lleva a la necesidad de proyectar un futuro mejor que el presente, y a creer que todo lo que ocurre tiene una razón de ser.

“Yo pienso que sí va a mejorar (...), aunque claro, hay muchas corporaciones que eso lo dicen pero eso no va a ser... Pero tampoco hay que ser tan pesimista y decir: «pues este lo dice, pero yo sé que no va a ser»... Pues yo sé también, yo sé que eso va a cambiar, y que a lo largo, aunque sea de aquí a dos, tres años, pero que España, hablaremos de España, volverá a ser la que era antes... Porque así

yo le digo a la señora cuando estoy [con ella]: «Pues usted quédese tranquila». Porque ella me dice: «Es que yo ya no estaré, ya no disfrutaré de lo bueno que hay ahí en España». «Pues ya verá usted -le digo-, sus nietos lo van a disfrutar, y va a ver que eso va a cambiar... Ahora todo está así porque a veces eso pasa en todas partes, en mi país también, porque a veces el Gobierno no lo sabe manejar -le digo- lo que es el trabajo... Entonces eso pasa, pero bueno...».

“Yo aquí, bueno, lo que veo es que, eso de subir todos los días, te suben todos los precios, las cosas, el arroz, la comida y todo eso... Claro, eso no va bien... Pero tú dices: «si es para mejorar bien el futuro...». También, o sea, te pones a pensar que si lo están haciendo ahora es para mejorar en el futuro, pues está bien, pero yo veo también que lo están pasando mal... Eso de llegar a fin de mes y no tener a veces para la comida o el alquiler... Sí, bueno, conozco una, otra chica de Bolivia pero también tiene un niño y su marido estaba sin trabajar y él se quedaba con la niña y ella estaba trabajando, pero decía que solo le daba para el alquiler y la comida, que no podían hacer más”.

“Yo creo que lo están haciendo para bien del país y no más cuando se unen, buscarán formas para salir para sacar adelante al país, pues no veo que lo hagan de esa forma. Que se unan los contrarios, que a veces siempre se están criticando, pero si se unieran, ahora creo que se están uniendo”.

4 PRIORIDADES ACTUALES Y VALORACIÓN DE LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA ANTE LA CRISIS

4.1 NECESIDADES PERSONALES MÁS IMPORTANTES EN ESTE MOMENTO Y APOYOS QUE PEDIRÍA A LOS PODERES PÚBLICOS

Todas las mujeres coinciden en que necesitarían un trabajo que les permita vivir dignamente. Las que están desempleadas, piden cualquier tipo de trabajo, y las que trabajan en condiciones precarias, necesitan un trabajo que les permita hacer vida de familia, llegar a fin de mes, cotizar, poder relacionarse con otras personas... Estar con los hijos que ahora permanecen en Bolivia, o mantener la salud, son otras necesidades destacadas, por encima incluso de la económica. Asimismo, poder estudiar para tener oportunidades en este o en otros países es otra de las necesidades nombradas. Como puede observarse, son necesidades humanas todas las que se mencionan.

“Un trabajo, porque necesito ahora renovar en diciembre mi tarjeta y para eso necesito tener un contrato. Y sé que si no tengo aquí los papeles en regla no voy a estar bien y lo principal es eso...”.

“Pues... ganar, tener un buen trabajo para poder sacar a los hijos adelante. Esas son mis únicas necesidades en este momento. Quiero sacar a mis hijos adelante y, pues, nada, a ver si lo... si lo logro. En salario... sí. Y en tipo de trabajo, también. Porque estoy muchas horas fuera de casa, entonces, pues, quisiera un horario como lo que es correcto, de lunes a viernes y, pues, nada... Y pues yo paso las 24 horas del día... encerrada. Entonces eso me agobia... y para mí es estresante y saco fuerzas de donde no hay... Y pues pienso en eso... y esa es la situación que quisiera mejorar...”.

“Un trabajo más seguro. Por ejemplo: yo ahora estoy trabajando, pero con este trabajo no me da para cotizar. Y claro, si no cotizo no me da para jubilarme ni nada. Entonces eso no me beneficia a mí a la larga. Entonces yo necesito trabajar con un contrato permanente, más sólido”.

“Salud, podría ser, que necesitaría más fuerza, que me dé valor, tener más pensamientos positivos, que no sean negativos”.

“Me gustaría ir a ver a mis hijos, estar con ellos. Están jóvenes, a mi me preocupa bastante. Hay muchas veces que no duermo. Me duele mucho no estar con ellos. Mis hijas están solas y las dejé pequeñas...”.

“Lo que más necesito ahora mismo es estar con mi hijo, nada más, necesito eso. Lo demás ya vendrá después. Por el dinero tampoco me preocupo tanto, porque al final, con tal que te llegue para comer algo... Lo que más quiero ahora es estar con mi hijo, verlo también ya”.

“Siempre pienso en informarme más, y recibir un poco más de formación. Por ejemplo, me gustaría seguir cursos de nutrición, porque en mi país hace mucha falta eso, que son muy jovencitas las madres, y no saben cómo van a criar a los niños, no saben cómo alimentarlos, cómo educarlos. No puedo hacerlo por el momento porque estoy ahorrando el dinero para viajar a mi país al final del año y si a la vuelta decido quedar aquí algunos años más, me pagaré este curso. Hay otras prioridades, pero también me gustaría hacer un curso de pedagogía”.

Otra de las necesidades nombradas es la estabilidad. Crear un proyecto de vida estable, donde poder proyectarse como familia, sin la incertidumbre de tener que vivir ‘de paso’ durante años.

“Mi mayor necesidad, estabilizarme. Esa es mi necesidad... Estabilizar tanto lo personal, lo laboral, y... y familiar. Estabilizarnos ya. Somos jóvenes, sí, pero... no tenemos la juventud... eterna, sí. Sí y ya, como va creciendo mi hijo, y pensamos tener otro niño, también... Es más, cuando vine acá, dije: «Ya, un añito me doy para que nos estabilicemos y el siguiente ya, pues, el segundo». Pero no se pudo, ¿no? No se pudo ni se podrá todavía...”.

Una de las mujeres expresa su necesidad de tener paz y de que el mundo también lo esté.

“Paz... Sí, de verdad, y que todas las catástrofes del mundo entero que están pasando y todo eso, que ya se terminen, porque día a día se ven en los telediarios cosas que a veces uno se quiere caer de espaldas de pensar, de mirar todas esas cosas malas, bueno, un montón de cosas que se ven... Entonces yo diría, y siempre en mis oraciones digo: «Señor, que se acaben todas esas cosas malas, las catástrofes, las peleas, las guerras, todos esos enfrentamientos, Señor, que se terminen, que haya paz en el mundo». Eso yo desearía, como cristiana yo digo eso”.

El apoyo mayoritario que se pide a los poderes públicos es, como pide la misma situación objetiva, un trabajo. Un trabajo que permita vivir, que evite que las personas lleguen a los niveles de pobreza que se están conociendo. Junto con el apoyo laboral, se pide la regularización de las personas inmigradas como requisito que facilite una vida digna y posibilite vivir en familia, sin tener que dejar a los hijos e hijas en el país de origen por una cuestión de modificación de requisitos. Asimismo, se pide la derogación de la nueva legislación de sanidad, de modo que cualquier persona residente en España pueda tener derecho a la asistencia, especialmente aquellas que dejan de cotizar o se encuentran en situación de desempleo. Y, finalmente, se solicitan ayudas que eviten la desesperación y deterioro que se deriva de no tener techo y comida.

“Podría decirles que me den un trabajo como manda la ley, de ocho horas [al día], sí, eso quisiera pedir sí, con eso estaría bien”.

“La parte laboral. Que haya más estabilidad para el trabajador y que haya más oportunidades. Porque uno, cuando se presenta a las ofertas de trabajo, pues, no sé si habrá pocas, pero... no sé si a muchos les interesará esa oferta, que se postulan entre mil, entre quinientos, o... o por último, en la oferta no se aceptan más porque se sobrepasó el límite de inscritos, sí.

Eso es lo que yo pediría y, además, un poquito más de flexibilidad para los que somos de allá, en todos los campos. En especial en este tema de extranjería y de la documentación. Y claro, que tomen en cuenta a las familias con... hijos. Porque mi niño ya estaría acá conmigo, solo que, cuando mi esposo ya presentó la documentación, pues, el requisito de la cotización no lo cumplía... Y cuando yo solicité allá el visado, solo para él, como turista, para que se viniera conmigo, pues también me lo negaron. Y yo decía, a ver, cómo pueden negar un visado de turista a un menor de... de edad, si él no está yendo a trabajar. Por mucho que él, que... entre

comillas, nosotros solicitemos ese visado para traerlo y ya se quede con nosotros, y aunque se quedara con nosotros, ambos padres están en condición regular, con documentación aquí. No le veo yo mucho sentido. Y hay muchas familias que están en mi mismo... en el mismo problema, digamos: que porque no cumplen con los requisitos o que... cambian muchas cosas en extranjería cada vez, y que un mes puedes saber todo de un trámite y al mes siguiente cambian dos, tres cosas del mismo trámite... Pues, para nosotros es muy complicado, muy complicado. Yo creo que esas tres cosas les pediría”.

“Un apoyo al Gobierno en la sanidad, que no lo quiten. No nos enfermamos por gusto. Si dejas de cotizar, ¿qué va a pasar? Tengo que pagar el médico... No es justo. Incluso para el ciudadano español, que están privatizando la sanidad. La salud es lo primero que en España lo tenían bien. Pero hay mucha gente pobre que viene, y no es justo que te quitan la Seguridad Social porque dejas de cotizar o porque no cotizas”.

“Estando en pésima situación, por decir, sin trabajo, como mucha gente que está parada, que no tiene trabajo, que va a un sitio donde se sirven la comida, pues yo diría, me atrevería a llegar a la cabeza, que podría ser el Presidente y decirle: «perdone, mire, necesito una ayuda, por favor»... Mire, así hay mucha gente ahora, esa gente que está desahuciada y que pierde su casa y que luego se van a vivir a la calle porque no tienen dónde... Yo diría que eso es malo, es fatal...”.

En algún caso el apoyo se le pide a las instituciones del país de origen: más apoyo, más respaldo, más personas u organismos de referencia cercanos que les ayuden a sentirse apoyados y orientados.

“Tampoco queremos todas las cosas, estar aquí, bien, seguros, y que él [el Presidente de Bolivia] nos respalde en todo. Pero sí, que se preocupe un poco de la gente que está aquí afuera, los que estamos aquí, porque nos sentimos un poco abandonados. Porque estamos aquí y no se tiene el respaldo de nadie, o sea, estás aquí pero no tienes a quién recurrir, a quién preguntarle cómo hacer esto o lo otro...”.

Más que todo en eso de organizarse mejor, tener una mejor organización aquí con gente a la cual uno pueda ir a preguntarle cosas y... Sí, [contar con personas u organismos de referencia] que sean seguras, que vayas y te solucionen, te arreglen las cosas porque, ahora si tú vas al Consulado y eso... Bueno, sí te ayudan pero siempre están haciendo otras cosas, por ejemplo, en los papeleos, siempre tienes que estar pagando. Bueno, yo no veo que te ayuden o te solucionen, siempre quieren que tú lo hagas todo.

Sí, eso le pediría yo, que nos apoye un poco por esa parte”.

4.2 NECESIDADES MÁS IMPORTANTES DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA EN ESTE MOMENTO

Como cabe esperar, la mayoría de las personas entrevistadas consideran que lo que más necesita la población española en su conjunto es la posibilidad de un trabajo digno. Junto con él, se señala la necesidad de seguridad, una seguridad que deviene del tipo y de las condiciones de trabajo, y no solo de la posibilidad de un empleo cualquiera, dado que, en muchas ocasiones las ofertas se acercan al infraempleo.

“Yo creo que un trabajo y una seguridad. Porque mucha gente vive y se siente insegura de todo lo que está pasando ahora con el cambio, por ejemplo, de la sanidad, de los contratos, que te hacen un contrato y que te dicen que no lo van a cumplir, o cosas así... Y la sanidad, también, porque mucha gente a veces está... bueno, a veces no la atienden bien, tienen ese miedo con los seguros... Yo pienso que sería eso”.

“Que se creen, digamos, fuentes de empleo, porque eso se necesita para que la gente, los seis millones de parados que hay, pues ya tengan un trabajo, un trabajo estable, y bueno, de eso poder vivir y ganarse la vida... Pues yo diría, pedir eso como todo el mundo lo pide en las manifestaciones, en todo, porque incluso se ve que en las filas largas estas de parados que van día a día aumenta más y más”.

Dentro del empleo, se hace alusión a la necesidad de oportunidades para las nuevas generaciones de profesionales y para los jóvenes que no se han cualificado, al haber comenzado tempranamente en el mercado laboral no cualificado, en especial, en la construcción. La tentativa de salir rumbo a otros destinos y la consecuente pérdida de talentos para la sociedad también se menciona como una posibilidad con costes muy altos. Pero la desesperación y el riesgo de emigrar no se manifiestan solo en las nuevas generaciones de profesionales. Algunas de las personas entrevistadas ven que en España puede empezar a suceder lo mismo que en América Latina.

“Lo que he visto cuando he llegado es que en un país tan desarrollado, había tantos jóvenes que trabajaban en la construcción. Son jóvenes que con la crisis se han quedado sin trabajo. Si no trabajan allí, no tienen formación y no tienen trabajo. No tienen otra alternativa (...). Los jóvenes que trabajaban en la construcción no sabían hacer nada más. Y generalmente toda la familia trabajaba en esto, y toda la familia se ha quedado sin trabajo, y toda la familia empobrecida. Es lo que ha pasado aquí porque el sistema político no se ha preocupado de esa juventud”.

“Trabajo, trabajo es lo que más piden, es lo que no hay, trabajo para los jóvenes, esperanza que se dice para un profesional que recién sale y que tiene que pensar en salir de acá... Y eso... Porque, bueno, si no hay trabajo, si no hay trabajo está pasando lo que en América Latina también: todo el mundo sale, sale afuera, sale a Estados Unidos, sale a Europa...”.

“Yo le decía a mi esposo que si esto estalla, bueno, prácticamente es a nivel de Europa, si esto estalla, no dudés que los próximos emigrantes sean ellos (los españoles), pero a Sudamérica. Yo eso le digo. Pero va a ser para Sudamérica o Centroamérica y todos esos países. Porque pasa que, yo lo que veo aquí es un ambiente de desesperación, la gente ya no sabe dónde va, o sea, prácticamente va a pasar lo mismo que ha estado pasando en nuestro país, que la gente se ha desesperado y han empezado a [marcharse]”.

Esta necesidad de oportunidades se vincula con la educación y especialmente, con la formación.

“Yo pienso que en primer lugar, la formación. Invertir la formación de los jóvenes, como en Alemania, por ejemplo: en Alemania se forman de lo que van a buscar, de lo que quieren ser. Para obtener un trabajo, tienes que estar formado. No es como antes cuando podían aprender un trabajo empíricamente. Ahora tienen que tener conocimiento. Las autoridades se preocupan de otras cosas (...). Si en un país, no hay salud y educación, pues hay que olvidarse”.

Junto con el trabajo, la sanidad es otra de las necesidades importantes que se destaca:

“Trabajo. Y la sanidad. Para mí son los dos más importantes”.

A nivel más estructural, señalan que la sociedad española necesita de la transparencia de sus gobernantes. Se hace referencia a la corrupción política en lo referente a la malversación de fondos y a la cooptación, a la vez que se mencionan los deficientes niveles de igualdad en materia de Justicia.

“La falta de transparencia en todo, porque yo digo, aparentemente, digamos, hay crisis, se ataca al pueblo, se ataca a esto, se ataca a lo otro, cuando son las grandes esferas sociales las que están robando y están haciendo, como le digo, hasta para conseguir trabajo... Eso es, es un círculo donde solo entra tal persona, el hijo de tal, el primo, el tío, la sobrina y todo eso... Están acaparando, y mientras, el pueblo se va muriendo. Y luego, por ejemplo, digamos, no hay la justicia, es el caso, por ejemplo, de Bárcenas, Bárcenas no más es que no va a ser juzgado, y todo porque todas las pruebas han desaparecido, y, y, y está claro dónde han ido a parar”.

Junto a lo anterior, señalan la necesidad de tomar consciencia de las causas de lo que está sucediendo y la necesidad de desapegarse del automatismo de un sistema socioeconómico, mediático y político que fomenta el automatismo, la pasividad y la desconexión del mundo real.

“El sistema de entretenimiento que tiene montado el sistema capitalista es muy potente, entonces claro, va de la mano de los procesos adquisitivos, etc. Yo le doy a la población años y años de bonanza como para que se compren un televisor de 36 pulgadas, pero que me entre lo que yo quiero que me entre... Luego, después de 12 horas de trabajar, ¿qué es lo que quiero? ¿chamarme un análisis político y dormirme? Yo quiero ver el programa donde la gente se tira de unos trampolines y cae feliz... El sistema de entretenimiento es muy potente... Yo lo veía claro desde ‘Gringolandia’ en Latinoamérica (...).

La conciencia de que estamos parados todos y estamos muy mal yo creo que la gente la tiene clara; o sea, vos le preguntás a cualquiera y le gente dice: «sí», más o menos... Pero ese análisis de por qué estamos mal es el análisis al que la gente no llega. Para hacer ese análisis tienes que tener un rango muy amplio, entender por qué la gente se polariza o no se polariza, y claro, para eso necesitas niveles de análisis no muy potentes digamos, pero por lo menos, con eventos muy claros... Y si contra eso tienes (...) un programa chungo y va a tener toda la teleaudiencia del mundo y de eso la gente va a entender un montón, digamos, tus capacidades de ideas son mucho más restringidas. Entonces, claro, esa conciencia a ese nivel, es mucho más complicado de trabajar... Frente a eso, la creatividad siempre te da la posibilidad de romper esquemas, pero es complicado... Entonces toman conciencia, la conciencia de que estoy mal la tengo, el análisis político es del que la gente está más carente, porque no tienen esa posibilidad, porque la otra estructura [medios de comunicación] trabaja sobre su nivel y lo trabaja súper bien...”.

Por último, señalan la necesidad de integración que sigue existiendo en la sociedad española, la necesidad de que la población de mayor arraigo se abra a la población de origen extranjero, y en especial se nombran algunos colectivos con los que, en su opinión, se generan mayores dificultades.

“La integración. La integración en el sentido de que... la gente acá es muy... muy amable, pero se nota la diferencia de lo que son los españoles y los extranjeros. Siempre hay esos dos bandos... Yo lo noto...Y en el metro también, se nota bastante. Que..., no sé, tal vez que sean un poco más abiertos con el tema este... y no solo con los latinos. Lo veo con los negros, lo veo con los rumanos, lo veo con los árabes... La diferencia más marcada la veo con estos tres”.

4.3 RESPUESTAS QUE DEBERÍAN DAR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS A LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD

Todas las mujeres entrevistadas coinciden en que son las instituciones públicas y, más concretamente, el Gobierno electo, quien tiene la responsabilidad de dar respuesta a la situación de crisis, empobrecimiento y precariedad en la que se está viendo progresivamente inmersa la sociedad española en su conjunto. Algunas de las entrevistadas señalan la necesidad de que el Gobierno se ponga en la piel de las y los ciudadanos de a pie para que comprendan la situación y movilicen sus respuestas.

“[El Gobierno] tiene la responsabilidad desde el primer momento en que ha sido elegido y se ha postulado para ser elegido. En el hombro de ellos está la responsabilidad y el deber de dar respuesta a la sociedad. Considero que ellos tienen y deben elaborar algún plan a corto plazo para, por lo menos, liberar la tensión que tiene su sociedad. Porque es una tensión, digamos, de ambos lados. Entonces, las personas tratan de sobrellevar de la forma que mejor puedan, pero yo veo que hay gente que realmente la está pasando muy mal, muy mal y..., y eso uno lo ve desde fuera. La gente de dentro me imagino que... peor. Si yo viera a uno de mi país, bueno, pues yo le doy la mano. En mi país hay mucha gente que mendiga. Aquí, he visto que también hay gente que ya está empezando a mendigar. Y yo no veía eso antes. Entonces creo que el Gobierno sí o sí tiene que dar una respuesta, porque no hay más”.

“Que ellos tienen la responsabilidad, claro que tienen la responsabilidad, porque ellos son los que están gobernando el país... Entonces tienen la responsabilidad porque cada ciudadano creo yo que ha dado su voto para que ellos estén ocupando esa silla y como están ocupando esa silla por voto de cada ciudadano ellos tienen, más que la responsabilidad, tienen la obligación de responderle al pueblo”.

“Que se pongan más en la situación del ciudadano común, que se bajen un poco de sus esferas, de sus cargos, porque ellos desde allí arriba ellos no ven la situación real. Entonces si ellos se pusieran en la situación de la gente o en la situación de uno solo, se darían cuenta de que por más que tengan 1.000 euros, no les da para nada. Y más aún si tienen la ayuda de 400 euros, ¿cómo van a sobrevivir esas personas?”.

Otras de las propuestas sugeridas como claves para salir de la crisis son: una gestión eficaz de los recursos que existen, un mayor apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y un mejor reparto de la riqueza generada.

“Primero, que sean honestos. Tal cual: porque esto es lo que hace que se vaya para atrás. Porque si lo poco que hacen se lo llevan al bolsillo... Si realmente gobernarán correctamente, como debería ser, como tiene que ser, seguro que mejoraría. Sabiendo administrar no más el dinero que entrara, no llevándose más de la cuenta, seguro que esto, poco a poco sí que se arreglaría”.

“Dando más apoyo a las Pymes, porque España se está sosteniendo gracias a las Pymes. Y hay muchas empresas que, por no tener ningún apoyo económico por parte de las entidades financieras, tienen que cerrar, y eso significa una persona más al paro. Entonces yo creo que tendrían que apoyar más a las pequeñas y medianas empresas y menos a las entidades bancarias. Yo suelo escuchar por las mañanas a un analista y siempre dice que siempre el mayor apoyo se lo han dado ya a los bancos. Pero estos piden demasiados requisitos, entonces, los pequeños empresarios se quedan ahí”.

“Un reparto del valor de los trabajos, y que se valoren más algunos. Por ejemplo, el agricultor, ¿por qué cobra él menos que el que va a venderlo si ha sido él el que se ha sacrificado todo el año? O sea, que se reparta mejor la ganancia. Que, con lo poco que hay, que [haya] un reparto y que no se generen esas diferencias. Porque claro, ahorita se están endeudando más, porque las cosas han subido tanto... Entonces, el que tiene dinero puede comprar... Y cuanto más tiene, menos [paga]. Pues no, si tiene más tendría que pagar más”.

4.4 VALORACIÓN DE LA REACCIÓN DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA ANTE LA CRISIS

Muchas de las mujeres entrevistadas consideran que la población en general está teniendo iniciativas, pero auguran que, en caso de seguir empeorando la evolución en los recortes en derechos y en las condiciones laborales, las movilizaciones van a aumentar en la misma medida en que crecerán la sensación de haber sido defraudados, la indignación y la desesperación de la gente. Algunas incluso llegan a comparar lo que puede suceder con lo que ya está ocurriendo en su país.

“Yo creo que en la medida que... bueno, la gente está haciendo algo, en la medida en que siente que puede hacerlo... Sale, protesta, pero si esto va a empeorar yo creo que la gente, no sé, va a levantarse y va a reaccionar mucho más fuerte, porque... O sea, cuando ya uno o la mayoría se siente amenazado, que sé yo, en su dignidad de persona tal vez, en ese momento, ya se siente más fuerte para reaccionar, levantarse, exigir, porque todas las medidas que hace el Gobierno de reducir sueldos y todo eso, yo creo que es un tema que no termina... Más claro diciéndolo, que no terminan ellos de robar, ¿me entiendes? Porque reducen y reducen y reducen, pero no reducen para el beneficio de la gente, reducen para seguir ‘embolsillándose’ ellos...”

Así lo veo, porque no se ve una mejoría. Vas viendo el empeoramiento de tu situación pero, sin embargo, los que manejan todo están bien, están mejor todavía. Porque en un programa que vi en la tele decían ‘hay más desocupación y todo eso, pero aumentó el consumo de cosas lujosas o caras’... Entonces, ¿qué es? ¿adónde va todo eso que te están reduciendo? Entonces ellos siguen bien, entonces yo creo que si esto va para peor de un momento a otro la gente puede reaccionar de una manera más fuerte”.

“Si esto sigue así, pues la gente..., va a haber marchas, huelgas... Como en Bolivia, donde ya hay una semana en que no hay movimiento, que están en eso: el Presidente no cede, otros piden aumento, otros piden más y los problemas entre la gente... Hay bloqueos, se están haciendo daños, hay muchas cosas... y así en España yo no quiero que haya”.

“Mira, la gente ha depositado toda la confianza en ellos: gente que a lo mejor toda la vida ha dado su voto a ese partido y ahora así lo defrauda de esta manera, gente que en la vida se ha imaginado que estarían viviendo lo que están viviendo ahora...”.

Algunas de las mujeres señalan la desorientación del Gobierno en sus actuaciones, el límite peligroso al que se está llegando, y proponen directamente un referéndum que permita a la población expresar su sentimiento y su voluntad como fuerza política. Ante esta situación, el vencimiento del individualismo y la organización colectiva es una de las propuestas más destacadas.

“Yo creo que el Gobierno debería dar un poquito más de opción a escuchar lo que su pueblo quiere. Yo creo que debería mandar a referéndum, para tener un punto de vista de qué es lo que su pueblo le está pidiendo. Porque ellos sí que saben que tienen que salir de... del bache en el que se han metido, pero no saben en qué sentido disparar. Están disparando por disparar, pero no saben a quiénes están matando en ese camino... En este tema de los desahucios, también, o sea... Son cosas que no... no me caben en la cabeza, que un país, siendo desarrollado, pueda pasar por eso”.

“Hay que organizarse... La gente ha llegado a lo último de la depresión, hay un poco de reacción al nivel de las autoridades, para buscar una solución, una alternativa. Yo veo a la sociedad española como muy tranquila, que cada uno se apaña, que cada uno aguanta su vela... Yo pienso que todo es cuestión de valores y educación, que ellos deberían –especialmente las personas que tienen la capacidad de hacerse oír– reclamar su derecho a las autoridades”.

“Yo creo que debe haber más unión y, entre todos, pues... ¿sabes?, sobrellevar esto. Yo creo que si se reúnen, y como hay muchas protestas, pues sí... puede ayudar, sí... reuniéndose, pues sí, la asociación de migrantes, pues, a ver, los mismos de aquí, todo... Pues, porque hay de muchos países... Entonces pues, asociarse y poder hacer una... cómo se dice... una campaña, ¿no? Sí, una campaña y... pedir al Gobierno”.

La falta de consciencia colectiva se señala como una de las principales dificultades para movilizar a la población y para generar propuestas compartidas. Se entiende que la pasividad y la falta de reacción de la población ante ciertas medidas valoradas como injustas ha podido ser un facilitador para la evolución de las progresivas medidas de recorte. Junto a ello, se destaca la falta de eficacia del trabajo de tercer sector en los años anteriores como otro de los pilares que en este momento flaquean para cambiar el rumbo de la situación. Se ha fracasado en la generación de un sentimiento de participación ciudadana que impidiera el avance de ciertas medidas ante lo que se consideran límites comunes infranqueables.

“Se podrían haber tomado otras decisiones, sí, pero para que esas decisiones se hayan tomado de otra forma, tendrías que haber tenido otro panorama, en el sentido de que es el sector político el que toma las decisiones. Pero también es verdad de que el sector poblacional es el que no se moviliza, digamos...”.

¿Qué pudo haber sido inevitable o qué pudo haber sido diferente? Que a las primeras de cambio la población haya salido a la calle y haya ‘quemado’ todo, y eso no se dio, entonces eso ha perpetuado un poco toda la serie de medidas que se han dado... Yo meto las primeras medidas y no encuentro reacción, ya ni siquiera encuentro respuesta ‘comportativas’, o sea, ni siquiera encuentro a alguien que levante la uña y diga algo, algo desde tu sector... En Valencia, por lo menos, las plataformas organizadas dicen algo, pero luego la población no sale a la calle y eso permite que las siguientes medidas se vayan tomando...”.

Igual el tercer sector no trabajó con la población en fortalecer lo que es la participación ciudadana plenamente... Porque si yo, cuando tomo alguna medida como la que tomo, no reacciono como debería reaccionar es porque no tengo interiorizado ese aprendizaje, porque no lo reconozco como válido; entonces tampoco se le pueden pedir peras al olmo... O sea, acusar a la población de se está dejando machacar, pues sí, pero también date cuenta de que el trabajo que vos sabés que se tendría que hacer, no lo trasladaste a la población y la población no lo interiorizó”.

Por ello, la respuesta a esta situación -para algunas de las mujeres entrevistadas- pasa por el fortalecimiento de las personas y colectivos a través de la recuperación del trabajo local y del sentimiento de pertenencia comunitaria. Recuperar espacios comunes donde se encuentre el conjunto de la población, inmigrada y española de mayor arraigo, dejando a un lado las etiquetas y trabajando desde los problemas comunes, apoyándose mutuamente y pensando en otras formas de salir juntos de las dificultades.

“Yo intento pensar en ‘la sociedad española’ y no puedo pensar en sociedad española... Cada vez que veo un poquito más o la gente me cuenta sus vivencias personales, cómo se construye [la sociedad], yo no veo una sociedad española... Veo una Comunidad Valenciana muy particular, muy peculiar, con sus formas de hacer y ser, pero no veo en Castellón su forma de ser o en Alicante, etc., etc.

Ya hemos llegado a un punto en que la gente que se está viendo es la gente que está inserta de una u otra forma en el tejido local. Entonces, claro, es la cuestión de la recuperación de lo comunitario, porque ahora lo que estás haciendo es resistir, entonces, apelar a esa resistencia desde el reconocimiento y la vivencia personal de cada uno, pero con procesos ‘juntativos’.

Siempre pienso que la respuesta está a nivel local, o sea, de lo local a lo global... Si yo tengo una Comunidad Valenciana que se reconoce a sí misma como una población en resistencia, y que esa población en resistencia somos todos, vos, el vecino ‘pringao’ inmigrante que está intentando resistir tanto como yo... A partir de ahí, o sea, desde ese discurso y desde ese tipo de tratamiento, empezar a dar a respuestas muy sencillas pero que son contundentes contra ese armamento que es el Estado, el sistema capitalista... Es lo único que se me ocurre, porque no hay esa sociedad española, no puede haber esa respuesta en bloque, digamos, desde como yo veo la sociedad y todos esos territorios que conforman España.

(...) El 15M ha hecho trabajos súper bonitos de empoderamiento barriales, de formación, de retomar espacios... Lo que hace el 15M es tomar un espacio que ya había sido motivado, como es la Plaza del Ayuntamiento, donde no tienes un banco donde sentarte, y ya deja de ser un espacio comunitario porque es un espacio de paso. O sea, se retoma como espacio de encuentro, de nuevo, y eso es brutal...

Entonces claro, en todo este periplo del 15M, por lo menos de lo que yo he visto y de lo que soy consciente, es claro, se vuelven a sus barrios y desde sus barrios empiezan a retomar los espacios públicos, y a partir de ahí empiezan todo lo que son los saberes: yo sé tal cosa, entonces lo voy a compartir con esta asamblea que somos; yo quiero compartir tal cosa; yo voy a compartir que conozco a alguien y lo voy a traer... Y a partir de ahí vamos haciendo un proceso comunitario a esos niveles, digamos, desde los quehaceres, desde los saberes. Y esa es una de las formas en las que yo encuentro respuesta, porque eso es lo que pretendo: que después esa gente vaya teniendo un mapa de lo que está pasando, y no solamente vaya teniendo la conciencia de que estoy ‘hecho mierda’...

Si no tengo la conciencia por qué estoy [mal] mínimamente... Eso me permite ir posicionándome desde un discurso que, después, a la hora de la toma de decisiones, si decido hacer una desobediencia civil, si decido hacer una concentración, etc., etc., me permite ya no tener ese grado de indefensión, ese grado de incertidumbre, y hacer lo que quiero hacer desde un grado de reconocimiento de que esto me protege. Y creo que es una de las cosas más importantes de

una comunidad, que la comunidad pueda a la hora del ahora, [crear] la sensación de protección: «No estoy solo», que es adonde nos ha llevado de alguna manera la población tan individualista de hoy”.

Si hubiera que destacar un mensaje final, de una parte, a las instituciones públicas, este sería: que escuchen la voz de la población. De otro lado, al conjunto de la ciudadanía, el mensaje sería: vencer el aislamiento, participar activamente, hacerse escuchar, unirse a otras y otros a los que les mueven las mismas causas, potenciando las redes y el sentimiento de comunidad.

“Pues que sepan escuchar a esas personas que necesitan y, de verdad, que si lo piden es porque están en situaciones malas... Que sepan escucharlos y que traten de arreglar la situación y que, bueno, que todo vaya para bien, que todo vaya para bien...”.

“Que se movilice la gente, las instituciones, para que el país salga adelante. Que mejore lo más pronto posible, que salga adelante el país, porque todos nosotros que no somos de aquí pero somos de afuera igual queremos, porque nos ha brindado España también muchas cosas: la gente nos ha acogido, nos ha recibido y no queremos ver que esté así en crisis”.

“Sí, yo me uniría porque sé que si cambia todo, sé que si es todo para mejor, pues estaré apoyando, porque es bueno que te escuchen, porque, más que todo, cuando son las protestas y las marchas son para que la gente escuche los problemas que tiene el pueblo, la gente, cada uno... Y a veces, como dicen, mientras más personas se hacen escuchar, mejor”.

“Pues a la gente que está en mi situación o peor, [le diría] que le echen ganas, que la vida continúa y que no siempre se estará así, y que en la vida todo tiene solución menos una cosa y es la muerte. Pero mientras estemos vivos hay que seguir batallando con la vida y seguir mirando la vida. Yo sé que hay días, que a veces uno no tiene, te sientes hasta tú mismo tan impotente, sin ganas de nada, sin ganas creo ni de mirar ni las paredes, ni nada. Pero si uno mismo no pone un poquito de voluntad, de fuerza en sí mismo, tú no avanzas. Y tienes que centrarte en una cosa: por mucha gente a lo mejor que tengas a tu alrededor, eres tú, no son las otras personas los que tienen que salir adelante, eres tú mismo el que tiene que ayudarte para avanzar”.

“Lo que tenemos que saber es que no estamos solos, que si te apalean, que si te detienen o lo que sea, que la comunidad está ahí por vos y que te va a proteger mínimamente. Y por eso es que es tan importante, por ejemplo, en población inmigrante como somos nosotros, fortalecer lo que tenemos.

[Tenemos que] proteger las redes y acordarnos de que toda acción es importante, que toda acción tiene repercusiones. Entonces, si esas acciones son compartidas por el colectivo, se amplifica más y repercuten más”.

“Que estén unidas, que no se rindan, que hay que seguir adelante. La unión hace la fuerza”.



parte (II)



EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN ENTRE 2000 Y 2013



Este Informe Anual pasa revista a varios aspectos del fenómeno de la inmigración y de las dinámicas de la integración a lo largo de la última década. Sin embargo, cuando se trata de las políticas es más conveniente tomar el año 2000 como punto de partida. La razón es evidente, atendiendo a la denominación de la llamada “ley de extranjería” en su redacción hoy vigente:

Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12 de enero), en su redacción dada por la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307, de 23 de diciembre), por la ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30 de septiembre), por la ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (BOE nº 279, de 21 de noviembre) y por la ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE nº 299, de 12 de diciembre).

Esta ley, que se pretende única más allá de las múltiples reformas a las que se ha visto sometida, cuenta con un desarrollo reglamentario en dos tiempos: 2004²⁶ y 2011²⁷. El simple dato del elevado número de reformas de la misma ley y la aprobación de dos reglamentos para su desarrollo da una primera idea de la complejidad de las políticas de inmigración e integración en España, de las tensiones que las atraviesan y de la controversia que las acompaña. El preámbulo de la LO 2/2009 lo expone sin ambages.

Un primer factor de complejidad, tensión y controversia viene dado por el marco de derechos y libertades reconocidos a las personas extranjeras. En efecto, la LO 4/2000 fue objeto de una profunda reforma el mismo año, en la LO 8/2000. Algunas de sus modificaciones más relevantes tocaban a la regulación de los derechos y libertades de las personas extranjeras. Fue controvertida la supeditación que hacía del ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga a la residencia legal en España. El Tribunal Constitucional, en varias sentencias²⁸, reconoce que la exigencia que imponía la LO 8/2000 a la población extranjera para el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga, de que tuvieran residencia legal en España, constituía una restricción injustificada y, por tanto, contraria a la Constitución, ya que según la misma, tales derechos se reconocen a todas las personas por el hecho de serlo. Uno de los motivos principales de la reforma acometida por la LO 2/2009 fue la regulación de los derechos y libertades conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Más allá de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la regulación que hace finalmente la ley de los derechos y libertades de los extranjeros, sigue habiendo un debate político de fondo sobre la extensión del reconocimiento de algunos derechos constitucionales a las personas extranjeras que residen en España sin autorización administrativa. Dicho debate revela dos perspectivas contrapuestas. Una, la que responde al espíritu de la Constitución y de los convenios internacionales sobre Derechos Humanos, y que prima la garantía de derechos a la persona (limitando los efectos de la falta de autorización administrativa de residencia). Y otra, la que en último extremo criminaliza a la persona extranjera en situación administrativa irregular y cierra sospechas sobre la persona extranjera en general. Dos perspectivas contrapuestas que se deben tener en cuenta al juzgar las políticas de inmigración e integración: sea la producción normativa, el diseño de planes y otras herramientas para la ejecución de las políticas, sea el mismo debate público.

El segundo factor de complejidad, tensión y controversia viene dado por la necesidad de ajustar la normativa española de extranjería e inmigración al marco normativo de , como señala también el preámbulo de la LO 2/2009. Marco normativo que, en su nivel básico, viene dado por el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en el Consejo Europeo de 16 de octubre de 2008 por los 27 Estados miembros de él se establecen como principales objetivos: conseguir una inmigración legal y ordenada, luchar contra la inmigración ilegal y favorecer la integración de los inmigrantes legales²⁹ mediante un equilibrio de derechos y deberes. El preámbulo de la LOEX expone cómo la última reforma traspone al ordenamiento jurídico español siete Directivas del Consejo Europeo y dos Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo. En definitiva, las políticas españolas de inmigración e integración deben moverse dentro del margen que concede el ordenamiento de cuya adopción refleja las tensiones

²⁶ Reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

²⁷ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

²⁸ Principalmente STC 236/2007, de 7 de noviembre, y STC 259/2007, de 19 de diciembre.

²⁹ Esta terminología es sumamente desajustada. Se puede calificar como legal o ilegal una actividad, una conducta, una institución; pero no una persona física como tal. Cabe referirse a la inmigración ilegal o irregular cuando contraviene la legislación migratoria. Pero no se puede hablar de “inmigrantes ilegales”. Su estancia puede ser irregular. Pueden encontrarse en situación irregular. La adjetivación de la persona como “ilegal” produce un efecto perverso en la sociedad: reforzando estereotipos y prejuicios contra las personas inmigradas.

del debate ideológico entre distintas instituciones europeas (el Consejo Europeo por un lado, la Comisión y el Parlamento por otro), de distintos grupos políticos, por supuesto, pero también las tensiones propias del debate entre Estados con situaciones demográficas, sociales y económicas diversas. En definitiva, se trata de un marco más ajustado a la perspectiva de los Estados que tratan de imponer la legislación más restrictiva de derechos en las políticas de inmigración; de modo que revela tensiones y contradicciones con el mismo marco europeo de integración.

Un tercer factor de complejidad, tensión y controversia, igualmente apuntado por el preámbulo de la LO 2/2009, viene constituido por la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas cuyos estatutos asumen la acogida y la integración³⁰, y aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos asumen la ejecución laboral³¹. La ley adapta su marco regulador al nuevo reparto competencial, a la vez que concreta los niveles competenciales (en el artículo 2 bis).

Todo lo anterior es cierto, pero resulta insuficiente para explicar unas políticas de inmigración e integración en España que revelan complejidad, tensiones e incoherencias. De nuevo, el preámbulo de la LO 2/2009 da una clave que resultaba conocida por lo demás, al anunciar los primeros cuatro objetivos de la reforma:

1. Establecer un marco de derechos y libertades de los extranjeros que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.
2. Perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo.
3. Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios e instrumentos de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España, agravando el régimen sancionador en este caso y, reforzando los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país.
4. Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.

Las políticas de canalización y ordenación de flujos migratorios laborales, de lucha contra la inmigración irregular y de integración siguen lógicas parcialmente autónomas, y en bastantes casos, divergentes; son fuente de decisiones contradictorias; y vuelven casi imposible contar con un marco coherente de derechos y libertades para las personas extranjeras en España.

³⁰ Véase la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en online el 17/07/2013 en: http://www.docv.gva.es/datos/2008/12/11/pdf/2008_14318.pdf. Véase igualmente la LLei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya. Disponible online el 17/07/2013 en: <http://www.gencat.cat/eadop/imatges/5629/10126029.pdf>.

³¹ Casos de Catalunya y Andalucía.

A la hora de repasar las políticas de inmigración e integración en España desde el año 2000 en adelante vale más la pena atender a la clasificación entre canalización y ordenación de flujos migratorios laborales, lucha contra la inmigración irregular e integración, que a los niveles competenciales estatal, autonómico y local. Incluso reconociendo que la integración real se juega en el ejercicio de competencias como educación, sanidad, justicia y bienestar social. Y es que cuando se observa el debate político entre partidos, especialmente los que han ido ejerciendo responsabilidades de gobierno tanto en el Estado como en las CC.AA., se perciben discursos complejos y variables, según: el campo al que se refieran (canalización de flujos, lucha contra la inmigración irregular, integración), el nivel competencial en el que se emitan (instituciones de la UE, Estado, CC.AA., e incluso en qué Comunidad Autónoma o en qué municipio se emitan) y si en el momento de emitirlos ejercen responsabilidades de gobierno o se encuentran en la oposición.

A continuación se desarrollará todo ello con mayor grado de detalle. Atendiendo a lo dicho, este capítulo se distribuye en tres partes: A. Políticas de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales; B. Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular; y C. Políticas de integración.



POLÍTICAS DE CANALIZACIÓN LEGAL Y ORDENADA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS LABORALES

La legislación de extranjería es constante en su pretensión de canalizar los flujos migratorios laborales en función de las necesidades del mercado de trabajo, de supeditar los flujos migratorios residenciales a la capacidad económica demostrada y de acotar el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar. Por regla general, las políticas de canalización de flujos se refieren a los y las nacionales de terceros Estados, puesto que, en principio, los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea gozan del derecho a la libre circulación y a establecer su residencia en cualquier Estado miembro de la UE. Derecho que admite restricciones, puesto que la obtención de un certificado de registro se supedita a la prueba de los medios de vida, y puesto que la Comisión puede facultar a los Estados miembros a suspender la libre circulación de trabajadores para los ciudadanos de los Estados miembros recientemente incorporados a la UE (caso en el que se encuentran los ciudadanos y ciudadanas rumanos en España, al menos, hasta finales de 2013³²).

A lo largo del periodo estudiado (desde 2000 en adelante), la regulación de los canales legales para la inmigración ha venido siendo objeto de ajustes: para trasponer la normativa europea relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros Estados para fines de empleo altamente cualificado; para adoptar un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros Estados a efectos de investigación científica; o a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

La herramienta básica para la canalización de flujos es la potestad soberana que tienen los Estados de conceder un visado que especifica la situación para la que habilita: tránsito, estancia, residencia, residencia y trabajo, residencia y trabajo de temporada, estudios o investigación. La concesión de visados de residencia se supedita a los medios económicos que tenga la persona para sostenerse. Cuando esto pasa por la necesidad de trabajar, y la migración tiene un componente laboral, la concesión de visados de residencia y trabajo se supedita no solo a que la persona cuente con un contrato de trabajo, sino también a la situación nacional de empleo.

Una de las herramientas para verificar la situación nacional de empleo es el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura en cada provincia, que publica trimestralmente el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE)³³. Teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, el procedimiento para instar una autorización de residencia y trabajo se basa en la solicitud de cobertura de un puesto vacante, presentada por un empresario o empleador ante la autoridad competente, junto con el contrato de trabajo ofrecido al trabajador extranjero residente en un tercer país (y el resto de documentación exigible). Verificado el cumplimiento de los requisitos, la autoridad competente expedirá una autorización cuya eficacia estará condicionada a que el extranjero solicite el correspondiente visado y que, una vez en España, se produzca el alta del trabajador en la Seguridad Social. Incluso en los años con mayor necesidad de trabajadores, la prolijidad y complejidad del procedimiento, y los plazos empleados para su culminación, no han sido capaces sino de disuadir de su utilización.

Otra herramienta consiste en el establecimiento de contingentes de trabajadores, tanto para ocupaciones estables como para trabajos de temporada. Las cifras aprobadas nunca han sido muy altas, ni siquiera en los años con mayor crecimiento económico y creación de empleo. Fueron en disminución cuando la crisis incipiente empezó a destruir empleo. Los contingentes han quedado reducidos a su mínima expresión en los últimos años. En 2013, como había sucedido en 2012, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tras las consultas realizadas a las Comunidades Autónomas y una vez recibida la información del Servicio Público de Empleo Estatal sobre la situación nacional

³² Consultar la Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2012, por la que se autoriza a España a ampliar la suspensión temporal de la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (UE) nº 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, con respecto a los trabajadores rumanos. Disponible online el 18/07/2013 en:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2012-82640

³³ El catálogo para el segundo trimestre de 2013 revela la extrema limitación de ocupaciones que resultan de difícil cobertura, apenas: deportistas profesionales, entrenadores deportivos y puestos variados en buques. Disponible online el 18/07/2013 en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/19/pdfs/BOE-A-2013-4163.pdf>

A - Políticas de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales

de empleo, ha considerado conveniente no aprobar contrataciones de puestos de trabajo de carácter estable en la Orden que regula la gestión colectiva de contrataciones en origen; así como no conceder visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos y nietos de españoles de origen o limitados a determinadas ocupaciones. En cambio, el Ministerio sí estima pertinente regular particularidades del procedimiento de contratación de trabajadores de temporada o por obra o servicio en la gestión colectiva de contrataciones en origen de trabajadores extranjeros no comunitarios³⁴.

A la hora de valorar el alcance de las políticas de canalización de flujos de inmigración laboral puede ayudar la comparación entre las magnitudes de algunas de sus herramientas: los contingentes fijados anualmente para autorizar la contratación de puestos de trabajo de carácter estable entre personas extranjeras que no se encuentren en España, los visados de residencia concedidos anualmente, las autorizaciones de residencia iniciales, y (entre estas últimas) las concedidas por arraigo. Las cifras de los contingentes se encuentran en las Órdenes Ministeriales correspondientes que publica el Boletín Oficial del Estado. Las demás cifras son accesibles en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Puede resultar interesante el cálculo de la diferencia entre las autorizaciones de residencia iniciales y los visados de residencia concedidos, también para comparar con las cifras de autorizaciones iniciales por arraigo a partir de 2009.

Tabla 12. Cifras anuales de contingentes, visados de residencia, autorizaciones iniciales de residencia, autorizaciones iniciales de residencia por arraigo, autorizaciones de residencia por reagrupación y relaciones entre algunas de las variables anteriores y las autorizaciones iniciales de residencia y visados

	2000	2001	2002	2003	2004
Contingentes			21.195	10.575	10.908
Visados de residencia	94.399	137.359	132.370	171.593	225.393
Autorizaciones de residencia temporal iniciales			277.503	201.875	258.320
Relación entre contingentes y visados de residencia			16,01%	6,16%	4,84%
Relación entre visados de residencia y autorizaciones de residencia temporal iniciales			47,70%	85,00%	87,25%
Arraigo					
Relación entre autorizaciones de residencia por arraigo y las autorizaciones de residencia temporal iniciales					
Autorizaciones de residencia por reagrupación					

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de datos publicados en el BOE y en el MEYSS.

Tabla 13. Diferencia entre la población extranjera inscrita en el padrón y la titular de certificado de registro, autorización de residencia y autorización de estancia por estudios

ESPAÑA	2000	2001	2002	2003	2004
Población extranjera en general	122.550	474.937	868.886	1.340.167	1.387.315
Ciudadanos de la UE	32.509	71.588	99.934	231.791	238.150
Nacionales de terceros Estados	90.041	403.349	768.952	1.108.376	1.149.165

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de datos publicados por el INE y por el MEYSS.

³⁴ La Ministra de Empleo y Seguridad Social dictó la Orden ESS/2825/2012, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia de la Orden ESS/1/2012, de 5 de enero, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2012. Orden disponible online el 18/07/2013 en:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-1 La

Orden prorrogada está disponible online el 18/07/2013 en:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-228

Son cifras expresivas. La relación entre el contingente aprobado año tras año y los visados de residencia concedidos es baja. En 2002 asciende a un 16,01%: es el año en el que la relación es más alta. En 2007, año en el que se aprueban los mayores contingentes, la relación entre estos y los visados de residencia concedidos es del 9,63%. A partir de 2009, la importancia de los contingentes es nula, lo cual es expresivo del mal funcionamiento de los contingentes como herramienta para la canalización de flujos migratorios.

También conviene comparar las cifras de visados de residencia concedidos con las cifras de autorizaciones de residencia temporal iniciales. El resultado de dicha comparación también es expresivo del deficiente funcionamiento de las herramientas para la canalización de flujos. En 2002, los visados de residencia suponen un 47,70% de las autorizaciones de residencia iniciales. Es decir: un 52,30% de las autorizaciones de residencia temporal iniciales no se siguen de la concesión del oportuno visado, como sería normal. Ello puede explicarse como efecto de los procesos extraordinarios de regularización arbitrados por el gobierno en 2000 y 2001. En 2005 suponen un 25,57%, lo que se explica por el efecto del proceso extraordinario de normalización laboral. En 2008, sorprendentemente, los visados de residencia concedidos superan con creces el número de autorizaciones de residencia iniciales. En 2009 y 2010 la relación se mantiene en torno al 75%. Son años en los que se publican las cifras de autorizaciones de residencia temporal por arraigo, las cuales suponen en torno al 40% de las autorizaciones iniciales. En 2011 y 2012, la importancia de los visados de residencia cae notablemente. Igualmente baja la importancia de las autorizaciones de residencia iniciales por arraigo. Desde 2009 se publican las cifras de autorizaciones de residencia temporal por reagrupación (no necesariamente

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
6.594	16.878	27.034	15.731	1.378	168	14	0
196.548	226.280	280.867	288.151	157.462	114.806	120.829	93.770
768.768	257.541	324.918	263.826	207.709	153.371	260.793	279.901
3,35%	7,46%	9,63%	5,46%	0,88%	0,15%	0,01%	0,00%
25,57%	87,86%	86,44%	109,22%	75,81%	74,86%	46,33%	33,50%
				79.433	65.676	76.499	56.303
				38,24%	42,82%	29,33%	20,12%
				229.211	224.812	225.023	213.178

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.753.319	1.405.234	1.497.746	1.289.748	1.125.192	956.502	804.059	571.192
294.749	369.513	1.068.971	579.293	496.578	501.574	379.953	397.323
1.458.570	1.035.721	428.775	710.455	628.614	454.928	424.106	173.869

iniciales). Son cantidades relevantes, aunque la reagrupación no constituye, en primer término, una herramienta para la canalización legal y ordenada de flujos de inmigración laboral, sino la expresión del derecho de la persona a vivir en familia.

Las limitaciones de las herramientas para la canalización ordenada y legal de los flujos de inmigración laboral se tornan más patentes cuando se compara año tras año la cifra de personas

A - Políticas de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales

extranjeras inscritas en el padrón y la suma de las que son titulares de autorización de residencia o de estancia por estudios (tabla 13). Dicha diferencia ofrece una cierta aproximación a las cifras de población extranjera que reside en España de modo irregular. Dado que las cifras presentadas previamente de contingentes, visados de residencia... se refieren fundamentalmente a nacionales de terceros Estados, merece la pena centrar la atención en esta categoría de población. De acuerdo con el cálculo de la diferencia entre población empadronada y titular de autorización de residencia o de estancia, las cifras de irregularidad administrativa habrían superado el millón desde 2003 a 2006. Ello constituye el indicador más claro del mal funcionamiento de las herramientas ordinarias para la canalización de los flujos de inmigración laboral: demasiado rígidas en un contexto en el que muchas personas percibían España como un lugar idóneo para buscar trabajo y residir, y en el que fueron las posibilidades de trabajo las que funcionaron como auténtico "efecto llamada".

Habida cuenta de las limitaciones que presentan las herramientas ordinarias para la ejecución de las políticas de canalización de flujos de inmigración, y no habiendo voluntad política de modificar el sistema ordinario de canalización, se han arbitrado diversos procedimientos extraordinarios: unos adoptados como medidas puntuales, otros como aliviaderos permanentes de la rigidez del sistema (como es el caso de la concesión de la autorización de residencia temporal por situación de arraigo).

La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración presentaba en su Balance 2001³⁵ cuatro procesos de regularización entre 2000 y 2001 con claro carácter extraordinario: el proceso extraordinario de regularización de 2000, el reexamen de oficio de resoluciones denegatorias del proceso extraordinario de regularización por no acreditar la presencia en España antes de 1º de junio de 1999, la legalización de personas inmigradas con nacionalidad ecuatoriana en virtud de un Acuerdo de Inmigración entre el Reino de España y la República del Ecuador, y la concesión de permiso de residencia por arraigo previsto en el artículo 31.4 de la LO 8/2000. Las cifras de personas beneficiadas de dichos procesos son considerables:

Tabla 14. Procesos extraordinarios de documentación en el periodo 2000-2001

Proceso	Normativa aplicable	Solicitudes presentadas	Resoluciones estimatorias
Extraordinario de regularización	Ley 4/2000 y Real Decreto de 18 de febrero de 2000	244.327	152.207
Reexamen	Ley 8/2000 y RD de 16 de febrero de 2001	57.616*	36.013
Ecuatorianos	Acuerdo de inmigración entre España y Ecuador	24.884	24.352
Arraigo	Art. 31.4 Ley 8/2000	122.310	
Total		615.377	334.882

*Propiamente no se trata de solicitudes, puesto que la Administración procedió de oficio: de ahí que esta cifra no se sume a las demás a la hora de calcular el total de solicitudes presentadas.

Fuente: Ministerio del Interior.

³⁵ Disponible online el 18/07/2013 en:

<http://www.interior.gob.es/file/111232/11232.pdf>

³⁶ Cfr. Observatorio Valenciano de las Migraciones (2006). "El proceso de normalización de la población extranjera en la Comunidad Valenciana".

Colección: *Miradas sobre la inmigración n.º 14*. Valencia: Fundación Ceim. Disponible online el 18/07/2013 en:

http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/mirada_14.normalizacin.pdf

En 2005, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales abrió un proceso de normalización laboral para personas extranjeras que acreditaran estar trabajando en España. Se concebía como una herramienta para hacer aflorar parcialmente la economía sumergida, para que los empleadores cumplan sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social. Al dirigirse a población extranjera en situación administrativa irregular, le proporcionaba igualmente la cobertura social de la que estaba privada por su misma situación. A la vez, constituía una variante de los anteriores procesos extraordinarios de regularización. La gran diferencia se encontraba en su vinculación a la prueba del trabajo ejercido. En aquel proceso, que suscitó un intenso debate político, se presentaron 691.655 solicitudes, de las que obtuvieron resolución favorable algo más de 573.000 expedientes³⁶. De hecho, cuando se comparan las cifras de 2005 y 2006 por lo que respecta a la diferencia entre población empadronada y titular de tarjeta, hay una disminución de 400.000. Con todo, es mucho más llamativa la disminución operada entre 2006 y 2007: 606.946. Ello se explica por una circunstancia que, el 1º de julio de 2007 favoreció la regularización de un número importante de personas extranjeras: la entrada de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

La importancia de los diversos procedimientos de regularización indica la voluntad política de mantener unos procedimientos legales rígidos para canalizar los flujos de inmigración (aun a sabiendas de su ineficacia), a la vez que la necesidad de adaptarse a la realidad: la elección de España como destino migratorio preferente al menos hasta 2008 por parte de nacionales de países muy variados, y a las necesidades de trabajadores para tareas que exigen escasa cualificación que manifestaba el mercado laboral³⁷.

La reagrupación familiar es un derecho cuya regulación se fija con anterioridad al periodo considerado, y cuya importancia relativa se ha puesto de manifiesto a partir de 2008. Desde entonces han mermado considerablemente los movimientos migratorios laborales a España; a la vez que muchas personas habían visto consolidado el derecho a reagrupar a sus familiares más cercanos. En los últimos años, y dada la gravísima extensión del desempleo, se percibe una disminución en la concesión de visados por reagrupación familiar, una mayor dificultad para renovar las tarjetas, y una cierta tendencia a desagrupar siquiera sea una parte de la familia. La reagrupación familiar, como regulación de un derecho de la persona, tiene que garantizar las posibilidades de ejercicio de dicho derecho, y no debe ser tomada como instrumento de las políticas de canalización de los movimientos migratorios.

Hasta 2009, canalizar podía significar dosificar la cantidad de personas que entraban en España con la pretensión de residir y, en su caso, de trabajar. Desde 2009, la principal expresión de las políticas de canalización de los flujos migratorios han sido los programas de ayuda al retorno. No solo, puesto que se trata de programas muy delimitados, provistos de recursos muy medidos, y poco utilizados. El retorno se ha convertido en lugar común de muchos discursos, objeto de muchas preguntas y consideraciones. Como fenómeno, el retorno es fruto de la decisión de las personas y familias, madurada o forzada por las circunstancias. Como propuesta política, el retorno es el estereotipo que resulta del espejismo de pensar en una correlación estricta entre el desempleo y la no necesidad de la población inmigrada³⁸. La rigidez de las condiciones impuestas para un regreso a España después del retorno al país de origen, la limitación de recursos y las desventajas percibidas inciden en la poca importancia efectiva de los programas de ayuda al retorno.

Tabla 15. personas beneficiarias de los programas de retorno voluntario en España.

	Programa de atención social	Programa APRE*	Programa productivo**	Total programas
España	9.910	10.299	298	20.507
Comunitat Valenciana	1.645	1.264	14	2.923
Alicante	673	364	4	1.041
Castellón	154	170	0	324
Valencia	818	730	10	1.558

* Programa de retorno voluntario con el abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo.

** Periodo 2010-2012.

Fuente: MEYSS. Datos 2009-2011 (31 de enero de 2012).

Al considerar las principales herramientas de las que se han valido las políticas para la canalización legal y ordenada de flujos de inmigración laboral desde 2000 en adelante, se asienta la percepción de que su eficacia está siendo, cuando menos, muy limitada. Las políticas adoptadas no han sido capaces de organizar procedimientos simples y rápidos con los que satisfacer las necesidades de contratación de trabajadores/as extranjeros en sus países de origen o en España por parte de empresarios/as y empleadores/as (como sería un sistema de concesión de visado para la búsqueda de trabajo en España, de modo que la autorización de trabajo se conceda al presentar el contrato de trabajo). Ni han ayudado a las personas extranjeras que se planteaban emigrar a España la documentación y protección necesarias para la búsqueda de empleo en España como requisito para consolidar su documentación. La rigidez de las políticas de canalización ha causado y aumentado un problema: la inmigración al margen de las vías legalmente reguladas. Este problema ha tenido algunas respuestas políticas desde la perspectiva de la canalización de flujos migratorios: procesos extraordinarios de regularización o de normalización, y procedimiento singularizado de regularización del arraigo social y la contratación

³⁷ Uno de los fenómenos más destacados en el periodo estudiado ha sido la sobrecualificación. La cualificación de las personas que han migrado a España ha sido bastante superior a la exigida por las labores que desempeñan en sus puestos de trabajo.

³⁸ Se puede encontrar una explicación más detallada de esta cuestión en el *Informe anual sobre migraciones e integración CeiMigra 2012*, pp. 10 y ss. Disponible online el 9/10/2013 en: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Informe_anual_CeiMigra_2012_vfd.pdf

A - Políticas de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales

laboral. Son respuestas que no se enfrentan a la rigidez de las herramientas ordinarias de canalización de flujos migratorios laborales: son meros paliativos. La regularización por arraigo pone fin a largos años de vida en situación administrativa irregular, en los que la persona se ve sujeta a la explotación laboral y al hostigamiento policial. Pero revela el fracaso en ordenar los flujos migratorios laborales sin exponer a las personas a tener que hacerlo al margen de las reglas, y a sufrir sus consecuencias. Consecuencias que tienen que ver con la explotación, pero también con los rigores de las políticas de lucha contra la inmigración irregular de las que tratará el apartado siguiente.



(B)

POLÍTICAS DE CONTROL DE FRONTERAS Y DE LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

Las políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular revelan una doble paradoja, puesto que pretenden ser expresión de la soberanía del Estado: en un mundo globalizado en el que se multiplican los movimientos de personas; y en una Unión Europea que determina sustancialmente las normativas y políticas de sus Estados miembro. En un mundo sin fronteras técnicas para los transportes y comunicaciones, la pretensión de establecer fronteras políticas plantea crecientes problemas éticos. En un espacio europeo sin fronteras interiores, como el que definen los acuerdos de Schengen (1985), cada Estado, al controlar el ingreso a su territorio, controla el ingreso al espacio europeo. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea, en su reunión de 16 y 17 de octubre de 1999, celebrada en Tampere, decidieron la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Este Consejo Europeo ha sido determinante en la regulación de una política migratoria común, que se traduce en abundante normativa, traspuesta a la legislación española (como ponen de manifiesto las exposiciones de motivos de las sucesivas reformas de la LO 4/2000).

El discurso político europeo proclama desde 2005 el “enfoque global de la inmigración”, que identifica como la combinación de instrumentos de control de fronteras -repatriación y lucha contra la inmigración irregular-, con herramientas de gestión de la inmigración legal y de integración, y con medidas destinadas a atacar las causas profundas de los flujos migratorios -política de cooperación al desarrollo, paz y seguridad, política comercial, etc.-. Cabe preguntarse si los tres elementos del enfoque global son compatibles entre sí. En cierto modo, todo el examen de la evolución de las políticas migratorias en España revela las tensiones y contradicciones entre dichos elementos. Sin embargo el estudio de las mismas políticas europeas añade un elemento problemático: el *Pacto europeo sobre inmigración y asilo* (2008) refuerza claramente el control de fronteras y la lucha contra los flujos migratorios irregulares, difuminando los otros aspectos. El Tratado de Lisboa (2008), suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros atribuye a la Unión Europea competencias migratorias compartidas con sus Estados miembros con el fin de alcanzar en Europa “un espacio de libertad, seguridad y justicia”³⁹. Por último, el Consejo Europeo se dota de un plan quinquenal en el Programa de Estocolmo (2010-2014) para avanzar en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Uno de sus capítulos es la política de migración y asilo. Un examen más detallado de las políticas de control de fronteras revelará cómo se intenta definir ese espacio europeo de libertad, seguridad y justicia ensanchando un espacio fronterizo concebido como ‘tierra de nadie’ en la que no hay libertad, ni seguridad, ni justicia. Un examen más detallado de las políticas de lucha contra la inmigración irregular y de las carencias de las políticas de integración revelarán en qué medida es selectivo el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

De momento conviene centrar la mirada en las políticas de control de fronteras para impedir la migración irregular y en las políticas de lucha contra la inmigración irregular dentro del territorio nacional, abordándolas por separado.

³⁹ En su artículo 2.C.

1 POLÍTICAS DE CONTROL DE FRONTERAS PARA IMPEDIR LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

La Unión Europea concibe una política común en los terrenos de las migraciones, el asilo y las fronteras⁴⁰.

Aunque los movimientos de personas hacia dentro, hacia fuera, y dentro de cada Estado miembro de la UE varían, nuestras sociedades comparten similares retos y oportunidades en el campo migratorio. Esto es lo más significativo para la UE como un área sin fronteras interiores. Por ello, los países de la UE han decidido sumar fuerzas. A través de la cooperación práctica, información, puesta en común y sincronización de las respuestas nacionales a la migración, han desplegado un enfoque global para la gestión migratoria. Este enfoque está respaldado por el programa general “Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios”.

Dicho programa general sobre solidaridad y gestión de flujos migratorios presupuestaba casi cuatro mil millones de euros para el periodo 2007-2013. Es interesante comparar sus principales partidas, como expresivas de la importancia relativa de cada una de las políticas relacionadas con la inmigración, el asilo y el control de fronteras:

Tabla 16. Dotación presupuestaria UE para las políticas de migración, asilo y fronteras en el periodo 2007-2013

	Total en millones de €	Tipos de acción
Capítulos	1.820	Infraestructura y equipamiento para las políticas UE de vigilancia de fronteras y visados, más los componentes nacionales del Sistema de Información Schengen (SIS) y del Sistema de Información sobre Visados (VIS)
Fondo para las fronteras exteriores	630	Retorno voluntario y forzoso, operaciones conjuntas de retorno, cooperación entre Estados miembro de la UE y países de retorno, mejora de la gestión del retorno, asistencia para la reintegración en el país de retorno.
Fondo europeo para el retorno	700	Fortalecimiento institucional (procedimientos de asilo, infraestructuras para la recepción), integración de personas refugiadas, reasentamiento, medidas de emergencia.
Fondo europeo para refugiados	825	Provisión de medidas de integración, como cursos de idiomas, cursos de orientación cívica, medidas previas a la partida de terceros Estados.
Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros Estados		
Total de fondos	3.975	

Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Interior.

⁴⁰ Presentación de la financiación de las políticas UE de migración, asilo y fronteras. Comisión Europea. Dirección General de Interior. Disponible online el 18/10/2013 en:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migrat-ion-asylum-borders/index_en.htm

⁴¹ Reglamento (CE) N°

2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Disponible online el 20/07/2013 en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0001:ES:PDF>

⁴² Información institucional disponible online el 20/07/2013 en: <http://www.frontex.europa.eu/>

El instrumento por excelencia de las políticas europeas de control de fronteras en los Estados miembros de la UE que integran el espacio Schengen ha sido la creación, en 2004⁴¹, de la agencia FRONTEX⁴². Esta agencia tiene como funciones: coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores; asistir a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecer normas comunes de formación; realizar análisis de riesgos; seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores; ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores; y facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

Cada Estado miembro es responsable del control de la documentación en los puestos fronterizos habilitados oficialmente. Los cuerpos y fuerzas de seguridad de cada Estado cuentan con el apoyo de la agencia FRONTEX (con recursos comunes a los Estados que integran el espacio Schengen) para extender el control a los espacios fronterizos europeos no oficiales que pretenden atravesar las personas

migrantes: la frontera terrestre que se extiende desde Finlandia hasta Grecia en Europa oriental; el mar Mediterráneo y el océano Atlántico al sur y sudoeste. También tiene presente el espacio aéreo como frontera ideal, fundamentalmente por lo que respecta a los aeropuertos como vía de entrada.

En este informe, se abordarán algunas cuestiones relativas al control de fronteras: cómo se desarrolla en lo que podría denominarse la “Frontera Sur” de España; el uso que se hace de las políticas de cooperación al desarrollo al servicio de las políticas de control migratorio; cómo se ejerce en los puestos fronterizos propiamente dichos; cómo se externaliza dicho control en los transportistas; y por fin, los efectos del control de fronteras. En todo momento conviene tener en mente los problemas éticos que plantean las políticas de control de fronteras: la colisión entre el uso de la fuerza que se considere instrumento legítimo del poder soberano y el reconocimiento de los derechos humanos. Para ello puede ser útil preguntarse por las exigencias del espacio de libertad, seguridad y justicia que pretende ser la UE, y si es lícito protegerlo privando de libertad, y generando inseguridad e injusticia en el espacio fronterizo.

1.1 CONTROLES EN LA FRONTERA SUR

Por lo que respecta a España, el control de la migración irregular y de fenómenos delictivos como el narcotráfico, la pesca ilegal, el terrorismo, etc. se intensifica en las costas baleares, las costas peninsulares desde Alicante hasta el Estrecho, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (tanto por tierra como por mar) y las costas canarias. A lo largo del periodo estudiado se ha ido instalando el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), dotado de sensores de radar, cámaras de vídeo y cámaras infrarrojas. Sin embargo, la imagen más característica de la Frontera Sur son las vallas que separan las Ciudades Autónomas del territorio marroquí, levantadas en 1999, dobladas y recrecidas a partir de 2005. Valga una descripción de la valla de Melilla:

Alrededor de Melilla, una doble valla se extiende sobre 10,5 km; la valla externa se eleva 3,5 metros, mientras la interna alcanza en algunos lugares 6 metros. En esta ciudad la concertina ha sido sustituida mayoritariamente por la sirga. La vigilancia está asegurada por 106 cámaras fijas, un sistema de escuchas y un sistema de infrarrojos⁴³.

Las vallas se extienden en territorio español, pero lo hacen de un modo que crean una “tierra de nadie” en la que no se aplica plenamente el ordenamiento jurídico español ni se garantizan debidamente los derechos humanos⁴⁴. Esto constituye un motivo de grave preocupación. Máxime cuando se documentan situaciones en las que algunas personas han perdido la vida en su intento de franquearlas⁴⁵. Cuando se trata de velar por la salvaguarda de los Derechos Humanos de las personas migrantes, las organizaciones de la sociedad civil manifiestan su preocupación por el modo de proceder de las fuerzas y cuerpos de seguridad tanto de España como de Marruecos⁴⁶.

La Asociación Pro Derechos Humanos en Andalucía (APDHA) señala lo escaso de los intentos de saltar la valla o de acceder a Ceuta y Melilla a nado, en comparación con los intentos de arribar a costas españolas mediante embarcaciones. El año 2005 queda grabado en la memoria, por el significativo aumento del número de personas que trataron de saltar las vallas, y por hacerlo en grupo. Tales intentos respondían al hostigamiento de la Gendarmería Real de Marruecos en los bosques aledaños, hecho de tal forma que presionaba hacia la frontera con España e incitaba a atravesarla por los medios más expeditivos. Del mismo modo, la Gendarmería Real de Marruecos controló el fin de los asaltos a las vallas deteniendo a grandes números de personas migrantes en esos bosques aledaños a la frontera, para conducirlos al desierto del Sahara, en zonas fronterizas con Argelia y Mauritania, donde los abandonaban a su suerte. Situación que, al darse a conocer, movilizó a la opinión pública española y europea de modo que las instituciones europeas y el Gobierno de España negociaron con Marruecos la paralización de las operaciones de expulsión por el desierto, para reanudarlas posteriormente por vía aérea. Esto es, la UE y España se valieron de las fuerzas de seguridad marroquíes para extender el control de sus fronteras, siquiera modificando algo las formas, como respuesta a la presión de la opinión pública.

Conviene evaluar el impacto de la migración irregular, frente a la que se ejecutan las políticas de control. Anualmente, el Ministerio del Interior publica su *Balance de la lucha contra la inmigración*

⁴³ Asociación Pro Derechos Humanos en Andalucía (APDHA). *Informe sobre derechos humanos en la frontera sur: 2010-2011*. Véase el apartado: “Ceuta y Melilla: en el limbo de los sueños”. La descripción de la valla de Melilla está tomada de la página 63. Disponible online el 30/07/2013 en:

http://www.africafundacion.org/IMG/pdf/Derechos_Humanos_Frontera_Sur_2010_2011.pdf

⁴⁴ Como denuncia la Asociación Por los Derechos Humanos en Andalucía (APDHA) en *Derechos humanos en la frontera sur: Informe sobre la inmigración clandestina durante el año 2005*. Ver especialmente el apartado “Violación de los derechos humanos en Ceuta y Melilla” (páginas 6-8). Disponible online el 30/07/2013 en:

http://www.icam.es/docs/ficheros/200501050002_6_1.pdf

⁴⁵ Véase el caso más reciente, acaecido el 24 de julio de 2013, del que da cuenta la prensa generalista accesible online (el 01/08/2013):

<http://www.abc.es/espana/2013/0725/rc-nuevo-asalto-valla-melilla-201307251949.html>

⁴⁶ Como puede apreciarse por la campaña de la que da cuenta APDHA en su página Web, disponible online el 1/08/2013 en:

http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1197&Itemid=63
Igualmente se aprecia en la denuncia que publica la asociación melillense PRODEIN, disponible online el 1/08/2013 en:

<http://periodismohumano.com/migracion/la-caza-de-inmigrantes-se-ha-desatado-en-marruecos.html>

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

irregular. Uno de los datos que contiene el balance es la cifra de personas arribadas irregularmente a las costas españolas mediante embarcaciones (no se desglosan las cifras de personas que entran en Ceuta y Melilla por tierra –saltando las vallas- o a nado; tampoco se contabilizan oficialmente las vidas que se pierden en el mar, antes de arribar a tierra). Son cifras que ayudan a contextualizar la aplicación de las políticas de control de la Frontera Sur:

Tabla 17. Personas arribadas irregularmente a costas españolas en embarcaciones según punto de arribada

Lugar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estrecho	6.795	9.788	7.245	7.030	7.510	5.514	4.196	5.003	3.422	5.062	3.599
Baleares	0	0	4	0	3	65	48	36	14	41	33
Canarias	9.875	9.388	8.426	4.767	31.678	12.478	9.181	2.246	196	340	173
Total islas	9.875	9.388	8.430	4.767	31.681	12.543	9.229	2.282	210	381	206
Ceuta	2.433	1.742	2.656	2.306	1.387	883	316	399	565	1.428	618
Melilla	561	865	1.043	3.245	655	704	882	687	1.040	1.940	2.186
Total ciudades autónomas	2.994	2.607	3.699	5.551	2.042	1.587	1.198	1.086	1.605	3.368	2.804
Total	19.664	21.783	19.374	17.348	41.233	19.644	14.623	8.371	5.237	8.811	6.609

Fuente: Respuesta escrita a una pregunta formulada al Gobierno de España en el Congreso de los Diputados (184/14451 16/01/2013 41299). Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D, núm. 257, de 18 de abril de 2013, p. 165.

Tabla 18. Personas arribadas irregularmente a costas españolas en embarcaciones según procedencia

Origen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argelia	123	28	28	267	2.156	1.685	1.430	3.201	1.224	1.038	1.074
Asia	70	289	327	476	625	161	4	2	104	16	17
Marruecos	8.120	10.505	7.255	6.667	6.172	4.088	1.727	406	509	1.093	515
Otros	741	326	66	20	1	34	0	0	0	5	2
Subsahariano	7.616	8.028	7.999	4.367	30.237	12.089	10.264	3.676	1.795	3.291	2.197
Total	16.670	19.176	15.675	11.797	39.191	18.057	13.425	7.285	3.632	5.443	3.805

Fuente: Respuesta escrita a una pregunta formulada al Gobierno de España en el Congreso de los Diputados (184/14451 16/01/2013 41299). Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D, núm. 257, de 18 de abril de 2013, p. 165.

La evolución de las cifras a lo largo de los años da idea de una mayor presión migratoria en 2006. Presión que se explica por la crisis alimentaria creciente en África, por la coyuntura económica que atravesaba España (la elevada demanda de trabajadores/as para puestos que no requerían cualificación), y por el descubrimiento de las posibilidades que ofrecía la travesía en cayuco desde costas mauritanas y senegalesas hasta Canarias, incluso a pesar de los riesgos. Esta circunstancia explica igualmente el aumento de llegadas de personas procedentes de países subsaharianos entre 2006 y 2008. El descenso de las cifras en años posteriores se debe menos a la contracción del mercado laboral español y más al potente desarrollo de dispositivos de control fronterizo que se extienden desde el territorio y aguas jurisdiccionales españoles a las aguas jurisdiccionales y territorio de un buen número de países africanos del norte y del oeste. Cabe preguntarse, en cambio, si el descenso de las cifras de personas de origen marroquí se debe a la combinación entre tres factores: el desarrollo de los dispositivos de vigilancia, el funcionamiento de los mecanismos de regulación de flujos migratorios laborales desde Marruecos, y el avanzado proceso de integración de una población marroquí que había migrado fundamentalmente en la década de los noventa del siglo XX. Aun con la moderación de las cifras, es llamativo el aumento de arribada de población argelina: en años de normalización política, económica y social de Argelia; y de aumento del desempleo en España. No se puede desdeñar la hipótesis de que se trate de una migración irregular en tránsito hacia Francia. Pero los datos de personas aprehendidas en frontera no permiten ir más allá del planteamiento de tales hipótesis.

La agencia FRONTEX respondió a la presión migratoria sobre Canarias (2006) mediante la operación HERA, que se desarrolló en tres fases⁴⁷. Fundamentalmente, consistió en la organización de un sistema de patrullas conjuntas en aguas del Atlántico occidental para la detección de embarcaciones (ordenándoles regresar al punto del que zarparon), y en el destacamento de agentes de varios Estados miembros de la UE para entrevistar a las personas inmigradas aprehendidas en su travesía a Canarias a efecto de determinar su nacionalidad y proceder a su devolución.

Fuera del paraguas de FRONTEX cabe contar con otros dispositivos de cooperación operativa entre los Estados miembros de la UE en las fronteras exteriores: ATLANTIS, SEA HORSE, NOBLE CENTINELA, RABIT, EUROSUR... Todas ellas merecen atención y examen. Por ejemplo, hay razones para cuestionar la legalidad de las operaciones marítimas de control de fronteras⁴⁸:

En los buques españoles que patrullan en aguas de países africanos, hay oficiales de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de cada Estado en cuestión⁴⁹. Estos son los únicos legitimados para ordenar el retorno a la costa de las personas a bordo de las embarcaciones interceptadas dentro de sus aguas territoriales, en aplicación de su legislación interna de inmigración. Aunque sean estos quienes intimen a las embarcaciones con migrantes a regresar a tierra en el país africano, ¿Cuál es la actuación de las fuerzas españolas? ¿Es legítima?

Las prácticas extraterritoriales de control fronterizo pueden lesionar los derechos humanos de los potenciales migrantes. En particular, el control en el punto de partida pone en peligro el derecho de toda persona a abandonar un país, incluido el suyo⁵⁰. Si bien es cierto que este derecho no es absoluto⁵¹, la “lucha contra la inmigración irregular” podría estar convirtiéndose en un férreo control de la “emigración irregular”.

Externalizado el control fronterizo: ¿se respetan las garantías jurídicas previstas en los ordenamientos español y de la UE para las personas que tratan de acceder a nuestro territorio nacional? Derechos a: ser informado, asistencia jurídica (incluso gratuita), intérprete, recurrir la medida impuesta... ¿Son suficientes las garantías previstas en el ordenamiento jurídico de los Estados donde patrullamos?

La interceptación de migrantes en aguas de su país de origen choca con su derecho a solicitar asilo y el principio de “non refoulement”, puesto que la Convención de Ginebra sólo puede ser invocada fuera del país de su nacionalidad. La interceptación en países en tránsito: ¿garantiza la aplicación de procedimientos de asilo adecuados a las personas necesitadas de protección internacional?

1.2 USO DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO AL SERVICIO DE LAS POLÍTICAS DE CONTROL MIGRATORIO

Las políticas de control migratorio en la Frontera Sur se han valido de los instrumentos propios de la cooperación al desarrollo entre España, Mauritania, los países de África Occidental, Ghana y Nigeria. Es algo patente cuando se estudia la ejecución del primer Plan África (2006-2008). Incluso durante el periodo de vigencia del segundo Plan África (2009-2012), y a pesar del drástico recorte de fondos para la cooperación al desarrollo y la reducción de los instrumentos: puesto que se mantienen o incrementan los que se destinan a la cooperación policial. O a pesar de la reducción de instrumentos para la canalización de flujos de inmigración laboral (como son los contingentes), usados como compensaciones para los países que aceptan colaborar en la política de control de movimientos migratorios hacia España. Es importante analizar la coherencia entre las políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental⁵².

Se trata de una política dentro del marco de la UE, y especialmente de los instrumentos que ha desarrollado en su relación con los Estados africanos que forman parte de la Asociación de Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP). A este respecto, es importante tener presente el Acuerdo de Cotonou (2000) y su regulación de las relaciones en materias de emigración⁵³:

⁴⁷ Resumen de las operaciones HERA I y II, disponible online el 20/07/2013 en: <http://www.frontex.europa.eu/news/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-island-s-WpQlsc>

Resumen de la operación HERA III, disponible online el 20/07/2013 en: <http://www.frontex.europa.eu/news/hera-iii-operation-It9SH3>

⁴⁸ SJM-España. Control democrático para la gestión de la Frontera Sur. Una propuesta a los eurodiputados y eurodiputadas españoles para la séptima legislatura del Parlamento Europeo. Disponible online el 20/07/2013 en:

<http://www.sjme.org/sjme/item/685-control-democratico-para-la-gestion-de-la-frontera-sur>

⁴⁹ En relación con la operación HERA II, hallamos la siguiente afirmación: “*At least one Senegalese official must be on board as only they have the authority to stop and return the Cayucos inside Senegalese territorial waters*”. European Commission (2006, 12 de septiembre). EU immigration: FRONTEX operation. *European Commission News*. Disponible online en:

<http://ec.europa.eu/avservices/services/showShotlist.do?out=PDF&lg=En&filmRef=48181>.

De manera similar, respecto de la operación HERA 2008, se indica que: “*A Mauritanian or Senegalese law enforcement officer is always present on board of deployed Member States' assets and is always responsible for the diversion*”. FRONTEX (2008, 9 de diciembre). Hera 2008 and Nautilus 2008 Statistics. *News Releases*. Disponible online en: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html.

⁵⁰ Derecho recogido en el art. 12.2 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966);

en el art. 2.2 del Protocolo nº 4 al Convenio Europeo de derechos humanos (CEDH, 1950) o en el art. 12.2 de la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos (1981).

⁵¹ El derecho mencionado puede ser objeto de restricciones previstas por ley y necesarias para proteger ciertos intereses estatales legítimos (art. 12.3 PIDCP; art. 2.2 Protocolo nº 4 al CEDH y art. 12.2 de la Carta Africana).

⁵² Resulta ejemplar la investigación realizada por Nerea Azkona, editada conjuntamente por las ONGD Alboan y Entreculturas, disponible online el 21/07/2013 en:

http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/InformeControlMigratorioyAOD_2011.pdf?download

Investigación publicada que forma parte de su tesis doctoral: Azkona, N. 2013. La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea. Tesis Doctoral. Leioa: Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación.

⁵³ 2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000 - Protocolos - Acta final – Declaraciones.

Disponible online el 21/07/2013 en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215\(01\):ES:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215(01):ES:NOT)

Artículo 13

Emigración

1. La cuestión de la emigración será objeto de un diálogo profundo en el marco de la asociación ACP-UE.

Las Partes reafirman sus obligaciones y sus compromisos actuales en el ámbito del derecho internacional para garantizar el respeto de los derechos humanos, y la eliminación de todas las formas de discriminación basadas, en particular, en el origen, el sexo, la raza, la lengua y la religión.

2. Las Partes convienen en considerar que una asociación implica, por lo que se refiere a la emigración, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en sus territorios, una política de integración que tenga por objetivo ofrecerles derechos y obligaciones comparables a los de sus ciudadanos a favorecer la no discriminación en la vida económica, social y cultural y establecer medidas de lucha contra el racismo y la xenofobia.

3. Cada Estado miembro concederá a los trabajadores procedentes de un país ACP que ejerzan legalmente una actividad en su territorio un trato caracterizado por la ausencia de toda discriminación basada en la nacionalidad con relación a sus propios nacionales en lo referente a condiciones de trabajo, remuneración y despido. Cada Estado ACP, por su parte, concederá a este respecto un trato no discriminatorio comparable a los trabajadores nacionales de los Estados miembros.

4. Las Partes consideran que las estrategias destinadas a reducir la pobreza, a mejorar las condiciones de vida y trabajo, a crear empleos y a desarrollar la formación contribuyen a largo plazo a normalizar los flujos migratorios.

Las Partes tendrán en cuenta, en el marco de las estrategias de desarrollo y la programación nacional y regional, las dificultades estructurales vinculadas a los fenómenos migratorios con el fin de apoyar el desarrollo económico y social de las regiones de origen de los emigrantes y reducir la pobreza.

La Comunidad apoyará, en el marco de los programas de cooperación nacional y regional, la formación de los nacionales de los Estados ACP en su país de origen, en otro país ACP o en un Estado miembro de la Unión Europea. Por lo que se refiere a la formación en un Estado miembro, las Partes velarán por que estas acciones estén orientadas hacia la inserción profesional de los nacionales de los Estados ACP en su país de origen.

Las Partes desarrollarán programas de cooperación destinados a facilitar el acceso a la enseñanza a los estudiantes de los Estados ACP, en particular, mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación.

5. a) El Consejo de Ministros examinará en el marco del diálogo político las cuestiones vinculadas a la inmigración ilegal con la perspectiva de establecer, cuando proceda, los medios de una política de prevención.

b) En este marco, las Partes convienen, en particular, en garantizar que los derechos y la dignidad de las personas se respeten en todo procedimiento iniciado para conseguir el retorno de los inmigrantes ilegales a su país de origen. A este respecto, las autoridades interesadas concederán las facilidades administrativas necesarias para el retorno.

c) Las Partes convienen también en lo siguiente:

- i) Cada Estado miembro de la Unión Europea readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado ACP, a petición de este último y sin mediar más trámites;

Cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites.

Los Estados miembros y los Estados ACP proporcionarán a sus nacionales documentos de identidad apropiados a tal efecto.

Por lo que respecta a los Estados miembros de la Unión Europea, las obligaciones en virtud del presente apartado se aplican solamente respecto a las personas que deban ser consideradas sus nacionales a efectos comunitarios, de conformidad con la Declaración nº 2 aneja al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Por lo que respecta a los Estados ACP, las obligaciones en virtud del presente apartado se aplican solamente respecto a las personas que deban ser consideradas sus nacionales según lo dispuesto en las legislaciones nacionales respectivas.

- ii) A petición de una Parte, se iniciarán negociaciones con los Estados ACP encaminadas a celebrar, de buena fe y de acuerdo con los principios correspondientes del derecho internacional, acuerdos bilaterales que regulen las obligaciones específicas de readmisión y retorno de sus nacionales. Estos acuerdos incluirán también, si una de las Partes lo considerare necesario, disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas. Los acuerdos precisarán las categorías de personas afectadas por estas disposiciones así como las modalidades de su readmisión y retorno.

Se concederá una asistencia adecuada a los Estados ACP para la aplicación de estos acuerdos.

- iii) A efectos de la presente letra c), se entenderá por “Partes” la Comunidad, cada uno de sus Estados miembros y todo Estado ACP.

El acuerdo de Cotonou marca la pauta que seguirán los Acuerdos bilaterales firmados entre España, Mauritania, y los países de África Occidental con los que ha habido acuerdos en materia migratoria (Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, República de Guinea, Mali, Níger, Nigeria y Senegal) o de cooperación al desarrollo (Mali, Níger y Senegal) durante el periodo de vigencia del I Plan África (IPA).

El IPA ofrece una clave interpretativa cuando determina siete objetivos de la acción exterior española ‘que responden tanto a la defensa de nuestros intereses nacionales como a la búsqueda del interés general: la paz, la democracia, el respeto de los Derechos Humanos, la reducción de la pobreza, la colaboración para la regulación de los flujos migratorios, el refuerzo de los lazos económicos y comerciales, el fomento del conocimiento mutuo y de los intercambios [...]’. Es preciso hacer una lectura crítica de dicha clave interpretativa. De acuerdo con las organizaciones especializadas en la cooperación al desarrollo, se puede criticar al IPA por ser fruto de cierta improvisación, priorizar el control de los flujos migratorios y la internacionalización de las empresas españolas en vez del desarrollo de África”⁵⁴.

⁵⁴ El *Informe anual sobre migraciones e integración CeiMigra 2008* incluyó una presentación del Plan África I (pp. 336-340) cuyas reflexiones críticas y propuestas convergen con las del estudio en el que se apoya la presente consideración. Disponible online el 18/10/2013 en:

http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/info_rme_anual_2008.pdf

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

Los acuerdos firmados entre España y algunos países africanos con anterioridad al IPA se centraban en la readmisión de sus ciudadanos devueltos o expulsados de España, o incluso de migrantes que hayan transitado por su territorio para llegar a España. El IPA dejó de tratar la readmisión como herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios. Procuró una mayor colaboración con los países de origen y tránsito mediante la creación de una red de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión. [...] (MAEC, 2006a). Los llamados “Acuerdos de Nueva Generación” (ANG) proclaman aplicar “un enfoque global que tenga presentes las causas de la inmigración, los efectos positivos que una inmigración regular y ordenada pueden tener tanto para los países de origen como para España como país de destino, y las circunstancias en las que se produce la inmigración irregular, con efectos devastadores para países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios” (MAEC, 2006a). Abogan también por el principio de corresponsabilidad –idea que se desprende del acuerdo de Cotonou–: que parte de la consideración de que “la gestión de las migraciones es una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino”.

En realidad, durante la vigencia del IPA se firmaron Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión con Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, República de Guinea, Mali, y Níger. Con Senegal se firmó un Acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados (2007). Con Nigeria se había firmado un Acuerdo de Repatriación (antes del IPA, en 2001). También interesa el Acuerdo sobre flujos migratorios laborales firmado con Mauritania (2007). El estudio de Nerea Azkona recuerda que los acuerdos firmados durante la vigencia del IPA incorporan disposiciones de lucha contra la inmigración ilegal, readmisión de inmigrantes en situación “ilegal”, incorporación de trabajadores del Estado con quien se firma el acuerdo al mercado de trabajo español, integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y potenciación de los vínculos entre la inmigración y el desarrollo. A los ANG se suman tres acuerdos sobre algún tema migratorio en concreto y tres acuerdos marco de cooperación al desarrollo.

Es importante retener la valoración que hace el estudio de los ANG, sobre todo acerca del desarrollo efectivo de las disposiciones mencionadas:

Los acuerdos marco de cooperación migratoria son efectivamente más acordes a las orientaciones de la política exterior comunitaria ya que recogen el enfoque global como estrategia de trabajo. Sin embargo, al igual que ha ocurrido en Europa, su foco está, en la práctica, en el control de la migración irregular, que ocupa el lugar central en la política migratoria comunitaria y española. Siguiendo a Asín (2008:167), estos acuerdos tienen como finalidad ‘combatir y mitigar los flujos migratorios irregulares [mediante] la cooperación internacional a través de la conclusión de acuerdos bilaterales de cooperación migratoria y de readmisión con los países de origen o de tránsito de los inmigrantes irregulares [...]’.

Por otra parte, si bien es cierto que los acuerdos incorporan una cláusula general de garantía de los Derechos Humanos, no regulan el ejercicio del control migratorio, que decide cada país africano individualmente. Las condiciones en el ejercicio de dicho control han sido cuestionadas en diversas ocasiones. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil (SOS Racismo, 2007; CEAR, 2008, Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2009) han denunciado reiteradamente prácticas de controles migratorios de gobiernos africanos sin las mínimas garantías jurídicas, la imposibilidad ‘de facto’ de solicitar asilo y refugio, la práctica de abandonar a inmigrantes subsaharianos en el desierto o su retención en centros de internamiento en condiciones insalubres.

Conviene volver sobre lo que implica la inclusión del enfoque global como estrategia de trabajo en los acuerdos marco de cooperación migratoria: en realidad, el abandono de la cooperación como ayuda desinteresada, como establecimiento de unas relaciones internacionales más justas e igualitarias y como deuda histórica contraída por el colonialismo, el expolio de recursos, los procesos de empobrecimiento desarrollados a través de la deuda internacional y de las políticas neoliberales de ajuste estructural impuestas en los 80 y 90 por los países desarrollados y sus instituciones. En este sentido, el “enfoque global” es una forma de ocultar la realidad.

El estudio advierte una circunstancia que compromete la coherencia de las políticas migratorias y de integración; la compatibilidad de estas con el cumplimiento y salvaguarda de los derechos humanos; y la compatibilidad entre el tratamiento y la gestión de las migraciones con los objetivos de la misma cooperación para el desarrollo:

El planteamiento del enfoque global de las migraciones lleva en la práctica a una especialización en diferentes funciones (fomentar la migración legal, perseguir la migración ilegal y aprovechar las sinergias migración-desarrollo) y a un reparto de competencias entre diferentes agentes. De forma simplificada, podría describirse de la siguiente manera:

- El Ministerio del Interior asume las competencias de seguridad del Estado, control de fronteras y lucha contra la inmigración irregular.
- El Ministerio de Trabajo e Inmigración asume las competencias sobre inmigración legal, en concreto, en el ámbito de la contratación en origen e integración de los inmigrantes en el país de destino.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación dirige las relaciones exteriores del Estado y coordina la cooperación al desarrollo con países empobrecidos.

Los tres ministerios tienen competencias en migraciones, pero con objetivos y prioridades distintas, lo que representa una fuente potencial de conflictos y contradicciones.

Cabría preguntar, además, si los tres ministerios tienen la misma prevalencia o no entre ellos dentro de la acción conjunta del Gobierno de España. A ello se le puede responder midiendo el montante de los fondos presupuestados para los acuerdos con los países mencionados, y el papel atribuido al Ministerio del Interior (actor ajeno a las políticas de cooperación al desarrollo, pero clave en el control de fronteras y en las políticas migratorias).

Por lo que respecta al IPA, Nerea Azkona presenta unas conclusiones que se refieren directamente a la contaminación de las políticas de cooperación al desarrollo por las políticas migratorias cuando se trata de los acuerdos con los países estudiados:

1. La finalidad de la cooperación al desarrollo es la lucha contra la pobreza y la finalidad de la política migratoria en África es el control migratorio. Son fines ambos legítimos pero distintos. Sin embargo, la política migratoria tiene mucha mayor importancia política y la situación de África Occidental es estratégica para España desde el punto de vista de control de fronteras. Todo ello ha hecho que la política migratoria haya 'invadido' en algunos casos el ámbito de la cooperación al desarrollo.
2. La ayuda bilateral a los nueve países estudiados tiene un peso superior al que tiene en otras regiones de la cooperación española. En el período 2004-8 supone el 74% de la AOD total a estos países. Dentro de la Ayuda bilateral, un 82% es gestionado por la Administración General del Estado y en ella se aprecia un alto grado de dispersión de la Ayuda entre los distintos Ministerios. El MAEC sólo gestiona un 33% de la ayuda a estos países, Economía y Hacienda un 50%, Industria, Turismo y Comercio un 10%, el Ministerio de Trabajo e Inmigración un 6% y un 1% lo gestiona el Ministerio del Interior.
3. Un alto porcentaje (41%) de la AOD bilateral a los países estudiados son operaciones de cancelación y reestructuración de deuda.
4. El Ministerio de Interior es un actor clave en la política migratoria, pero no es un actor relevante en la política de cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, llama la atención su peso específico en la cooperación al desarrollo con los países estudiados. En 2007, el 79% del total de la ayuda española en concepto de cooperación policial se destina a África Subsahariana. Aún más, dentro de los países de África Subsahariana, el grupo de los nueve países de África Occidental estudiados recibe casi la totalidad (99%) de la Ayuda en forma de cooperación policial del Ministerio de Interior.
Todos los países de África Occidental estudiados, salvo Níger, reciben fondos de AOD para cooperación policial, en mayor o menor medida. Se han destinado más de cinco millones

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

y medio de euros de ayuda oficial al desarrollo a cooperación policial gestionada por el Ministerio de Interior. El problema no es financiar el control de las fronteras pero sí es cuestionable que dichos fondos computen como AOD ya que su objetivo no es la lucha contra la pobreza. Todo parece indicar que la ayuda gestionada desde el Ministerio del Interior responde más al interés español por controlar las fronteras africanas que al objetivo de lucha contra la pobreza.

5. Financiado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Mauritania ha recibido en el período 2004-2008, 10,4 millones de euros de AOD para la mejora del puerto de Nouadhibou, uno de los principales puntos de salida de las embarcaciones con migrantes hacia Europa y también importante caladero para la flota pesquera española y europea. En 2008, Cabo Verde recibió seis millones de euros para financiar un sistema de control del tráfico marítimo, que representa aproximadamente el 50% de la AOD bilateral desembolsada en 2008 por este Ministerio a estos países. De nuevo, todo indica que estamos más bien ante un caso de cooperación al control de fronteras y no tanto de cooperación internacional al desarrollo, aunque se financie con fondos AOD. Más claro es aún el caso de Ghana, país de África Occidental que no se ha incluido en el informe porque no tiene firmado con España ningún acuerdo en materia migratoria. Pero sin embargo, en 2008, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo comprometió dos millones de euros para financiar un sistema de video-vigilancia fronteriza.
6. En Mauritania se construyó en 2006, con fondos del Ministerio de Defensa y de AECID, un Centro de Acogida para migrantes repatriados. Ese mismo año, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación financió con 500.000 euros de AOD un proyecto Ayuda Humanitaria a personas emigrantes retornadas a Senegal. Ambos casos son ejemplo de la externalización de las fronteras españolas. Se trata de expulsiones forzadas por la política migratoria de control de fronteras por lo que creemos que los fondos para financiar este proyecto deberían proceder del Ministerio del Interior y no de la cooperación al desarrollo. En 2008, el Ministerio de Exteriores y Cooperación registró como AOD dos proyectos en Cabo Verde por importe de 215.150 euros para un laboratorio fotográfico de la policía. Por último, el MAEC registra como AOD en esos años gastos de su estructura administrativa en Nigeria y Senegal.
7. En total, más del 5% de la ayuda bilateral centralizada destinada a África Occidental parece estar condicionada por la política española de control de fronteras.

En el examen de la imbricación entre políticas de cooperación al desarrollo y políticas de control de fronteras y de flujos migratorios, late una preocupación por el respeto de los Derechos Humanos. Es lo que manifiesta la recomendación final del estudio:

Las políticas relacionadas con la migración deben ser más cuidadosas con el respeto efectivo a los Derechos Humanos:

- Velando por las condiciones en que los países que han firmado acuerdos migratorios con España ejercen el control previsto en los mismos. Pero además, existe un vacío legal en los acuerdos, donde no se contempla el seguimiento de lo que sucede con estas personas una vez aterrizan o desembarcan en los países a donde han sido expulsados.
- Velando porque los acuerdos bilaterales de control migratorio con países africanos no impidan, de facto, solicitar asilo y obtenerlo, a la población con derecho a ello.
- Ratificando la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de 1990 y el Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los trabajadores migrantes.

Por lo que respecta al II Plan África (IIPA), la tesis de Nerea Azkona advierte, de entrada, la pérdida de importancia política de África Occidental en el panorama de la política exterior española. Una razón se encuentra en el drástico recorte de fondos presupuestarios para la cooperación internacional al desarrollo. Pero hay otra razón específica: la notable reducción de las rutas migratorias en la región, que puede pensarse prueba de la eficacia de las políticas de externalización de control de fronteras.

Expresión de la pérdida de importancia política son la disminución de: visitas oficiales entre autoridades españolas y de países de la región (de 19 en el periodo del IPA a 7), así como de acuerdos en materia migratoria (de 11 a 2) o en materia de cooperación al desarrollo (de 3 a 1). Con todo, 10 países de la región africana occidental se mantienen entre las prioridades de la cooperación internacional española. El III Plan Director de la Cooperación Española refuerza el carácter prioritario de los países de la zona. Pero no cabe llevarse a engaño: la coherencia y la prioridad no tienen las miras puestas en el desarrollo de los países empobrecidos, sino la preservación de los intereses migratorios y comerciales españoles.

Nerea Azkona juzga unas mejoras teóricas del II Plan África (2009/2012) respecto del IPA⁵⁵:

- Existe una mayor vinculación con los intereses de la cooperación al desarrollo recogidos en el III Plan Director de la Cooperación Española, como hemos visto en la correspondencia de los países prioritarios;
- Se incluyen los derechos humanos como objetivos transversales, aunque luego se lleven a la práctica actividades que los ponen en tela de juicio;
- Se intuye mayor voluntad de coordinación entre donantes y receptores de la ayuda y se menciona la Coherencia de Políticas de Desarrollo en sus páginas.
- Se discute con la sociedad civil española al amparo de la herramienta que se creó a partir del IPA “Casa África”, pero no se tiene en cuenta ni a los Gobiernos africanos, ni a su sociedad civil ni a su ciudadanía;

Pero le reprocha un insuficiente consenso en su elaboración (al no tener en cuenta a los actores subsaharianos (administraciones, sociedad civil y ciudadanos). Igualmente le reprocha una insuficiente incorporación de la perspectiva de lucha contra la pobreza y de desarrollo a los objetivos del IIPA. Y por fin, una notable vinculación de las políticas a otros objetivos: políticas comerciales, pesqueras, energéticas, inversiones y, por supuesto, la política migratoria (Objetivo 4: “Consolidación de la asociación con África en materia migratoria”).

Por lo que respecta al objetivo de la asociación con África en materia migratoria, el IIPA directamente lo divide en los tres ejes del enfoque global de las políticas migratorias europeas, que son: la migración legal; la migración ilegal; y la migración y el desarrollo. En ello se aparta del IPA, cuando dividía el objetivo relacionado con la ordenación de los flujos migratorios en tres dimensiones relacionadas con: el plano interno, el bilateral y el multilateral. Como los Acuerdos de Nueva Generación vienen a combinar los tres ejes del enfoque global, no encajan en las líneas estratégicas de cada uno de ellos. El objetivo 4 menciona los ANG de la siguiente manera⁵⁶:

“En el ámbito bilateral, durante el periodo de vigencia del Plan África 2009/2012, se velará por la efectiva aplicación de los Acuerdos Marco bilaterales de Cooperación Migratoria con los países con los que se han firmado -por el momento Guinea, Gambia, Guinea Bissau, Níger, Cabo Verde y Mali-, así como de los que se concluyan en el futuro con otros países africanos” (MAEC, 2009b: 58).

No se han firmado más acuerdos, aunque se han seguido negociando los que se preparaban con Senegal y Camerún. En cambio, sí se han firmado acuerdos en materia migratoria que se han firmado con los países *frontera sur* dentro de la línea estratégica relacionada con la migración legal. Es el caso de Mauritania y su acuerdo vinculado con la ordenación de los flujos de trabajadores migrantes⁵⁷:

“Se consolidarán y perfeccionarán los mecanismos existentes y se atenderá, de acuerdo con la capacidad del mercado laboral español, la contratación de trabajadores en origen, en cumplimiento de los Acuerdos concluidos con países de África Subsahariana” (MAEC, 2009b, 58).

O es el caso del acuerdo sobre la prevención de la migración irregular de los menores no acompañados firmado con Senegal⁵⁸:

⁵⁵ Óp. Cit. p. 222

⁵⁶ Óp. Cit. p. 223

⁵⁷ Óp. Cit. p. 224

⁵⁸ Óp. Cit. p. 224

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

“Se prestará asimismo también una especial atención a la promoción de programas e iniciativas conjuntas en materia de prevención de la inmigración irregular de menores no acompañados, mediante el desarrollo de programas que garanticen la asistencia, protección, repatriación, acogida y reinserción social de los mismos, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y los compromisos internacionales asumidos por los Estados en la materia. En relación con el retorno al país de origen, se cooperará para el establecimiento de dispositivos de acogida adecuados y se garantizarán las condiciones de reunificación familiar efectiva del menor, o su entrega a cargo de una institución de tutela” (MAEC, 2009b: 59).

No falta una mención a la cooperación para el desarrollo en la dimensión “migración y desarrollo”⁵⁹:

“Se impulsará la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español no específicamente de AOD pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración” (MAEC, 2009b: 59).

Nerea Azkona juzga esta afirmación como muy ambiciosa. Estima que es preciso medir en qué medida responden las políticas públicas relacionadas con la AOD al objetivo de luchar contra la pobreza, en vez del control de fronteras y de la gestión de la migración legal.

El IIPA acentúa la importancia de la cooperación policial del Ministerio del Interior entre España y los países de origen y tránsito de la migración, dejando en un segundo plano las líneas estratégicas relacionadas con el control de flujos migratorios y la vinculada con los acuerdos de cooperación en materia migratoria, que habían sido las más importantes en el IPA.

En el fondo, y a pesar de los cambios, cabe afirmar con Nerea Azkona que⁶⁰:

“(…) el nuevo Plan insiste en el mismo modelo de externalización del control fronterizo que puso en marcha el IPA. Los países a los que llegan los aviones con inmigrantes que se encuentran en situación irregular han sido denunciados por varias ONGDs por violaciones sistemáticas de los derechos humanos de los migrantes; por lo que la inclusión teórica de los derechos humanos como objetivo transversal del IIPA no ha servido de nada en la práctica”.

Se entiende la importancia que han cobrado las políticas de control de la Frontera Sur cuando se toman en consideración los movimientos migratorios desde el continente africano hacia Europa en su conjunto. Los datos que publica FRONTEX sobre cruces ilegales de la frontera en 2012⁶¹ muestran la mayor efectividad de los sistemas de vigilancia en Canarias y el Mediterráneo Occidental, y posiblemente la importancia muy superior de la ruta balcánica en lo que toca a los movimientos migratorios desde África y Asia a Europa. El notable descenso de movimientos migratorios irregulares hacia costas españolas desde Mauritania, Senegal y otros países africanos occidentales explica en gran medida la menor importancia del IIPA.

Las políticas de control de la Frontera Sur responden también a la sensibilidad de la opinión pública, impactada por las imágenes transmitidas frecuentemente por la prensa de embarcaciones arribadas, interceptadas, naufragadas; de personas que tratan de saltar las vallas de Ceuta y Melilla o que tratan de ganarlas a nado; de personas que desembarcan en otros fragmentos de territorio español diseminados a lo largo de la costa norteafricana. Noticias e imágenes impactantes, desde las que se forjan discursos infundados que suscitan el temor a “avalanchas” e “invasiones” de migrantes, y que contrastan con las cifras de población africana subsahariana en España. Lo cierto es que la irregularidad administrativa de la población extranjera en España se explica más bien por un número importante de ciudadanos de la UE (británicos y alemanes en su mayor parte) que figuran inscritos en el padrón a la vez que carecen de certificado de registro; o por un número muy importante de nacionales de terceros Estados que ingresaron regularmente en España como turistas, permaneciendo más allá de los tres meses que puede durar la estancia, o de los periodos que fijaban los visados que les habían sido concedidos. Esta circunstancia explica otras políticas de control de fronteras desarrolladas por España dentro del marco de la UE.

⁵⁹ Óp. Cit. p. 224

⁶⁰ Óp. Cit. p. 225

⁶¹ Datos disponibles online el

21/07/2013 en:

<http://www.frontex.europa.eu/tre-nds-and-routes/migratory-routes-map>

1.3 CONTROL EN PUESTOS FRONTERIZOS

Cabría dar por supuesta la principal política de control en los espacios aeroportuarios: el examen de la documentación de las personas que traspasan las fronteras exteriores del espacio Schengen por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Las políticas europeas y españolas refuerzan esta labor policial con dos grandes herramientas auxiliares: las operaciones conjuntas de la agencia FRONTEX, y los mecanismos de externalización del control de la documentación en las empresas de transporte.

Las operaciones de la agencia FRONTEX se extienden a los espacios aeroportuarios como “fronteras aéreas” del espacio Schengen⁶². Dichas operaciones tratan de contrarrestar los métodos usados para migrar irregularmente a través de los aeropuertos: usando un visado de turista con la intención de permanecer más allá del periodo autorizado, valiéndose de documentación falsa... Tienen presentes los intentos llevados adelante por individuos que se proponen migrar, pero también la actividad de organizaciones criminales que se dedican profesionalmente a la migración irregular.

FRONTEX clasifica los países según su “riesgo” de ser fuente de migración irregular. Calcula que cada año se producen 271 entradas y salidas de vuelos entre Estados miembros de la UE y países denominados “de riesgo”. De hecho, desde la aplicación de los acuerdos de Schengen, se ha doblado el tráfico aéreo en Europa, también por la proliferación de compañías “low-cost”.

Las operaciones conjuntas de FRONTEX no inciden únicamente en el control de documentación; incluyen labores de inteligencia (análisis de información), formación, mejora de los sistemas tecnológicos para la detección de documentos falsos, etc. La agencia selecciona aeropuertos en los que operar intensivamente durante un mes. Trata de detectar, y aun anticipar los movimientos de las redes de traficantes, entre distintos aeropuertos. Para tales operaciones de inteligencia requiere la colaboración de otras entidades, como EUROPOL.

Cabe plantear cómo impactan los sistemas de control migratorio en puestos fronterizos como los aeroportuarios en los derechos que las personas necesitadas de protección internacional, por más que FRONTEX proclame su compromiso de respeto de los derechos de las personas migrantes y de las solicitantes de protección internacional, especialmente cuando se trata de grupos vulnerables. La Comisión Española de Ayuda al Refugiado contabiliza en su Informe 2013⁶³ las solicitudes de asilo presentadas en los aeropuertos de Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat, Málaga, A Coruña y Canarias. Igualmente da cuenta de los casos en los que puede prestar asesoramiento jurídico. Todo para tratar de valorar en qué medida se garantiza el acceso al procedimiento de asilo con garantías. A este respecto, valora positivamente el acceso al procedimiento de asilo con garantía de las personas necesitadas de protección internacional que llegan a un aeropuerto como el de Madrid-Barajas. Aunque advierte sobre el número de personas necesitadas de dicha protección que pueden no estar llegando a puestos fronterizos como los aeroportuarios como efecto de la presión ejercida sobre los transportistas. Es un punto que merece consideración.

1.4 EXTERNALIZACIÓN DEL CONTROL FRONTERIZO EN LOS TRANSPORTISTAS

La reforma realizada por la LO 8/2000, trasponiendo la normativa europea, externaliza algunas funciones de control de fronteras en las empresas de transporte (control de la documentación suficiente para entrar en territorio español –europeo-) y descarga en ellas la responsabilidad de que entren personas extranjeras no autorizadas o con documentación insuficiente, obligándolas a costear la devolución de las mismas e imponiéndoles sanciones. Todos estos supuestos se unen a la normativa sancionadora para quienes se dediquen al tráfico y a la trata de seres humanos⁶⁴.

Respecto al primer punto, es necesario destacar dos cuestiones distintas, como son las sanciones a las compañías de transporte y las sanciones que van dirigidas contra quienes organizan redes para el tráfico de seres humanos.

⁶² Información sobre el tipo de operaciones “en el aire” disponible online el 21/07/2013 en:

<http://www.frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/air>

⁶³ CEAR; *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2013*. Disponible online (el 29/07/2013) en:

http://cear.es/wp-content/uploads/2013/06/InformeCEAR_2013.pdf Cfr.

Apartado 3.2.: Zonas fronterizas, centros de internamiento y polizones. Especialmente las páginas 52 y 53.

⁶⁴Cfr. LO 8/2000. Preámbulo, VI.

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

La reforma incluye en el contenido de la Ley Orgánica, conforme a los compromisos internacionales suscritos por España, como miembro de Schengen, sanciones a los transportistas que trasladen a extranjeros hasta el territorio español sin verificar que cumplen los requisitos para la entrada.

Respecto a las sanciones dirigidas contra el tráfico de personas, se introducen medidas para profundizar en la lucha contra dicho tráfico y explotación de seres humanos, permitiendo el control de determinadas actividades vinculadas al mismo o facilitando la neutralización de los medios empleados por los traficantes.

La LO 14/2003 abunda en la adaptación al ordenamiento jurídico de la UE en lo que respecta a la externalización de funciones de control en las compañías de transporte (especialmente del aéreo), en la represión del tráfico, y en el régimen sancionador⁶⁵:

(...) se potencia la colaboración con las compañías de transportes en orden a contar con mayor información sobre las personas que vayan a ser trasladadas hasta el territorio español.

(...) se extienden las conductas tipificadas como infracciones graves a todas las personas que, con ánimo de lucro, induzcan, favorezcan, promuevan, o faciliten la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino a España, o su permanencia en nuestro país.

(...) sanciones a transportistas y reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión, para impedir que aquellos extranjeros sobre los que hayan recaído éstas en cualquier Estado de la Unión, puedan intentar evitarlas trasladándose a otro Estado.

Por lo que se refiere a los transportistas, se incorporan las previsiones recogidas en la Directiva 2001/51/CE, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

En cuanto a la ejecución de resoluciones de expulsión dictadas por otros Estados miembros de la Unión Europea, se adapta nuestra normativa a lo dispuesto en la Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.

También se incorpora la Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, a cuyo fin se perfecciona uno de los tipos sancionadores previstos en la ley.

El preámbulo de la LO 2/2009 se hace eco de la firma del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en el Consejo Europeo de 16 de octubre de 2008, que se marca como objetivos conseguir una inmigración legal y ordenada, luchar contra la inmigración ilegal y favorecer la integración de los inmigrantes legales⁶⁶ mediante un equilibrio de derechos y deberes; pacto que determina un marco normativo común europeo en materia de inmigración. Interesa más la enumeración que hace de las Directivas aprobadas con posterioridad a la LO 14/2003 y que estaban pendientes de trasposición. Algunas de ellas abundan sobre la externalización del control de fronteras sobre las empresas de transporte:

- Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea. (DOUE de 6 de diciembre de 2003).
- Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DOUE de 6 de agosto de 2004).

La externalización de las políticas de control en las empresas de transporte les impone la carga de asumir los efectos de un control deficiente: desde tener que admitir a los pasajeros a sus expensas en su salida del país, hasta imputarles responsabilidades penales, pasando por la imposición de sanciones por infracciones administrativas. De algún modo, se sitúa a las compañías de transporte en el terreno

⁶⁵ LO 14/2003 Preámbulo II. 2. 3.

⁶⁶ De nuevo, recuérdese que se trata de una terminología sumamente desajustada. Se puede calificar como legal o ilegal una actividad, una conducta, una institución; pero no una persona física como tal. Cabe referirse a la inmigración ilegal o irregular cuando contraviene la legislación migratoria. Pero no se puede hablar de "inmigrantes ilegales". Su estancia puede ser irregular. Pueden encontrarse en situación irregular. La adjetivación de la persona como "ilegal" produce un efecto perverso en la sociedad: reforzando estereotipos y prejuicios contra las personas inmigradas

contiguo al de las personas y organizaciones que ofrecen sus servicios para completar con éxito la migración irregular –incluso por puestos fronterizos autorizados– o que, directamente, se dedican al tráfico de personas aprovechándose de su especial vulnerabilidad. Es preciso cuestionar si les son propias las funciones de policía que se les delega. Igualmente se debe cuestionar en qué medida se⁶⁷ sería una buena muestra de ello.

1.5 EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE CONTROL

Las políticas de control tienden, en definitiva, a impedir la entrada en territorio español de las personas que carezcan de título suficiente (documento de identidad, pasaporte, visado... según los casos); o de las personas que, disponiendo de título suficiente para entrar como turistas, infundan sospechas⁶⁸ de que podrían abusar del mismo para establecer su residencia en España o en cualquier otro Estado miembro de la UE.

Resulta imposible contabilizar el número de personas que ven detenido su trayecto migratorio hacia España como consecuencia de las políticas de control de los países de África occidental y del Magreb, incluso de quienes son rechazados en operaciones de patrullas conjuntas⁶⁹. Conviene prestar atención a las cifras de personas devueltas desde España a sus países de origen o al último país por el que habían transitado; a las cifras de personas rechazadas en frontera; y a las cifras sometidas al procedimiento de readmisión en frontera.

La devolución es un acto administrativo por el cual la autoridad competente para dictar orden de expulsión impone la salida del territorio nacional de una persona extranjera sin necesidad de tramitar el expediente de expulsión. Es una figura prevista para los casos en que una persona extranjera previamente expulsada de España contravenga la prohibición de entrada, o en el que una persona extranjera pretenda entrar ilegalmente en el país (esto es, sin documento de identidad, pasaporte o visado, según los casos)⁷⁰. La ley prevé dos casos en los que no puede imponerse la devolución: cuando la persona que pueda ser devuelta presente una solicitud de protección internacional (hasta que el Ministro del Interior haya decidido la inadmisión a trámite de la petición, de conformidad con la normativa de protección internacional⁷¹), o cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de las mujeres embarazadas.

Cuando se observan las cifras de devoluciones desde 2002 a 2012 se aprecia una cierta correspondencia con las cifras de personas arribadas irregularmente a las costas españolas en embarcaciones:

Tabla 19. Porcentaje de devoluciones sobre cifras de personas arribadas irregularmente a bordo de embarcaciones

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personas arribadas en embarcación	19.664	21.783	19.374	17.348	41.233	19.644	14.623	8.371	5.237	8.811	6.609
Devoluciones	14.275	13.684	13.136	14.368	21.652	16.166	12.476	7.526	7.297	7.064	6.271
%	72,59%	62,82%	67,80%	82,82%	52,51%	82,29%	85,32%	89,91%	139,34%	80,17%	94,89%

Fuente: Respuesta escrita a una pregunta formulada al Gobierno de España en el Congreso de los Diputados (184/14451 16/01/2013 41299). Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D, núm. 257, de 18 de abril de 2013, p. 165.

En bastantes años se observa una notable relación entre devoluciones y cifras de personas arribadas irregularmente a bordo de embarcaciones: por encima del 80% en 2005, 2007, 2008, 2009, 2011 y 2012. Llamen la atención las cifras de 2010: las devoluciones superan con creces las cifras de personas arribadas irregularmente mediante embarcaciones. Al revés, en 2006, solo un 52,51% de personas arribadas en embarcaciones (cayuco en su gran mayoría) fueron devueltas, lo cual indica mayores dificultades de identificación de las mismas, así como la no disponibilidad de países como Mauritania y Senegal a recibir a las personas que habrían zarpado presumiblemente de sus costas.

⁶⁷ Objeto de estudio particular a propósito de la iniciativa de participación ciudadana de la plataforma y campaña *Salvemos la hospitalidad*.⁶⁸ A este respecto, con demasiada frecuencia las sospechas responden a la percepción subjetiva sobre el país de procedencia o de nacionalidad, los rasgos étnicos o fenotípicos, el aspecto personal... provocando un trato discriminatorio difícilmente justificable.

⁶⁹ Para contar con una aproximación cualitativa, merece la pena consultar el cuaderno del JRS-Europa *Vidas en tránsito. Experiencias de migrantes que viven en Marruecos y Argelia*. Disponible online el 29/07/2013 en:

<http://www.sjme.org/sjme/item/753-vidas-en-transito> En la misma

línea, el cuaderno del JRS *No sé dónde ir. Experiencias de migrantes en Argelia y Marruecos*.

Disponible online el 29/07/2013 en:

<http://www.sjme.org/sjme/item/745-cuaderno-jrs-no-se-donde-ir>

⁷⁰ Art. 58 LOEX.

⁷¹ Art. 20 y 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

La denegación de entrada es un acto administrativo previsto por la LOEX⁷² para las personas extranjeras que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada. Implica una resolución motivada, con información acerca de los recursos que puedan interponer contra ella, plazo para hacerlo y autoridad ante quien deban formalizarlo, y de su derecho a la asistencia letrada, que podrá ser de oficio, y de intérprete, que comenzará en el momento mismo de efectuarse el control en el puesto fronterizo. De nuevo, la ley establece un sistema de garantías (asistencia letrada, reserva de la medida de internamiento para la autoridad judicial...), precisamente para proteger a toda persona necesitada de protección internacional. CEAR se hace eco del diferente grado de protección de esas garantías en las prácticas que detectan en algunos aeropuertos. Las cifras de denegaciones de entrada entre 2003 y 2012 muestran la pauta general de los movimientos migratorios a lo largo de la década: especialmente intensificados entre 2005 y 2008, para disminuir progresivamente. Con todo, en 2011 se produjo un número de denegaciones de entrada similar al de 2004. La disminución se aprecia notablemente en 2012.

Tabla 20. Cifras de denegaciones de entrada

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Denegaciones de entrada	14.750	11.280	15.258	19.332	24.370	17.358	12.226	9.453	11.092	8.645

Fuente: Gobierno de España. Respuesta escrita a una pregunta formulada en el Congreso de los Diputados (184/14451 16/01/2013 41299). Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D, núm. 257, de 18 de abril de 2013, p. 165.

La readmisión es una figura prevista en la disposición adicional sexta de la LOEX, que implica la firma de acuerdos internacionales entre España y los Estados que se comprometan a readmitir a las personas que hayan entrado irregularmente en España desde su territorio, sean nacionales o extranjeros en tránsito. Al estudiar los Acuerdos de Nueva Generación (ANG) durante el periodo de vigencia del Plan África I, se precisaba que incluyen cláusulas de readmisión. Sin embargo, a la vista de las cifras de readmisiones, se percibe que es una figura mucho menos utilizada precisamente desde la llamada “crisis de los cayucos”, que motivó en gran medida la negociación de los ANG.

Tabla 21. Cifras de readmisiones

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Readmisiones	51.413	83.409	52.010	47.760	6.535	6.281	5.099	1.959	1.278	1.409

Fuente: Respuesta escrita a una pregunta formulada al Gobierno de España en el Congreso de los Diputados (184/14451 16/01/2013 41299). Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D, núm. 257, de 18 de abril de 2013, p. 165.

En alguna ocasión han saltado las alarmas, por la perpetración de una devolución colectiva. Tal ha sido el caso conocido como del “Islote de Tierra”, cercano al Peñón de Alhucemas, y solo a 50 metros de la costa marroquí. El JRS-Europa lo relata muy resumidamente en su cuaderno *Vidas en tránsito*⁷³:

⁷² Art. 26.2

⁷³ Óp. Cit. p. 20.

⁷⁴ Ceberio, M. (2012, 4 de septiembre). Spain and Morocco remove sub-Saharan immigrants from Isla de Tierra. *El País*. Disponible online el 10/04/13 en:

http://elpais.com/elpais/2012/09/04/inenglish/1346759075_903935.html

⁷⁵ Disponible online en:

<http://www.boe.es/boe/dias/1992/04/25/pdfs/A13969-13970.pdf>

El 4 de septiembre de 2012, el periódico español El País y otros medios informaban que España y Marruecos habían acordado repartir las responsabilidades sobre un grupo de setenta inmigrantes subsaharianos que habían conseguido llegar desde la costa de Marruecos al islote llamado Isla de Tierra⁷⁴. Nueve menores y dos madres fueron identificados como personas vulnerables y llevados a Melilla, mientras que el resto del grupo fue dejado en manos de las autoridades marroquíes. Esta actuación no parece haber tenido en cuenta ninguna necesidad de protección especial para aquellos que fueron devueltos a Marruecos, ni el hecho de que los niveles de protección ofrecidos en España y Marruecos difieran considerablemente.

Las autoridades marroquíes declararon que los inmigrantes serán expulsados a la frontera con Argelia como han venido haciendo hasta ahora. Esta forma de actuar de las autoridades marroquíes y españolas se funda en un acuerdo bilateral de 1992, de readmisión de inmigrantes irregulares⁷⁵. Según dicho acuerdo, las autoridades marroquíes tienen la responsabilidad de identificar y en último caso repatriar a los inmigrantes a sus países de origen o al último país

en el que estuvieron antes de su entrada en el territorio marroquí. Varias ONGs han defendido que, en la práctica, no se identifica a nadie ni se intenta si quiera la repatriación a los países de origen. Simplemente, se les deja abandonados a su suerte en tierra de nadie en la frontera con Argelia. Conociendo la forma de actuar de las autoridades marroquíes, es justo cuestionarse la participación española en tal acuerdo.

CEAR, en su Informe 2013 presenta el caso con muchos más detalles. Merece la pena condensar su exposición⁷⁶:

El 28 de agosto de 2013 arribó una embarcación con 19 personas de procedencia subsahariana: 10 hombres, seis mujeres y tres menores de edad. Ese mismo día, una embarcación de la Guardia Civil accedió al islote y se llevó a tres menores y a tres de las mujeres (una embarazada y las madres de los menores), dejando en el lugar al resto del grupo. La Delegación del Gobierno en Melilla, advertida de su presencia y de sus necesidades de agua, alimentos, mantas y atención sanitaria, no le prestó atención sanitaria y humanitaria hasta el 31 de agosto, tres días después de haber llegado.

El 1 de septiembre, otra embarcación con 68 personas en su interior, llegó a la Isla de Tierra, que sumadas a las anteriores se convirtieron en un grupo de 81 personas. Aunque recibieron asistencia humanitaria, en ningún momento se les informó de su situación legal en territorio español ni sobre los derechos y obligaciones de esta circunstancia, hasta que en la madrugada del 3 al 4 de septiembre se procedió a su expulsión.

De la expulsión de las personas que se encontraban en Isla de Tierra fueron testigos algunos de los principales medios de comunicación españoles, que realizaron una narración bastante completa de los hechos. En la madrugada del martes, 4 de septiembre, la Guardia Civil entregó a las Fuerzas de Seguridad de Marruecos las 73 personas subsaharianas que se encontraban aún en Isla de Tierra, ya que algunas mujeres y niños habían sido trasladados previamente a la ciudad de Melilla (bien al CETI bien a Centros de Menores) viajaron en embarcaciones zodiac, esposadas la mayoría de ellas. Fueron obligadas a bajar de las zodiac y a ir caminando por el agua los últimos 20 o 30 metros hasta la orilla, en territorio de Marruecos, donde les estaban esperando agentes de seguridad marroquíes. Los agentes de la Guardia Civil no descendieron en ninguno de los viajes, ni llegaron a estar en suelo marroquí. Como es práctica habitual en Marruecos, las personas de Isla de Tierra fueron llevadas en autobuses a la frontera con Argelia, cerca de Uxda, para su expulsión al país argelino.

El Gobierno de España justificó su proceder invocando el deber de no doblegarse ante las mafias que promueven la migración irregular, y amparándose en un convenio bilateral de readmisión firmado con el Reino de Marruecos. Con todo, y como recuerda CEAR, la aplicación de dicho convenio no puede justificar la contravención de la LOEX, cuando impone la individualización de los procedimientos de expulsión y devolución, precisamente para garantizar los Derechos Humanos, especialmente de quienes tienen derecho a protección internacional.

CEAR y Migreurop comparten la valoración de los hechos:

CEAR, al igual que el resto de organizaciones españolas de Migreurop, consideran que se ha violado la legislación internacional, especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohíbe las expulsiones colectivas y prohíbe exponer a las personas al riesgo de sufrir tratos inhumanos y degradantes, como se produjo al expulsar a las personas de Isla de Tierra a Marruecos. La prohibición de expulsar a seres humanos a lugares o países donde puedan sufrir torturas y tratos inhumanos o degradantes constituye una norma completamente consolidada en la legislación internacional con varias sentencias que así lo avalan. El principio de no devolución, de non-refoulement, no solo está recogido en la Convención de Ginebra sobre los refugiados de 1951, si no que consta en importantes disposiciones de derechos humanos como el citado convenio europeo o la Convención contra la Tortura y otros tratos inhumanos y degradantes de 1984. A su vez, diversas sentencias de cortes internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se

⁷⁶ Óp. Cit. Pp. 60-66.

han pronunciado contra la devolución de personas refugiadas e inmigrantes a países donde pueda ponerse en riesgo su integridad física o moral y se vulneren los derechos humanos de forma generalizada.

Por ello han respaldado la presentación de una demanda contra España en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por parte de dos ciudadanos cameruneses que habían sido expulsados ilegalmente de Isla de Tierra, al tratarse de una expulsión colectiva, expresamente prohibida por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH); porque se les había negado la posibilidad de solicitar asilo en España y acceder a la tutela judicial recogida en la normativa española e internacional; y porque se les había expulsado a Marruecos, país en el que se violan sistemáticamente los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas de origen subsahariano⁷⁷.

El problema de las insuficientes garantías del derecho a solicitar protección internacional que sufren las personas que entran en territorio español no se limita a situaciones excepcionales como la relatada de Isla de Tierra. Afecta a todas las personas que entran por Ceuta y Melilla. El motivo principal es la aplicación de los protocolos de la Jefatura Superior de Policía⁷⁸:

Es motivo de especial preocupación el protocolo seguido por la Jefatura Superior de Policía Nacional de Melilla. Cuando llega una persona extranjera de manera irregular, para que pueda ingresar en el CETI, es necesario que previamente pase por la comisaría de Policía para ser reseñado. Allí será citado para la incoación de un expediente de expulsión, sin información alguna sobre la posibilidad de acceso al procedimiento de protección internacional, corriendo el riesgo de ser devuelta a un país donde su vida o su libertad estén en peligro. Esta apertura de un procedimiento sancionador puede perjudicar además la viabilidad de una posterior solicitud de protección internacional si llegara a formularse.

Igualmente, CEAR advierte otra situación que desincentiva la presentación de solicitudes de protección internacional en las Ciudades Autónomas: la prohibición de pasar a territorio peninsular impuesta sobre personas cuya solicitud de protección internacional ha sido admitida a trámite. Restricción del derecho a la circulación que no se ajusta al ordenamiento jurídico, y que ha motivado la intervención del Defensor del Pueblo⁷⁹:

Durante 2012, CEAR ha continuado con la defensa jurídica de las personas solicitantes de protección internacional en Ceuta y Melilla, dirigiendo al Defensor del Pueblo diferentes quejas por esta actuación del Ministerio del Interior. Esto ha motivado que el Defensor del Pueblo haya estimado procedente formular a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras la siguiente recomendación: "Impartir las instrucciones oportunas para permitir el acceso a la península a los solicitantes de protección internacional con solicitud admitida a trámite, dando traslado de las mismas a la Subdirección General de Asilo".

También advierte CEAR de las deficiencias en los protocolos de verificación del derecho a solicitar protección internacional de las personas que llegan a puertos españoles como polizones⁸⁰. Situación que, en 2012 afectó a 13 personas (11 de ellas menores de edad), que arribaron a los puertos de Barcelona, Algeciras, Tenerife, Las Palmas y Sevilla. Las personas (5) que llegaron al puerto de Barcelona habían arribado previamente al puerto de Valencia. Allí habían manifestado tener nacionalidad siria y ser menores de edad. Se les rechazó al considerar que no habían probado la nacionalidad y que tampoco quedaba probada la edad. En Barcelona se repitió la situación: zarpó el barco con los polizones a bordo, sin que hubiesen recibido la asistencia requerida para comprobar sus necesidades y su derecho a la protección internacional. Una situación como esta pone en peligro la vida de estas personas o aumenta el riesgo de que sufran tratos inhumanos o degradantes.

⁷⁷ Para más información, leer el comunicado de prensa emitido por Migreurop el 17/10/2013.

Disponibile online el 18/10/2013 en:

<http://www.migreurop.org/article/2300.html>

⁷⁸ Óp. Cit. p. 54.

⁷⁹ *Ibid.* Pp. 54-55.

⁸⁰ *Ibid.* P. 58.

2 POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL

Como se viene repitiendo a lo largo del examen de las políticas migratorias, el examen de las políticas de lucha contra la inmigración irregular dentro del territorio nacional expresa una tensión entre las prerrogativas de la soberanía y las exigencias de respeto a los derechos humanos. En la lectura del texto, conviene mantener un cuestionamiento ético de las herramientas políticas analizadas.

La principal expresión de la política de lucha contra la inmigración irregular se encuentra en el catálogo de infracciones y régimen sancionador dispuestos en la legislación de extranjería.

La LO 7/1985 reducía esta regulación a cuatro artículos. La inmigración irregular podía identificarse básicamente con dos supuestos, ambos susceptibles de ser sancionados con la expulsión⁸¹:

- a) Encontrarse ilegalmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia o, en su caso, el permiso de residencia, cuando fueran exigibles.
- b) No haber obtenido permiso de trabajo y encontrarse trabajando, aunque cuenten con permiso de residencia válido.

La LO 4/2000, en su redacción inicial, desarrolló y matizó el catálogo de infracciones, desde entonces clasificadas en: leves, graves y muy graves. Cataloga los supuestos antes mencionados entre las infracciones graves. Pero, a la hora de prever las sanciones, estableció la sanción pecuniaria (multa) como la típica para las infracciones leves y graves. Incluso, cuando regulaba la expulsión como sanción alternativa a la multa, la reservaba para las infracciones muy graves, y algunas de las infracciones graves. Hubo un solo supuesto de infracción grave relativa a la inmigración irregular susceptible de ser sancionada con la expulsión:

- d) La entrada en territorio español careciendo de la documentación o de los requisitos exigibles, por lugares que no sean los pasos habilitados o contraviniendo las prohibiciones de entrada legalmente previstas.

Más aún, la ley facilitaba la expulsión de quienes hubiesen entrado en el territorio nacional contraviniendo la prohibición de entrada y quienes fueran aprehendidos intentando entrar ilegalmente en España: no exigiendo la tramitación de un expediente de expulsión, y denominando “retorno” a dicha figura.

De algún modo, la primera redacción de la LO 4/2000 mantenía toda la presión para impedir la inmigración irregular en frontera, a la vez que desistía de aplicar la expulsión como herramienta apta para sancionar a quienes se encontraran ya dentro de las fronteras, residiendo y trabajando sin las oportunas autorizaciones. Esta visión de la lucha contra la inmigración irregular fue polémica dentro del partido que sustentaba la mayoría parlamentaria antes y después de las elecciones generales de 2000. El gobierno surgido de las urnas se propuso la reforma de la LO 4/2000, haciendo precisamente de la expulsión caballo de batalla. Así fue como la LO 8/2000 volvió a introducir la expulsión como sanción para la estancia irregular como infracción administrativa. No lo hizo aplicando directamente la normativa europea. Justificó la medida en el Derecho comparado, el de otros Estados miembros de la UE, y como reflejo de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.

Este cambio legislativo suscitó mucha ansiedad entre la población inmigrada. La rigidez de las políticas de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales había fomentado la alternativa de la inmigración irregular en tiempos en los que se vislumbraba el potencial del mercado laboral español, siquiera fuera para cubrir, a través de una economía sumergida protegida y favorecida por esas mismas políticas, sectores con necesidad de mano de obra con escasa cualificación, con independencia de la formación y la experiencia laboral reales que tuvieran las personas llegadas del exterior. Dada la tradicional política de no exigir visados de estancia a las personas nacionales de países iberoamericanos,

⁸¹ LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Artículo 26.1 a) y b).

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

muchas personas habían entrado en España legalmente como turistas, quedando en situación irregular con posterioridad. En unos años en los que se había intensificado la inmigración desde países como Ecuador, Colombia o Argentina, había crecido el número de personas afectadas por aquel cambio legislativo. Todas ellas sufrieron los temores de ser expulsadas. Cabe preguntarse en qué medida se vieron confirmados dichos temores por una política de expulsiones: tanto por los expedientes incoados, como por las expulsiones decididas y por las que han llegado a ser ejecutadas.

A este respecto, constan datos correspondientes al periodo 2002-2012 (solo hasta 2008 para las expulsiones dictadas, con independencia de que hayan llegado a ejecutarse):

Tabla 22. Cifras de expulsiones

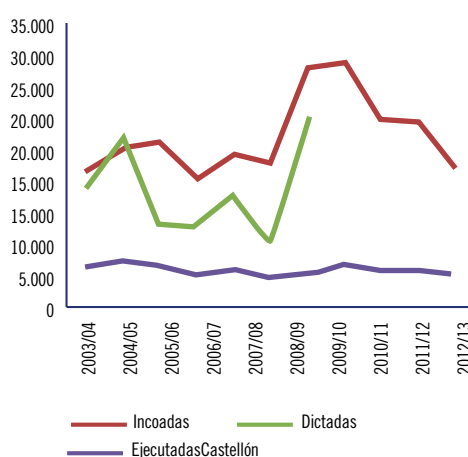
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Incoadas	43.131	50.601	53.215	41.413	48.857	45.714	76.544	78.392	60.271	59.011	43.871
Dictadas	38.783	53.747	25.924	25.208	36.149	21.188	61.409				
Ejecutadas	12.159	14.104	13.296	11.002	11.373	9.538	10.616	13.278	11.454	11.358	10.130

Fuente: Respuesta escrita a una pregunta formulada al Gobierno de España en el Congreso de los Diputados (184/14451 16/01/2013 41299). Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D, núm. 257, de 18 de abril de 2013, p. 165.

Son cifras importantes. Aun concediendo que hay personas a las que se han podido incoar varios expedientes de expulsión a lo largo de los años, 601.020 órdenes de expulsión incoadas entre 2002 y 2012 son muchas. Da idea de un elevadísimo número de personas sometidas a la incertidumbre, al miedo y, en muchas ocasiones, a la desinformación y a las condiciones de vulneración de derechos a las que se ven sometidas ante el ingreso en los CIEs. Aunque las órdenes de expulsión ejecutadas no asciendan más que a un 21,35% de las incoadas (128.308), dan idea de un gran número de personas que ha visto truncado su proyecto migratorio, muchas veces separados de sus familias, en no pocas ocasiones sometidos a los rigores y vejaciones del internamiento como medida cautelar, y sujetos a la prohibición de entrada por años (3, 10... según casos).

Estas cifras, representadas gráficamente, invitan a otras consideraciones:

Gráfico 27. Expulsiones



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos suministrados en la respuesta escrita a una pregunta formulada al Gobierno de España en el Congreso de los Diputados (184/14451 16/01/2013 41299). Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D, núm. 257, de 18 de abril de 2013, p. 165.

La consideración principal toca al diferente ritmo de incoación, dictado (datos hasta 2008) y ejecución. Dejando de lado la diferencia entre expedientes incoados y órdenes dictadas, que sigue una cierta proporción entre 2004 y 2008, es llamativa la diferencia entre expedientes incoados y órdenes ejecutadas. Estas últimas siguen un patrón prácticamente constante, que invita a preguntarse si no

depende de la disponibilidad presupuestaria para organizar los viajes de las personas expulsadas y de los/as agentes de policía responsables de su custodia. Es llamativo el aumento de expedientes incoados en 2008 y 2009. Coincide con los últimos años en los que se había intensificado el ritmo de entrada de personas inmigradas en España, después del último proceso extraordinario de normalización y del cambio de régimen de los y las nacionales de Rumanía y Bulgaria (desde julio de 2007 ciudadanos de la UE). En el periodo comprendido entre 2010 y 2012, la cifra de expedientes incoados vuelve a parámetros de 2007, que se corresponden bastante con las cifras de años anteriores, desde 2002. Cabe preguntarse qué explica este descenso: si el descenso en el ritmo de entrada de personas inmigradas en España relaja la voluntad disuasoria, o si se debe a un uso creciente de la sanción pecuniaria de acuerdo con lo dispuesto por la última reforma de la LOEX. Es una lástima que el gobierno no proporcione cifras de sanciones pecuniarias impuestas por estancia irregular. Se hace preciso instar a la publicación de dichas cifras. A mayor abundamiento, se hace preciso instar a la definitiva sustitución de la expulsión por la multa como sanción apropiada para una infracción administrativa como la estancia irregular.

El régimen sancionador no se comprende solo a partir de las cifras de sanciones pecuniarias (no publicadas), de expedientes de expulsión incoados y de órdenes de expulsión dictadas y ejecutadas. La imposición de sanciones implica una labor policial de control de documentación para comprobar la regularidad o irregularidad de la estancia-residencia en España. En anteriores Informes Anuales quedó expuesta la denuncia de malas prácticas de las fuerzas de seguridad del Estado cuando han basado la selección de personas a las que comprobar la documentación por rasgos étnicos o fenotípicos, o cuando han hostigado a la población extranjera en lugares a los que acudían en busca de ayuda, orientación, formación, etc., impidiendo la labor humanitaria de estas. Un informe del Servicio Jesuita a Migrantes lo exponía del siguiente modo⁸²:

El comité para la eliminación de la discriminación racial, perteneciente a la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, ha emitido una observación al respecto al Reino de España⁸³. El comité considera preocupante la información que ha recibido acerca de los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el estado parte. Y en consecuencia insta al estado a erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales, a modificar su normativa e instrucciones que puedan interpretarse como legitimando las detenciones indiscriminadas, y que restrinjan los derechos de los extranjeros en España. Más aún, insta a procurar la formación adecuada de la policía para que en su actuación respete y proteja los derechos fundamentales de todas las personas, sin discriminación alguna por motivos de raza, color u origen étnico o nacional.

Uno de los aspectos más sangrantes del régimen sancionador, por lo que respecta a la expulsión de personas extranjeras, es el recurso al internamiento como medida cautelar. CeiMigra se ha hecho eco de los problemas éticos y jurídicos que suscitan en su Anuario 2007 (*Los centros de internamiento para extranjeros: los centros que no deberían existir*), en su Informe anual 2009 (*El internamiento de extranjeros en la LOEX y cuestiones sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros*) y en su Informe anual 2012 (*El reglamento que desarrolla el régimen del internamiento de extranjeros*). Son artículos que siguen las novedades legislativas introducidas en 2009 y que se anunciaban en 2012 (en octubre de 2013 sigue sin haberse aprobado el reglamento del que se había publicado un anteproyecto el 11 de junio de 2012). En dichos artículos se da cuenta de las voces de la sociedad civil contra el internamiento como medida cautelar y contra el régimen de los centros de internamiento. Para actualizar el conocimiento de lo que sucede en los CIE, merece la pena recurrir al último informe publicado por el Centro Pueblos Unidos⁸⁴. Cabría destacar algunos aspectos del informe:

Por lo que toca a su mirada sobre el sistema sancionador en su conjunto, insiste en reclamar que la privación de libertad tenga carácter excepcional, como parecería sugerir incluso la misma legislación española, y como desmiente una práctica administrativa que incumpliría el espíritu de la ley. Más aún, insiste en el recurso general al procedimiento sancionador ordinario, y no al preferente, dadas las

⁸² Buades J. (ed.) (2011). *Superar fronteras*. Servicio Jesuita a Migrantes-España. Disponible online el 05/09/2013 en:

<http://www.sjme.org/sjme/item/684-superar-fronteras>

⁸³ Informe completo, en versión no editada, disponible online el 05/09/2013 en:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerdoc/docs/co/Spain_AUV_sp.pdf

⁸⁴ Manzanedo, C., Navarro, A., e Izuzquiza, D. (2013). *Atrapados tras las rejas. Informe 2012 sobre los centros de internamiento de extranjeros en España*. Madrid: Centro Pueblos Unidos. Disponible online el 5/09/2013 en:

<http://www.pueblosunidos.org/cpu/formacion/InformeCIE2012.PDF>

B - Políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular

mayores garantías de defensa y la menor probabilidad de que el expediente tramitado resulte en expulsión. La legislación española apunta a la sanción pecuniaria como la que procede ordinariamente para la estancia irregular (por lo menos desde la reforma de 2009). No hay cifras publicadas para comprobar en qué medida se cumple esta previsión legal, habida cuenta de la relación entre sanciones pecuniarias y órdenes de expulsión dictadas. De modo congruente con el carácter excepcional que debería tener la medida cautelar del internamiento, reclama que no se use en casos en los que la infracción consista en la mera estancia irregular.

Quizás, la aportación más significativa del mencionado informe del Centro Pueblos Unidos sea su propuesta de alternativas al internamiento. Merece la pena reproducirla:

Creemos que la reducción de la población en los CIE debe ser un objetivo asumido por todos a medio plazo. Para ello, resulta necesario (sic) una aplicación menos restrictiva del marco legal sancionador que resulte en una reducción de órdenes de expulsión, dictadas además por el procedimiento preferente, así como la adopción de pautas policiales de actuación encaminadas a realizar análisis individualizados y exhaustivos en lo referente a la solicitud de internamiento de personas en situación irregular. En el caso español, resulta destacable:

- a) El elevado porcentaje de personas que no son finalmente expulsadas. Es preciso evitar el internamiento de toda persona respecto a la cual no haya indicios razonables de que es posible ejecutar la expulsión.
- b) El alto porcentaje de personas que son internadas en Centros de Internamiento de Extranjeros por mera estancia irregular.
- c) El internamiento de personas en situaciones de vulnerabilidad.
- d) El internamiento de personas con perspectivas razonables de estimación de recursos contrarios a su reclusión.

Destaca por su valiosa aportación el reciente informe⁸⁵ de la Coalición Internacional contra el Internamiento, que concluye que “es más probable que los migrantes en situación irregular acepten y cumplan una decisión de expulsión si son informados y apoyados a lo largo del proceso sancionador”. Las políticas menos traumáticas, aquellas que menor malestar personal generan, son las más eficaces.

- 1 - El informe presenta un marco para ayudar a los gobiernos en el análisis y desarrollo de mecanismos alternativos al internamiento.
- 2 - Dicho marco identifica y desarrolla cinco pasos a seguir para evitar los internamientos innecesarios:
- 3 - Presumir que el internamiento no es necesario.
- 4 - Examinar y evaluar el caso individual.
- 5 - Evaluar el entorno comunitario.
- 6 - Aplicar medidas que no impliquen la pérdida de libertad.
- 7 - Internar sólo como último recurso, en casos excepcionales.

También señala beneficios relacionados con la prevención del internamiento innecesario y uso de programas alternativos:

- 1 - Cuestan menos que el internamiento.
- 2 - Mantienen altas tasas de cumplimiento y comparecencia.
- 3 - Aumentan el retorno voluntario.
- 4 - Reducen los recursos judiciales y las denuncias.
- 5 - Reducen el hacinamiento y el internamiento prolongado.
- 6 - Respetan, protegen y garantizan el ejercicio de los derechos humanos.
- 7 - Mejoran los resultados de integración social de los extranjeros.
- 8 - Mejoran la salud y el bienestar de la persona extranjera.

⁸⁵ Sampson, R., Mitchell, G. y Bowring, L. (2011). *Existen alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*. Melbourne: Coalición Internacional contra el Internamiento.

El Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes se hace eco del informe de la Coalición Internacional contra el Internamiento, y menciona las siguientes alternativas:

- Programas de retorno voluntario de migrantes irregulares con órdenes de expulsión, que incluyan la orientación, información fiable y puntual, plazos razonables de salida y ayuda financiera.
- Registro de migrantes y provisión de documentos oficiales de registro, como alternativa a la práctica del internamiento de aquellos que llegan sin documentación.
- El depósito de documentos (pasaporte u otros documentos identificativos), como forma de prevenir la fuga. En esos casos, se debería facilitar a los migrantes documentos de identificación alternativos.
- Comparecencias periódicas, en persona o por teléfono.
- Diferentes sistemas de garantía, bien mediante la entrega de una suma de dinero, como coste económico en caso de incumplimiento o bien mediante la figura del garante, es decir, la posibilidad de que una persona contraiga responsabilidades (económicas) en el caso de incumplimiento de la persona en situación irregular.

Los medios de control electrónico, que mediante dispositivo colocado en muñeca o tobillo controlan los movimientos de la persona en cuestión, son considerados por el Relator Especial como una “medida particularmente enojosa y atenta contra el derecho a la libertad de circulación establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Señala, además, la estigmatización y efectos psicológicos negativos del control mediante medios electrónicos.

Se lo considera, junto al arresto domiciliario, al mismo nivel que el internamiento y no debe, por tanto, considerarse dentro de las alternativas al internamiento.

No acaba de cuajar una racionalización y sujeción de las políticas de lucha contra la inmigración irregular dentro del territorio nacional a un sistema sólido de garantías de derechos. La reforma de la LOEX de 2009 proporciona un marco adecuado para dicha evolución positiva. Sin embargo, la desproporcionada dilación del proceso de elaboración de un reglamento de régimen del internamiento de extranjeros, o la propuesta del artículo 318 bis del Código Penal tal como venía redactada en el anteproyecto, dan muestra de perplejidad, tensiones y contradicciones en el estamento político. Las voces de la sociedad civil, de la defensoría del pueblo y de algunos organismos internacionales son claras en la denuncia de los aspectos de las políticas de lucha contra la inmigración irregular que vulneran la garantía de derechos. La menor presión migratoria hacia España podría ayudar a acelerar la evolución de las políticas, pero el marco normativo y político europeo siguen reclamando presión sobre la población inmigrada, su hostigamiento.



POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN 2013

CeiMigra ha prestado atención a la integración a lo largo de los años. Quizá de modo implícito desde sus Anuarios 2006 y 2007, aunque en este plantea una vía hacia la integración de los inmigrantes indocumentados⁸⁶; y de modo explícito desde 2008, cuando cambió la denominación de los anuarios a *Informes anual sobre migraciones e integración*. Su lectura atenta es un modo de recorrer la evolución de las políticas de integración en el periodo que va de 2000 a 2013.

En 2008, a propósito de buenas y malas prácticas para la integración, detuvo la mirada en un marco europeo que tenía que determinar la evolución de la política española de integración. En 2009 empezó a examinar las políticas de integración en tiempos de crisis, insistiendo en contrastar la integración con las condiciones de vida reales de las personas. Como en el año anterior, también prestó atención al ámbito europeo, en el que encontraba ejemplos válidos para aprovechar en España, y problemas que evitar a toda costa que alcancen a España. En 2010-2011 abundó sobre la integración examinando cuestiones como su relación con la cohesión social, las políticas de bienestar, la necesidad de articular un consenso, la convivencia intercultural en los barrios como horizonte. Y como había hecho en 2008, dio cuenta de los resultados del *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), saltando de nuevo al marco europeo, e incluso al marco global. En 2012, el tema transversal fue la integración a través de la inclusión, como conjunto de nuevos retos para las políticas de inmigración e integración.

1 EL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

La LO 4/2000 introdujo como novedad la voluntad de adoptar una perspectiva de conjunto sobre el fenómeno migratorio, que tomase también en consideración la integración de las personas inmigradas:

Por otra parte, esta normativa forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo, y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como pueda ser la del control de flujos, la de la integración de residentes extranjeros, o la del desarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente.

En su misma exposición de motivos, expuso las líneas maestras de lo que entiende por integración, tomadas del marco europeo:

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea acordaron el mes de octubre de 1999 en Tampere que se debía garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración debe encaminarse a conceder a estos residentes derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia.

⁸⁶ Véase la Parte II: *Hacia la integración de los inmigrantes indocumentados*. Pp. 58-142. Disponible online el 18/10/2013 en: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Anuario_2007_COMPLETO_Y_REVISEDADO.pdf

El marco europeo sobre integración se mostraba miope cuando excluía el trato justo para quien no residiera legalmente. Limitaba la visión de la integración al binomio “residente legal-ciudadano de la UE”, y no al conjunto de la sociedad con todos sus actores. Se mostraba ambiguo: ‘conceder derechos comparables’ en vez de ‘garantizar derechos en condiciones de igualdad (salvo contadas excepciones)’; ‘fomentar la ausencia de discriminación’ en vez de ‘luchar contra la discriminación’; ‘desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia’ sería la única mención suficientemente clara. La LO 4/2000, en su primera redacción, apostó más claramente por el principio de igualdad de derechos como base de la integración: igualdad entre personas extranjeras y españolas, igualdad fundada en la Declaración Universal de Derechos Humanos como suelo común frente al que no cabe oponer excepción por creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso:

- 1 - Los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus leyes de desarrollo, en los términos establecidos en esta Ley Orgánica.
- 2 - Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

El principio de igualdad entre personas extranjeras y españolas en el disfrute de derechos y libertades suscitó debate inmediatamente después de la publicación de la ley. Fue uno de los preceptos modificados en la LO 8/2000:

- 1 - Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles.

La consideración de la igualdad como criterio interpretativo general abre un portillo a la regulación de excepciones, de casos en los que la ley establezca la desigualdad en el ejercicio de los derechos.

La LO 4/2000 no abundó en el tratamiento de la integración en su articulado. En cierto modo, de acuerdo con lo expresado en la exposición de motivos, cifraba lo principal de la integración en el reconocimiento y garantía de derechos y obligaciones. Es en el título IV (coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración) donde se pueden encontrar algunas pinceladas sobre la integración:

El artículo 60.1 se propone la observación *del fenómeno inmigratorio con objeto de analizar su impacto en la sociedad española y facilitar una información objetiva y contrastada que evite o dificulte la aparición de corrientes xenófobas o racistas.*

El artículo 60.3 incluye entre las competencias de la Inspección de Trabajo previa la comprobación del cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros.

Las menciones más explícitas a la integración, o mejor, a las políticas de integración, vienen contenidas en el artículo 61, que regula el Consejo Superior de Políticas de Inmigración:

- 1 - Para asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes se constituirá un Consejo Superior de Política de Inmigración, en el que participarán representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios.
- 2 - Dicho órgano establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes, para lo cual recabará información y consulta de los órganos administrativos, de ámbito estatal o autonómico, así

C - Políticas de integración

como de los agentes sociales y económicos implicados con la inmigración y la defensa de los derechos de los extranjeros.

En cierto modo, sigue presuponiendo la integración en clave de reconocimiento y garantía de derechos, si bien apunta un concepto de integración social que se diferencia incluso de la integración laboral. La perspectiva sobre la integración desde la garantía de derechos es importante. Es algo que recuerda el *Migrant integration policy index* (MIPEX)⁸⁷: Analiza y evalúa 7 áreas de políticas: movilidad en el mercado laboral, reagrupación familiar, educación, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad y medidas antidiscriminación. Se sirve de 148 indicadores, que se aplican a las leyes, políticas y estudios públicos. A partir de los mismos establece en qué medida todos los residentes tienen derecho por ley a la igualdad de derechos y responsabilidades, o a cualquier ayuda dirigida a sus necesidades específicas con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades. Responde a cuestiones sobre los mecanismos de aplicación, como por ejemplo: sanciones, existencia y autoridad de los organismos destinados a promover la igualdad, papel de las organizaciones no gubernamentales, diálogo con las entidades sociales...

CeiMigra incluyó sendos artículos sobre el MIPEX en sus informes anuales 2008 y 2010-2011. En este último, resumió: las tendencias más acusadas en una visión general del conjunto de países; las buenas y malas prácticas en las siete áreas de políticas y la visión particular de las políticas de integración en España⁸⁸.

La tercera edición del MIPEX, elaborada (por lo que respecta a España) hasta mayo de 2010, apenas pudo empezar a tener en cuenta el importante desarrollo del concepto de integración en la LO 2/2009. Reformulado a partir del *Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*⁸⁹, primera respuesta que da la Comisión Europea a la invitación del Consejo Europeo a establecer un marco europeo coherente para la integración:

Los pilares de este marco son propuestas de medidas concretas destinadas a poner en práctica los principios básicos comunes, acompañadas de una serie de mecanismos de apoyo de la UE. Teniendo en cuenta los marcos políticos europeos existentes, la presente Comunicación presenta nuevas propuestas de acciones a nivel tanto nacional como de la UE. Anima a los Estados miembros a multiplicar sus esfuerzos por desarrollar estrategias de integración globales a nivel nacional, al tiempo que se proponen nuevas maneras de garantizar la coherencia entre las acciones emprendidas por la UE y las aplicadas a nivel nacional.

Conviene enumerar esos principios básicos comunes:

- 1 - La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
- 2 - La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
- 3 - 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.
- 4 - Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.
- 5 - Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
- 6 - El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
- 7 - Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes

⁸⁷ Disponible online el 6/09/2013

en: <http://www.mipex.eu/>

⁸⁸ Artículo disponible online el

6/09/2013 en:

http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Info_rme_Anuar_CeiMigra_2010_2011_vf_.pdf (Pp. 70-82)

⁸⁹ Disponible online el 6/09/2013

en:

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:F:IN:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:F](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:F:IN:ES:PDF)

[IN:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:F:IN:ES:PDF)

- en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros.
- 8 - La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
 - 9 - La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.
 - 10 - “Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.”
 - 11 - “Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.”

La primera norma con rango legal que plasmó los principios básicos comunes del *Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea* en España es la *LEY 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana*⁹⁰ (si bien, previamente los había plasmado el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración –PECI-). En su artículo primero, maneja un concepto sintético de integración que, en una primera lectura, se ajusta a los principios:

A los efectos de esta ley, la integración es un proceso en dos direcciones, que presupone tanto la voluntad de las personas inmigrantes de integrarse en la sociedad de acogida y su responsabilidad a la hora de llevar esta voluntad a la práctica, como la voluntad de la sociedad de acogida de aceptar e incluir a las personas inmigrantes. Con este proceso se pretende que las personas inmigrantes, procedentes de un ámbito cultural y geográfico diverso, adquieran las capacidades indispensables para poder relacionarse con la sociedad valenciana de acogida y sus instituciones en las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano.

Con todo, se le puede reprochar una interpretación estrecha del primer principio básico, cuando distingue como sujetos de la integración a inmigrantes y a residentes de los Estados miembros de la UE.

En efecto, el marco europeo parte del concepto de ciudadano/a europeo/a, que se funda en la posesión de la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros. En este sentido, la referencia a los residentes de los Estados miembros del principio básico primero es sinónimo de ‘ciudadanos europeos’. Los ciudadanos/as europeos/as son titulares de derechos y deberes en plano de igualdad, con la salvedad de las restricciones en el derecho de sufragio activo y pasivo. En cambio, la referencia a ‘inmigrantes’ debe entenderse como sinónima de ‘nacionales de terceros Estados’. Pero no deja de ser una interpretación reductora del concepto. Fuera del ámbito jurídico, el DRAE remite la voz ‘inmigrante’ a la acción de inmigrar: *Dicho del natural de un país: llegar a otro para establecerse en él, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas*. Esta definición no implica necesariamente la extranjería, desde el momento en el que el DRAE define ‘país’ como: *nación, región, provincia o territorio*.

La ley valenciana de integración restringe el significado de ‘inmigrante’ cuando establece su propio ámbito de aplicación (art. 2):

A los efectos de la presente ley, se entenderá por persona inmigrante a todo extranjero al que no se le aplique el régimen comunitario que se encuentre en la Comunitat Valenciana en cualquiera de las situaciones administrativas previstas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

La interpretación literal del precepto restringe las disposiciones de la ley a las personas que, siendo nacionales de terceros Estados, están sometidos al régimen general y no al comunitario. El compromiso de integración se exige solo a los/as nacionales de terceros Estados sometidos al régimen general,

⁹⁰ Disponible online el 6/09/2013

en: http://www.docv.gva.es/datos/2008/12/11/pdf/2008_14318.pdf

dando por supuesta la integración cultural del resto (el suficiente manejo de alguna de las lenguas cooficiales de la Comunitat, la posesión de conocimientos básicos sobre la sociedad valenciana, su historia, instituciones, rasgos culturales, etc.). Esto quiebra la bidireccionalidad del proceso. Precisamente, el primero de los principios básicos europeos tiene el mérito de hablar de un proceso bidireccional y dinámico, que compromete tanto a ciudadanos/as europeos/as como a residentes que sean nacionales de terceros Estados. En la medida en la que la integración se refiere a la articulación de la igualdad de derechos y el respeto a la diversidad cultural (religiosa, ideológica...) en una sociedad, sería más oportuno hablar de proceso multidireccional.

Al tratar sobre el ámbito de aplicación de la ley, se ha aludido al compromiso de integración (artículos 6-8). Esta institución se remite a los principios básicos segundo y cuarto. Llegó a perfilarse tras un intenso debate político. De hecho, la plasmación institucional de estos principios vino mediada por el *contrato de acogida e integración* previsto en la legislación francesa⁹¹, el cual suscitó un intenso debate político y académico⁹². Uno de los elementos en juego en dicho debate fue la extensión de las obligaciones de los Poderes Públicos y de las Administraciones Públicas en el aseguramiento de las condiciones de posibilidad de la integración.

Así como la Comunitat Valenciana promulgó una ley de integración de las personas inmigrantes. Catalunya promulgó en 2010 una ley de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña⁹³: ley cuya exposición de motivos distingue la acogida del proceso de integración completo, que prevé sea objeto de regulación una futura ley de integración, determinada también por el Estatuto de autonomía. No hay otras leyes autonómicas. El instrumento más común para plasmar las políticas de integración son los *planes de integración* (Andalucía, Madrid, la misma Comunitat Valenciana...).

La LO 2/2009, que reforma la LO 4/2000⁹⁴, tiene en cuenta los principios básicos europeos. Interesa destacar cómo los plasma el artículo 2 ter, que regula la integración de inmigrantes:

- 1 - Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.
- 2 - Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato. Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.
- 3 - La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.
- 4 - De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo.

⁹¹ Art. 311-9 del Código de entrada y residencia de los extranjeros y del derecho de asilo. Disponible online el 6/09/2013 en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335043&dateTexte=&categorieLien=cid>

⁹² Para más información, se puede consultar el artículo redactado por el Prof. Miguel Vilches para el Informe anual Ceimigra 2008, disponible online el 6/09/2013 en: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/info_rme_anual_2008.pdf (Pp. 226-235).

⁹³ Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. Disponible online el 6/09/2013 en: http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematicas/05Immigracio/12legislacio/Projecte_llei_acollida/Text_projecte/Documents/BOE-A-2010-9107.pdf

⁹⁴ Texto consolidado de la LO 4/2000, de acuerdo con las sucesivas reformas, disponible online el 6/09/2013 en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544&b=91&tn=1&p=20091212#a61>

Este artículo da pie a reflexionar sobre el uso equívoco del término 'integración'. CeiMigra aportó una reflexión al respecto en la publicación del Servicio Jesuita a Migrantes-España *Superar fronteras*⁹⁵.

La LOEX usa un solo término, integración, para referirse a dos cosas, dos procesos, distintos aunque conectados. Lo expresa ya en el numeral III de su preámbulo cuando dice:

Por otra parte, España está firmemente comprometida con la defensa de los derechos humanos, por lo que los poderes públicos deben favorecer la plena integración de los inmigrantes en nuestro país y garantizar la convivencia y la cohesión social entre los inmigrantes y la población autóctona.

Integración es pues la actividad, el esfuerzo que hacen los inmigrantes para formar parte activa de la sociedad ya establecida. E integración es la cualidad de la sociedad cohesionada en la que conviven los inmigrantes y la población autóctona. Este último sentido viene desarrollado en el numeral V.4) del mismo preámbulo:

Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.

Es un sentido más rico, porque se refiere a un marco de convivencia entre identidades y culturas que siendo diversas, pueden ser propias de grupos de españoles y extranjeros. Otra cosa es que el acervo europeo brinda otra definición de integración que parece volver a simplificar el esquema, cuando considera la integración como un proceso bidireccional que se da entre los nacionales de terceros estados y los ciudadanos europeos.

El artículo 2, ter, 1 de la LOEX sintetiza las dos perspectivas sobre integración:

Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

La LOEX no se extiende sobre la integración como característica de la sociedad en su conjunto, sí en cambio sobre el esfuerzo de integración que exige a las personas inmigrantes. Señala algunos factores básicos: el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, el conocimiento de las lenguas oficiales en el territorio de que se trate, y el empleo.

La ley impone a los poderes y administraciones públicas el fomento de la integración mediante acciones formativas sobre los valores, la garantía de la escolarización obligatoria, la enseñanza del conjunto de lenguas oficiales y facilitar el acceso al empleo. Y a la vez, la ley impele a los inmigrantes a realizar el esfuerzo de integración, a través de la valoración de las solicitudes de renovación, y a través de la autorización de residencia temporal por razones de arraigo.

Si se limita el esfuerzo de integración al conocimiento básico de las lenguas oficiales y a una introducción a los valores que fundan la vida social, no puede hablarse de una frontera legal. Otra cosa será el margen de discrecionalidad administrativa que haya a la hora de juzgar la suficiencia de los programas formativos seguidos, de los conocimientos adquiridos, o que se pretenda inquirir el grado de compromiso personal con esos valores.

Quizá la LOEX no pueda ir más allá, y solo le corresponda regular la parte de la integración como esfuerzo de las personas inmigrantes que pasan a formar parte de la sociedad, y como esfuerzo de las administraciones públicas por facilitar las herramientas básicas de integración.

⁹⁵ Disponible online el 6/09/2013

en: <http://www.sime.org/sime/item/684-superar-fronteras> (Pp. 21 y 22).

Pero así, en la práctica, parece consagrar una frontera invisible en el interior de la sociedad: porque ni insiste en el esfuerzo de integración cultural y axiológica que compete también a los ciudadanos europeos que eligen formar parte de la sociedad española, ni insiste en el esfuerzo de integración de la población española y residente de larga duración, que cada día tiene que rehacer el pacto social, que cada día tiene que enriquecer la convivencia, junto con las personas nuevamente incorporadas.

La opinión pública percibe cada vez más la integración como una cuestión de ciudadanía compartida. Por eso no debe extrañar que se amplíe el número de españoles que consideran que los residentes de larga duración deben poder tener reconocido el derecho a voto. Y a la vez, la opinión pública expresa miedos: como cuando tiene que pensar qué pueda significar la plena integración de tradiciones culturales y religiosas como la islámica; de donde el discurso del “velo islámico”. La opinión pública, asumiendo bien el modelo de la integración, oscila sin embargo hacia planteamientos más asimilacionistas.

Podría interpretarse el asimilacionismo como una forma de borrar fronteras. Solo que las borra por la pura y simple negación de las diferencias de las minorías respecto de las características comunes a la mayoría. Es una postura aparentemente cómoda: evita la gestión cotidiana de las diferencias. Se funda en la voluntad política de la nación. Pero cercena a las personas y a las comunidades de algunos de sus rasgos. Y priva a la sociedad de la verdadera ampliación de su identidad, de un enriquecimiento valioso aunque difícil.

2 LA INTEGRACIÓN EN LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN

2.1 APUNTES SOBRE EL PECCI-I

Los textos legales permiten apreciar el enriquecimiento y la evolución del concepto de integración en el periodo comprendido entre 2000 y 2013. Constituyen la columna vertebral de las políticas de integración, pero no las agotan, como se señalaba a propósito del MIPEX. Para adquirir una comprensión más detallada y precisa, convendría estudiar los distintos planes directores de integración, por lo menos en las CC.AA. que los han elaborado. Con todo, según el propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el instrumento que ofrece la propuesta más completa y actual sobre el modelo de integración y las políticas de integración en España es el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECCI-II)⁹⁶. Valgan algunos apuntes sobre el proceso de elaboración, sobre los aspectos más sobresalientes de su contenido, y sobre la valoración que merece. Consideración aparte merece la medida en la que se aplica, y más en un tiempo de grave crisis económica y de empleo. Una propuesta de integración desde la inclusión y, por tanto, desde la protección social, es hoy, si cabe, más importante y urgente que cuando se aprobó.

⁹⁶ Documento disponible online el 6/09/2013 en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECCI-2011-2014.pdf

⁹⁷ Disponible online el 18/10/2013 en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PECCIDEF180407.pdf

⁹⁸ Disponible online el 18/10/2013 en: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/info_rme_anual_2008.pdf Cfr. Pp. 207, 270 y 291.

En el ámbito español, bien podría decirse que no hay un modelo de integración propio hasta la aparición del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECCI-I), en 2007. Hasta ese momento, la integración en España, la que hubiera, fue resultado de lo que podría denominarse “integración espontánea”, aquella que resulta de la interacción espontánea y cotidiana entre las personas y los grupos en los ámbitos comunes de convivencia: los barrios, los comercios, el lugar de trabajo, etc. El PECCI-I⁹⁷ es un primer intento valioso de establecer un modelo español de integración en el que sí se recogen, por primera vez en un Plan Nacional, los principios básicos comunes de la integración en Europa, como los contenidos del primer manual para diseñadores de políticas de integración. Las referencias al PECCI-I y el análisis de los principios básicos comunes fueron objeto de reflexión en el Informe anual CeiMigra de 2008⁹⁸.

Sin embargo, la integración en España y las políticas de integración tropiezan con una dificultad fundamental. El PECCI-I (2007-2010), que tenía la posibilidad de ser considerado como una ley marco,

una ley de bases, que homogeneizara las políticas de integración en todo el territorio nacional, fue rechazado y denunciado ante el Tribunal Constitucional por dos comunidades autónomas, por interferir, según ellas, en competencias transferidas a las mismas. Sin embargo, otras materias transferidas cuentan con estas leyes marco o de bases que garantizan –o lo intentan- la homogeneidad de respuestas o de servicios en todas las comunidades autónomas, incluso a través de leyes orgánicas (Sanidad, Educación...) y no parece que esa “interferencia” suponga ningún problema, con independencia de que algunas comunidades autónomas hayan incumplido algunos aspectos de dichas leyes orgánicas.

Precisamente por el tratamiento político de la inmigración en España, cuestión por la cual este país tiene varias amonestaciones internacionales, el PECEI se estableció como un Plan y no como una ley. Formalmente no era mucho más que unas orientaciones no obligatorias para homogeneizar un modelo de integración tanto como las respuestas públicas que se debían canalizar a través de las políticas de integración. Sucedió que en las diferentes Comunidades Autónomas habían ido apareciendo diversos Planes de Integración, con principios, objetivos y medidas no necesariamente coherentes o compatibles entre sí. Unos se acercaban más a un modelo más bien asimilacionista; otros a un modelo multicultural; otros –y el PECEI asume esa orientación- hacia un modelo intercultural.

Sin embargo, el PECEI-I, dependía en la práctica de la buena voluntad política de cada comunidad autónoma. Su aplicación y eficacia han sido muy desiguales. Faltaba un Pacto de Estado en materia de inmigración e integración. A ello se le sumaba la incoherencia y descoordinación entre políticas, y entre estas y las prácticas administrativas: entre los distintos niveles de la Administración Pública nacional, autonómica, provincial, municipal), como entre los distintos sectores de una misma Administración (sanidad, educación, bienestar social, economía o hacienda, empleo, vivienda...). Se le añadían además las dificultades competenciales entre el marco estatal y las competencias autonómicas o municipales, agravadas por el carácter no normativo del PECEI y por la promulgación de leyes autonómicas de integración. Profusión legislativa que justifica y hace necesaria una ley marco estatal que garantice la igualdad y la coherencia en todo el Estado.

2.2 PRESENTACIÓN DEL PECEI-II

La Fundación CeiMigra tuvo ocasión de participar en la elaboración del PECEI-II (2011-2014), que contó con la participación de personas e instituciones conscientes de la realidad social y política española, de muy diversas instituciones y ámbitos de trabajo. A continuación se recoge una síntesis de las aportaciones de CeiMigra al segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

En primer lugar, como no puede ser de otro modo, se evaluó el PECEI-I. Con el primer Plan Estratégico se hace muy evidente la incompatibilidad de la integración establecida como objetivo político en el PECEI-I y las políticas restrictivas basadas en el control de fronteras, la persecución y el internamiento policial (CIE's) y las expulsiones. Se muestra la necesidad de compatibilizar y hacer coherentes las políticas de inmigración con las políticas de integración y, por tanto, las acciones del Ministerio del Interior y las del Ministerio de Trabajo e Inmigración. No puede desarrollarse una integración real al mismo tiempo que se desarrolla y prioriza una respuesta policial de privación de libertad y de expulsiones forzadas, incluso sin tener en cuenta las condiciones familiares.

Además, se hace evidente la incompatibilidad entre el PECEI y las rigideces en los cauces de regularización, la falta de políticas de acogida e incorporación efectivas, y la ausencia de participación política de las personas migrantes. La misma finalidad y el modelo asumido por el PECEI-I pone en evidencia que no puede desarrollarse una integración real si no se establecen cauces normalizados de regularización en destino “no excepcionales” (por arraigo, después de tres años en la irregularidad y en la economía sumergida, o por motivos humanitarios), una vez se accede al empleo. No puede desarrollarse una integración real si las políticas de acogida e incorporación efectivas no garantizan la igualdad real, unas condiciones de vida dignas para toda la población, incluso con independencia de su situación administrativa. Y se hace igualmente patente que no puede desarrollarse una integración real sin la participación política normalizada e institucionalizada de las personas migrantes y sus asociaciones.

C - Políticas de integración

Desde el principio, en los grupos de trabajo, se plantea la tolerancia cero con la mala praxis política en las declaraciones y en los discursos de algunos políticos de diferentes partidos, con el consentimiento o la “tolerancia” de los dirigentes y organizaciones de dichos partidos. Se asume, quizás por primera vez, que se ha estado generando en España una imagen social muy negativa de la inmigración, que se traduce en un aumento del rechazo de la población española a la presencia de las personas inmigradas, y que no tiene en cuenta la realidad demográfica, ni la realidad económica, ni las vivencias directas de la gente en sus contextos. Se habían creado o se había permitido que surgieran problemas de convivencia donde no tendría que haberlos, permitiendo, a su vez, que se despertaran los fantasmas del racismo y la xenofobia en Europa y en España por razones electoralistas, en el mejor de los casos y, en el peor, porque realmente no se asume ni se acepta la igualdad entre todos los seres humanos y parecía haberse decidido (por acción u omisión) mantener formas de racismo y xenofobia sutiles, encubiertas o incluso explícitas.

Por otra parte, se hace hincapié en la desconexión acentuada de las políticas de inmigración respecto de las necesidades demográficas y económicas de la sociedad española, que no es sostenible demográficamente. La sociedad española necesita que vengan personas jóvenes, que vengan más y que vengan para quedarse. Incluso cuando no hay trabajo, el aumento en el consumo de bienes y servicios que supondría la entrada de más personas trabajadoras-consumidoras, estaría generando empleos directos e indirectos para todos, un aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social y, de entrar suficientes personas, no sería necesario retrasar la edad de jubilación. Pero la sociedad española tampoco es sostenible en términos económicos. Se pone de manifiesto la insuficiencia grave de las políticas de empleo y de los sistemas de control para garantizar el empleo digno. Quienes siguen pagando las consecuencias de la crisis, con la pérdida de sus empleos, son las personas trabajadoras, que son las que financian, con sus impuestos, los rescates –o el sostenimiento de los beneficios- a las empresas financieras así como los beneficios que obtienen los especuladores nacionales y extranjeros. Y la postura que aboga por “el trabajo, para los españoles y sin los inmigrantes” puede tener consecuencias nefastas para el conjunto de la sociedad, precisamente porque nuestro consumo interno no sostendrá, y lo hará cada vez menos, el empleo de las personas de nacionalidad española. En lugar de eso, debería favorecer la entrada de personas jóvenes y sus hijos, para compensar el grave déficit demográfico. Y las personas dependientes por trabajador ocupado aumentarán si no aumenta la población joven y el número de personas jóvenes trabajadoras (y, por tanto, el número de personas inmigradas) en la sociedad española.

Todos estos años de crisis han provocado un aumento del número de personas que se ven abocadas a procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social. Estos tres procesos afectan tanto a las personas españolas como a las extranjeras en la medida en que se da una pérdida del empleo, incluso de todos los miembros de una misma familia, y consiguientemente una reducción drástica de los ingresos familiares, a la vez una desprotección social en términos de garantía de rentas y de garantía de la satisfacción de las necesidades humanas. Una situación que se traduce en unas condiciones de vida indignas y, por ello, inaceptables.

Se plantea, así, la derogación de facto de las disposiciones internacionales que reconocen los Derechos Humanos de algunos grupos sociales, entre los que se encuentran las personas extranjeras en situación administrativa irregular. Pero los derechos humanos fundamentales, que surgen de las necesidades humanas entendidas como aquello que todo ser humano necesita para ser persona y vivir una vida “humana” digna, no pueden ser condicionados a situación alguna. Y tampoco a la situación administrativa. Los derechos fundamentales son previos a cualquier otra situación y de obligado cumplimiento, sin condiciones, para los poderes públicos. Así lo han venido expresando los distintos Defensores del Pueblo. Ni siquiera puede condicionarse la atención de los servicios públicos que garantizan el ejercicio de los derechos fundamentales, salvo que se esté dispuesto a asumir la creación y extensión de una sociedad segregada y excluyente.

Desde toda esta situación compleja, que se ha agravado por los años de crisis económica y por un nivel de desempleo inaceptable, la convivencia “espontánea” todavía puede ser demasiado buena y normal, para la ineficacia que se están abordando y tratando las cuestiones anteriores. Esa convivencia

“espontánea” en barrios, etc., podría y debería ser aprovechada y desarrollada para posibilitar y facilitar la integración a través del apoyo a los espacios de encuentro, a los espacios de conocimiento mutuo y convivencia en esos mismos barrios y en los municipios. Flaco favor se haría a la sociedad española si se presupusiera que la integración “ya está conseguida” y que no puede retroceder o incluso perderse.

2.3 PERSPECTIVAS A LAS QUE APUNTABA EL PECEI-II

El segundo PECEI abría perspectivas de mejora de las políticas de inmigración e integración. Podrían enumerarse algunas de ellas:

- Mejorar, a través del Reglamento de la LOEx y, en su caso, de las prácticas administrativas, las deficiencias de dicha legislación desde el punto de vista de la garantía de los derechos humanos y de las necesidades de la sociedad y las empresas españolas.
- Garantizar el cobro de las prestaciones contributivas, con independencia de la situación de renovación y de la situación administrativa sobrevenida.
- Supeditar la intervención policial, el internamiento y la expulsión a las necesidades de la integración, a las situaciones personales y familiares, al respeto a la dignidad de las personas y a las garantías judiciales y procesales.
- Descriminalizar la presencia de las personas extranjeras en España, contrarrestando una tendencia que tiene cierto arraigo en el inconsciente colectivo, que aflora en ocasiones en el debate público y que cuaja en instituciones como los CIE.
- Trabajar para modificar la dirección tomada por las políticas europeas de inmigración, desde su contradicción con las políticas europeas de integración y el reconocimiento de la irreversibilidad del multiculturalismo en todas las sociedades europeas y del mundo.
- Siguiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo (en el ámbito estatal y autonómico) de los últimos quince años, transformar el planteamiento de los CIEs para pensar en centros de acogida e incorporación efectiva a la sociedad de personas que han sido detenidas por causa de su estancia irregular.
- Cerrar los Centros de Internamiento para Extranjeros como cárceles encubiertas y fuera del sistema penitenciario.
- Sustituir, como se hace en algunos TSJ, la expulsión por una multa, eliminando sus efectos en la solicitud de regularización.
- Proporcionar formación general y específica para la atención de las diversidades sociales, étnicas, nacionales, culturales y religiosas, para todos los técnicos de las Administraciones Públicas. Formación general y específica para directivos de instituciones públicas, para profesionales de la política y para los partidos políticos.

Además de estas propuestas para el nuevo PECEI, la Fundación Ceimigra presentó algunas reflexiones sectoriales para que informaran el segundo PECEI:

PRIMERA ACOGIDA

La primera acogida se ha establecido como preocupación y objetivo político. En los programas de primera acogida se confunde el conocimiento de una pretendida cultura “española” o “autonómica” (como algo unívoco, homogéneo y estático) y el conocimiento de las lenguas vehiculares como indicadores de la integración lograda. Pero esta se juega en el acceso real a condiciones de vida dignas, lo que requiere la garantía real y efectiva de derechos y de igualdad entre ciudadanos convertidos en desiguales por su estatuto jurídico. Sí existen escuelas o programas de acogida y enseñanza de las lenguas oficiales en cada Comunidad Autónoma. En general, no se puede hablar de grandes logros en las políticas de acogida o, en su denominación europea, de incorporación efectiva a la sociedad.

Propuesta: Se habla de políticas “de acogida”, “de integración”, y “de interculturalidad”, como si fueran sinónimos. Hay que diferenciar unas y otras y establecer los pasos para conseguir los objetivos de cada una de ellas. Habría que tener en cuenta y evitar la separación e incompatibilidad entre las políticas de acogida y las de inmigración, por una parte, y las políticas nacionales y autonómicas (y de

las CCAA entre sí), por otra. En la actualidad coexisten las respuestas policiales y las expulsiones con los objetivos asociados a una cierta “integración”, sin plantear la compatibilidad o no de unas y otras. Por otra parte, el conocimiento de las lenguas de España es necesario, pero instrumental, y no equivale a la integración misma. Es necesaria una reflexión acerca de la diversidad cultural e identitaria en España y dentro de cada Comunidad Autónoma e incluso un reconocimiento de las diferentes lecturas existentes, y de la legitimidad o no de cada una de ellas, acerca de nuestra propia historia. Por último, habría que vincular la acogida y la integración a las condiciones de vida reales, a la garantía efectiva de derechos y a la igualdad real y efectiva, estableciendo la posibilidad de regularización en destino, más allá del arraigo y los genéricos y excepcionales “motivos humanitarios”, y sin supeditar la atención pública a la regularidad administrativa y ni siquiera al empadronamiento. Habría que establecer la limitación máxima y estricta de las expulsiones como medida excepcional, junto con el cierre sistemático de los Centros de Internamiento o, como sugieren los Defensores del Pueblo desde 1985, la sustitución de los mismos por centros de formación y acogida para la primera incorporación de las personas recién llegadas que no tengan otra posibilidad.

Previsión de futuro: Si no hay ningún cambio, se mantendría el riesgo de cooptación, control y manipulación política -partidista o electoral-, de la población inmigrada o de las asociaciones de personas inmigradas, lo que, a su vez, conllevaría el desprestigio creciente de dichas asociaciones y la consiguiente pérdida de su capacidad de interlocución con sus connacionales. Esto informalizaría y dificultaría, previsiblemente, las políticas de acogida e integración.

ACCESO AL TRABAJO

El acceso al trabajo es otra de las preocupaciones y objetivos políticos, pero se da a la vez que los procesos de precarización laboral; procesos que vuelven más vulnerables a las sociedades, familias y personas, que les imponen condiciones de vida más precarias. Resulta difícil compatibilizar políticas de empleo eficaces con la tolerancia frente al empleo basura, la economía sumergida, el incumplimiento de la legislación laboral y la carencia de un control –una inspección de trabajo- efectivo. Existen programas de empleo y formación o capacitación profesional, pero que asumen las condiciones laborales existentes como “dadas” y participan de la “trampa de los empleos de baja cualificación”, incluso para los extranjeros con altos niveles de formación. Según un estudio de 2007, en la Comunitat Valenciana sólo un 12% de la población inmigrada había recurrido a los servicios públicos de empleo: lo cual demuestra su escasa eficacia.

Propuestas: Habría que vincular la formación para el empleo a puestos de trabajo efectivos: promoviendo convenios con empresas que demandan un número concreto de trabajadores para determinados puestos. Desde ahí, se articula la formación para el puesto de trabajo. Los itinerarios de formación deberían evitar la trampa de primar los empleos de baja cualificación: por definición, no aportan experiencia ni aumentan la cualificación de la persona que los desempeña. Son una trampa: porque no permiten mejorar las condiciones laborales, y porque ponen a la persona en una situación frágil, al poder ser sustituida en cualquier momento por cualquier otra. Es preciso, pues, promover una capacitación vinculada a la mejora de las condiciones laborales. Existe un déficit histórico en la lucha contra la economía sumergida en España, asociado a la insuficiencia, también histórica, de la Inspección de Trabajo. En el trabajo irregular, el que paga las consecuencias del delito cometido por esos empleadores es, en demasiadas ocasiones, la propia víctima del delito, que es la persona trabajadora. Ofrecer los servicios públicos de empleo y formación con independencia de la situación administrativa de las personas.

Previsión de futuro: De no haber cambios, se corre el riesgo de mantener la economía sumergida, dada la facilidad de utilizar las restricciones y la rigidez con tales fines. Igualmente, cabe prever la etnificación progresiva del mercado de trabajo, la precarización del empleo inmigrante y la vulnerabilización personal y familiar de las personas que dependen de dicho trabajo, así como la generalización de los procesos de empobrecimiento y marginalidad y el alto impacto de los altibajos en el empleo. Finalmente, de no mediar cambio alguno, la ausencia de discriminación negativa seguirá dependiendo en exclusiva de la buena voluntad de cada contratante.

ATENCIÓN SANITARIA

La atención sanitaria es, de nuevo una preocupación y un objetivo político. Era una de las áreas que mejor funcionaban, por lo que tenía un reconocimiento internacional. Tenía aspectos que mejorar: conocimiento de las especificidades culturales y religiosas para el mejor tratamiento de la diversidad; formación de los profesionales, directivos y políticos responsables de la sanidad pública. Presentaba otros problemas: como la masificación de la atención y la insuficiencia de los presupuestos (que se traduce en recursos y profesionales insuficientes), que no tienen que ver con la nacionalidad o procedencia de las personas. Sí se constata la existencia de programas específicos en salud sexual y reproductiva y, progresivamente, en el tratamiento socio-sanitario de la violencia de género. La atención generalizada, efectiva y no condicionada a la regularidad administrativa era uno de los mayores logros de entre todas las respuestas públicas, incluso a nivel internacional.

Propuestas: Formación de los profesionales, directivos y responsables públicos de los servicios sanitarios, en la inclusión y el tratamiento de la diversidad cultural y religiosa en los servicios socio-sanitarios. Adaptación de los presupuestos y los servicios al crecimiento de la población que ha de ser atendida. Mayor coordinación entre las respuestas sanitarias y sociales para aumentar la eficacia y la eficiencia de los servicios socio-sanitarios.

Previsión de futuro⁹⁹: Adaptación positiva de la atención sanitaria a la diversidad cultural y religiosa, aun manteniendo el desfase de recursos económicos y profesionales y de los déficits de atención y plazas hospitalarias, por la inadecuación de los presupuestos respecto del número de personas a atender.

ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO

El acceso al sistema educativo también se plantea como preocupación y objetivo político. En términos generales, solo se garantiza el acceso a una plaza escolar, pero no el aprovechamiento escolar. Se constata la persistencia de la brecha de abandono en el bachillerato, entre la población autóctona y la de origen extracomunitario; la insuficiencia de recursos para el tratamiento de la diversidad en la escuela; las deficiencias en tiempo y atención a las necesidades de adaptación lingüística, pero también personal (cultural, religiosa, psicológica...) de los alumnos procedentes de familias inmigradas. Sí existen, en cambio, programas de adaptación del nuevo alumnado y de formación compensatoria para los alumnos procedentes de países no comunitarios, aunque no van acompañados de la evaluación que garantice su eficacia. Evidentemente, el acceso generalizado, aunque no total, a una plaza escolar es un gran logro, pero no va acompañado del consiguiente aprovechamiento escolar. Los malos resultados comparativos de la educación en España, en términos internacionales, hacen difícil hablar de grandes logros en la educación.

Propuestas: Ampliación y diversificación de los cauces para la homologación de títulos y de la experiencia profesional adquiridos en el país de origen, teniendo en cuenta los horarios asociados a una población trabajadora. Necesidad de generalizar las ofertas de formación de adultos, en coordinación con las políticas de acogida, capacitación profesional y empleo. Atención y acompañamiento a la familia desde la acción educativa en la escuela. Extensión de los cauces de participación y convivencia de las familias en las actividades académicas o extraacadémicas en la escuela. Modificar el criterio de asignación de centro por zona, de forma que todos los centros escolares reflejen la sociedad en la que se van a desenvolver los alumnos/as y les preparen efectivamente para vivir y convivir en ella.

Previsión de futuro: De no mediar los cambios necesarios, puede preverse la escolarización mayoritaria, pero con un aprovechamiento desigual, cuyo resultado es la expulsión temprana del sistema educativo (absentismo y abandono escolares). Además, seguirá perdiéndose la capacidad profesional ya existente en España, por la no homologación de estudios y experiencia profesional en el país de origen. Y seguirán concentrándose en determinados centros educativos las desigualdades étnicas, sociales y económicas, lo que creará un sistema educativo segmentado que incumpliría el mandato de igualdad entre las personas y de igualdad de oportunidades.

⁹⁹ Esta previsión de futuro, elaborada en el momento en el que CeiMigra formuló aportaciones al PECE-II, necesita revisión desde la constatación de los efectos que tiene la aplicación del RD 16/2012 sobre la población inmigrada en general y, en particular, sobre la que se encuentra en situación irregular.

ACCESO A LA VIVIENDA

El acceso a la vivienda es uno de los puntos en los que más fácilmente se pone de manifiesto la ineficacia de las políticas sin recursos ni dotación económica. O se da acceso a la vivienda digna, o no hay políticas de vivienda reales, sino virtuales. Esto, que es válido para la población en general, se ve acentuado respecto de la población procedente de otros países. No existen programas específicos. Y lo poco que hay estimula el sentimiento de agravio, y de ahí la competencia, el conflicto incluso, entre autóctonos y extranjeros, conflicto que surge por la insuficiencia de recursos y presupuestos y que se traduce en quién tiene o quién ha de tener “más derechos” o quiénes han de ser atendidos antes que los demás. La situación de la vivienda en España, para toda persona con independencia de su nacionalidad u origen, imposibilita hablar de grandes logros en ningún sentido.

Propuestas: Extensión de las viviendas sociales en todos los regímenes (propiedad, alquiler, alquiler con opción a compra y cesión, de acuerdo con las necesidades y las posibilidades económicas de cada persona/familia). Aumento del parque público de viviendas, así como de los técnicos de educación social y familiar y de acompañamiento para la convivencia de/con los nuevos ciudadanos. Disminución del número de viviendas vacías. Intervención pública para regular los precios del suelo y de la vivienda, de modo que el acceso a la vivienda sea posible y el derecho a la vivienda digna, efectivo. Extensión de la vivienda de protección oficial de acuerdo con las necesidades reales de los grupos con mayores dificultades de acceso a la vivienda. Intervención pública para evitar la concentración de determinados grupos de españoles o extranjeros en barrios-gueto.

Previsión de futuro: De no mediar un cambio muy significativo solo cabe esperar la extensión de graves dificultades para el acceso a la vivienda digna; la competencia entre los grupos sociales autóctonos y extranjeros con menores recursos por unas viviendas, sociales o de protección oficial completamente insuficiente; la persistencia de precios del suelo y la vivienda descontrolados e inaccesibles para la mayor parte de la población autóctona y extranjera; la extensión de los procesos de concentración urbana de la desigualdad social y económica, con la transformación en guetos de algunas zonas o barrios; y, en la medida en que las políticas de bienestar social y de garantía de ingresos sigan siendo muy insuficientes, proliferación y extensión de las condiciones de vida insalubres, de la vivienda infrahumana y del chabolismo.

FOMENTO DE LA CONVIVENCIA Y LA COHESIÓN SOCIAL

El fomento de la convivencia y la cohesión social es otra de las preocupaciones que se han trasladado a la política española, pero que no siempre se ha traducido en medidas o acciones adecuadas. Con cierta frecuencia se pone un acento excesivo en las medidas basadas en el folklore y la gastronomía o en las fotos con diferencias étnicas o culturales visibles. Aun siendo cierta la importancia de las fiestas locales, el déficit se encuentra en la cosificación de la diversidad y de los diferentes, así como en la falta de medios asignados a facilitar la convivencia en el trabajo y en el vecindario. De esta forma, pueden darse a la vez, la imagen social negativa de la inmigración y una convivencia pacífica y amable o, al menos, más pacífica y amable de lo que la insuficiencia de las respuestas debería hacer esperable. El resultado es mejor que lo que cabría esperar de las políticas insuficientes y de las imágenes sociales extendidas por algunos medios de comunicación y algunos mensajes políticos. Ello no evita, sin embargo, los conflictos derivados del rápido aumento de la inmigración y la diversidad “visible” en España. En este sentido, la “integración espontánea”, es decir, la convivencia espontánea de las personas a pesar de lo que se está haciendo y de lo que no se está haciendo sigue siendo uno de los grandes logros, en este caso, de la sociedad española. Pero es, obviamente, una apuesta arriesgada sujeta a los vaivenes de la prosperidad y la estabilidad laboral, económica y personal de las familias españolas y previamente residentes.

Propuestas: Desarrollar medidas para impedir la cooptación de las organizaciones sociales y de las asociaciones de migrantes a través de sistemas de arbitraje transparentes y públicos. Establecer sistemas de participación de las personas inmigradas, sus asociaciones y las organizaciones sociales, en el diseño, ejecución y control de las políticas de integración y participación ciudadana. Aumentar

los cauces y las posibilidades de participación política de las personas inmigradas, más allá de la posible o no participación electoral en cada caso. Adecuar las respuestas públicas a las necesidades reales de toda la población, autóctona o extranjera, de modo que no haya agravios comparativos ni competencia, entre los grupos de mayor necesidad de atención, por recursos insuficientes.

Previsión de futuro: Participación decreciente de las personas inmigradas a través de las asociaciones solo representan a sus miembros, no a todo el colectivo con el origen cultural, religioso, étnico o nacional al que quieren abarcar. Atomización, descoordinación y desconfianza entre asociaciones de nacionales de un mismo país y respecto de las demás organizaciones sociales. Uso y manipulación de las asociaciones para fines partidistas. Neutralización de los fines y de las prioridades sociales de las asociaciones y de las organizaciones sociales. Impedimentos y dificultades para la participación de las personas inmigradas y las asociaciones y organizaciones sociales en el diseño, ejecución y control de las políticas de acogida, integración e interculturalidad.

SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DEL RACISMO

De esta forma, la sensibilización y prevención del racismo entre la población autóctona es un objetivo nominal que tropieza, con frecuencia, con unas malas prácticas, muy extendidas aunque no siempre se hagan visibles, en todos los aspectos de la vida cotidiana. En España, “los racistas son los otros”. Hasta hace bien poco, era socialmente incorrecta cualquier declaración que minusvalorase a cualquier grupo por sus características étnicas. En España es difícil que alguien se reconozca como racista, aunque exista una pequeñísima minoría que se jacte de serlo, pero casi todas las personas tienen actitudes e interpretaciones de la realidad en las que los extranjeros son considerados negativamente, por desconocimiento, por desconfianza o por paternalismo. Se supone que la prevención del racismo se hace a través del sistema educativo, pero es difícil que la educación formal pueda contrarrestar el imaginario social construido desde las familias, los medios de comunicación social y el ámbito político. También es difícil que la mera educación contrarreste la discriminación negativa realmente existente y que aquel imaginario social tiende a justificar y tolerar. Uno de los grandes logros históricos en este ámbito es que se había establecido como inaceptable cualquier posición o declaración racista. Sin embargo, todavía no se persigue ni se castiga con claridad a quienes suscriben tales posiciones y declaraciones, ni siquiera aunque ocupen puestos públicos, ni a los autores de las discriminaciones negativas resultantes.

Propuestas: Establecimiento de cauces de autorregulación y autocontrol efectivos en los medios de comunicación social, para un tratamiento adecuado de la inmigración y la presencia de las personas inmigradas. Eliminar la inmigración y la presencia de las personas inmigradas como objeto de la batalla política en las Cortes Generales o autonómicas y en las campañas electorales, a través de un pacto de Estado sobre inmigración e integración entre las personas autóctonas y extranjeras. Las campañas de sensibilización y la formación son imprescindibles, pero deben ser coherentes y compatibles con la imagen social construida por los medios de comunicación y los mensajes políticos. Para ello se deben priorizar las condiciones de posibilidad y las necesidades derivadas de la integración, frente a las políticas policiales de expulsión o de mera gestión de la entrada y permanencia de las personas inmigradas y frente al uso partidista y electoralista de los discursos basados en el miedo o el rechazo.

Previsión de futuro: Si no se ponen en marcha las medidas oportunas, lo esperable es la continuidad de las malas prácticas, en los medios de comunicación social, en el tratamiento de la nacionalidad, la inmigración, y la presencia de las personas inmigradas; la continuidad de las malas prácticas, en la política, en el tratamiento de la nacionalidad, el permiso de residencia y sus renovaciones, la legislación correspondiente a la inmigración, y la presencia de las personas inmigradas en la sociedad española; la continuidad de la descoordinación y la extensión o profundización de las incompatibilidades entre las acciones y objetivos de las diferentes Administraciones y niveles de la Administración; y la continuidad de la incompatibilidad entre las prioridades partidistas y de propaganda política, por un lado, con las respuestas reales a las necesidades de las personas, la prevención de actitudes racistas y xenófobas y la educación para la convivencia intercultural, por otro.

CODESARROLLO Y VINCULACIÓN DE LA MIGRACIÓN CON EL DESARROLLO

Finalmente, el codesarrollo y la vinculación de la migración con el desarrollo era un objetivo político declarado, pero se etiquetaba como “codesarrollo” actuaciones que poco o nada tienen que ver con ello. La relación entre migraciones y desarrollo y entre el desarrollo de los países receptores de inmigración y el de los países emisores, es algo que suele quedar fuera de las acciones denominadas de “codesarrollo”. Aunque existen programas específicos con ese nombre o con ese objetivo, en realidad podían tener muy distintos contenidos. No se aborda la cuestión de la compatibilidad de políticas en el país de destino, ni la compatibilidad o no del codesarrollo con las relaciones comerciales y políticas internacionales, ni la coordinación entre Administraciones Públicas y de estas con las entidades privadas y sociales. Quizás el mayor logro en este sentido fue el establecimiento del “codesarrollo” como objetivo político incuestionable. Pero el “codesarrollo” se ha planteado frecuentemente como instrumento de cooperación para el desarrollo sin visibilizar su relación con la inmigración ni con el desarrollo en el país receptor de migrantes.

Propuestas: Establecimiento de un marco de actuación claro en la cooperación para el desarrollo y en las acciones de “codesarrollo”. Establecimiento de cauces para la participación de las asociaciones de personas inmigradas y las organizaciones sociales en el diseño, ejecución y control de las acciones de cooperación y codesarrollo. Vinculación, en los mensajes sociales y políticos, entre la migración y el desarrollo en el país receptor de las personas inmigradas y en el país emisor. Visibilización de los efectos positivos de la inmigración en destino y origen, aun con los costes personales o familiares para los emigrados. Establecimiento de cauces de inclusión y participación de las asociaciones de personas inmigradas y otras organizaciones sociales en la educación formal. Aprovechamiento del conocimiento de idiomas y culturas entre la población inmigrada tanto para la formación y la mediación en la sociedad de destino como para el comercio exterior, a través del empresariado “inmigrante”.

Previsión de futuro: De no mediar los cambios necesarios, se puede prever la continuidad en la utilización de la cooperación como contraprestación al control de fronteras en los países de origen y tránsito; la utilización de las subvenciones de proyectos de cooperación para el desarrollo como contraprestación a cambio de la cooptación de asociaciones de personas inmigradas y organizaciones sociales; la ausencia de las asociaciones y las organizaciones sociales en el diseño, ejecución y control de las políticas y los presupuestos de cooperación para el desarrollo; la ausencia de las asociaciones y las organizaciones sociales de las políticas de desarrollo en el país receptor de personas inmigradas; la continuidad del uso del término “codesarrollo” como autojustificación para medidas que no necesariamente tienen que ver con dicho término; y la desconexión e incompatibilidad entre las políticas de inmigración, comercio exterior, integración y cooperación para el desarrollo.

2.4 PERSPECTIVAS DE APLICACIÓN DEL PECE-II EN ESPACIOS LOCALES

A partir del análisis realizado, cabe preguntarse qué objetivos deben formularse en los ámbitos de la inclusión social y la convivencia en espacios locales en el PECE-II:

- 1 - Garantizar la satisfacción de las necesidades humanas, de acuerdo con los planteamientos de la Escuela del desarrollo a escala humana.
- 2 - Establecer por ley (regular) un proceso de universalización de los derechos económicos, sociales, culturales y religiosos, haciendo exigible su cumplimiento y garantía y evitando la competición, entre grupos desfavorecidos, por recursos insuficientes, lo que genera frustración, rechazo y conflicto.
- 3 - Garantizar la adecuación de los recursos a las necesidades de la población que hay que atender y garantizar la atención a las personas que “se quedan fuera” de la atención establecida como normalizada o general.
- 4 - Revisar y mejorar las condiciones jurídico-administrativas y económico-laborales de la población en general, y de las personas y familias inmigradas en particular, como condición para que se cumpla la igualdad y la remoción de los obstáculos que la dificultan o impiden, tal y como se establece en la Constitución Española.

- 5 - Revisar el cumplimiento y la eficacia y adaptar, en su caso, los planes de inclusión autonómicos o municipales que dan mera continuidad a lo que ya había sido establecido, e impedir por ley la aprobación de políticas que no vayan acompañadas de dotación presupuestaria, de recursos adecuados y suficientes para su realización efectiva).
- 6 - Garantizar la coordinación y coherencia de políticas y acciones entre todos los agentes sociales implicados, ya sean públicos o de organizaciones sociales. La integración no es posible sin la colaboración coordinada y coherente de Bienestar Social / Servicios Sociales, Vivienda y Urbanismo, Sanidad, Educación, Cooperación y Relaciones Internacionales, Justicia y Administraciones Públicas, Interior, Delegaciones del Gobierno y Oficinas de Extranjería.
- 7 - Desarrollar la corresponsabilidad real y efectiva de las organizaciones sociales y las Administraciones Públicas, no solo en el diseño y ejecución de las acciones, sino también en la evaluación y control de todo el proceso en unas y otras instituciones, sin renunciar al carácter normativo del Art. 9.2 de la Constitución Española, que impone exclusivamente a los poderes públicos la obligación de garantizar la igualdad y remover los obstáculos que la dificultan o impiden.
- 8 - Proscribir, penalizar incluso, la cooptación política de las organizaciones sociales o vecinales por parte de las Administraciones Públicas a través de subvenciones.
- 9 - Desarrollar una Ley Marco o de Bases para homogeneizar las políticas de inclusión social y de lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión en todo el territorio nacional.

Las prioridades y los énfasis del PECE-II para la lucha contra la exclusión y la mejora de la convivencia deberían ser:

- 1 - La distinción de las situaciones de pobreza, marginación y exclusión social; la cuantificación y localización de las mismas; y la aplicación de las respuestas necesarias ante cada una de tales situaciones.
- 2 - La erradicación prioritaria y urgente, a través de un plan de choque, de la pobreza severa (nivel de ingresos inferior al 50% del umbral de la pobreza o del 30% de la renta mediana) y atención prioritaria de la formación, educación y empleo de los hijos e hijas para evitar la cronificación de las situaciones y la reproducción vía familia.
- 3 - El nombramiento de un comité independiente de seguimiento y evaluación de los resultados de la lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión.
- 4 - El apoyo de los espacios de convivencia y relación entre personas de nacionalidad española y otras nacionalidades, en los que se facilite la comunicación entre culturas y religiones diversas.
- 5 - El nombramiento de un comité independiente de seguimiento y evaluación de los resultados de la convivencia y la comunicación intercultural e interreligiosa.

En los ámbitos de la convivencia y la inclusión social, el PECE-II debería incluir:

- 1 - La garantía de rentas y de las condiciones reales para una vida digna, mediante un programa nacional de lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión social y un plan de choque para la erradicación de la pobreza severa.
- 2 - La universalización de la atención y la protección social, personal y familiar, tal y como se hizo en Sanidad y en Educación. Por lo tanto, la inclusión de las personas en situación administrativa irregular, para que la inclusión no se pretenda en una sociedad segregada.
- 3 - El aumento de los recursos de acuerdo con el aumento de la población cuyas necesidades hay que garantizar.
- 4 - La posibilidad de regularización en destino y el acortamiento de los plazos para adquirir la nacionalidad española. Reducción de los plazos administrativos en las resoluciones y silencio administrativo favorable a las personas inmigradas.
- 5 - El establecimiento de un sistema coordinado de actuaciones entre Administraciones de un mismo nivel y establecimiento de un cauce de control frente a posibles descoordinaciones e incoherencias entre estas.

C - Políticas de integración

- 6 - La corresponsabilidad real y efectiva de las Administraciones Públicas con las organizaciones sociales no solo en el diseño y ejecución de las acciones, sino también en la evaluación y control de todo el proceso en unas y otras instituciones. A tal efecto, la constitución de un comité de seguimiento, evaluación y control, mixto al 50%, en el que la representación de las organizaciones sociales sea elegida por dichas organizaciones.
- 7 - El apoyo de los espacios de encuentro y comunicación en materia de diversidad social, étnica, cultural y religiosa.
- 8 - Las campañas de formación, sensibilización y educación de la población de nacionalidad española, respecto de la presencia de las personas extranjeras residentes en España.
- 9 - La formación general y especializada para técnicos y directivos de las Administraciones Públicas y para profesionales de la política.

Finalmente, el PECE-II debería contemplar un sistema de evaluación y seguimiento del II PECE en este ámbito. De modo prioritario, debería establecer los indicadores básicos de integración que permitan reconocer el estado de la situación de la convivencia e inclusión social.

Resulta más que adecuado el sistema de indicadores presentado por el Profesor Carlos Giménez respecto de la convivencia, la coexistencia y la hostilidad, pero no son solo indicadores cualitativos: se debería trabajar en la operacionalización de las variables para establecer un sistema de indicadores cuantitativos.

Ello exige la financiación y la publicidad de los estudios periódicos que permitan establecer la situación de cada variable en cada momento e incluso la evolución de cada una de ellas en las mismas personas y familias, tanto entre la población de nacionalidad española como de otras nacionalidades.

Lo mismo ocurre con los indicadores de inclusión. Los estudios de pobreza de la Fundación FOESSA establecen un modelo de reconocimiento de las situaciones de pobreza, marginación y exclusión sumamente precisos, incluso a través de un índice de integración social. Pero estos trabajos deben ser igualmente financiados, tanto a nivel nacional como por comunidades autónomas y provincias. Finalmente, sería imprescindible que estos estudios tomaran un número suficiente de personas y familias que permitieran conocer la evolución de estas en el tiempo. Se desconoce cuánto se tarda en salir de situaciones puntuales, de larga duración y crónicas o permanentes. Y ningún programa de inclusión será efectivo si no se mantiene el tiempo necesario para salir de cada una de esas situaciones.

El PECE-II fue aprobado por el Consejo de Ministros el día 23-09-2011, junto con su presupuesto, para el período 2011-2014. En la actualidad, sigue proponiéndose desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social como referente en la página web del Programa Integra Local¹⁰⁰. Sin embargo, no hay información respecto al cumplimiento del PECE-II a partir de 2011. La única comparación que cabe hacer es que, de los más de 385,5 millones de euros presupuestados por parte de la Administración General del Estado¹⁰¹ (página 295 del PECE-II) para ejecutar en 2011 (más de 399,9 millones contando con los Fondos Europeos), la subvención para proyectos de Administraciones Locales asciende a tan solo 4 millones de euros¹⁰². No hay información disponible del presupuesto ni de ninguna otra convocatoria o medida realizados en 2012 ni 2013, a pesar de que el Plan aprobado en el Consejo de Ministros incluía 334,1 millones de euros por parte de la Administración General del Estado para 2012 (378,8 contando con los Fondos Europeos); 282,6 millones para 2013 (318,3 en total); y 281,7 millones en 2014 (302,5 en total). Cabría preguntarse si es una carencia de información o si la integración ha desaparecido como objetivo político real.

¹⁰⁰ Disponible online el 18/09/2013 en: <http://www.integralocal.es/index.php?seccion=1>

¹⁰¹ Disponible online el 18/09/2013 en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECE-2011-2014.pdf

¹⁰² Disponible online el 18/09/2013 en: <http://www.integralocal.es/index.php?seccion=120>



CONCLUSIONES

Presentada la evolución de las políticas de inmigración e integración a lo largo del periodo 2000-2013, siquiera sea en una selección de aspectos relativos a la canalización y ordenación de flujos migratorios laborales, la lucha contra la inmigración irregular y la integración propiamente dicha, se confirma la valoración inicial: que siguen lógicas parcialmente autónomas, y en bastantes casos, divergentes; son fuente de decisiones contradictorias; y vuelven casi imposible contar con un marco coherente de derechos y libertades para las personas extranjeras en España.

Las políticas de canalización y ordenación de flujos migratorios laborales se demuestran muy escasamente eficaces: no han sido capaces de organizar procedimientos simples y rápidos con los que satisfacer las necesidades de búsqueda de mano de obra y de contratación de trabajadores/as en el extranjero por parte de empresarios/as y empleadores/as; ni han ayudado a las personas extranjeras que se planteaban emigrar a España la documentación y protección necesarias para la búsqueda de empleo en España como requisito para consolidar su documentación.

Su propia rigidez de las políticas de canalización ha aumentado un problema: la inmigración al margen de las vías legalmente reguladas. Advertidos los efectos perversos de dicha rigidez, no se ha cambiado el sistema, sino que se han adoptado paliativos: sean los procesos extraordinarios de regularización o de normalización, sea el procedimiento singularizado de regularización del arraigo social y la contratación laboral.

Más aún: el fracaso en ordenar los flujos migratorios laborales expone a las personas a tener que hacerlo al margen de las reglas, y a sufrir sus consecuencias. Consecuencias que tienen que ver con la explotación, pero también con los rigores de las políticas de lucha contra la inmigración irregular.

Las políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular son las que han contado con un mayor desarrollo en el marco de la UE, como demuestran: el presupuesto con que cuenta (en comparación con las políticas de inmigración, asilo e integración); la organización de instituciones supranacionales como FRONTEX; o la intensa producción legislativa en materias como el retorno. Desenfocan el problema, al plantear la inmigración como una amenaza que atenta contra la soberanía de la UE y sus Estados miembro. Proyectan en todos los movimientos migratorios la sombra de ilegalidad, cuando esta se debe más bien a la inadecuación de los mecanismos de canalización y ordenación de flujos migratorios.

Las políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular son también las más problemáticas desde la perspectiva de la garantía de los derechos fundamentales. No acaba de cuajar una racionalización y sujeción de las políticas de lucha contra la inmigración irregular dentro del territorio español a un sistema sólido de garantías de derechos. Es preciso reconocer que la reforma de la LOEX de 2009 proporciona un marco adecuado para dicha evolución positiva. Sin embargo, en casi cuatro años no se han desarrollado las disposiciones reglamentarias que regulen el sistema de garantías.

Este artículo no ha incidido en el discurso político, que en materias de control, oscila entre la tentación de criminalizar la inmigración (o de saludar el retorno) y el silencio: un silencio que trata de pasar de puntillas por una cuestión en la que no se perciben grandes diferencias ideológicas entre los partidos con mayor representación parlamentaria, pero en la que fácilmente se encienden las pasiones del electorado.

Este recorrido por las políticas entra en el concepto de integración que consagra la legislación y que tratan de desplegar los planes estratégicos de ciudadanía e integración. A lo largo del periodo se percibe la incidencia positiva del marco europeo de integración, sus principios básicos comunes. Incidencia positiva limitada y matizada. Hay elementos conceptuales que clarificar. Pero más, la crisis económica ha sido la ocasión para rebajar un marco de políticas de integración que colocaba a España en una muy buena posición comparada respecto de otros países del entorno (véase el MIPEX): como ha sucedido en la restricción del acceso a la asistencia sanitaria a las personas extranjeras que residen en España sin autorización administrativa. Crisis que ha servido también para dejar de desarrollar políticas que fomenten la convivencia cívica intercultural: sea soslayando la necesidad de aprender a dialogar entre personas y grupos con marcos culturales diversos, de proveer servicios de mediación; sea pensando las políticas de integración cultural sin cuidar la inclusión social, sin fomentar la cohesión social.







parte (III)



ACCIÓN COLECTIVA Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



En los últimos Informes Anuales los procesos de participación ciudadana han ido cobrando cada vez un lugar más protagonista. Su relevancia en la cotidianeidad de la sociedad española, europea e internacional es indiscutible. Esta es la razón por la que se dedica en este nuevo Informe una parte completa al análisis de los procesos de participación y acción colectiva.

Ya en el Informe anterior quedaba constatado -a través de un estudio realizado a expertos en la materia- que el ejercicio de ciudadanía activa, a través de la participación y la acción colectiva, se ha convertido en una clave fundamental en la regeneración del sistema democrático de la sociedad española en este momento sociohistórico.

Esta parte tercera se divide, a su vez, en dos apartados. En el primero de ellos se analiza el asociacionismo inmigrante como parte de los procesos de participación de la población inmigrada durante esta década. La segunda se centra en algunas plataformas de participación ciudadana del conjunto de la población, que han tenido una especial incidencia en la defensa de derechos de las personas inmigradas: en concreto, se detalla el trabajo desarrollado por Salvemos la Hospitalidad y ODUSALUD. Finalmente, a modo de conclusión, se analiza la relación entre los nuevos movimientos sociales y las posibilidades de democracia en el momento actual.

A - Procesos de participación de la población inmigrada en la Comunitat Valenciana.
Situación actual y perspectivas del asociacionismo inmigrante

¹⁰² Este apartado ha sido elaborado por Fernando Falomir, responsable del área de Asociacionismo Inmigrante y codesarrollo de la Fundación Ceimigra.

¹⁰³ Constitución Española. Capítulo II. Derechos y libertades. Sección 1.ª De los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Artículo 22.

Derecho de asociación: “22.1 Se reconoce el derecho de asociación”.

¹⁰⁴ Se entiende por participación ciudadana “la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, individual o colectivamente” (art. 4.1

Ley 11/2008 de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana).

¹⁰⁵ Por poner un ejemplo, en España, la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, vigente hasta febrero de 2000, solo reconocía el derecho de asociación a los extranjeros con permiso de estancia o residencia. La ley 4/2000 extendió este derecho a toda la

población extranjera. Pero la reforma de la ley 8/2000 de nuevo limitó en su artículo octavo este derecho a las personas inmigradas con permiso de residencia. En noviembre de 2007 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional, entre otros, el artículo octavo y obligó al Gobierno a reformar la ley y reconocer este y otros derechos fundamentales como el de reunión y sindicación. En la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se restituían de nuevo estos derechos, quedando el artículo 8º como sigue: “Art. 8 Libertad de asociación. Todos los extranjeros tienen el derecho de asociación en las mismas

condiciones que los españoles”.

Disponible online en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>

¹⁰⁶ En este artículo se han considerado como asociaciones de inmigrantes aquellas entidades formalmente inscritas en el Registro de Asociaciones (el Autonómico o el Nacional) con presencia en la Comunitat Valenciana y formadas mayoritariamente por personas extranjeras no comunitarias. Se incluyen en la muestra a las



PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL ASOCIACIONISMO INMIGRANTE¹⁰²

El derecho de asociación es un derecho fundamental que recoge la constitución española¹⁰³, al igual que la mayoría de constituciones de países democráticos del mundo. El asociacionismo es un espacio a través del cual la sociedad civil puede ejercer de manera colectiva y organizada una ciudadanía activa y participativa, interviniendo en los asuntos públicos que le son de interés¹⁰⁴. Por ello, el asociacionismo así entendido es considerado por muchos como un indicador más de las democracias participativas, donde los ciudadanos no son considerados únicamente como sujetos de políticas públicas diseñadas por los poderes públicos, sino también co-guionistas y actores principales de estas políticas.

En el campo de las migraciones el asociacionismo representa un espacio privilegiado desde donde las personas inmigrantes pueden -en primera persona- favorecer la integración de su colectivo, representar y defender sus intereses y contribuir al desarrollo de la sociedad de origen y acogida. Sin embargo, en la práctica dista mucho de ser así por diferentes razones. En primer lugar, porque para poder participar se han de dar las condiciones para ello. Unas veces es el marco legal, tanto en origen como en destino, el que limita cuando no impide esta forma de participación colectiva¹⁰⁵. Otras veces existe un marco legal y normativo que permite -e incluso hace suya- esta vía de participación, pero con frecuencia queda relegada en la práctica a una mera declaración de intenciones, o hace referencia a un nivel de participación muy pobre.

Sin duda, la situación de vulnerabilidad del propio colectivo y sus asociaciones explicaría también en buena medida la dificultad de estas entidades en alcanzar niveles más elevados de participación. La relativa juventud de las asociaciones de inmigrantes, la falta de conocimientos, la limitada representatividad entre el propio colectivo, la insuficiente sinergia con otras entidades y de trabajo en red, o simplemente la falta de interés o motivación por alcanzar niveles más altos de participación e incidencia explican también en ocasiones el hecho de que el asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana, en líneas generales, esté aún lejos de alcanzar el espacio que legítimamente le corresponde como representante del colectivo migrante, y de poder desarrollar plenamente su rol social y político en el espacio transnacional al que pertenece.

Bajo este planteamiento se analiza en este artículo la situación actual, las perspectivas y los retos del asociacionismo de personas inmigradas¹⁰⁶ en la Comunitat Valenciana. Concretamente, el apartado se divide en cuatro partes: 1) Una breve mirada a la trayectoria seguida por el asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana; 2) Características generales del asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana; 3) Análisis del capital social construido por las asociaciones de inmigrantes en la Comunitat Valenciana; y 4) Perspectivas y retos del asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana.

Este análisis se realiza a partir de la experiencia acumulada por la Fundación Ceimigra tras ocho años de trabajo en la promoción del asociacionismo inmigrante a través del asesoramiento, la formación, el apoyo logístico y la investigación⁵. No se trata de una investigación cuantitativa que profundice sobre la morfología del asociacionismo inmigrante en nuestra Comunitat, sino más bien de una mirada actualizada y propositiva del espacio que ocupa y el rol que desempeña el asociacionismo inmigrante de la Comunidad Valenciana entre su propio colectivo, la sociedad de acogida y sus lugares de origen.

1 UNA BREVE MIRADA A LA TRAYECTORIA SEGUIDA POR EL ASOCIACIONISMO INMIGRANTE EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Paralelamente con el fenómeno inmigratorio experimentado por la Comunitat Valenciana y España en las últimas dos décadas, el asociacionismo de personas inmigradas ha tenido un corto pero intenso recorrido.

Las primeras asociaciones de inmigrantes que son objeto de este artículo aparecen de manera significativa en la Comunitat Valenciana en la década de los ochenta y de los noventa del pasado siglo. Se trata de asociaciones formadas principalmente por personas que emigraron a España por estudios o por motivos políticos (Perú, Guinea Ecuatorial, Siria, Palestina, etc.),¹⁰⁷ aunque también encontramos las primeras asociaciones formadas por migrantes económicos procedentes del continente africano, principalmente de Marruecos y Senegal¹⁰⁹, y la creación de las primeras asociaciones árabes y centros culturales islámicos¹¹⁰. Es en la primera década del siglo XXI cuando el asociacionismo inmigrante experimenta un crecimiento exponencial en paralelo con el intenso y diverso fenómeno inmigratorio experimentado en estos años, protagonizado por personas que migran principalmente por motivos económicos de países de Latinoamérica, Europa del Este y África. Existe una evidente correlación entre la llegada e integración de los diferentes flujos migratorios en la Comunitat Valenciana y la creación de asociaciones de inmigrantes, que se hace más patente en esta década. Así por ejemplo la intensa inmigración ecuatoriana en la primera mitad de la década (2000-2005) tiene su reflejo en la creación de numerosas asociaciones de ecuatorianos en el siguiente quinquenio. Por el contrario, uno de los flujos inmigratorios más tardío en nuestra Comunitat, el boliviano, experimenta un mayor crecimiento asociativo a partir de 2010. Pero no solo la intensa inmigración explica el crecimiento del número de asociaciones. El contexto económico favorable y las políticas de fomento del asociacionismo por parte de la Generalitat Valenciana y de algunas entidades locales explican también este hecho. Para saber más acerca del recorrido seguido por el asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana desde sus orígenes se pueden consultar algunos estudios publicados que explican con mayor detalle esta trayectoria¹¹¹.

2 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ASOCIACIONISMO INMIGRANTE EN LA COMUNITAT VALENCIANA

A continuación se analizan las principales características del asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana, en concreto su dimensión, los criterios de afiliación, la implantación territorial y sus objetivos y actividades. Merece señalarse que resulta complejo realizar una radiografía del asociacionismo inmigrante en un contexto como el actual en el que la crisis está afectando duramente, entre otros, al tercer sector y cambiando las dinámicas migratorias y asociativas.

2.1 DIMENSIÓN ACTUAL DEL ASOCIACIONISMO INMIGRANTE EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Para poder analizar el asociacionismo inmigrante actual en la Comunitat Valenciana es imprescindible comenzar por identificar a las asociaciones formalmente inscritas en el Registro correspondiente, para después verificar que mantienen una actividad asociativa por mínima que esta sea. La propia identificación no resulta fácil, y con frecuencia no está bien planteada en los estudios e investigaciones publicados sobre la materia. Es por ello que a continuación se explica el proceso seguido en este estudio.

Para identificar a las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana formalmente inscritas hay que analizar los dos registros posibles donde una asociación puede inscribir su constitución: el Registro Nacional (donde encontramos a las asociaciones que en sus estatutos señalan como ámbito territorial de actuación dos o más comunidades autónomas y que tienen su sede principal en algún

asociaciones formadas por personas procedentes de países incorporados a la UE a partir de 2004 (Polonia, Lituania, Bulgaria, Rumania...), así como a los principales Centros Culturales Islámicos formalmente inscritos en el Registro de Asociaciones y que realizan actividades de forma regular más allá de las estrictamente relacionadas con el culto religioso. Se han excluido las asociaciones de carácter intercultural que no estén formadas mayoritariamente por personas extranjeras.

¹⁰⁷ En estos ocho años la Fundación CeiMigra ha atendido más de 600 consultas realizadas por 110 asociaciones de personas inmigrantes de la Comunitat Valenciana, impartido ocho cursos y organizado siete jornadas sobre gestión asociativa y codesarrollo. Más información en: <http://www.ceimigra.net/index.php/aso-ciacionismo-y-codesarrollo>

¹⁰⁸ Organización de técnicos y profesionales guineanos en España OTEPGE (Valencia, 1988), Comunidad Palestina (Valencia, 1988), Cultural Peruana Ollantay de Valencia (1993), Asociación de Estudiantes Ecuatoguineanos de Alicante (1997), Ari-Perú Valencia (1998), Asociación Socio Cultural Hispano Siria de la Comunidad Valenciana (1998), etc.

¹⁰⁹ Africanos en la Comunidad Valenciana (Valencia, 1988), Asociación Senegalesa en España (Alicante, 1992), Asociación de Inmigrantes Senegaleses AIS (Valencia, 1992), Asociación Democrática de inmigrantes Marroquíes ADIM (Valencia, 1993), Asociación Marroquí Al-Rifk (Valencia, 1993), etc.

¹¹⁰ Asociación Hispano Árabe de Cultura (Valencia, 1986), Comunidad Islámica de Alicante (1991), Centro Islámico de Valencia (1992), Centro Cultural Islámico en Valencia CCIV (1994), Centro Cultural Islámico de Castellón (1996), etc.

¹¹¹ Simó, C., Jabbaz, M., Torres, F., Giner, J. y Herzog, B. (2005).

A - Procesos de participación de la población inmigrada en la Comunitat Valenciana.
Situación actual y perspectivas del asociacionismo inmigrante

Asociacionismo y población
extranjera en la Comunidad

Valenciana. *Cuadernos Electrónicos
de Filosofía del Derecho*, 12, pp. 25-
27. Disponible online en:

<http://www.uv.es/cefd/12/simo.pdf>

Albert, M. y Gadea, E. (2009).

Reflexiones sobre las organizaciones
de inmigrantes en la Comunidad
Valenciana. *Arxius* 20, pp. 7-14.

Disponible online en:

<http://www.uv.es/~sociolog/arxius/ARXIU%2020/ALBERT%20GADEA.pdf>

Gómez, C. (2006). Inmigración y
asociacionismo: el caso de Alicante,

pp.15-25. Observatorio de la
inmigración en Alicante. Universidad
de Alicante. Disponible online en

<http://www.veu.ua.es/es/seualacant/docs/observatorio/oi.Inmigraci%C3%B3nAsociacionismo.pdf>

¹¹²Así por ejemplo en el Registro
Nacional encontramos buena parte de
las entidades que en este artículo
catalogamos como asociaciones de
inmigrantes inscritas con código de
actividad 7313- *Movimientos*

migratorios, pero también –aunque en
menor medida- bajo otros códigos
(7312- *Minorías y otros grupos*; 7314-

*Humanitarias con proyección en el
extranjero*; 0112-*Referidas a*

extranjeros), y en la misma categoría
que ONG pro-inmigrantes, ONGD y
asociaciones de comunitarios. En el

Registro Autonómico podemos
encontrar las asociaciones de
inmigrantes clasificadas bajo dos
códigos (*107-Inmigrantes y refugiados*

y *509-Residentes extranjeros*), con
algunas de ellas repetidas en ambos
grupos o inscritas también en el

Registro Nacional bajo un nombre
muy similar.

¹¹³Ver nota 9.

¹¹⁴Se han descontado en esta
columna las asociaciones inscritas en
el Registro Autonómico que aparecen
repetidas en los dos códigos (107 y
509) y las asociaciones que aparecen
inscritas en ambos registros con
nombres parecidos y que son la misma
asociación.

municipio de la Comunitat Valenciana) y el registro Autonómico Valenciano (donde encontramos las asociaciones cuyo ámbito territorial de actuación es la Comunitat Valenciana o alguna/s de sus provincia/s o municipio/s). Con frecuencia los estudios sobre asociacionismo inmigrante se limitan de forma errónea a analizar un único registro, ya sea el nacional (generalmente en estudios que abarcan todo el territorio español) o el autonómico (en estudios centrados en una comunidad autónoma o a nivel municipal). Por otra parte hay que conocer la forma en que cada registro clasifica y ordena las asociaciones inscritas para poder identificar de la mejor manera posible de entre la totalidad de entidades a las asociaciones de inmigrantes. Lamentablemente, ninguno de los dos registros clasifica las asociaciones atendiendo únicamente a la procedencia de sus miembros, de manera que podamos identificar rápida e inequívocamente a las asociaciones de inmigrantes, sino que se hace de una forma un tanto ambigua, atendiendo a la naturaleza de sus miembros o usuarios y, por otra parte, a lo que consideran que es la actividad principal de la entidad -de acuerdo a su nombre y los objetivos y actividades que reflejan en sus estatutos-. De esta forma podemos encontrar a las asociaciones de inmigrantes objeto de este artículo dentro de diferentes grupos (o con *códigos de actividad* diferentes tal y como catalogan los registros) y junto a otro tipo de entidades que realizan actividades similares (ONG pro-inmigrantes, ONGD, asociaciones de colectivos procedentes de la UE...) ¹¹² lo que en la práctica dificulta su identificación pues no siempre es evidente atendiendo al nombre de la misma.

A fecha de abril de 2013, la Fundación Ceimigra ha identificado, a partir de los datos facilitados por el Registro Nacional y el Registro Autonómico Valenciano, 473 asociaciones de inmigrantes ¹¹³ en la Comunitat Valenciana formalmente inscritas en el registro correspondiente, la mitad de ellas en la provincia de Valencia, seguidas de Alicante (30%) y Castellón (19%). Aproximadamente, tres de cada cuatro asociaciones de inmigrantes optaron por inscribir su constitución en el Registro Autonómico Valenciano.

Tabla 23. Tipo de registro en el que han inscrito su constitución las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana

Registro	Provincia			Total	en %
	Alicante	Castellón	Valencia		
Nacional	40	15	78	133	28
Autonómico	101	76	163	340	72
Total	141	91	241	473	100
en %	30	19	51	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Registro Nacional y el Registro Autonómico Valenciano en abril de 2013.

Los códigos de actividad bajo los que se encuentran registradas las asociaciones en cada registro son los siguientes:

Tabla 24. Códigos de actividad bajo los que se encuentran registradas las asociaciones

Provincia	nº de asociaciones inscritas en el Registro Nacional con sede principal en la Comunidad Valenciana				Total
	7313 - movimientos migratorios	0112 - referidas a extranjeros	7314 - humanitarias con proyección en el extranjero	7312- minorías y otros grupos	
Alicante	28	9	2	1	40
Castellón	12	1	1	1	15
Valencia	66	3	8	2	78
Total:	106	12	11	4	133

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por los registros en abril de 2013.

Pero, sin duda la mayor dificultad, sobre todo en estos momentos, es determinar con fiabilidad el número de asociaciones de inmigrantes inscritas que siguen activas en la actualidad en la Comunitat Valenciana. La dificultad se debe, por una parte, al hecho de que la asociación va a figurar en el registro donde está inscrita, independientemente de que tenga o no actividad alguna, hasta que esta comunique por escrito al registro la decisión de disolverse adoptada por su asamblea de socios. Y no es frecuente que las asociaciones comuniquen este hecho al registro. Por otra parte, no resulta fácil conocer las señas de contacto de las asociaciones para poder dirigirse directamente a ellas y verificar su actividad¹¹⁵.

Se estima¹¹⁶ la existencia y actividad -por mínima que esta sea, como reunirse periódicamente- de alrededor de 280 asociaciones de inmigrantes en la Comunitat Valenciana a fecha de octubre de 2013, aproximadamente un 60% del total que figuran inscritas a fecha de abril de 2013 en los Registros autonómico y nacional. La distribución por áreas geográficas de procedencia de estas asociaciones es aproximadamente la siguiente:

Tabla 25. Porcentaje de asociaciones procedentes de una determinada área geográfica¹¹⁷

América Latina	África Subsahariana	Paises de la UE incorporados a partir de 2004, otros países de Europa del Este y Rusia.	Magreb*	Oriente Próximo y Asia	Genéricas
46	17	16	12	4	5

Fuente: Elaboración propia CeiMigra.

2.2 CRITERIOS DE AFILIACIÓN

Los principales criterios de afiliación o cohesión entre el asociacionismo inmigrante que se observan desde CeiMigra son, en líneas generales y como se apunta en otros estudios, la procedencia geográfica¹¹⁸, el origen étnico¹¹⁹ (sobre todo algunas etnias del África Occidental y pueblos indígenas del Ecuador) y la religión¹²⁰, combinados generalmente con el lugar de residencia. En menor medida se observan otros criterios de afiliación complementarios a los anteriores, como por ejemplo, el género¹²¹, la actividad de la asociación o de sus miembros¹²² o, simplemente, la condición de inmigrante o ciudadano del mundo. En los últimos años se observa cómo la procedencia geográfica relacionada con un país determinado pierde peso como criterio real de afiliación, tanto en las nuevas asociaciones donde se aprecian cada vez más asociaciones de tipo intercultural, como en las ya creadas. Aunque muchas de estas tienden a mantener el nombre original, se observa un creciente mestizaje sobretodo con personas inmigrantes procedentes de otros países de un mismo continente o área geográfica y -en

nº asociaciones inscritas en el Registro de la Com. Valenciana

107-inmigrantes y refugiados ¹¹⁴	509-residentes extranjeros	Total
51	50	101
19	57	76
55	108	163
125	215	340

¹¹⁵ Los registros no facilitan teléfono o e-mail de contacto, solo la dirección postal que con frecuencia cambia y cuyo hecho no siempre se comunica al registro. No existe por tanto una base de datos oficial y actualizada donde puedan consultarse las señas de contacto de las asociaciones. En internet (web de ayuntamientos, consulados, etc.) pueden consultarse algunas bases de datos, aunque no suelen actualizarse con frecuencia. La Fundación CeiMigra actualiza anualmente una base de datos de asociaciones de inmigrantes en la Comunitat Valenciana, con el nombre, la dirección postal, el e-mail oficial de la asociación -en caso de que tenga- y la página web o blog. Estos datos pueden solicitarse por e-mail a la Fundación o consultarse en la web del Observatorio Valenciano de la Inmigración OVIM <http://www.observatorioinmigracion.va.es/>

¹¹⁶ Estimación realizada por la Fundación CeiMigra a partir de la relación que se mantiene regularmente con estas entidades (principalmente de la provincia de Valencia, y en menor medida, de Alicante y Castellón) así como del seguimiento que se realiza de ellas a través de otras fuentes (página web o blog de la asociación, redes sociales, medios de comunicación, referencias de otras asociaciones de inmigrantes y entidades, consulados, estudios recientes, etc.).

¹¹⁷ Para simplificar, se han contabilizado a los Centros Culturales Islámicos en esta área geográfica.

¹¹⁸ Principalmente la nacionalidad (argelinos, senegaleses, rumanos, colombianos, argentinos, etc.), y en menor medida la región concreta de procedencia dentro de un país determinado (Valle del Cauca en Colombia, Esmeraldas en Ecuador, o Anambra, Enugu y Delta State en Nigeria), la localidad de origen (Florida en Colombia, Catamayo en Ecuador, Tendirra en Marruecos o Touba en Senegal) y el continente o área geográfica del mundo

**A - Procesos de participación de la población inmigrada en la Comunitat Valenciana.
Situación actual y perspectivas del asociacionismo inmigrante**

(Latinoamérica, Sudamérica, África, Magreb o países del Este).
¹¹⁹ Bubis (Guinea Ecuatorial), Yoruba, Igbo y Edo (Nigeria), Mandingas (Guinea Conakry), o los pueblos indígenas Otavalo y Saraguro del Ecuador.

¹²⁰ Principalmente de religión musulmana, y en mucha menor medida y de forma no explícita encontramos la religión como criterio de cohesión en otras asociaciones como las rumanas (iglesias ortodoxa y evangélica) o nigerianas.

¹²¹ Mujeres Africanas de Paterna y la Comunidad Valenciana, Mujeres Inmigrantes de Castellón AMUINCA, Por tí Mujer, etc.

¹²² Asoc. Boliviana Cultural Folklórica "Morenada los Intocables", Asoc. Universitarios y Titulados Marroquíes en España (AUTME), Estudiantes y profesionales de Centroamérica y el Caribe (UNEPCA), Comerciantes Chinos de la Com. Valenciana, etc.

menor medida- de autóctonos. Este fenómeno se aprecia más en asociaciones de países de Latinoamérica y África Subsahariana, excepto en aquellas donde el ámbito geográfico está íntimamente ligado al de una determinada identidad cultural.

2.3 ÁMBITO TERRITORIAL DE ACTUACIÓN Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

CeiMigra estima que, alrededor del 90% de las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana actualmente activas, tiene un ámbito territorial real de actuación local o comarcal. Este hecho entra en contradicción con el dato del 28% de las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana que están inscritas en el Registro Nacional en lugar de en el Registro Autonómico Valenciano (al haber indicado en sus estatutos tener como ámbito territorial de actuación el territorio español). Esto llevaría a pensar que la mayoría de estas asociaciones no han podido ampliar su ámbito territorial de actuación a otras comunidades autónomas a fecha de hoy, tal y como parece hubiera sido su voluntad al constituirse. Sin embargo, la experiencia muestra que la inscripción en el Registro nacional en lugar del autonómico obedeció más al desconocimiento por parte de las asociaciones de la naturaleza de estos registros y del modo correcto de proceder para su inscripción, que a una voluntad real de sus socios fundadores de trabajar en un ámbito territorial más allá del de la Comunitat Valenciana.

La distribución geográfica de las -alrededor de- 280 asociaciones de inmigrantes activas es similar a la de las asociaciones inscritas en los registros, comentada anteriormente: 51% en la provincia de Valencia, 32% en la provincia de Alicante y un 17 % en la provincia de Castellón. En la provincia de Alicante se estiman 90 asociaciones de inmigrantes activas ubicadas en 21 municipios de la provincia, la mayoría en las ciudades de Alicante (40%) y Elche (23%). En la provincia de Valencia se estiman 142 asociaciones de inmigrantes activas en 30 municipios, principalmente en la ciudad de Valencia (64%), los municipios de su área metropolitana (20%) como Paterna, Mislata o Torrent y grandes municipios como Gandía (8%). En la provincia de Castellón se estiman 48 asociaciones de inmigrantes activas localizadas en 14 municipios, principalmente en la ciudad de Castellón (60%).

2.4 OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

La heterogeneidad del asociacionismo inmigrante se manifiesta en la diversidad de sus objetivos y de las actividades que realizan para alcanzarlos.

En primer lugar hay que señalar que, aunque los propios estatutos de las asociaciones de inmigrantes y las investigaciones de que han venido siendo objeto tienden a reflejar un amplio abanico de objetivos y actividades, la realidad es que -en líneas generales- la escasez de capacidades y recursos ha venido limitando bastante su actividad y el alcance de sus objetivos. La constatación de que los objetivos y actividades formulados en los estatutos sobrepasan las capacidades ordinarias de las asociaciones, no tendría que llevar a subestimar la importante labor que realizan.

Por otra parte, hay que tener presente que los objetivos de una asociación y las actividades que realizan cambian y evolucionan adaptándose a las necesidades e intereses de sus miembros y al contexto económico y político en el que se desenvuelven. Es evidente que las necesidades y los intereses de las personas inmigrantes cambian a medida que pasa el tiempo, tanto si avanza su proceso de integración y se consolida su proyecto migratorio, como si dicho proyecto se ve inmerso en un proceso de regresión y de modificación de los planes inicialmente trazados. En ocasiones es el contexto político o económico el que tiene un mayor peso a la hora de identificar prioridades y definir estrategias dentro del asociacionismo. Así, por ejemplo, la incorporación progresiva a la Unión Europea de países como Polonia, Bulgaria y Rumanía ha facilitado mucho la integración de sus nacionales; y es por eso que en la actualidad sus asociaciones tienen como objetivo principal preservar su cultura de origen, principalmente la lengua, la danza, sus fiestas y las tradiciones. Otras veces, y como ocurre en el conjunto del tercer sector, las políticas públicas juegan un papel importante a la hora de impulsar determinados objetivos y estrategias de intervención entre el asociacionismo inmigrante, en la medida que las entidades se alinean con estas políticas. Tal es el caso, por ejemplo, de las asociaciones de

inmigrantes que entraron a participar del programa de *Comprensión de la sociedad valenciana* (Escuelas de Acogida), o que han recibido financiación de las convocatorias de ayudas a proyectos de integración o de codesarrollo de la Generalitat y que son objeto de análisis en el siguiente apartado. Pero las políticas también han tenido, aunque en menor medida, tal y como se apunta más adelante, un efecto de reacción y oposición entre el asociacionismo inmigrante cuando entienden que atentan contra sus derechos e intereses, como por ejemplo, la última reforma de la ley de extranjería y su reglamento, la reforma sanitaria RDL 16/2002, el funcionamiento de los CIEs, la atención consular o las políticas de los países de origen en relación a sus emigrantes.

El contexto de crisis económica actual está influyendo enormemente en el asociacionismo inmigrante, como en el resto del tercer sector y en la sociedad en general. Por una parte, la menor disponibilidad de recursos económicos por parte de las asociaciones (tanto de recursos propios -como son las cuotas de sus socios- como de los recursos externos que proceden de ayudas públicas y privadas) se está traduciendo en un descenso alarmante de su actividad asociativa, cuando no en su desaparición. Por otra parte, la crisis ha provocado la aparición de necesidades nuevas o casi olvidadas, directamente relacionadas con la cobertura de necesidades básicas como la alimentación, lo que ha llevado a diversas asociaciones de inmigrantes a responder a ella, realizando reparto de alimentos¹²³. El creciente interés de las personas inmigradas por el retorno o la re-migración ha despertado entre el asociacionismo inmigrante un mayor interés por conocer y participar de las políticas y programas de retorno impulsados por los países de acogida, organismos internacionales como la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y algunos países de origen, principalmente entre el asociacionismo latinoamericano.

A continuación se analizan los principales objetivos que persiguen las asociaciones de inmigrantes en la Comunitat Valenciana y las actividades que realizan para intentar alcanzarlos¹²⁴. En líneas generales, los principales objetivos de las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana son: reunir y representar al colectivo inmigrante, facilitar su integración social y –en menor medida- laboral, preservar la identidad de origen –por lo general bajo una perspectiva intercultural- y, en menor medida, contribuir al desarrollo de los lugares de procedencia.

Las actividades que en mayor medida realizan para alcanzar estos objetivos son las siguientes:

- Celebrar encuentros y organizar actividades culturales, deportivas y recreativas.
- Celebración de actividades relacionadas con la práctica religiosa.
- Distribución de ayuda de primera necesidad (alimentos, ropa y pequeñas ayudas de bolsillo).
- Organización de cursos que faciliten la integración social y laboral del colectivo (idiomas, ofimática, habilidades sociales, etc.).
- Informar, asesorar y mediar en temas de extranjería y en el acceso a los servicios sociales básicos.
- Organizar y participar en actividades de sensibilización que promuevan la convivencia intercultural.
- Participar y representar al colectivo en encuentros, jornadas, foros, coordinadoras y otros espacios de diálogo y participación promovidos por instituciones públicas y privadas.
- La defensa y reivindicación de los derechos de las personas inmigrantes.
- La ejecución de pequeñas iniciativas de codesarrollo con sus países de origen, principalmente relacionadas con la construcción de infraestructuras básicas, la puesta en marcha de actividades productivas y el envío de ayuda humanitaria.

En el siguiente apartado se complementa este análisis de los objetivos y las actividades que realizan las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana a través del análisis del capital social construido por estas entidades.

¹²³ Principalmente adhiriéndose como entidad benéfica autorizada al “Plan de ayuda alimentaria a las personas más necesitadas de la Unión Europea” que coordina en España el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y que gestionan los Bancos de Alimentos y Cruz Roja Española (más información en www.fega.es), pero también solicitando alimentos directamente a empresas agroalimentarias, mercados, cadenas de distribución y particulares.

¹²⁴ Otros artículos analizan en detalle y de forma vinculada los principales objetivos de las asociaciones de inmigrantes en la Comunidad Valenciana y las actividades que realizan para alcanzarlos, como Masanet E., Santacreu F. y Francés F. (2007). Espacios de participación social formal de la población inmigrante: la asociatividad y sus repercusiones en el capital social de la Comunidad Valenciana, pp. 7-9. Disponible online en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/3079>

3 ANÁLISIS DEL CAPITAL SOCIAL CONSTRUIDO POR LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Retomando el planteamiento inicial del artículo y el enfoque de participación social y política bajo el que se pretende analizar el asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana, en este apartado se van a analizar los capitales sociales de vínculo, puente y acceso construido por las asociaciones de inmigrantes.

3.1 EL CAPITAL SOCIAL DE VÍNCULO

Este capital hace referencia al conjunto de relaciones que se construyen entre la asociación y el colectivo al que representa. Por su naturaleza, este capital social legitima la propia existencia de la asociación y su representatividad ante terceros. La dimensión y la naturaleza del capital social de vínculo que se crea entre las asociaciones de inmigrantes y su colectivo responde en buena medida a los fines que persigue la asociación y las actividades que realiza para alcanzarlos, la propia visión que de la entidad tengan sus dirigentes asociativos y las personas inmigrantes, y del contexto socio-económico y político en el que interactúan estas asociaciones.

Los lazos de relación que vinculan a las personas inmigradas con sus asociaciones y sobre los que se construye este capital social de vínculo son diversos y dinámicos. Por una parte las personas inmigrantes se acercan a sus asociaciones por la necesidad de encontrarse y dialogar entre iguales, de compartir con personas de una misma etnia o procedencia geográfica, o de cultivar una misma lengua, tradición o creencia. Esta necesidad, más importante en los primeros momentos del proceso migratorio, es difícilmente satisfecha por las instituciones y entidades autóctonas y justifica, junto al hecho de poder defender intereses específicos y representar en primera persona al colectivo ante la sociedad de acogida y de origen, el nacimiento y la existencia de estas entidades. Este tipo de vínculo contribuye a construir una sólida identidad en la asociación, a cultivar entre sus miembros el sentimiento de pertenencia y a fidelizar a sus miembros a la misma. Las asociaciones con un marcado componente étnico, o aquellas cuyos miembros proceden de países con culturas muy diferentes a la de destino son las que construyen en mayor medida este tipo de capital de vínculo. Es el caso, por ejemplo, de las asociaciones formadas por personas procedentes del África Subsahariana, donde las migraciones responden en mayor medida a patrones comunitarios y no tanto a dinámicas individuales o familiares.

Las personas inmigradas también se acercan a sus asociaciones buscando satisfacer necesidades básicas (dinero, comida, alojamiento,...), asesoramiento en extranjería, orientación sobre como acceder a los servicios básicos (salud, educación,...), formación o un empleo. Este tipo de vínculo o relación no es incompatible con el mencionado en primer lugar. Es más, entre una parte del asociacionismo inmigrante ambas funciones van unidas, pues el valor de la solidaridad dentro del grupo está íntimamente ligado a la cultura o religión de origen. Es por eso que no pocas asociaciones de inmigrantes cultivan ambos tipos de capital social de vinculación, aunque con diferente intensidad.

Con frecuencia, la labor de apoyo y prestación de servicios al colectivo que realizan las asociaciones de inmigrantes responde más al modelo de ONG pro-inmigrante asistencial semi-profesionalizada, donde la persona inmigrada es una usuaria o beneficiaria de la asociación y no una socia que se identifica con los fines de la entidad y participa activamente de su sostenimiento y la toma de decisiones. En estos casos, y como ocurre con la mayoría de entidades pro-inmigrantes, este vínculo se mantiene únicamente mientras la persona inmigrada tenga una necesidad y la asociación preste el servicio que requiere. Este frágil capital social de vinculación se explica bien por la visión instrumentalista de la asociación por parte de la persona inmigrada a la que no le interesa otra forma de vinculación, ya sea por la falta de promoción de otras formas de vinculación de parte de los dirigentes, o por determinados modelos de liderazgo.

En la Comunitat Valenciana predomina, en líneas generales, este limitado y frágil capital social de vinculación entre las personas inmigradas y sus asociaciones. Esto se debe, además de por las razones

apuntadas anteriormente y la propia vulnerabilidad del colectivo que, sin lugar a dudas, limita otras formas de vinculación, a una política por parte de las administraciones públicas que, si bien en líneas generales, ha contemplado la promoción del asociacionismo inmigrante, lo ha hecho en ocasiones sin atender a sus propias especificidades y sin prestar la debida atención al tipo de capital de vinculación ni al modelo de asociacionismo que se estaba impulsando.

Este tipo de asociaciones de inmigrantes, al igual que una parte importante del resto del tercer sector, es el que más se ha visto afectado por una crisis económica que le ha llevado a reducir a mínimos su actividad, cuando no a desaparecer. Se trata, sobre todo, de asociaciones de inmigrantes creadas por un número muy reducido de personas, sin apenas más socios que sus dirigentes, con objetivos básicamente asistenciales y cuyo crecimiento y actividad se ha sustentado sobre todo en el acceso a unos recursos públicos y privados que se han visto mermados enormemente en los últimos tres años.

Pero la crisis económica también ha modificado los lazos de relación de las asociaciones de inmigrantes con su propio colectivo. Por una parte, ha habido que adaptar y priorizar, cuando ha sido posible, los servicios que prestan estas entidades a la realidad actual de sus socios y usuarios, cubriendo necesidades nuevas o casi olvidadas como por ejemplo la alimentación o la orientación y el apoyo al retorno. También la crisis ha obligado a muchas de las asociaciones de inmigrantes que se mantienen activas a cobrar por primera vez o a incrementar el coste de los servicios que ofrecen, y a interesarse más por el voluntariado. Se observa, de igual modo, cómo la crisis -en ocasiones- ha tenido un impacto positivo al despertar o acrecentar el sentimiento de corresponsabilidad y de solidaridad al interior de las asociaciones y no solo con su colectivo, algo que merece ser destacado. Por último, señalar que la crisis también ha acelerado el proceso de mestizaje que se veía observando previamente entre una parte del asociacionismo inmigrante, tanto a nivel de socios y dirigentes, como sobretodo de usuarios, entre los que hay cada vez mayor diversidad de procedencias, incluyendo a personas autóctonas. Como se verá a continuación, la crisis ha tenido también un impacto positivo en las otras dos formas de capital social de las asociaciones de inmigrantes: el capital social puente y el capital social de acceso.

3.2 EL CAPITAL SOCIAL PUENTE

El capital social puente hace referencia a las relaciones que las asociaciones de inmigrantes construyen con otras entidades (otras asociaciones de inmigrantes, ONG pro-inmigrantes, sindicatos, asociaciones de vecinos, AMPAS, medios de comunicación, organizaciones en origen, etc.) con objeto de ser más eficaces y eficientes en la consecución de sus fines, mejorar la visibilidad y representatividad del colectivo inmigrante, y contribuir por extensión al desarrollo de la comunidad transnacional a la que pertenecen.

La construcción de este capital social puente depende, por una parte, del interés y conocimiento de las propias asociaciones de inmigrantes y -de manera especial- de sus dirigentes acerca de cómo crear y cultivar este tipo de capital, de la disposición del resto de entidades por trabajar conjuntamente con las asociaciones de inmigrantes, y de la existencia de un marco político que favorezca o promueva estas relaciones. A continuación se analiza brevemente el tipo de relación que mantienen las asociaciones de inmigrantes con los diferentes tipos de entidades.

Todas las asociaciones de inmigrantes manifiestan tener relación con otras entidades formadas por personas inmigradas. En general suele haber más relación entre asociaciones que comparten una misma nacionalidad o procedencia geográfica (por ejemplo, entre asociaciones latinoamericanas o subsaharianas), o que son afines culturalmente. Lógicamente, también existe más afinidad entre asociaciones que persiguen los mismos fines y realizan actividades similares, o con una visión compartida del asociacionismo y de las políticas y procesos de integración. Se encuentran diferentes niveles o grados de relación: desde el simple intercambio de información o la formal invitación entre asociaciones a las actividades que organizan unos y otros¹²⁵; pasando por la derivación de usuarios o la organización conjunta y puntual de actividades¹²⁶; hasta llegar a la prestación conjunta de determinados servicios o a la creación de alianzas institucionales o plataformas formales o informales a través de las cuales trabajar de forma regular en red y mejorar su visibilidad y poder de interlocución¹²⁷.

¹²⁵ Celebración del día nacional, fiesta del Ramadán, actividades culturales, etc.

¹²⁶ Como, por ejemplo, la celebración del día nacional o el día de la Hispanidad entre el asociacionismo latinoamericano, actividades deportivas, cursos de formación, etc.

¹²⁷ Ha habido diversas iniciativas entre el asociacionismo inmigrante de la Comunitat Valenciana por crear plataformas o federaciones que agrupen y representen a las asociaciones de una misma nacionalidad o que residan en un determinado municipio. En ocasiones, estas organizaciones de segundo grado han sido promovidas por las propias asociaciones, y otras veces por la Administración local, la autonómica y -en menor medida- el país de origen. La mayoría de estas iniciativas no llegaron a cuajar o tuvieron muy corto recorrido. Así, por ejemplo, por países de procedencia, se crearon dos federaciones de ecuatorianos en 2007 (la *Federación 10 de agosto de ecuatorianos en la Comunidad Valenciana* y la *Federación 9 de octubre*) que no tuvieron apenas recorrido y no llegaron si quiera a inscribirse en el registro. Otras se han mantenido con mayor o menor actividad. Es el caso de la *Asociación de Nigerianos en la Comunidad Valenciana* creada en 2007 a modo de federación por iniciativa propia y que integra a 6 asociaciones de nigerianos de la provincia de Valencia. O la *Federación de asociaciones de colombianos en España (FEDASCOE)*, constituida en Valencia e inscrita en el registro nacional de asociaciones en 2009, al igual que la *Federación de Asociaciones de Colombianos en la Comunidad Valenciana (FEDASCO-CV)* formada por buena parte de las ocho entidades colombianas de la Comunitat Valenciana miembros de la FEDASCOE. Más recientemente, en junio de 2013, se inscribió en el Registro Nacional la *Federación de asociaciones bolivianas para el codesarrollo y la cooperación*

A - Procesos de participación de la población inmigrada en la Comunitat Valenciana.
Situación actual y perspectivas del asociacionismo inmigrante

internacional (FEBOLCCI), constituida en la ciudad de Valencia y que agrupa a siete asociaciones de bolivianos. También algunas asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana pertenecen a federaciones de ámbito nacional promovidas desde otros lugares de España. Es el caso, por ejemplo, de la *Federación de asociaciones de rumanos en España (FEDROM)*, creada en 2004 y a la que pertenecen tres asociaciones de rumanos de la Comunitat Valenciana; la *Federación nacional de asociaciones de ecuatorianos en España (FENADEE)*, creada en 2005 y con seis asociaciones de la Comunitat Valenciana inscritas; la *Federation of Nigerian Communities in Spain* creada en 2007, a la que pertenecen la mayoría de asociaciones nigerianas de la Comunitat Valenciana; la *Federación de las asociaciones y organizaciones sociales senegalesas en España (FASOSE)*, creada en 2010 y a la que pertenece una asociación; o la *Federación de asociaciones de angoleños en el Reino de España – Palanca Negra* creada en 2011 y a la que pertenece la Asociación de angoleños de Valencia. A nivel local y provincial encontramos también algunas plataformas y federaciones formadas por asociaciones de inmigrantes en las principales ciudades de la Comunitat Valenciana, como por ejemplo: Valencia (en 2001 se creó la *Coordinadora de Asociaciones de Inmigrante* que acabó integrándose en el *Foro Alternativo de la Inmigración*), Alicante (*Federación Casa Cultural latinoamericana de Alicante* que integran 9 asociaciones), o Castellón (*Federación Española de Asociaciones de Inmigrantes de Castellón* que en el momento de su creación integraban 24 asociaciones de la provincia de Castellón).

²⁶ Por poner solo algunos ejemplos: la Mesa de Entidades de Solidaridad con los Inmigrantes de Valencia, el Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunitat Valenciana o la Plataforma por el Cierre de los CIEs.

Esta última es, sin lugar a dudas, la que genera un capital social puente de mayor calado. En la Comunitat Valenciana han prevalecido, en líneas generales, el primer y segundo nivel de relación entre asociaciones de inmigrantes, y a un nivel local. Las razones son diversas y complejas. Una insuficiente cultura del trabajo en red, determinados modelos de liderazgos asociativos; la falta de afinidad institucional entre entidades, políticas de coaptación que por momentos han podido dividir al movimiento asociativo inmigrante, o un clima competitivo por captar recursos y usuarios explican en buena medida el limitado capital social puente construido, en líneas generales, entre las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana, y entre estas y las del resto del territorio español. Observamos sin embargo, cómo la crisis actual está teniendo un efecto positivo en relación a la construcción de capital social puente entre asociaciones de inmigrantes, pues al igual que ocurre con el conjunto del tercer sector, ahora más que nunca se interioriza la necesidad de aunar esfuerzos y trabajar en red.

Al analizar la relación de las asociaciones de inmigrantes con las entidades sociales de apoyo al inmigrante (ONG pro-inmigrantes) observamos que, si bien la mayoría de ellas mantienen algún tipo de relación con estas, esta relación dista bastante de generar, en líneas generales, un capital social de vínculo importante. Por una parte, el círculo de relaciones suele reducirse a un pequeño número de este tipo de entidades, por lo general de mediano y gran tamaño, y esta relación suele limitarse a la derivación de personas inmigrantes a los servicios que prestan estas entidades sociales. El interés de las ONG pro-inmigrantes por conocer e interactuar más allá con las asociaciones de inmigrantes y viceversa es, por lo general, reducido. Las entidades pro-inmigrantes tienden a ver con frecuencia a las asociaciones de inmigrantes más como un grupo de usuarios o beneficiarios de sus servicios y actividades, que como entidades sociales con las que entablar una potencial relación institucional de interés pese a estar formadas por el mismo colectivo para el que trabajan. Por otra parte, algunas asociaciones de inmigrantes siguen viendo a las ONG pro-inmigrantes como entidades que usurpan la voz y representatividad del colectivo, y que captan buena parte de los recursos públicos destinados a la integración, dado que entienden que dicha gestión les correspondería a ellos en mayor medida. Determinados discursos y prácticas clientelistas de coaptación política han contribuido en ocasiones a distanciar aun más a ambos grupos de entidades. Este recelo mutuo y la pobre interacción tienen un claro reflejo en la escasa participación institucional de las asociaciones de inmigrantes en una parte importante de las plataformas y federaciones de organizaciones sociales existentes en la Comunitat Valenciana, tanto en las específicas de inmigración¹²⁸ como en las de otros ámbitos o las de carácter más generalista¹²⁹ relacionadas con los fines de una parte de las asociaciones de inmigrantes.

Es a nivel local, con organizaciones sociales de menor tamaño y no dirigidas exclusivamente al colectivo inmigrante (asociaciones de vecinos, AMPAS, pequeñas ONGs) con las que las asociaciones de inmigrantes tienden a sentirse más cómodas e interactúan en mayor medida al entablarse, en líneas generales, relaciones entre iguales. Aunque –lógicamente– va a depender de la propia voluntad e interés de las diferentes entidades el hecho de que se genere mayor o menor capital de vínculo. Las dinámicas y políticas locales de participación y trabajo en red explican también las notables diferencias que encontramos en la producción de este tipo de capital social entre unos municipios y otros de la Comunitat Valenciana¹³⁰.

En relación con los lugares de origen, son muy pocas las asociaciones de inmigrantes que han creado vínculos transnacionales significativos con instituciones de sus propios países. Entre las que sí han creado algún tipo de vínculo, se encuentran, por una parte, las asociaciones de inmigrantes que han realizado iniciativas de cooperación con sus países de origen; aunque en la mayoría de los casos esta relación ha respondido más a una colaboración puntual en el marco de un proyecto realizado gracias a la financiación pública que al fruto de una planificación estratégica diseñada en el marco del espacio transnacional que generan las migraciones y con vocación de continuidad. Cuando este vínculo ha respondido más al modelo tradicional de cooperación entre una ONG del norte y la contraparte ejecutora del sur, sin mayor vínculo transnacional, el capital social de vínculo generado se diluye al finalizar el proyecto. Sin embargo, algunas pocas asociaciones sí han sabido aprovechar la oportunidad de financiación que supuso los años de generosos presupuestos destinados a la cooperación y al codesarrollo para fortalecerse y crear redes transnacionales sostenibles y respondiendo, de este modo, a un modelo de codesarrollo bien entendido. Hay que mencionar también el trabajo destacado y, por

lo general, no visibilizado de algunas asociaciones de inmigrantes, muchas de ellas de pequeño tamaño y que, pese a no haber accedido a recursos públicos, han ido tejiendo poco a poco redes y alianzas locales y transnacionales que empiezan a dar sus primeros frutos.

Por último, cabe señalar que un número muy reducido de asociaciones de inmigrantes se ha constituido e inscrito formalmente en el país de origen. Por lo general, se trata de asociaciones de inmigrantes de ámbito nacional¹³¹ con amplio recorrido, que cuentan con recursos del Estado español y la Unión Europea para la ejecución de programas relacionados con la gestión de la migración (en los últimos años centrados principalmente en el retorno de inmigrantes) y el vínculo entre migración y desarrollo.

3.3 EL CAPITAL SOCIAL DE ACCESO

Este capital hace referencia a la participación de las asociaciones de inmigrantes en el diseño y la ejecución de las políticas de las diferentes Administraciones de origen y acogida, y de otras instancias de poder. Hace hincapié en el rol social y político de las asociaciones y representa el nivel más alto de participación de la sociedad civil organizada que aspira a poder participar de una manera más directa en la toma de decisiones acerca de los asuntos públicos que le son de interés.

El asociacionismo inmigrante de la Comunitat Valenciana ha generado, en líneas generales, un limitado capital social de acceso, sobre todo en relación a la incidencia en la toma de decisiones. Son variadas las razones que explicarían este hecho. Por una parte, factores internos como: la falta de conocimientos y habilidades, la propia juventud o el desinterés de las asociaciones de inmigrantes por representar este rol político. También el reducido capital social puente generado entre las asociaciones de inmigrantes y entre estas y el resto de entidades limita, sin duda, el acceso a niveles más elevados de participación e incidencia en las políticas públicas. Pero, en mayor medida, responde al hecho de que España y los países de origen distan mucho de tener una avanzada cultura política de la participación. Los espacios reglados de participación política promovidos por las Administraciones son, cuando existen y en el mejor de los casos, órganos de diálogo y consulta, pero sin poder de decisión real (en la medida que sus decisiones no son vinculantes). En ocasiones, hasta el propio reglamento que regula la composición y el funcionamiento de estos espacios no responde al objeto que dice perseguir. A nivel local encontramos diferencias entre unos municipios y otros de la Comunitat Valenciana en relación a la existencia -o no- de estos espacios reglados de participación, su verdadera utilidad y la participación -o no- de las asociaciones de inmigrantes en ellos. A nivel autonómico existe el *Foro Valenciano de la Inmigración*¹³², que lleva años sin reunirse y que desde su creación en 2002 ha sido criticado por una parte del asociacionismo inmigrante por la forma en que se ha venido procediendo para el nombramiento de sus representantes en el mismo. A nivel estatal existe el *Foro para la integración social de los inmigrantes*¹³³, actualmente dependiente de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en cuya composición están presentes diez organizaciones de inmigrantes de ámbito nacional, seis de ellas con delegación en la Comunitat Valenciana.

Cuando los cauces reglados oficiales de participación no existen, aparecen solo sobre el papel, o simplemente, no se adecúan al objeto que se persigue, algunas asociaciones de inmigrantes toman la iniciativa e intentan una interlocución directa, elaboran sus propias propuestas, y organizan o participan en actividades de carácter reivindicativo y de denuncia, como las concentraciones y manifestaciones, y en algunos casos llegan a la vía judicial. Sin embargo, son muy pocas las asociaciones de inmigrantes que se plantean estas medidas. Pese a que, en su discurso, la mayoría manifiesta defender los derechos de las personas inmigradas, la propuesta política y la reivindicación de derechos no entra dentro de las estrategias de actuación¹³⁴ de una parte importante del asociacionismo inmigrante.

A un nivel más operativo que político, hay que destacar el grado de interlocución de algunas asociaciones de inmigrantes con las Oficinas de Extranjería de Castellón, Valencia y Alicante, directamente o a través de plataformas propias como la del Foro Alternativo de la Inmigración de Valencia.

Pero, como se indicaba al inicio de este apartado, el capital social de acceso que se ha generado en la Comunitat Valenciana se ha limitado en mayor medida a la participación directa en la ejecución de

¹²⁹ Por ejemplo: la Coordinadora Valenciana de ONGD, la Plataforma de Voluntariado Social de la Comunitat Valenciana o la Plataforma por la Igualdad de Derechos de las Empleadas de Hogar.
¹³⁰ Hay buenas prácticas en esta línea en diferentes municipios de la Comunitat Valenciana como, por ejemplo, en los barrios de la Zona Norte de la ciudad de Alicante, donde las diferentes entidades han generado un importante capital social de vínculo propiciado por la propia voluntad y el interés de las diferentes entidades y una política municipal pro-activa en esta línea.

¹³¹ Como, por ejemplo, la *Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana para la colaboración al desarrollo*, la *Asociación América, España, Solidaridad y Cooperación (AESCO)* o la *Asociación socio-cultural y de cooperación al desarrollo por Colombia e Iberoamérica (ACULCO)*, todas ellas con delegación en la Comunitat Valenciana.

¹³² En el título VIII del Decreto 93/2009, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008 de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana se regula su composición, las funciones y el régimen de funcionamiento. El Foro se define como un “*órgano colegiado de carácter consultivo y de participación social e instrumento de consulta, participación y debate de los agentes sociales e institucionales implicados en la atención integral a las personas inmigrantes, adscrito a la Conselleria competente en materia de integración social de las personas inmigrantes*”. En el Foro hay representación de las diferentes administraciones, las organizaciones de inmigrantes, las ONG pro-inmigrantes, los sindicatos, las organizaciones agrarias, las organizaciones empresariales y las cámaras de comercio. En su composición se contemplan doce vocales en representación de las asociaciones de personas inmigrantes con domicilio social en la Comunitat Valenciana.

**A - Procesos de participación de la población inmigrada en la Comunitat Valenciana.
Situación actual y perspectivas del asociacionismo inmigrante**

¹³³ Órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de inmigrantes formado por las diferentes administraciones, organizaciones sociales de apoyo y asociaciones de inmigrantes. Las diferentes entidades son seleccionadas mediante un proceso de convocatoria pública. Las organizaciones de inmigrantes están representadas por diez entidades, ocho asociaciones y dos federaciones, de las cuales seis tienen representación en la Comunitat Valenciana. En la web del Ministerio puede consultarse su composición, las funciones, el reglamento de funcionamiento y descargarse los informes, dictámenes y otros trabajos del Foro. Más información en <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ForoIntegracion/>

¹³⁴ Sin embargo esto no fue siempre así. La reforma de la ley de extranjería en el 2000 tuvo una activa oposición de una parte del asociacionismo inmigrante existente entonces e incluso estuvo en el germen de algunas de las asociaciones que se crearon poco después. Por el contrario, y como ya se ha apuntado en el apartado anterior al analizar el capital social puente, la respuesta por parte del asociacionismo inmigrante de la Comunitat Valenciana ante medidas recientes que restringen derechos y libertades como las relacionadas con la atención sanitaria o la hospitalidad y que son analizados en otros capítulos de este Informe Anual, ha sido muy escasa.

¹³⁵ Solo un 20 % del total de las 103 ayudas a proyectos concedidas por la Generalitat Valenciana en las siete convocatorias de ayudas a proyectos de codesarrollo publicadas se han concedido a asociaciones de inmigrantes. Para conocer más acerca de esta línea de subvenciones y de la participación de las asociaciones de inmigrantes en ella puede consultarse el artículo “Análisis de las subvenciones a proyectos de codesarrollo de la Generalitat Valenciana”. Disponible online en:

las políticas públicas dirigidas explícitamente a la integración de la población inmigrada y, en menor medida, a la cooperación y codesarrollo¹³⁵ y a otras políticas sociales.

A nivel municipal, encontramos en la Comunitat Valenciana notables diferencias entre municipios en relación a la participación de las asociaciones de inmigrantes en la ejecución de las políticas locales de integración vía concesión de ayudas¹³⁶. Aparte –lógicamente- de la existencia o no de estas asociaciones y de su propio dinamismo, las políticas municipales son determinantes para explicar este hecho. A nivel autonómico, la participación de las asociaciones de inmigrantes en la ejecución de las políticas de integración ha sido destacada en algunos periodos, sobre todo durante los años 2010 y 2011. Para ilustrar este hecho se recoge a continuación la participación de las asociaciones de inmigrantes en la convocatoria anual de ayudas para la realización de proyectos dirigidos a la integración social de la población inmigrada y en el programa de Comprensión de la sociedad valenciana (Escuelas de Acogida) desde la aprobación en 2008 del Plan Director de Inmigración y Convivencia Valenciano (2008-2011), que permanece vigente en la actualidad.

Tabla 26. Participación de las asociaciones de inmigrantes en la convocatoria anual de ayudas a proyectos dirigidos a la integración social de la población inmigrante

Año	Nº proyectos aprobados	Nº	% sobre total
2013	66	15	23
2012	54	9	17
2011	188	78	41
2010	172	68	40
2009	132	23	17
2008	108	14	13

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de convocatorias de ayudas publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana (DOCV).

Tabla 27. Participación de las asociaciones de inmigrantes en las ayudas concedidas por la Generalitat Valenciana para el desarrollo del Programa de Comprensión de la Sociedad Valenciana (Escuelas de Acogida)¹³⁸

Año	nº de ayudas concedidas	Modalidad de concesión	Subvenciones concedidas a asociaciones de inmigrantes				
			Nº	% sobre total	Castellón	Valencia	Alicante
2012	53	convocatoria	14	26	0	10	4
2011	36	convenio	20	56	0	17	4
2010	33	convenio	17	52	1	13	3

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat Valenciana años 2010 y 2011, y la resolución de la convocatoria de ayudas a Escuelas de Acogida del año 2012 publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana (DOCV).

Además de estas dos líneas de financiación, las asociaciones de inmigrantes han recibido vía convenio –y al igual que otras organizaciones sociales- ayudas directas para la prestación de servicios concretos o para cubrir gastos de funcionamiento de la asociación directamente relacionados con la ejecución de medidas previstas en el Plan Director de Inmigración. En el año 2008 hubo, además, una convocatoria específica de ayudas para el fomento del asociacionismo del colectivo de inmigrantes de la Comunitat Valenciana, en la que se concedieron ayudas a 9 asociaciones de inmigrantes: siete de la provincia de Valencia y dos de Alicante.

A modo de ejemplo, se recogen a continuación las ayudas concedidas vía línea nominativa a asociaciones de inmigrantes para su funcionamiento en el año 2009.

Tabla 28. Asociaciones de inmigrantes que recibieron fondos vía línea nominativa para el apoyo a su funcionamiento en el año 2009

Línea nominativa: Apoyo al funcionamiento de organizaciones de inmigrantes procedentes ...	Nº de organizaciones de inmigrantes	Distribución por provincias		
		Castellón	Valencia	Alicante
De Iberoamérica	7	1	4	2
De Europa del Este	7	4	3	0
De países de confesión mayoritariamente islámica	8	1	5	2
Del Africa Subsahariana	2	0	2	0
De países de confesión mayoritariamente islámica.	3	0	3	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat Valenciana de 2009.

http://www.ceimigra.net/images/stories/ANLISIS_DE_LAS_SUBVENCIONES_CONCEDIDAS_A_PROYECTOS_DE_CODESAARROLLO.pdf

¹³⁶ Entre los municipios donde ha habido una destacada participación de las asociaciones de inmigrantes en la ejecución de las políticas públicas locales de integración y otras políticas sociales se encuentran Elx y Alicante. En relación a la ciudad de Valencia, cabe destacar que a finales de 2013 se publicará un estudio encargado por el Ayuntamiento de Valencia a la Fundación CeiMigra sobre el asociacionismo inmigrante en la ciudad de Valencia donde se recoge, entre otra información, indicadores relacionados con el capital social de vínculo, puente y acceso generado.

¹³⁷ Modalidad: A.1. Acogida integral, incluyendo alojamiento y manutención. A.2. Primera acogida y acompañamiento, inserción socio-laboral y mediación intercultural. A.3. Intervención social con población inmigrante a través de un sistema de trabajo en red. A.4. Retorno voluntario a su país de origen de personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social. Modalidad B. Programas de sostenimiento de asociaciones de personas inmigrantes y organizaciones sociales de apoyo y programas específicos de actividades de carácter intercultural y de integración social del citado colectivo en la sociedad de acogida.

¹³⁸ Algunas asociaciones de inmigrantes han impartido o imparten en la actualidad Escuelas de Acogida sin contar con financiación pública.

¹³⁹ Algunas asociaciones que demandaban una atención consular más próxima han tenido que buscar ellas mismas un espacio físico para acoger un consulado itinerante o una delegación del país de origen para la expedición de certificados penales, e incluso, en ocasiones, han tenido que buscar el modo de cubrir algunos gastos que estas actividades generaban.

¹⁴⁰ Algunos ejemplos son: el Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de

Proyectos aprobados presentados por asociaciones de inmigrantes

	Modalidad ¹³⁷				Distribución por provincias			
	A.1	A.2	A.3	A.4	B	Castellón	Valencia	Alicante
	0	11	4	-	-	1	11	3
	2	3	4	-	-	0	6	3
	7	27	10	0	34	13	51	14
	35			-	33	11	43	14
	23					3	16	4
	14					5	5	4

En cuanto al capital social de acceso generado por las asociaciones de inmigrantes de la Comunitat Valenciana en relación a su país de origen, este ha sido muy escaso. A las razones mencionadas anteriormente, se añade el pobre marco de participación social y política promovido por los países de origen hacia sus emigrantes. Si bien se han observado tímidos avances -como el progresivo reconocimiento por parte de un número importante de países de origen del derecho de sus emigrantes al voto en las elecciones nacionales, sobre todo, en países latinoamericanos-, este espacio de participación resulta claramente insuficiente. Por el contrario, en no pocas ocasiones son los gobiernos de origen, y en especial, sus embajadas y consulados, los que buscan y demandan la colaboración de sus asociaciones por su capacidad de convocatoria y difusión entre el colectivo. Así, por ejemplo, se les busca con frecuencia para que promuevan entre sus nacionales el ejercicio del derecho al voto en el exterior, colaboren en la difusión de programas de gobierno o información consular, apoyen en la celebración de actividades oficiales o faciliten la labor consular cuando no hay representación en la Comunitat Valenciana¹³⁹.

Algunos países de origen han creado espacios oficiales de participación de la ciudadanía en el exterior¹⁴⁰, aunque muchos de ellos obedecen más a una declaración de intenciones o a un mero canal de información unidireccional que a un real y efectivo canal de participación de la emigración. Es entre una parte del asociacionismo latinoamericano donde se encuentra mayor iniciativa para participar políticamente, a través de la elaboración y presentación directa de propuestas al gobierno de origen y a los representantes parlamentarios. Dichas propuestas se relacionan con las políticas y los programas dirigidos al colectivo emigrante, y en menor medida, con otras políticas del país de origen. Sin lugar a dudas, la limitada sinergia entre asociaciones, la escasez de plataformas y federaciones propias o la debilidad de las existentes explican el limitado impacto de estas iniciativas. Los asuntos consulares son los que más han unido y movilizado al asociacionismo inmigrante de la Comunitat Valenciana, bien para demandar al Gobierno de origen la apertura de un consulado o la mejora del servicio que se presta.

4 PERSPECTIVAS Y RETOS DEL ASOCIACIONISMO INMIGRANTE EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador; el Consejo de Consulta Peruanos (<http://www.consejodeconsulta.com>); el Consejo de Consulta de la Comunidad Peruana residente en la Comunitat Valenciana (<http://www.consuladoperuvalencia.org/consejoconsulta.html>); el Consejo Superior de Senegaleses en el Exterior (CSSE) o el Consejo de la Comunidad Marroquí en el Extranjero (CCME; <http://www.ccme.org.ma/fr/>).

Después de unos años de rápido crecimiento en un contexto económico, social y político favorable, el asociacionismo inmigrante pasa en estos momentos por un duro periodo de reajuste, fruto del actual contexto económico, que se ve agudizado por el modelo de asociacionismo generado y su relativa juventud.

Las asociaciones de inmigrantes deben hacer frente con menos recursos y un pobre capital social a mayores y nuevas demandas del colectivo. Paralelamente, el retorno o la re-migración de una parte de los socios y dirigentes están afectando también a un asociacionismo inmigrante que, por lo general, cuenta con una limitada masa social y se caracteriza por marcados liderazgos que no siempre encuentran reemplazo.

Son las asociaciones centradas más en la promoción cultural que en la prestación de servicios y las que han cultivado un mayor capital social de vínculo y acceso las que están afrontando mejor esta situación.

Previsiblemente, en los próximos años, continuará la reducción del número de asociaciones de inmigrantes, hasta alcanzar un punto de equilibrio natural. También se prevé la acentuación del proceso de “mestizaje” de una parte importante de las asociaciones, diversificándose la procedencia de sus usuarios, socios y dirigentes, aumentando también la presencia de autóctonos, y ganando así peso el asociacionismo de tipo intercultural.

Son muchos los retos a los que se enfrenta el asociacionismo inmigrante de la Comunitat Valenciana a corto, medio y largo plazo. Algunos de estos retos son los propios de cualquier entidad joven. Otros obedecen a la coyuntura económica actual y a su efecto en las dinámicas migratorias. Entre los principales retos se encuentra el de cultivar un mayor y mejor capital social de vínculo con su colectivo, que vaya más allá de la actual relación en calidad de usuario o beneficiario hacia la de socio que participa activamente del sostenimiento y la toma de decisiones. Igualmente importante será lograr vincular a las segundas generaciones, reto que deben afrontar desde ya las asociaciones de inmigrantes. La sostenibilidad del asociacionismo inmigrante va a depender, en buena medida, de que se logre mejorar el capital de vínculo.

Un tercer reto de las asociaciones de inmigrantes es la búsqueda y reivindicación de su espacio en la sociedad. El asociacionismo inmigrante debe centrarse en mayor medida en las necesidades que solo puedan atender ellos de manera específica, que estén sin atender adecuadamente o en las que la asociación pueda aportar desde el principio de complementariedad un valor añadido sobre lo que hacen otras entidades sociales e instituciones públicas. Sin lugar a dudas siguen existiendo espacios en los que las asociaciones de inmigrantes tienen mucho que aportar, como: la promoción de la cultura de origen, la representatividad e interlocución del colectivo ante terceros, la defensa de los derechos de las personas inmigrantes, la sensibilización y la promoción de la interculturalidad, la prevención del racismo y la xenofobia, la mediación intercultural, el codesarrollo, la vigilancia y reivindicación de un servicio consular adecuado, la participación en el diseño y la ejecución de la política del país de origen hacia sus emigrantes, la propuesta y reivindicación de acuerdos entre el país de origen y acogida en asuntos bilaterales que les afectan como migrantes, etc. Todo ello sin olvidar en el contexto actual la prestación de otros servicios igualmente importantes como la atención de necesidades básicas, donde están realizando ya una importante labor.

Un último reto del asociacionismo inmigrante sería cultivar un mayor capital social puente, tanto en destino como con el país de origen, ya que el vínculo transnacional sigue siendo una asignatura pendiente. En el contexto actual se hace más necesario que nunca aunar esfuerzos y trabajar en red con el resto de asociaciones de inmigrantes, las ONGs pro-inmigrantes y demás organizaciones sociales. Todo ello sin perder de vista que las asociaciones de inmigrantes no trabajan solo en beneficio de su colectivo, sino del conjunto de la sociedad de la que forman parte. De igual modo se hace imprescindible una mayor integración y participación en plataformas y federaciones tanto a nivel local, como nacional e internacional si se quiere lograr una mayor interlocución e incidencia política tanto en origen como destino. En el plano transnacional, hay que intentar aprovechar la oportunidad que supone el retorno o la re-migración para crear o fortalecer estas redes transnacionales.

Todo ellos son, pues, retos importantes que debe afrontar el asociacionismo inmigrante en la Comunitat Valenciana. Corresponde al propio colectivo, pero también a las Administraciones de origen y destino y al conjunto de la sociedad lograr afrontarlos exitosamente.



PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN

1 LA CONVICCIÓN ÉTICA LLEVADA AL ITINERARIO LEGISLATIVO: LA PLATAFORMA *SALVEMOS LA HOSPITALIDAD*

El Informe Anual CeIMigra sobre migraciones e integración 2009. Migraciones y crisis económica internacional se hizo eco de la reforma de la LOEX¹⁴¹. Entonces dedicó un artículo a la plataforma Salvemos la hospitalidad y su campaña para evitar que se incriminara como infracción grave la hospitalidad brindada a extranjeros que sobrepasen el plazo autorizado de estancia y no hubieran obtenido autorización de residencia (hospitalidad brindada en cualquier forma que supusiera una dependencia económica). Se ponía como ejemplo de participación ciudadana en el itinerario de producción legislativa, y como expresión activa de un compromiso ético. Se trataba de responder al intento de incriminar un compromiso ético; en este caso, el que da hospedaje a inmigrantes en situación irregular y especialmente vulnerables.

En la caracterización que se hacía de la plataforma, cabe destacar su composición: un grupo heterogéneo de profesionales que viven cerca de las víctimas del sistema social. La cercanía a las víctimas acentúa su sensibilidad; de ahí su capacidad para vislumbrar el sufrimiento que sería infligido de salir adelante una propuesta legislativa. Personas libres para levantar su clamor ético cuando la ley penaliza injustamente la solidaridad: cuando califica negativamente lo que, en términos filosóficos-morales constituiría una virtud. También se puede destacar el carácter circunstancial de la plataforma: cuando un proceso de producción legislativa exige respuesta. Igual que es destacable la ligereza de su estructura, el principio de “autonomía sinérgica” con el que funciona.

En 2009 lograron su propósito: evitar la tipificación de la hospitalidad como infracción (administrativa) grave en la LOEX. Lo hicieron por dos vías complementarias: difundiendo en la prensa sus planteamientos, y aportando argumentos convincentes al Consejo General del Poder Judicial como uno de los órganos consultivos del gobierno en el proceso de elaboración del proyecto de ley que presentar a las Cortes Generales. El dictamen del CGPJ fue determinante para la modificación del texto del artículo en el Proyecto de Ley.

1.1 UNA NUEVA OCASIÓN PARA FORMAR LA PLATAFORMA

El Ministerio de Justicia prepara una reforma del Código Penal¹⁴². Entre otras cuestiones, el anteproyecto de ley aborda la actualización del Título XV bis, que versa sobre los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. El artículo 318 bis, en el Código Penal actualmente en vigor, dispone lo siguiente (en sus apartados 1 y 2):

¹⁴¹ Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, por la ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre y por la ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

¹⁴² El 11 de noviembre de 2012, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Anteproyecto disponible online (el 12/07/2013) en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheademame1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto_de_Ley_de_Reforma_del_Codigo_Penal.pdf

¹⁴³ Formulación que quiere responder al mandato de transponer lo dispuesto en el artículo primero de la Directiva 2002/90/CE del Consejo Europeo, de 28 de diciembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, artículo que contiene la tipificación general:

1. Los Estados miembros adoptarán sanciones adecuadas:

a) contra cualquier persona que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a entrar en el territorio de un Estado miembro o a transitar a través de éste, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre entrada o tránsito de extranjeros;

b) contra cualquier persona que intencionadamente ayude, con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a permanecer en el territorio de un Estado miembro, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre estancia de extranjeros.

2. Los Estados miembros podrán decidir, en aplicación de su legislación y de sus prácticas nacionales, no imponer sanciones a la conducta definida en la letra a) del apartado 1 en los casos en que el objetivo de esta conducta sea prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate.

¹⁴⁴ Entidades como (listado comprobado el 02/07/13): la Asociación por la Convivencia Intercultural en Almería (ACIA), Andalucía Acoge, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), la Asociación Apoyo, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la plataforma CIE No, Convivir sin Racismo, el Foro de Inmigración (FI), el Grupo Inmigración y Derecho Penal, Médicos del Mundo, la Mesa de Solidaritat amb els Immigrants, Mugak, la Federación Mujeres

- 1 - El que, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea, será castigado con la pena de cuatro a ocho años de prisión.
- 2 - Los que realicen las conductas descritas en el apartado anterior con ánimo de lucro o empleando violencia, intimidación, engaño, o abusando de una situación de superioridad o de especial vulnerabilidad de la víctima, o poniendo en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas, serán castigados con las penas en su mitad superior. Si la víctima fuera menor de edad o incapaz, serán castigados con las penas superiores en grado a las previstas en el apartado anterior.

El artículo centésimo quincuagésimo cuarto del anteproyecto introduce un nuevo artículo 318 bis, con la siguiente redacción (en sus apartados 1 y 2)¹⁴³:

- 1 - El que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea a entrar en el territorio de otro Estado miembro o a transitar a través del mismo vulnerando la legislación de dicho Estado sobre entrada o tránsito de extranjeros, será castigado con una pena de multa de tres a doce meses o prisión de seis meses a dos años. El Ministerio Fiscal podrá abstenerse de acusar por este delito cuando el objetivo perseguido sea únicamente prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate. Si los hechos se cometen con ánimo de lucro se impondrá en su mitad superior.
- 2 - El que intencionadamente ayude, con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión europea a permanecer en el territorio de Estado miembro de la Unión Europea, vulnerando la legislación de dicho Estado sobre estancia de extranjeros, será castigado con una pena de multa de tres a doce meses o prisión de seis meses a dos años.

Antes de entrar en un análisis más pormenorizado de la propuesta legislativa, es preciso apuntar que suscitó un movimiento de indignación entre personas que, por coherencia con convicciones éticas, brindan su hospitalidad a ciudadanas/os extranjeras/os que se encuentran en situación administrativa irregular. Esta propuesta suscita repulsa ética porque, tratándose de normas inicialmente pensadas para la protección de las personas migrantes frente a conductas delictivas como la trata de seres humanos y el tráfico de inmigrantes, se vuelven contra quienes dicen defender, y contra quienes les auxilian por motivaciones humanitarias. Tal movimiento de repulsa por razones éticas suscitó la nueva formación de la plataforma *Salvemos la hospitalidad*.

1.2 LA PLATAFORMA SALVEMOS LA HOSPITALIDAD Y SU ESTRATEGIA CARACTERIZACIÓN DE LA PLATAFORMA

Inicialmente, la plataforma está constituida por un grupo limitado de personas que se presentan del siguiente modo:

Quienes formamos esta plataforma acogemos en nuestras casas y/o apoyamos desde hace muchos años y de forma totalmente altruista a personas sin recursos económicos entre los que se encuentran personas migrantes en situación administrativa irregular.

Los miembros de la plataforma se identifican con señas de identidad básicas: nombre y profesión. Hay: magistrados, catedráticos y catedráticas de Universidad, profesores y profesoras universitarios, abogados, sacerdotes (algunos especificando su condición de jesuitas), responsables de programas de atención y acompañamiento a personas africanas, periodistas, artistas, psicólogos, voluntarios, trabajadores en ONGDs, ciudadanos y ciudadanas.

Más allá de las personas que formaron inicialmente la plataforma, se ha adherido un gran número de entidades promotoras¹⁴⁴. Casi todas ellas son entidades pro migrantes. Hay entidades que, teniendo fines específicos (la atención psicológica solidaria), han llegado a volcarse en la atención a la población

inmigrada que se encuentra en una situación de mayor desprotección. Apenas se encuentra una asociación de personas inmigradas especificadas por su origen nacional. Ello no significa que la plataforma reciba el apoyo de personas con nacionalidad española volcadas en la atención a personas extranjeras: la base social de todas o casi todas las entidades mencionadas comprende personas con nacionalidad no española, o con doble nacionalidad.

Estrategia

De hecho, la plataforma *Salvemos la hospitalidad* ha pretendido sumar voces que expresen su convicción ética de que la hospitalidad, la solidaridad en definitiva, no es delito: y que no se pueden tipificar¹⁴⁵ como conductas delictivas (esto es, cargándolas de antijuridicidad) lo que son expresión de virtudes éticas, acciones sin reproche ético, que merecen más bien aprobación y encomio. En esta ocasión se ha valido de Change.org, la plataforma informática que canaliza peticiones para el cambio social¹⁴⁶. Usando esta plataforma, la campaña *Salvemos la hospitalidad* ha conseguido 62.942 firmas de adhesión a la petición dirigida por la plataforma al Ministro de Justicia para “que no demonice la solidaridad y que salve la hospitalidad de la criminalización, no persiguiendo penalmente estos comportamientos movidos por razones humanitarias y altruistas”; para “que no castigue penalmente a quienes, con ánimo de lucro ofrezcan servicios de subsistencia a estas personas”¹⁴⁷.

La estrategia de sumar voces no se limita a asociaciones, ONGs, o plataformas de defensa de los Derechos Humanos o de las personas migrantes; tampoco a las ciudadanas y ciudadanos particulares: se ha extendido a los Ayuntamientos y a los Parlamentos Autonómicos. En efecto, la plataforma ha logrado la aprobación de mociones de reconocimiento a la hospitalidad y de repulsa a su posible tipificación como delito en más de 50 Ayuntamientos y 3 Parlamentos Autonómicos (Aragón, Navarra y la Comunitat Valenciana), trazando un mapa de la hospitalidad que localiza las mociones presentadas, las mociones aprobadas, y otros actos de apoyo¹⁴⁸. Normalmente se trata de mociones promovidas por conjuntos de entidades ciudadanas con autoridad moral en el municipio, propuestas al conjunto de grupos políticos con representación en el consistorio, a ser posible para ser asumidas por unanimidad. Por lo que respecta a la Comunitat Valenciana, fueron aprobadas mociones en defensa de la hospitalidad en los plenos municipales de: Vila-Real, Paterna, Valencia, L'Alcúdia, Xeraco, Petrer, Alacant y Santa Pola. Por lo que respecta a Valencia, la moción fue presentada por organizaciones sociales que forman parte de la Campaña por el Cierre de los Centros de Internamiento para Extranjeros y de la Mesa d'Entitats de Solidaritat amb els Immigrants. Concretamente: Psicólogos Sin Fronteras, CEDSALA, Cáritas, Grupo de Acción Comunitaria, Colectivo Sur Cacarica, Entreiguales, HOAC, Ca Revolta, Comunidades Cristianas Populares, Valencia Acoge, ACOEC, Jarit y la Asociación de Vecinos de Nazaret. Como muestra de resolución, se reproduce íntegramente el texto de la proposición no de ley aprobada por unanimidad por les Corts Valencianes¹⁴⁹:

Resolución 241/VIII sobre el rechazo de cualquier medida que suponga un obstáculo a la solidaridad con las personas inmigrantes, aprobada por la Comisión de Gobernación y Administración Local en la reunión del 11 de junio de 2013¹⁴⁸

PRESIDENCIA DE LES CORTS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 95.1 del RC, se ordena publicar en el Butlletí Oficial de les Corts la Resolución 241/VIII sobre el rechazo de cualquier medida que suponga un obstáculo a la solidaridad con las personas inmigrantes, aprobada por la Comisión de Gobernación y Administración Local en la reunión de 11 de junio de 2013¹⁵⁰.

Palau de les Corts
Valencia, 11 de junio de 2013

El presidente

Juan Gabriel Cotino Ferrer

Progresistas (MI), l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans de la Universitat de Barcelona (OSPDH), the Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), el Centro Pueblos Unidos, la Red Acoge, SOS Racismo, the European Anti Poverty Network (EAPN), Lemigrant.net, Arco Iris (federación andaluza), la ONGD Poblado Mundo, la Campanya pel tancament dels Centres d'Internament d'Estrangers (CIE No), l'Associació Catalana de Professionals de l'Estrangeria, la ONG Asociación Xabier Pita, Colega-Jaén, Colegas-Granada, la Red Eco Cultural Creativa (RECREA), los Círculos de Silencio-Zaragoza, la Fundación Social Ignacia Ellacuría, Psicólogos sin Fronteras, la Plataforma Sumando-Gehiutz, la Solidaritat Internacionalista amb les Lluites Populares per la Transformació Social (CEDSALA), el Centro Cultural Alfajar, Asturias Acoge, la Plataforma por los Servicios Públicos, la Asociación de Mujeres Senegalesas de Asturias (AMSA), el Centro de Investigaciones pro Derechos Humanos (Pro Igual), Acción en Red, Cáritas, la Asociación Albéniz y las Comunidades de Vida Cristiana (CVX).

¹⁴⁵ La tipificación, en una primera aproximación al concepto, consiste en la descripción que hace la ley de una conducta que el Estado juzga que pone en riesgo o que lesiona valores o intereses (individuales o sociales) esenciales para la convivencia pacífica en la sociedad (valores o intereses calificados como bienes jurídicos, dignos de protección penal). La tipicidad consiste en el conjunto de elementos que deben concurrir en un hecho para que tenga relevancia jurídica penal, para que sea considerado delito o falta.

¹⁴⁶ Para conocer en general esta plataforma, se puede visitar su página Web (disponible el 02/07/2013): <http://www.change.org/es> Para leer el texto completo de la petición, comprobar el número de firmas y seguir la campaña *Salvemos la*

B - Procesos de participación ciudadana del conjunto de la población

hospitalidad se puede consultar el siguiente enlace, accesible online (el 02/07/13) en:

<http://www.change.org/es/peticiones/ministro-de-justicia-salvemos-la-hospitalidad>

¹⁴⁷ En fecha 02/07/13.

¹⁴⁸ Mapa accesible online (el 02/07/13) en:

<http://www.salvemolahospitalidad.org/index.php/mapa-de-la-hospitalidad>

¹⁴⁹ Nótese que esta resolución fue adoptada una vez conocida la voluntad gubernamental de no tipificar como delito la hospitalidad por motivos solidarios. No es el caso de la mayoría de resoluciones, cuya adopción proporcionó un refuerzo político en el proceso de argumentación que ayudó al Ministerio de Justicia a advertir las consecuencias perversas de la formulación inicialmente publicada y a fijar una posición.

¹⁵⁰ Resolución publicada en el Butlletí Oficial de les Corts

Valencianes nº 172 de la IV legislatura, de 4 de julio de 2013, accesible online (el 10/07/2013) en:

http://www.cortsvalecnianes.es/BASIS/CGI/BASIS/BOCV/WEB/IMAGEN/ES_PDF/DDD/2507.pdf

¹⁵¹ Manifiesto disponible online (el 03/07/13) en la página Web del

Servicio Jesuita a Migrantes España:

<http://www.sjme.org/sjme/item/751-por-una-cultura-de-la-hospitalidad-y-la-inclusion>

¹⁵² Ver el artículo de Pedro Simón en *El Mundo* (23/12/2013), accesible online (el 02/07/13) en:

http://quiosco.elmundo.orbyt.es/ModoTexto/paginaNoticia.aspx?id=12213010&tipo=1&sec=El%20Mundo&fecha=24_12_2012&pla=pla_11014_Madri

o el artículo de Joseba Elola en *El País* (05/05/13), accesible online (el 02/07/13) en:

http://politica.elpais.com/politica/2013/05/04/actualidad/1367696247_139529.html#sumario_2

Artículo que suscitó la reflexión de Elvira Lindo en su columna de opinión en *El País* el 8 de mayo de 2013, accesible online (el 02/07/13) en:

http://elpais.com/elpais/2013/05/07/opinion/1367941997_358192.html

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Comisión de Gobernación y Administración Local, en la reunión del 11 de junio de 2013, ha debatido el texto de la Proposición no de ley sobre el rechazo de cualquier medida que suponga un obstáculo a la solidaridad con las personas inmigrantes, presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida (RE número 50.943, BOC número 150), y también la propuesta alternativa presentada por los grupos parlamentarios Popular, Socialista, Compromís y Esquerra Unida.

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 162 del RC, ha aprobado la proposición no de ley con el texto de la propuesta alternativa presentada por los grupos parlamentarios Popular, Socialista, Compromís y Esquerra Unida, incorporado en la siguiente resolución:

RESOLUCIÓN

1. Les Corts manifiestan su rechazo ante cualquier medida que suponga un obstáculo a la solidaridad con las personas inmigrantes y elevan este acuerdo al gobierno del Estado español.
2. Concedoras de la intención –ya manifestada– del ministro de Justicia de no condenar la ayuda humanitaria o solidaria a personas inmigrantes, Les Corts instan al Consell para que inste al gobierno del Estado español para que el delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros –previsto en el artículo 318.bis del anteproyecto de reforma del Código penal– castigue inclusivo las conductas relacionadas con el tráfico ilícito de personas y excluya expresamente aquellas actuaciones motivadas por razones de ayuda humanitaria y solidaria.
3. Se continuará trabajando desde el Consell en el desarrollo de políticas de promoción de convivencia en la Comunitat Valenciana, con independencia de cuáles sean el origen, la nacionalidad o la situación administrativa de las personas que viven en nuestra tierra.

Palau de les Corts
Valencia, 11 de junio de 2013
El presidente
Fernando María Giner Giner
La secretaria accidental
Ana Barceló Chico

Paralelamente a la presentación de mociones, se han organizado otro tipo de actos: concentraciones, manifestaciones, debates... De nuevo por lo que toca a Valencia, las entidades promotoras de la moción se concentraron frente a la Delegación del Gobierno en Valencia el 17 de enero de 2013. El 25 de abril, el Centro Arrupe organizó un acto de presentación de tres iniciativas que expresan de modo diverso la hospitalidad: *Salvemos la hospitalidad*, el *Observatorio por el Derecho Universal a la Salud* (ODUSALUD) y el manifiesto de la Compañía de Jesús *Por una cultura de la hospitalidad y la inclusión*¹⁵¹.

La suma de voces concordes en expresar un clamor ético que se traduce en petición dentro de un proceso de elaboración legislativa suscita interés en la prensa. La campaña ha tenido una buena cobertura mediática: también en diarios de difusión nacional¹⁵². Lo primero que llama la atención a la prensa es el testimonio de personas de las que consta el compromiso solidario, la hospitalidad en sus propias casas; personas que podrían convertirse en delincuentes por la mera aprobación de la reforma del artículo 318 bis del Código Penal en la redacción propuesta inicialmente por el Ministerio de Justicia. La imagen mediática más rotunda la han puesto personas concretas, como: el jesuita Higinio Pi o el matrimonio formado por Cuca y Roberto.

La conjunción de voces perseguida por la plataforma tiene un propósito: respaldar a través del consenso unos argumentos éticos y jurídicos, en sí mismos sólidos, que presentar al Ministro de Justicia y a sus

asesores. Los miembros de la Plataforma han logrado acceder al Ministro de Justicia, para ser recibidos y sus argumentos escuchados.

La argumentación

La argumentación expuesta al Ministro de Justicia desarrolla y matiza la apuntada en el manifiesto propuesto para la firma a través de la plataforma change.org. Comienza reconociendo que la propuesta corrige lo desproporcionado de las penas previstas en el Código Penal actualmente vigente. Advierte, sin embargo, que el texto propuesto impone sanciones penales a comportamientos carentes de desvalor social. Más aún: la argumentación expuesta juzga también que resulta éticamente rechazable que normas inicialmente pensadas para la protección de las personas envueltas en los flujos migratorios (trata de seres humanos y tráfico de inmigrantes) se vuelven contra quienes dicen defender y contra quienes les auxilian por móviles humanitarios.

En concreto, la plataforma argumenta frente a dos cuestiones problemáticas en el anteproyecto cuando se trata del párrafo primero del artículo 318 bis:

- La tipificación de conductas motivadas por razones humanitarias
- La habilitación del Ministerio Fiscal para decidir si acusa o no a quien realice una de las conductas tipificadas, movido por razones humanitarias.

La propuesta de artículo 318 bis, tal cual está formulada, no deja dudas sobre la tipicidad penal de la ayuda a entrar y transitar en un Estado miembro de la UE motivada por razones humanitarias. Tipicidad rechazada hasta ahora por la jurisprudencia en varias sentencias.

La argumentación presentada al Ministerio de Justicia también advierte que en la redacción propuesta del artículo 318 bis, se introduce un principio de oportunidad ajeno al Derecho penal español, cuando faculta al Ministerio Fiscal para decidir si acusa o se abstiene de acusar cuando entiende que los hechos producidos han venido motivados por razones humanitarias. Es una posibilidad a la que se ha manifestado contraria la Fiscalía General del Estado en su informe sobre el anteproyecto. De prosperar la redacción propuesta en el anteproyecto, una vez producida la acusación por parte del Ministerio Fiscal, resultaría muy difícil obtener resoluciones judiciales favorables a quien ha actuado por móviles altruistas.

Otra línea de argumentación rebate la pretensión de que la redacción propuesta en el anteproyecto venga exigida por la Directiva 2002/90/CE, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular. En efecto, en su artículo 1.2 establece que “Los Estados miembros podrán decidir, en aplicación de su legislación y de sus prácticas nacionales, no imponer sanciones a la conducta definida en la letra a) del apartado 1 en los casos en que el objetivo de esta conducta sea prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate” (En el mismo sentido el Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas de 6 de diciembre de 2006). Se trata, pues, de una decisión que corresponde al Legislador y no al Ministerio Público.

A la vista de los argumentos expuestos, el artículo 318 bis debería redactarse de modo que declare exentos de responsabilidad criminal todos los supuestos de auxilio por móviles humanitarios. La plataforma propone las siguientes formulaciones:

- “No se aplicará este precepto cuando el objetivo perseguido fuere únicamente prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate”.
- “No se aplicará este precepto cuando la conducta responda a motivos humanitarios o altruistas”.

La plataforma prefiere la segunda alternativa, habida cuenta de lo confuso del término humanitario, que se suele relacionar con las situaciones propias de conflictos armados.

El segundo párrafo del artículo 318 bis también resulta problemático, al tipificar penalmente la ayuda a la permanencia con ánimo de lucro, y con una redacción tan amplia que permite el castigo de conductas guiadas por un ánimo de lucro lícito y que están carentes de lesividad y desvalor social, como: alquilar una vivienda a una persona inmigrada sin papeles, albergarla en un hotel, llevarla en taxi.

La formulación del artículo 318 bis. 2 reproduce formalmente el artículo 1.1.b de la Directiva 2002/90/CE. Pero la transposición a la legislación nacional no exige necesariamente la reproducción formal de las disposiciones. Las autoridades nacionales tienen en su mano la decisión sobre la forma y los medios de aplicación de las mismas¹⁵³. Entiende la plataforma que resultan suficientes y adecuadas las infracciones previstas en Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, cuyo art. 54.1 b) tipifica como infracción muy grave la ayuda a la permanencia con ánimo de lucro, además de tipificar y castigar como infracciones administrativas manifestaciones concretas de esta ayuda, como, por ejemplo las tipificadas en los apartados b, c y d del art. 53.2. Por consiguiente, propone la simple eliminación del número 2 del artículo 318 bis.

La argumentación finaliza llamando la atención sobre la confusión que introduce el art. 318 bis sobre el bien jurídico protegido: en vez de proteger los derechos de ciudadanos/as extranjeros/as en situación de vulnerabilidad, cercena sus derechos, tratando a la víctima como delincuente y amenazando a quienes le auxilian, como verdugos. Aumenta la vulnerabilidad de las personas inmigradas en situación irregular, al afectar a sus derechos fundamentales básicos (la vida, la salud, la dignidad, etc.), de los que son titulares con independencia de su situación administrativa, por lo que esta propuesta podría estar viciada de inconstitucionalidad¹⁵⁴.

El Ministro de Justicia y sus asesores manifiestan su comprensión por la inquietud que transmite la plataforma. Advierten que la reforma está condicionada por la necesidad de revisar la regulación actual y ajustarla a la situación vigente, en la que el delito de tráfico de seres humanos ya está tipificado separadamente. Agradecen a la plataforma su reconocimiento por la reducción de las penas previstas en el artículo 318 bis. Explican que la regulación inicialmente conjunta de ambas figuras había llevado a fijar sanciones desproporcionadas en el delito de inmigración ilegal, además de dejar indeterminada la conducta típica. Advierten igualmente la necesidad de transponer la Directiva 2002/90/CE¹⁵⁵ y la Decisión Marco 2002/946/JAI, que imponen obligaciones en materia de sanción del favorecimiento de la inmigración ilegal. Directiva que delimita las conductas sancionables (incluyendo expresamente la ayuda a la entrada o tránsito sin ánimo de lucro). Explican que la Directiva solo exige el ánimo de lucro como cuando se trata del favorecimiento de la permanencia o estancia.

En este sentido, y en aplicación de la Decisión Marco, el Ministerio de Justicia se siente obligado a tipificar como delito las conductas descritas en la Directiva. Al respecto, entiende que cuenta con un resquicio: la renuncia a imponer la sanción prevista para dichas conductas cuando se cometan por razones humanitarias. Entiende que, con la regulación propuesta, no es típica la ayuda para la estancia irregular (salvo que se cometa con ánimo de lucro); que solo es sancionable la ayuda para entrar o transitar de un modo contrario a la legislación interna. Y que, incluso para estos casos, se excluye la prisión automática, añadiéndose la alternativa de multa, o incluso la posibilidad de no perseguir cuando existen "motivos humanitarios". El Ministerio de Justicia cree que cuenta con margen para valorar que la norma permita a los Tribunales absolver a la persona acusada considerando que ha obrado por motivos humanitarios, cuando, pese a todo, el fiscal haya proseguido con la acusación.

1.3 EL CURSO DE LA CAMPAÑA

Uno de los aciertos de la plataforma *Salvemos la hospitalidad* reside en su actuación previa al trámite parlamentario. Ello viene facilitado por el doble tenor de la argumentación: ético (prepolítico) y técnico-jurídico. Más aún, incluso las actividades con un contenido más propiamente político (promover las mociones municipales y en Parlamentos Autonómicos) han pretendido alcanzar los consensos máximos, a ser posible la unanimidad de los grupos políticos. Es decir: ha sacado la cuestión de la pugna entre partidos.

¹⁵³ Cfr. Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas COM (2006) 770 final, de 06.12.2006, emitido sobre la base del art. 9 de la Decisión Marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, circulación y estancia irregulares (SEC (2006) 1591)

¹⁵⁴ Argumentos extraídos y condensados del informe jurídico accesible online (el 16/07/2013) en: <http://www.salvemoslahospitalidad.org/attachments/article/1/Informe%20jur%C3%ADdico.pdf>

¹⁵⁵ Véase el artículo 1 de la mencionada Decisión Marco. Accesible online el 03/07/2013 en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0946:ES:HTML>

Hasta la fecha (02/07/13), el Gobierno no ha aprobado un Proyecto de Ley. Esto significa que no hay un texto fijado para ser debatido y votado en sede parlamentaria. Se ha producido un diálogo correcto; se percibe un clima de escucha y voluntad de acoger las propuestas de la plataforma dentro del marco jurídico imperativo; se han escuchado declaraciones orales en este sentido. Por ello, la plataforma *Salvemos la hospitalidad*, mantiene la cautela y prosigue con la estrategia de sumar voces, de armar un consenso social amplio.

El miércoles 18 de junio, el gobierno respondió a una pregunta parlamentaria al respecto. La plataforma valoró el anuncio de que

He aquí el comunicado de la plataforma, publicado el 20 de junio:

‘Salvemos la hospitalidad’ muestra cautela ante la anunciada exclusión de la solidaridad del Código Penal

20 de junio de 2013

El Gobierno anunció hace dos días que “de ningún modo la prestación de ayuda solidaria a extranjeros en situación irregular debe ser castigada como un delito” La campaña www.salvemoslahospitalidad.org espera la plasmación de estas intenciones en un texto oficial La plataforma felicita a todas las personas, organizaciones y administraciones que lo han hecho posible apoyando la campaña www.salvemoslahospitalidad.org.

El pasado martes 18 de junio una respuesta parlamentaria servía al Gobierno para pronunciarse sobre la reforma del Código Penal y respecto a la inclusión de la solidaridad en él. El documento dice que “de ningún modo, la prestación de ayuda solidaria a extranjeros en situación irregular debe ser castigada como un delito”. Además, subraya claramente que “se excluye cualquier sanción penal cuando el sujeto actúa con una motivación humanitaria (algo que autoriza la normativa UE)” y que la regulación propuesta en la reforma del Código Penal “excluye cualquier sanción en el caso de actuaciones altruistas”. Para Salvemos la Hospitalidad, esta información supone un importante cambio de postura del Gobierno respecto a la modificación del artículo 318 bis. Un gran paso adelante respecto al borrador inicial de reforma del Código Penal.

La redacción inicial del borrador incluía la posible tipificación de la ayuda solidaria como delito y lo dejaba en manos del fiscal: “El Ministerio Fiscal podrá abstenerse de acusar por este delito el objetivo perseguido sea únicamente prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate”, decía el borrador del Código Penal. El texto suscitó numerosas críticas por partes de entidades sociales, administraciones y otras organizaciones y fue el origen de la plataforma Salvemos la hospitalidad y la campaña www.salvemoslahospitalidad.org. Más tarde, el párrafo se sustituía por este: “Los hechos no serán punibles cuando el objetivo perseguido por el autor fuere únicamente prestar, de forma ocasional, ayuda humanitaria a la persona de que se trate”. Un pequeño paso adelante que se quedaba nada al incluir la palabra “ocasional”. Ahora, la respuesta parlamentaria viene a decir que el Gobierno excluirá por completo la ayuda solidaria del Código Penal, lo que supone un éxito para la presión de la sociedad durante estos últimos meses.

Sin embargo, las cuarenta entidades que promovemos y apoyamos Salvemos la hospitalidad, queremos ser cautos. La última redacción a la que hemos tenido acceso es la que incluye la palabra “ocasional”, lo que era bastante preocupante. Por eso, no podemos celebrar hoy el cambio de postura gubernamental, ya que no hay una postura final o texto que indique que las nuevas intenciones se hayan trasladado al borrador de la reforma. Aún así, queremos felicitar a todas las personas, organizaciones sociales, ayuntamientos y parlamentos que durante los últimos meses han demostrado el compromiso de la sociedad y el rechazo a la inclusión de la solidaridad en el Código Penal. Y han hecho posible que las reivindicaciones de la plataforma Salvemos la hospitalidad y la campaña www.salvemoslahospitalidad.org vayan por el camino de convertirse en una realidad. El hecho de que ya sean 45 municipios de diversos tamaños y color

B - Procesos de participación ciudadana del conjunto de la población

político (desde Málaga a Burgos, pasando por Valencia, Sevilla, Getafe y otras muchas ciudades) y dos parlamentos autonómicos (Aragón y Navarra) los que han aprobado la moción de la campaña www.salvemoslahospitalidad.org viene a subrayar el rechazo que había suscitado la reforma del Código Penal. Y confiamos en que, con palabras como las incluidas en la respuesta parlamentaria, se pueda constatar finalmente que la solidaridad y la hospitalidad no estarán finalmente incluidas como delito en el Código Penal. Un lugar que no le corresponderá nunca.

La respuesta dada por el Gobierno no cierra el proceso. Por una parte, sigue pendiente la aprobación de un Proyecto de Ley. Por otra, la fijación de la nueva posición del Gobierno respecto del art. 318 bis ha constituido un aliciente para la adopción de nuevas resoluciones a favor de la solidaridad: como ha sido el caso de la adoptada por *les Corts Valencianes*, así como de otros municipios en todo el territorio nacional.

1.4 APUNTES FINALES

La plataforma *Salvemos la hospitalidad* es un buen botón de muestra de la participación ciudadana en los procesos legislativos que afectan a las personas extranjeras. Se puede extraer un aprendizaje de su modo de proceder:

- Celeridad en la iniciativa
- Flexibilidad y agilidad en la toma de decisiones dentro del núcleo
- Buena organización del trabajo de contacto próximo con la cúpula del Ministerio de Justicia, la recogida de firmas individuales de apoyo y la adopción de mociones municipales (o parlamentarias autonómicas) para que no se criminalice la hospitalidad.
- Adecuado equilibrio entre la argumentación ética prepolítica, el trabajo de técnica legislativa y el contacto con instituciones políticas.

Con todo, falta algo. La redacción proyectada del artículo 318 bis del Código Penal se remite a la normativa de la Unión Europea. Normativa que entiende responder a un acervo ético y jurídico comunitario. Una campaña como la de la plataforma *Salvemos la hospitalidad* no puede contentarse con su capacidad de incidencia en España. En otros Estados miembros de la UE hay movimientos, plataformas, iniciativas... que responden a las mismas convicciones éticas. Es necesario lograr la comunicación entre las mismas, precisamente para influir en la formación del acervo europeo. El reto es grande, pero no imposible. Esta misión, probablemente no corresponda a la plataforma como tal, sino a las entidades que se han articulado en torno a la misma. La próxima convocatoria de comicios europeos puede ser una buena ocasión para extender la reflexión y el debate sobre la hospitalidad a toda la UE.

2 PARTICIPACIÓN Y REIVINDICACIÓN DEL DERECHO UNIVERSAL A LA SALUD: EL PAPEL DE ODUSALUD EN LA COMUNITAT VALENCIANA

ODUSALUD¹⁵⁶ es el Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunidad Valenciana. Se entiende a sí mismo como una plataforma colaborativa formada por entidades de la sociedad civil.

2.1 CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL OBSERVATORIO

Su creación en el mes de octubre de 2012 se ve desencadenada por la promulgación del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*. Dicho RDL vincula el derecho a la asistencia sanitaria normalizada y la financiación de los medicamentos a la situación administrativa y de empleo de las/os ciudadanas, lo que cesa el modelo de asistencia universal del Sistema Nacional de Salud vigente hasta el momento.

El objetivo de ODUSALUD consiste en velar por el cumplimiento del derecho universal a la protección de la salud de las/os ciudadanas, especialmente en poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social (personas en situación irregular, sin recursos económicos, etc.).

El posicionamiento de ODUSALUD rechaza el RDL 16/2012, exige su retirada y el restablecimiento del modelo de asistencia universal a cualquier persona residente en territorio español, independientemente de su situación administrativa o económica.

Asimismo, considera que la aplicación del RDL en la Comunitat Valenciana, hasta ahora sin una regulación explícita, genera una gran arbitrariedad en las decisiones de dar o denegar acceso al sistema sanitario a las personas que se encuentran en situaciones de irregularidad administrativa, así como favorece la desatención de casos de gravedad. Por ello, promueve la objeción de conciencia entre las/os profesionales.

“Su aplicación en la Comunidad Valenciana crea diferencias y barreras en el acceso a diagnósticos y tratamientos adecuados para los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, especialmente a aquellos ciudadanos sin recursos económicos y a los extranjeros sin permiso de residencia.

Somos testigos de las consecuencias de esta situación con la interrupción y pérdida de acceso a tratamientos imprescindibles para la supervivencia y curación de algunos pacientes”.

ODUSALUD fue promovido inicialmente por tres instituciones: la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria (SVMFC)¹⁵⁷; Médicos del Mundo Comunidad Valenciana (MDM-CV) y Caritas Diocesana de Valencia. A lo largo de este tiempo se han ido sumando otras organizaciones del ámbito sanitario, social y comunitario hasta llegar a ser 52 las instituciones que forman parte de ODUSALUD (a fecha de 1 de septiembre de 2013).

- 1.- Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria
- 2.- Médicos del Mundo Comunitat Valenciana
- 3.- Cáritas Diocesana Valencia
- 4.- Asociación Española de Trabajo Social y Salud
- 5.- Instituto Social del Trabajo
- 6.- Buscant Alternatives
- 7.- Sanidad 15M Benetússer
- 8.- AENPV, Asociación Española de Neuropsiquiatría profesionales de la salud mental País Valenciano
- 9.- ACDESA, Asociación Ciudadana para la defensa de la Salud en el País Valenciano
- 10.- CeiMigra

¹⁵⁶ <http://odusalud.blogspot.com.es/>

¹⁵⁷ Para mayor información sobre alguna de las instituciones nombradas, consultar: <http://www.svmfyc.org/>; <http://www.mdm-cv.org/> y <http://www.caritasvalencia.org/>.

B - Procesos de participación ciudadana del conjunto de la población

- 11.- Psicólogos Sin Fronteras
- 12.- CALCSICOVA
- 13.- Asociación de Enfermería Comunitaria CV
- 14.- AVUSAN
- 15.- Vincles Salut
- 16.- Comissió d Ajuda al Refugiat-PV
- 17.- Medicus Mundi
- 18.- Mesa d entitats de Solidaritat amb els immigrants
- 19.- Comité Ciudadano Antisida-Comunidad Valenciana
- 20.- Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Valencia
- 21.- Asociación para la cooperación de Ecuador (ACOEC)
- 22.- Grupo de Investigación en Bioética de la Universitat de Valencia
- 23.- Fundación José M^a Haro Intra
- 24.- Plataforma de Voluntariado de la Comunitat Valenciana
- 25.- Asociación Valenciana contra el Sida (AVACOS)
- 26.- Asociación de Vecinos Barrio del Cristo
- 27.- Col·legi Oficial de Treball Social de Castelló
- 28.- Fundación Iniciativa Solidaria Angel Tomás
- 29.- Asociación de Vecinos de Benimaclet
- 30.- Asociación Viktor E. Frankl
- 31.- Asociación NATANIA-Proyecto REHOBOTH
- 32.- Asamblea SANART
- 33.- Asamblea 15M Zaidia
- 34.- Plataforma per la Millora i Defensa de la Sanitat Pública del País Valencià
- 35.- Cáritas Diocesana Segorbe-Castellón
- 36.- AMUNINCA. Asociación de Mujeres Inmigrantes en Castellón
- 37.- ASPANION. Asociación de Padres de Niños con Cáncer de la Comunidad Valenciana
- 38.- IMV. Instituto Médico Valenciano
- 39.- Coordinadora Valenciana de ONGD
- 40.- FARMAMUNDI. Farmacéuticos Mundi
- 41.- Orden Hospitalaria de San Juan de Dios
- 42.- Acción Social Hijas de la Caridad - Castellón
- 43.- ONGD Viviendas para los sin techo
- 44.- Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Valencia
- 45.- Fundación Secretariado Gitano
- 46.- SIMAP. Sindicato de Médicos de Asistencia Pública
- 47.-Asamblea 15M Safor-Valldigna
- 48.- Xarxa EAPN CV
- 49.- Colégio Oficial de Trabajo Social de Alicante
- 50.- ASAPACHAVAE. Asociación de Afectados por la Enfermedad de Chagas, Voluntarios y Amigos.
- 51.- Por Ti Mujer ONGD.
- 52.- Asociación Intercultural Candombe

El 29 de abril de 2013 tuvo lugar la Primera Asamblea de ODUSALUD. En dicha Asamblea se conformaron diferentes grupos de trabajo:

- 1 - **Tecnológico** (centrado en la mejora del blog y en las redes sociales);
- 2 - **Comunicación** (elaboración de informes, portavocía y declaraciones públicas);
- 3 - **Formación** (elaboración de materiales y talleres de formación interna y externa), y;
- 4 - **Reflexión sobre los límites** (valoración de la pertinencia de ampliar los casos a otro tipo de situaciones vinculadas con las consecuencias de la aplicación del RDL 16/2012, como los problemas económicos asociados al copago o pacientes con incapacidades graves que sí tienen asistencia sanitaria. En definitiva, se plantea valorar dónde están los límites de sus registros).

Como acciones principales del Observatorio, destacan hasta el momento la labor de diálogo inter-institucional con los responsables públicos en materia de salud y la elaboración de un censo de situaciones en las que se haya vulnerado el derecho a la protección de la salud.

En relación a esta última acción, cualquier persona vinculada a las organizaciones-miembro que haya sido testigo de un caso, o cualquier persona particular, puede enviar una incidencia a través del mismo blog narrando lo sucedido. Con esta información, previa confirmación y conocimiento en profundidad de los casos, se elaboran distintos informes que hacen públicas las diversas realidades detectadas, transmitiéndolos a las entidades que participan en el Observatorio, a las autoridades sanitarias y al conjunto de la ciudadanía a través de su difusión en los medios de comunicación.

No obstante, toda la información que ofrece el observatorio está sometida a la Ley de Protección de Datos, tanto en lo referido a los declarantes como a las personas directamente afectadas, de modo que la confidencialidad y la privacidad de la información quede garantizada-

2.2 LOS INFORMES DE ODUSALUD

Hasta el momento, el Observatorio ha elaborado cuatro informes a partir de las 398 incidencias registradas de noviembre de 2012 a junio de 2013.

Los primeros tres informes han sido elaborados por miembros de Médicos del Mundo y la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria. El cuarto y quinto informe han pasado a ser elaborados por el grupo de comunicación y tecnología.

Primer Informe

El primer informe recoge un total de 78 incidencias registradas en los meses de octubre y noviembre de 2012 por profesionales y personas colaboradoras de las entidades miembro del observatorio. El 89% de las incidencias se refiere a personas mayores de 26 años, aunque se dieron 5 casos de menores de 18 años afectados. Aunque no hay diferencias de género muy significativas, el 54% de los casos afecta a hombres, frente al 45% de mujeres y a un 1% de población transexual. La gran mayoría de los informes se refieren a población en situación irregular (96%), aunque algunas personas en situación regular también tuvieron dificultades (el 4%).

Por procedencias, la población de origen latinoamericano es la más afectada (el 51%), seguida de la población de origen africano subsahariano (17%). Del resto de los casos destacan los que proceden del Magreb (9%) y los de la UE (6%).

Las incidencias se producen mayoritariamente en centros de salud (67%), pero también en hospitales de referencia (33%).

El motivo de las incidencias se relaciona, en su mayoría, con la expedición de la tarjeta sanitaria (67%) y en algunos casos con la renovación de la misma (7,6%). Otros motivos se refieren a la facturación del servicio sanitario solicitado (18%) y al acceso a tratamientos por motivos económicos (el 19%). De este último motivo, destacan dos casos especialmente graves, por tratarse de personas con transplantes cuya medicación resulta imprescindible.

Segundo Informe

Correspondiendo a los casos registrados en diciembre de 2012, da cuenta de 70 nuevas incidencias registradas durante ese mismo mes. Del total de casos, la mayoría (91%) corresponde a personas mayores de 26 años. A diferencia del Informe anterior, no se registran casos de menores. En este informe, la mayoría son mujeres (57%) y se sigue registrando un porcentaje muy pequeño pero significativo de personas transexuales (1%). De nuevo, la mayor parte de las personas afectadas (69%) se encuentra en situación administrativa irregular, aunque se da un mayor número de casos sufridos

B - Procesos de participación ciudadana del conjunto de la población

por personas con autorización de residencia, respecto al Informe anterior (31%). Asimismo, aunque los porcentajes varían, la mayoría de las incidencias se siguen registrando en centros de salud respecto a los hospitales de referencia (71% versus 29%). Por procedencia, destacan las que poseen residencia comunitaria (9%), las solicitantes de asilo (3%), o un 1% de personas naturalizadas. Se repiten, del mismo modo, las procedencias más numerosas: América Latina, en primer lugar (57%), África Subsahariana (24%), Unión Europea (16%) y Magreb (10%).

Sobre el tipo de incidencias, destacan en esta ocasión las dificultades para acceder a tratamiento médico debido a causas económicas (43%), muy seguida de la emisión de facturación en el momento de solicitar atención médica (40%). En otro orden de importancia aparece la expedición y renovación de tarjeta sanitaria (18,5% y 27%) así como el rechazo a la posibilidad de recibir atención médica (17%)¹⁵⁸.

De nuevo, las situaciones más graves se deben a la falta de acceso al tratamiento en caso de pacientes crónicos (con diabetes, VIH) o la falta de seguimiento a pacientes con enfermedades graves (cáncer).

Tercer Informe

En este Informe se recoge un total de 170 casos entre enero y marzo de 2013. El 87% de ellos corresponde a personas mayores de 26 años. No obstante, vuelven a aparecer 6 nuevos casos (un 4% del total) de menores, mayoritariamente de procedencia rumana. Las diferencias de género se reducen aún más, siendo el 50% hombres (50%), el 49% mujeres y manteniéndose un 1% de personas transexuales.

El 65% de los afectados se encontraba en situación irregular, si bien un 13% eran residentes comunitarios, un 11% personas con autorización de residencia, un 9% personas de nacionalidad española, y un 2% de solicitantes de asilo.

La procedencia más representada en las personas afectadas sigue siendo la latinoamericana (38%), aunque aumentan los casos de personas procedentes de la UE (un 19%), mayoritariamente rumanas, y del África Subsahariana (15%).

Vuelve a ser en los centros de salud y los centros de especialidad donde se ubica el mayor porcentaje de personas afectadas (el 75%) frente al 25% de los casos en hospitales.

En esta ocasión el motivo mayoritario de incidencia es la falta de acceso a la atención médica (78%), a lo que se añade la no atención por negación a firmar el compromiso de pago (7,6%) y la inaccesibilidad al tratamiento por motivos económicos (14%).

El 85% de las incidencias registradas se localizan en las capitales de provincia, y tan solo el 15% en poblaciones periféricas.

Cuarto Informe

Publicado en julio de 2013, este informe da cuenta de los 80 casos registrados de abril a mayo de este mismo año. El 85% de los casos corresponde a personas mayores de 26 años, aunque sigue repitiéndose un 8% -porcentaje pequeño pero significativo- que corresponde a 6 casos de menores no atendidos de procedencia rumana. Se incrementa el número de casos de mujeres respecto al informe anterior, un 56%.

La mayoría de las personas afectadas poseen una situación administrativa irregular (61%), un 21% son residentes comunitarios, un 9% personas extranjeras con autorización de residencia, el 8% ciudadanos españoles y un 1% de solicitantes de asilo.

Por procedencias, siguen siendo mayoritarias las personas de origen latinoamericano (35%), seguido

¹⁵⁸ Los porcentajes no suman 100 dado que en muchas ocasiones las dificultades registradas son múltiples en un mismo caso.

de quienes proceden de la UE (23%) y de las personas de origen subsahariano (12%). La mayor parte de los casos registrados que proceden de la UE se refieren a población rumana (13 de los 18 casos). También se registran casos procedentes de Europa del Este, concretamente, de Rusia (6%) y de países como Pakistán o Siria (un 6%).

Respecto al lugar en que se producen, la mayoría sigue siendo en Centros de Salud (67%), aunque también se registran en hospitales (22%). Aparecen casos puntuales de incidencias en farmacias y en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (un 1%). Por ciudades de residencia, el 83% se han registrado en las capitales de provincia y un 16% en poblaciones de las tres provincias. Un 1% de los casos notificados se produjo en Murcia.

El 51% de los casos notificaban no haber sido atendidos debido a problemas en la tramitación o renovación de la tarjeta sanitaria. Seguidamente, destacan quienes han tenido dificultades de acceso a los medicamentos por motivos económicos (18%) y un 10% han tenido que firmar el compromiso de pago por haber sido atendidos.

Quinto Informe

Este Informe da cuenta de 65 nuevas notificaciones entre junio y agosto de 2013.

En esta ocasión las personas mayores de 26 años suponen el 77% del total de casos registrados, y el porcentaje de menores asciende al 11% (7 personas). La proporción de mujeres sigue ascendiendo respecto de informes anteriores hasta alcanzar el 62%.

Asciende también el porcentaje de personas afectadas que se encuentra en situación irregular (69%), así como las incidencias de usuarios que pertenecen a los grupos de origen con mayor número de registros. Tras el colectivo de América Latina (40%), destaca el de origen comunitario (26%), seguido del de África Subsahariana (20%).

Las incidencias más frecuentes siguen estando relacionadas con la falta de acceso a la atención médica (66%), la exigencia de pago o facturación previa a la atención (18%) y las dificultades económicas para costear los medicamentos (11%).

Aunque el 77% de las incidencias registradas proviene de capitales de provincia, cada vez son más los casos que se registran en otras poblaciones.

De los cinco informes publicados pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- El perfil de afectados se corresponde fundamentalmente con personas mayores de 26 años, aunque existe un total de 25 casos de menores, fundamentalmente de procedencia rumana.
- Aunque no se dan grandes diferencias de género, en los últimos informes son afectadas en mayor medida mujeres (llegando al 62%), y se registra un 1% de personas transexuales.
- Por procedencias, la población latinoamericana es la que registra un mayor número de incidencias, seguida de la procedente de la UE (en gran parte de los casos, de Rumanía) y de África Subsahariana.
- La mayoría de las incidencias se han registrado en los Centros de Salud y Centros de Especialidad y, en menor medida, en hospitales.
- Las incidencias han estado relacionadas, en este orden, con el acceso a la asistencia médica (por emisión o renovación de la tarjeta sanitaria), con el acceso a tratamiento médico debido a causas económicas, y con la emisión de facturación en el momento de recibir atención médica. No obstante, la importancia de las dos últimas razones se ha invertido en los últimos informes. La mayor parte de las incidencias de las personas españolas se relaciona con el segundo de los motivos enunciados: la imposibilidad de acceder al tratamiento prescrito por motivos económicos. A lo largo de los informes enunciados puede observarse cómo este, aun sin ser el motivo principal, crece progresivamente en importancia.

B - Procesos de participación ciudadana del conjunto de la población

- El registro de incidencias se remite, sobre todo, a lo sucedido en capitales de provincias y, en menor medida, en localidades periféricas, aunque estas van aumentando paulatinamente.
- Dos son los motivos fundamentales de las incidencias: 1) La incompatibilidad con el RDL 16/2012 y; 2) El desconocimiento por parte del personal sanitario acerca de los cambios normativos y administrativos que implica tal RDL, junto a la falta de una normativa clara a nivel autonómico que concrete su aplicación. Así, se han registrado incidencias que incluso bajo el RDL deberían ser atendidas, lo que muestra el nivel de exclusión injustificada que puede generarse ante la falta de un conocimiento adecuado por parte de las/os profesionales.

De todo lo analizado, merecen especial atención algunas situaciones:

- La asistencia sanitaria a los menores, en este caso, extranjeros comunitarios rumanos, no puede quedar sujeta a la normativa que regula la facturación entre países de la Unión Europea en lo que esta no se ajusta a la Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 (y ratificada por España en 1990), norma de rango superior que debe prevalecer. En ella los Estados firmantes se comprometen a garantizar la protección y el desarrollo del/a menor, independientemente de sus circunstancias administrativas, económicas o cualesquiera que fueren.
- De otra parte, la ausencia de tratamiento de las enfermedades graves por falta de recursos económicos podría estar vulnerando (por omisión) el derecho fundamental a la vida, con las implicaciones éticas y deontológicas que esta vulneración pudiera conllevar. Más aún, la muerte de Alpha Pam, un ciudadano senegalés en la Comunidad de les Illes Balears sin permiso de residencia y sin SIP, es un claro ejemplo de lo que resulta intolerable y de los riesgos a los que puede llevar la exclusión de la asistencia sanitaria normalizada¹⁵⁹.
- Finalmente, los efectos disuasorios que genera la exclusión de la atención normalizada y la firma del compromiso de pago por la atención recibida es un factor de riesgo para la salud pública: la potencial proliferación de enfermedades no tratadas o los riesgos de muerte por desatención y falta de diagnóstico y tratamiento ya se han hecho patentes. Asimismo, la autoexclusión que generan tales efectos disuasorios podría estar privando a estas personas de servicios sanitarios a los que tienen derecho y que se tornan fundamentales para la promoción de la salud, como son los tratamientos preventivos (p.ej., las vacunaciones) o las diversas actividades de educación para la salud.
- Por todo ello, el propio Observatorio insiste en que los informes y los casos registrados pueden estar siendo solo la punta del iceberg de una situación real mucho más extendida y con consecuencias aún no estimadas para un futuro próximo.

Sigue siendo, por tanto, objetivo fundamental ampliar el número de personas conocedoras de la iniciativa para que puedan participar a través de su testimonio sobre las diferentes incidencias que puedan producirse. Asimismo, ODUSALUD se plantea como reto llegar a las poblaciones más alejadas y con menos red social.

Las peticiones que el Observatorio realiza a los poderes públicos en materia sanitaria podrían resumirse del siguiente modo:

- Buscar medidas que den respuesta a los desajustes que genera la aplicación del RDL en la igualdad del acceso a la asistencia sanitaria y que ponen en peligro la garantía de los derechos de una buena parte de la población, especialmente aquella que se encuentra en situación irregular y la que, siendo extranjera o nacional, carece de recursos económicos suficientes.
- La falta de financiación de los tratamientos, incluso para las personas consideradas "sin recursos económicos", siendo estas extranjeras o españolas, necesita una respuesta inmediata dada la gravedad de las consecuencias de esta inaccesibilidad.
- Garantizar el conocimiento en profundidad del RDL 16/2012 y su aplicabilidad en la Comunitat Valenciana en las/os profesionales sanitarios.
- Difundir dicho conocimiento a usuarios, asociaciones, plataformas ciudadanas y otros agentes sociales con objeto de hacer desaparecer la confusión y la arbitrariedad.

¹⁵⁹ Para más información sobre este caso, consultar el IV Informe de

ODUSALUD en:

<https://docs.google.com/file/d/0BwG5>

[BIUqG-](#)

[N4MUZ2Sk42UUI4bVE/edit?pli=1](#)

ODUSALUD se constituye, así, en un instrumento articulador de la comunicación entre la propia sociedad civil valenciana, y entre esta y los poderes públicos en materia sanitaria. Asimismo, se convierte en un espacio horizontal de participación ciudadana que vela por la garantía de sus derechos y que favorece el trabajo por objetivos que son comunes a todos los grupos de población y que afectan, en mayor medida, a las poblaciones en una situación de mayor vulnerabilidad. Y, finalmente, impulsa un espacio de encuentro inter-institucional, reforzando el tejido social y favoreciendo la suma de esfuerzos hacia objetivos compartidos. En definitiva, tal y como se ha analizado en el capítulo de Salud, ODUSALUD trabaja activamente en la construcción de una nueva gobernanza.

2.3 POSICIONAMIENTO DE ODUSALUD ANTE LAS ÚLTIMAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN MATERIA DE SALUD

En el mes de julio de 2013 se publicó una nueva normativa, el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, *por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud y se modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud*¹⁶⁰.

El Real Decreto permite acceder a la cartera básica de salud a aquellas personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud. Para ello es necesario acreditar ser residente en España durante el último año y estar empadronado en un municipio del territorio español. A dicha cartera básica de salud podrán acceder las personas que cumplan estos requisitos y abonen la cantidad de 60 euros mensuales para menores de 65 años y 157 euros mensuales para aquellos mayores de 65 años.

De otro lado, el 31 de julio se firma la Instrucción de la Conselleria de Sanitat del *Programa valenciano de protección de la salud (PVPS)*, dirigido a incluir en la prestación de asistencia sanitaria a aquellas personas extranjeras adultas que cumplan los siguientes requisitos:

- No tener reconocida la condición de asegurado o beneficiario del derecho a la prestación sanitaria.
- No exportar el derecho a la asistencia sanitaria desde el país de origen o procedencia.
- No tener terceros obligados al pago.
- No reunir los requisitos exigidos para la suscripción de un convenio especial de prestación de asistencia sanitaria.
- Estar empadronado en cualquier municipio de la comunidad Valenciana con una antigüedad igual o superior a un año desde que la puesta en marcha del presente programa.
- La renta anual de la unidad familiar sea inferior a 1,5 veces el valor del Indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) aprobado en los Presupuestos Generales del Estado de 2013.

Dicha asistencia proporcionará, concretamente:

- La asignación de profesionales en el ámbito de la atención primaria.
- La inclusión en los programas de prevención de la enfermedad y otros programas de interés sanitario que se pongan en marcha en la Conselleria de Sanitat.
- La realización de métodos diagnósticos, preventivos y terapéuticos básicos de las enfermedades, en atención primaria, especializada y salud pública, en el marco de la cartera común básica de servicios.

El tratamiento farmacológico forma parte del **proceso asistencial hospitalario**¹⁶¹ del paciente y, por tanto, se dispensará la medicación en todos los casos donde se preste la atención sanitaria y bajo las mismas condiciones.

- En los supuestos de tratamiento farmacológico ambulatorio, las personas incluidas en el

¹⁶⁰ Disponible online (el 26 de agosto de 2013) en:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8190

¹⁶¹ Subrayado original.

programa deberán abonar el 40% del precio de venta al público de los medicamentos.

La instrucción estaría posibilitando el acceso a la cartera común básica de servicios a las personas extranjeras adultas con rentas bajas que acrediten un año de empadronamiento en la Comunitat Valenciana. Asimismo, financiaría un 60% del tratamiento farmacológico ambulatorio.

Por otro lado, y sin necesidad de requerir el empadronamiento de un año, este Programa incluye en prestación sanitaria aquellos pacientes con enfermedades infecto-contagiosas o con patología que afecte la salud mental.

ODUSALUD valora positivamente las modificaciones que puede suponer la instrucción del Programa Valenciano de Protección a la Salud, pero considera que hay que esperar un tiempo prudencial para clarificar algunas de sus disposiciones y para poder valorar en su conjunto la puesta en marcha de tales medidas.

En relación al RD 576/2013, ODUSALUD considera que, si bien podría constituir un avance, no deja de ser una medida parcial que no responde al cumplimiento del objetivo del Observatorio: la reivindicación del derecho universal a la salud. A la vez que amplía el acceso a personas nacionales y extranjeras que hasta el momento quedaban excluidas, pide unos requisitos administrativos y económicos que siguen dejando fuera a muchas personas sin los requisitos económicos y/o administrativos exigidos y, con ello, seguirán sin tener reconocido su derecho a la protección de su salud.

2.4 POSICIONAMIENTO DE UN PROFESIONAL SANITARIO MIEMBRO DE ODUSALUD¹⁶²

El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, vincula el derecho a la asistencia sanitaria y la financiación pública de los medicamentos a la situación administrativa y de empleo de los ciudadanos, rompiendo con el modelo de Sistema Nacional de Salud hasta ahora existente. Se suspende así la asistencia sanitaria a las personas en situación irregular, excepto en caso de urgencia, embarazo, parto y postparto, y a las personas menores de 18 años.

El RDL justifica su puesta en marcha por motivos económicos y por la sostenibilidad del sistema sanitario, cuando, sin embargo, diversos estudios nacionales e internacionales demuestran que las personas inmigradas usan menos el sistema sanitario que las autóctonas, y especialmente los de los países pobres, pues son habitualmente jóvenes y sanos que migran por motivos laborales. Pero, además, el RDL choca de frente con un esfuerzo histórico por defender el acceso universal a la salud y por proteger la dignidad humana, obstaculiza el cumplimiento de los compromisos implícitos del profesional sanitario con las personas y la sociedad, y entra en contradicción con el código deontológico y con principios éticos.

Historia de la defensa del derecho universal a la salud

La protección social que garantiza la atención sanitaria es un logro histórico de las sociedades avanzadas y una manifestación de progreso moral, por lo que es fundamental recordar el esfuerzo por defender el derecho a la protección de la salud y la asistencia sanitaria a lo largo de la historia. Por ello, y para preservar la dignidad humana y proteger principios éticos básicos, profesionales, Gobiernos y pacientes tienen sus obligaciones y derechos contemplados en Declaraciones, Tratados, Códigos y leyes de todo el mundo.

¹⁶² Este apartado ha sido desarrollado por Carlos Fluixá Carrascosa, especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, miembro de la SVMFiC y representante de ODUSALUD.

La actualización del Juramento Hipocrático en 1948 en la Declaración de Ginebra, a raíz de la experiencia de la II Guerra Mundial (para que no volviera a interponerse entre paciente y médico cualquier consideración externa que pudiera impedir el deber del profesional médico), el Código de Ética y Deontología Médica (redactado al amparo de la Constitución, y que deja clara la obligación del médico a la atención de los pacientes sin discriminación alguna, no pudiendo negar la asistencia) o la

Declaración de Lisboa de Derechos de los pacientes de 1981 (que obliga al médico a buscar los medios apropiados para asegurar y restablecer dichos derechos) refuerzan los objetivos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (que defiende en su artículo 25 el derecho a la salud y a la asistencia médica, entre otros) y de la Constitución Española (que en su artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud), la propia Ley General de Sanidad o la reciente Ley General de Salud Pública de 2011. El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OMS establece que los Estados deben respetar el derecho a la salud, *“en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o personas detenidas, representantes de las minorías, solicitantes de asilo o inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos...”*, poniendo especial énfasis en eliminar las desigualdades en el acceso a la salud de las mujeres y niños/as.

Posicionamiento del personal sanitario

De acuerdo a sus principios éticos y compromisos profesionales incompatibles con el cumplimiento de esta ley que consideramos injusta y que obliga a no atender pacientes que tratábamos antes, la Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria (semFYC) decidió crear una red de objetores de conciencia en contra del RDL que fue apoyado posteriormente por otras sociedades científicas, asociaciones civiles y movimientos cercanos a la población inmigrada, que vivían de cerca el sufrimiento de estos pacientes.

- La justificación de dicho movimiento está apoyada, entre otros, por los siguientes motivos:
- Es una medida injusta e ineficiente en términos económicos.
- Pone en peligro el derecho a la protección de la salud, Derecho Fundamental de las personas,
- No distingue entre turismo sanitario e inmigrantes con rentas bajas.
- Excluye a determinados grupos poblacionales de la cobertura de Atención Primaria, con la consiguiente sobreutilización de atención urgente de casos graves y la ineficiencia asociada del sistema.
- La repercusión a nivel individual puede ser muy importante, incluyendo el riesgo de muerte (como se demostró en el caso del senegalés Alpha Palm, en Baleares¹⁶³).
- Dificulta el control de enfermedades transmisibles.
- Vulnera los principios de no abandono y lealtad debida al paciente, y el principio de la no retroactividad de las leyes.
- Atenta contra la ética profesional.

Es una norma que ni siquiera respeta las “obligaciones básicas” que establece la OMS para hacer efectiva una protección de la salud como son la atención primaria de salud esencial, medicamentos esenciales y los aspectos relacionados con la salud pública y la prevención.

Es, por lo tanto, incoherente desde sus principios, injusta al vulnerar derechos, pero, además, ineficaz y peligrosa al no contemplar actividades preventivas y de salud pública realizadas en atención primaria. A esto, se suma que está acentuando la exclusión social y el sufrimiento de los más vulnerables e incrementando actitudes xenófobas que añaden dificultades para su integración en la sociedad.

Desde el puesto de trabajo en nuestras consultas vemos que principios básicos como solidaridad, ética y equidad son puestos en grave peligro por este RDL, y más en estos momentos de crisis, donde debería protegerse al más desfavorecido.

La lógica que apoya al objetor a incumplir este RDL ha sido reconocida por la Administración, pues detrás de las posibles consecuencias de una inatención a una persona con problemas de salud está también su responsabilidad; sin embargo, no hay movimientos políticos que faciliten la derogación de este RDL. Muchos médicos seguimos atendiendo “por la puerta de atrás” a pacientes que no quieren que se les facture (por la imposibilidad de hacerse cargo del coste económico y/o la posible traba asociada a no poder arreglarse los papeles), continuamos visitando a enfermos con enfermedades mentales cuyo abandono puede ocasionar problemas graves, diabéticos que necesitan insulina para

163

<http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.conds/mem.detalle/id.307/relcategoria.10961>

B - Procesos de participación ciudadana del conjunto de la población

sobrevivir o pacientes con enfermedades crónicas cuyas patologías están estabilizadas por los cuidados de los sanitarios y los fármacos necesarios. Sí, muchos de nosotros atendemos a estos pacientes por cauces distintos a los habituales intentando que eso no afecte a los pacientes “asegurados” a quienes no debemos dejar de atender. Intentamos que nuestros compromisos profesionales con la sociedad y la comunidad sigan cumpliéndose, pero por encima de ello está nuestro compromiso con la persona y nuestro compromiso ético.

Muchas de estas personas están sufriendo porque no pueden asumir la factura que acompaña la asistencia sanitaria, sufren al no tener dinero para pagar la medicación necesaria (deben pagar el 100%), sufren al apurar sus síntomas para acudir a urgencias donde el RDL les permite ser atendidos (aunque sea más caro y menos coste-efectivo), sufren por buscar la puerta de atrás...

El RDL sigue sin ser derogado, y durante este año nos hemos encontrado pacientes que sufren y a quienes, además de no tener papeles, les hemos impedido el ejercicio de un derecho, la asistencia sanitaria defendida y reconocida por la OMS y los derechos humanos. Pero también nos hemos encontrado con asociaciones y movimientos civiles que siguen dedicando fuerzas y avivando la esperanza de que en algún momento (esperemos que pronto) se derogue dicho RDL. En este camino no hemos estado solos; así se creó ODUSALUD (Observatorio por el Derecho Universal a la Salud) en la Comunidad Valenciana, inicialmente promovido por SVMFyC (Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria), Médicos del Mundo y Cáritas, y actualmente compuesto por 51 entidades civiles que apoyan la derogación de este RDL.

Desde nuestras consultas en los centros de salud seguimos atendiendo a los pacientes que nos piden ayuda y seguimos abriendo la puerta a aquellos que necesitan atención sanitaria. Tenemos la obligación de hacerlo por nuestros principios éticos y nuestro código deontológico, pero eso no es suficiente para devolver los derechos y la dignidad que toda persona debe tener. ¿Tengo yo más derecho a la salud que otra persona?



A MODO DE CONCLUSIÓN. DEMOCRACIA REAL Y NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Cuando se habla de “nuevos movimientos sociales” en referencia a las movilizaciones ciudadanas surgidas en muchos países como consecuencia de la crisis económica que comenzó en Estados Unidos en septiembre de 2007, puede olvidarse que la indignación y la rebelión ante la corrupción, la injusticia y la opresión vienen de muy antiguo y son, en cierto modo, patrimonio de todos los pueblos y de toda la humanidad. De hecho, se podría distinguir la línea que une todos esos movimientos, a lo largo de la historia y a pesar de que pueden ser muy diferentes entre sí, expresados en todas las luchas por la libertad, la igualdad y la justicia.

Distanciados de los ciudadanos, acusados de ser los culpables de la exclusión por grupos de ellos, y percibidos como incapaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas, las élites políticas quedan atrapadas, con razón o sin ella, en la imagen de la captura ante los intereses corporativos, las grandes empresas y los intereses particulares. A vistas del ciudadano, germina un sentimiento de que eligen autoridades que no los representan, los excluyen y, al final del día, son inútiles para satisfacer sus demandas. En ese plano, es natural que las ciudadanías salgan a las calles indignadas (...) ¹⁶⁴.

Las cuestiones que se plantean hoy, como tantas veces antes, son la libertad de quiénes; la igualdad entre quiénes; y la justicia entendida como la posibilidad real de que todos y cada uno de los seres humanos vivan una vida digna de ser vivida y no como mera aplicación de un derecho positivo promulgado por un poder legislativo, en muchos casos más apegado a los intereses políticos partidistas del poder ejecutivo (y sus vínculos con intereses económicos particulares) que a la prevalencia del interés general, el bien común, los derechos humanos y sus garantías, o la satisfacción de las necesidades humanas, satisfacción que hace posible vivir aquella vida digna.

Si hubiéramos de buscar el origen de las movilizaciones actuales, una de cuyas características –y exigencias– es la de una participación ciudadana directa y vinculante para el poder político, habríamos de remontarnos, como mínimo, a la aparición del Movimiento Zapatista en Chiapas, México; a la aparición del Foro Social Mundial, celebrado por primera vez en Porto Alegre, Brasil; a las Primaveras Árabes (Túnez, Libia, Egipto...); al movimiento 15-M, España (con los antecedentes del 11-M y de la guerra de Irak); al movimiento “Occupy Wall Street”, en Estados Unidos y Canadá; al movimiento “Yo soy 132”, en México de nuevo; y a tantos otros movimientos en Grecia, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Francia, Islandia, Israel, India, China...

Todos estos movimientos, algunos de ellos muy dispares en apariencia, tienen características comunes. Las dos que pueden resultar más visibles son la heterogeneidad de sus miembros (personas y personajes muy dispares que llegan a conclusiones compartidas y plantean unas mismas reivindicaciones); y la ocupación del espacio público –y también del espacio mediático y, consiguientemente, político– de forma espontánea como respuesta de muchos ciudadanos ante la corrupción, la injusticia y la opresión.

Las causas de la movilización varían de un país a otro, pues responden necesariamente a situaciones particulares, pero tienen que ver, de uno u otro modo, con el rechazo a regímenes políticos dictatoriales o solo formalmente democráticos; con el rechazo a los causantes de la crisis económica actual y sus cómplices; al poder de los mercados y las instituciones financieras sobre la vida de las personas; a la

¹⁶⁴ Millaleo, S. y Velasco, P. (2013).

Activismo digital en Chile. Repertorios de contención e iniciativas ciudadanas. Santiago de Chile.

Fundación Democracia y Desarrollo.

corrupción y a la falta de transparencia real de las élites políticas, de los gobiernos y de los partidos; a lo que se ha denominado “trampa moral” en economía (si sale bien, gano yo; si sale mal, pierdes tú), que supone que los ciudadanos pagan las consecuencias de la irresponsabilidad política y de la delincuencia económica; y a la precarización progresiva de las condiciones de vida reales, que no son solo materiales, pero también son materiales.

Se acusa a la clase política de los distintos países de haber permitido la acumulación de poder en algunos sectores de la economía privada, condición del desorbitado enriquecimiento de algunos agentes sociales (mercados, instituciones financieras, agencias de calificación... y sus directivos y adláteres), que ponen en riesgo la vida de millones de personas y de países enteros a través de la especulación. Y se habla de una transferencia ilegítima e inaceptable, incluso jurídicamente, de soberanía, que pasa de forma subrepticia del pueblo a unos agentes privados cuyos intereses se centran en una acumulación necesariamente excluyente y, por tanto, contraria al interés general, el bien común, los derechos humanos, etc.

Estos movimientos, en los distintos países, denuncian la divergencia, cuando no oposición, entre la práctica y las prioridades de la clase política respecto de las necesidades de las personas y la sociedad a la que aquellos han de servir y que constituye su razón de ser, única justificación de su poder (un gobierno que no sirve a las personas, no sirve para nada). Por eso, rechazan la impunidad de quienes utilizan el poder para sus propios fines, o para los fines de aquellos a quienes se someten, y no para servir a todas las personas y gestionar lo público (interés general, bien común, protección y garantía de la libertad y la igualdad real de todas las personas, garantía de derechos reconocidos...).

Estos movimientos reivindican una democracia real, no solo formal y delegada, en la que la representación política sea directa y vinculante para el poder político o, para tales movimientos, en caso contrario, no es tal representación (“No nos representan”, “No en mi nombre”, etc.), ni una democracia real. Ante una democracia representativa que se ha convertido en “democracia delegada”, en la que los delegados deciden sin ningún coste y sin tener que dar cuenta ni explicación de si representan o no y a quiénes, y esta en una mera democracia formal, en la que los ciudadanos solo participan en el momento de las elecciones, estos movimientos rechazan esta democracia solo formal que se asemeja a un despotismo ilustrado (todo para el pueblo, pero sin el pueblo), que en muchas ocasiones se queda en un despotismo sin ilustrar, en un doble sentido: en el de una ciudadanía sometida, cuyo sometimiento se renueva electoralmente; y en el de la ignorancia, la incompetencia y la corrupción de aquellos gobernantes que usan la política en beneficio propio o de otras personas o grupos particulares.

La cuestión que se plantea es que el voto, incluso en una democracia formal, no supone una cesión de soberanía. La representación política no supone una cesión de soberanía del pueblo al gobierno elegido, pues la soberanía reside siempre, exclusivamente y sin condiciones, en el pueblo. Por tanto, el pueblo sigue siendo soberano, el único soberano, no solo para elegir gobiernos, sino también para deponer gobiernos o gobernantes democráticamente elegidos. Más allá de las complejidades legislativas y políticas que esto introduce, en todo caso hace necesaria la revisión crítica de los procesos electorales, de la financiación de los partidos, de la Ley electoral, la representación real de cualquier gobierno elegido, por ejemplo, por un 40% de los votantes con un 60% de participación (lo que supone un 24% de la ciudadanía con capacidad para votar), así como la revisión y actualización de los sistemas de transparencia, control y rendición de cuentas a la ciudadanía, etc.

Por último, estos movimientos comparten, en mayor o menor grado, la desautorización que han recibido por parte del poder y por los medios de comunicación conservadores, independientemente de si son considerados o se consideran a sí mismos como “de derechas” o “de izquierdas”. Y comparten, también, la represión que han padecido por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, en ocasiones de forma injustificable y desproporcionada o, en términos más generales, la descalificación sistemática llevada a cabo por los denominados “aparatos ideológicos” y por los “aparatos represivos” del Estado desde las teorías de la reproducción social. Pero esto cuestiona de facto el papel de estas fuerzas de seguridad (o de esos “aparatos”) en un Estado realmente democrático. Porque resulta curioso, en

particular, que la policía, el ejército, etc. (según los países, en distinto grado), actúen contra los ciudadanos, en los que reside la soberanía, obedeciendo a un mero delegado político que se supone ha de servir a las personas que están siendo atacadas, exclusivamente, por orden suya. Se plantea, se formule o no, la pregunta acerca de a quién sirven y defienden estas fuerzas de seguridad. Porque, en caso de que no sirvan al soberano, a los ciudadanos, cabría plantear la inconstitucionalidad –incluso la ilegalidad– de tales actuaciones y de la misma orden recibida de atacar a los ciudadanos, como mínimo, por atentar contra derechos fundamentales, suponiendo una Carta Magna correspondiente a un Estado de derecho en un sistema democrático.

Estos movimientos también se enfrentan a algunos riesgos y dificultades. El primero, la deriva hacia la violencia, la intromisión de elementos violentos o la acusación de “violentos” a los que no se resignan ante la injusticia. Son cosas distintas. La violencia primera que supone la injusticia de una situación puede ser utilizada por algunos para justificar una respuesta, también violenta, a dicha injusticia, lo cual suele dar lugar a una espiral de violencia y de autojustificaciones que apoyan el uso de la violencia por unos y otros. Pero, supuesta una respuesta no violenta, pueden introducirse –o ser introducidos por otros– algunos elementos violentos que, de nuevo, justifiquen la represión y la escalada de violencia. En este segundo caso, habría que preguntar a quiénes beneficia la descalificación de estos movimientos cuando algunas personas o grupos, amparándose en ellos, recurren a la violencia. Porque resulta obvio que no beneficia a los que buscan una resistencia activa a través de una respuesta no violenta. Y, en tercer lugar, la calificación como “violentos”, por parte de aquellos que generan o permiten la injusticia, a todos los que se manifiestan o expresan ante la injusticia de una situación (“antisistemas”, “terroristas”, etc.), solo puede ser entendida como intento de manipulación de la información y ocultamiento de la realidad.

Otro riesgo aparece con el hecho de que la indignación, por sí sola, no produce cambios sociales si no va acompañada del compromiso personal. La mera expresión de disconformidad no es suficiente. Como se ha propuesto alguna vez, se trata de hacerse cargo (caer en la cuenta) de la realidad, para encargarse (activa y comprometidamente) de ella y, cuando llegue el momento, cargando con ella (asumiendo las consecuencias del compromiso y las opciones tomadas) y dejando que sea ella la que nos lleva a nosotros (porque es la realidad misma, si de verdad se quiere transformar en una realidad más justa, la que va indicando qué opciones han de tomarse). La equidistancia, la neutralidad, la objetividad, la corrección política o institucional, aunque se revistan de moderación y ecuanimidad, fácilmente se ponen al servicio del poder en sus consecuencias y, en ese sentido, pueden ser funcionales a éste en la medida en que se convierten en una disidencia controlada y dosificada desde los mismos ámbitos de poder. La disidencia, por tanto, tiene que convertirse en praxis transformadora, es decir, en unas prácticas distintas a las utilizadas por los poderes que se desea transformar.

La tercera dificultad surge con el hecho de que el compromiso personal puede traducirse en lecturas de la realidad, valoraciones, prioridades y acciones diversas, muy diversas, y que pueden resultar, todas ellas necesarias y complementarias, incluso aunque parezcan contradictorias a simple vista. El riesgo es establecer una única lectura, valoración, prioridad, acción... como la única válida. Esto ya lo hacen los poderes que causan la injusticia y la opresión, sean gobiernos, partidos políticos, instituciones o personas. La imposición de homogeneidad, el establecimiento de una censura previa o la asunción de una autocensura estratégica, la disciplina de partido o de voto, el establecimiento de directrices institucionales a las que todos deben someterse... todo ello se convierte en instrumentos al servicio del poder y del mantenimiento del statu quo, es decir, del mantenimiento del mismo sistema que se desea transformar. Por el contrario, es la diversidad de lecturas, de valoraciones, de prioridades y acciones y la posibilidad de expresarlas y realizarlas lo que se muestra como medio de inclusión y de generación de posibilidades distintas y mejores.

Finalmente, aunque hay personas capaces de transformar la historia, en general, las instituciones tienen más capacidad para acompañar o dirigir los cambios sociales que las personas individualmente consideradas y, generalmente, con un coste menor en cuanto a las consecuencias de la disidencia y del compromiso por la transformación social. Y resulta inquietante que algunas instituciones asuman una neutralidad, que no es real ni posible, responsabilizando a y delegando en personas concretas los

procesos de cambio social. Implícitamente, esto supone la afirmación institucional de que se quiere cambiar el mundo, pero se quiere que sean otros los que lo hagan, es decir, que sean otros los que asuman los costes del cambio social que se pretende. Es aquí donde los movimientos sociales muestran que no está todo perdido, que ellos mismos pueden suponer transiciones hacia instituciones más responsables en la construcción de una sociedad más justa.



EPÍLOGO.

LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN Y LA CONVIVENCIA

La última década de migraciones en España muestra evidencias de una inmigración que vino para quedarse, que veía y sigue viendo a España como un país en el que reconstruir proyectos personales y familiares, en el que poner esfuerzos y esperanzas. A pesar de los retornos que van produciéndose, muy pequeños en proporción y moderados, siguen aumentando en España personas de algunas nacionalidades, incluso durante los últimos años de la crisis económica. Asimismo, son cada vez más quienes adquieren la nacionalidad española o quienes, manteniendo su nacionalidad de origen, adquieren el régimen comunitario al haber contraído matrimonio con personas pertenecientes a la Unión Europea.

La sociedad española, y la valenciana, concretamente, han ido ganando en complejidad y riqueza. Pese a la brecha económica, la sociedad sigue en movimiento, se transforma, se recrea, se reconfigura. Las relaciones siguen adelante y, en muchos casos, se refuerzan.

La evolución de este periodo se ha traducido también en el lenguaje utilizado. Así, ha dejado de considerarse pertinente la utilización de términos como ‘inmigrantes’, ‘población inmigrada’, ‘población autóctona’, incluso el de ‘población extranjera’. Parece que en este nivel también la sociedad ha pasado a una nueva época, poniendo en cuestión las etiquetas diferenciadoras en aras de apostar por un lenguaje más inclusivo, en el que el conjunto de la ciudadanía pueda reconocerse, más allá de dónde se venga, o por cuánto tiempo se esté residiendo en un lugar.

El vínculo, más allá del estatus jurídico; la identidad compartida, más allá de la etiqueta de la nacionalidad; el enriquecimiento del compartir, más allá del insulso automatismo de la coexistencia, son pasos necesarios en la integración de una sociedad diversa y horizontes ineludibles que han de orientar las nuevas políticas de integración.

Pese a ello, ante la diversidad de situaciones vitales y la dificultad de algunas de ellas las políticas de integración necesitan contemplar paralelamente, al menos, tres fases: acogida, inclusión y convivencia.

Primeramente, es necesario mantener y recrear las políticas de *acogida* para quienes siguen llegando. En lo concreto, se considera especialmente importante extender el concepto de acogida más allá de una mera concepción lingüística o culturalista, y plantearla como un camino de incorporación real a la sociedad de destino, tal y como lo plantea la Unión Europea. Las políticas de igualdad y de no discriminación aparecen, en esta fase, como clave y condición de posibilidad para la integración. Más aún en esta situación de crisis económica, cuya duración supera ya los cinco años, el gran imperativo es que dichas políticas se garanticen de manera efectiva a las personas recién llegadas a la vez que a un número cada vez mayor de personas, familias y situaciones de desprotección del conjunto de la población.

En segundo lugar, la inclusión se convierte en la piedra angular del actual contexto. Sin *inclusión*, no hay ni puede haber un grado mínimo de integración. Esta debería ser la conclusión de los muchos instrumentos normativos que han intentado facilitar dicha integración, tanto a nivel nacional como autonómico y local. Inclusión en lo jurídico-administrativo, inclusión en lo económico-laboral, inclusión en las condiciones de vida reales y en la protección ante las situaciones que dejan a personas y a familias enteras desprotegidas ante procesos de vulnerabilidad y de deterioro personal y social. Esta misma conclusión debería movilizar los instrumentos necesarios para mejorar el acceso de las personas migrantes y sus familias a una normalidad jurídica, laboral, económica y social. El futuro será común si el presente es incluyente. No puede ser de otro modo.

En tercer lugar, la construcción de una futura sociedad intercultural depende de la convivencia actual. Por ello, la convivencia que construye relaciones interculturales ha de ir mucho más allá del folklore, la gastronomía, las fiestas y las celebraciones. Todos ellos pueden ser instrumentos que faciliten una forma de conocimiento y de relación más profunda entre las personas, las culturas y los pueblos. Pero los instrumentos siempre son medios y no fines; no pueden sustituir a ese conocimiento y a esas relaciones, pues son estos el auténtico objetivo y la clave de futuro.

Para ello, la participación de todos y todas en el conjunto del proceso se hace imprescindible: participación, corresponsabilidad, control y revisión compartida, coherencia de políticas... no sólo en la puesta en práctica, sino también en el diseño, en la evaluación y en la corrección de cuantas medidas se lleven a término. Esto es lo que hará creíble una política al servicio de las personas. Solo desde ahí, será posible recuperar la necesaria confianza en las instituciones; solo desde ahí será posible una sociedad integrada.

Si algo muestran muchos de los movimientos sociales actuales, es la respuesta ciudadana ante lo que se percibe como un abandono de las responsabilidades constitucionales, por parte de los poderes públicos ante los ciudadanos. La extensión de nuevos movimientos de movilización y participación ciudadana ha de interpretarse como una llamada de atención que muestra la necesidad de devolver la confianza a las instituciones, al sistema democrático de organización política y social y al Estado de derecho.

Una nueva ciudadanía emerge como oportunidad de una sociedad mejor para todos: más incluyente, más justa, más corresponsable. Es tiempo de posibilitar su despliegue.









Jesús COMPAÑIA
de JESÚS
GENERALITAT
VALENCIANA