



INFORME ANUAL

SOBRE MIGRACIONES E INTEGRACIÓN

CeiMigra 2012

**Nuevos retos para las políticas
de inmigración e integración**



INFORME ANUAL SOBRE
MIGRACIONES
E INTEGRACIÓN

CeiMigra 2012

**NUEVOS RETOS
PARA LAS POLÍTICAS
DE INMIGRACIÓN
E INTEGRACIÓN**



ISSN: 1888-3044

CeiMigra, diciembre 2012
Imagen de portada: El nudo* (detalle del portal de la Pasión
en la Sagrada Familia) Alexander Menzinsky. 2010
Imagen disponible online el 5-12-2012 en la página:
<http://www.sagradafamiliaaudi.com/Vista%20General/Fachada%20de%20la%20Pasion/Portico%20Nudo%20-%20Stereo.jpg>

Equipo CeiMigra:

Luis Díe
Josep Buades
Luisa Melero

Colaboradores:

Gabriella Massa
Katja Rehor
Sami Morelli
Jesús Sanz
Laura Escudero
Cristina Manzanedo
Ignacio Sepúlveda



INFORME ANUAL SOBRE
MIGRACIONES
E INTEGRACIÓN

CeiMigra 2012

**NUEVOS RETOS
PARA LAS POLÍTICAS
DE INMIGRACIÓN
E INTEGRACIÓN**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

6

PARTE I LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN

1	Lo que aprendimos: la crisis económica y su impacto social	10
2	Integración desde las necesidades humanas en los diversos colectivos de la sociedad española	22
3	Instituciones que pueden y/o deben promover y, en su caso, garantizar la satisfacción de las necesidades humanas	27
4	Integración, ¿ya conseguida?	31
5	El papel de los medios de comunicación y de la práctica política en la integración	35
6	Propuestas de avance hacia la integración	46
7	A modo de síntesis	66

PARTE II ANÁLISIS POR SECTORES

1	Población	72
2	Trabajo	85
3	Educación	101
4	Salud	122

PARTE III PARA SEGUIR APRENDIENDO

1	Las Primaveras Árabes	148
2	El Reglamento que desarrolla el régimen del internamiento de extranjeros	172
3	Tematizando la cuestión migratoria dentro del 15-M	179

EPÍLOGO RECUPERAR A LA PERSONA Y SU ENTRAMADO RELACIONAL COMO SUJETOS DE LA ATENCIÓN SOCIAL

184

INTRODUCCIÓN

De nuevo, la fundación CeiMigra presta atención a la crisis económica y a su impacto social, especialmente el que afecta a la población inmigrada. En ello sigue la estela de los dos Informes anuales anteriores. El año pasado constataba cómo las políticas de integración diseñadas hasta el momento habían confiado en la incorporación al mercado de trabajo como factor inicial de inclusión social. Cubiertos unos mínimos básicos se podía pensar en procesos de integración en una sociedad que se reconocía cada vez más diversa. La burbuja inmobiliaria en un primer momento, los movimientos de los especuladores contra los Estados y las políticas de austeridad se encuentran entre las causas que originaron la crisis económica y que la prolongan en el tiempo, aumentando el desempleo, la precariedad y el empobrecimiento. Entonces se señalaba que no se trata de olvidar las políticas de integración, importantes en una sociedad diversa en la que una gran parte de sus miembros sí mantienen sus niveles mínimos de inclusión. Se proponía más bien articular políticas de integración dirigidas a toda la sociedad con las garantías para la inclusión de aquellas personas y grupos que los han perdido o que aún no los habían conseguido.

Esta edición del Informe anual se propone pensar la integración a través de la inclusión. Para ello se ha acudido a la opinión de 26 personas expertas que han tenido a bien someterse a entrevistas en profundidad. Este informe propone un diálogo con sus opiniones cualificadas sobre: la integración desde las necesidades humanas en los diversos colectivos de la sociedad española, el lugar de las instituciones y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades humanas; la cuestión sobre si ya se ha conseguido o no la integración, el papel de los medios de comunicación y de la práctica política en la integración, y sus propuestas de avance hacia la integración. Este ejercicio de reflexión compartida puede orientar unas políticas de integración que incorporan el reto de garantizar la inclusión social.



Como en años anteriores, se procede al análisis de datos estadísticos sobre población, trabajo, educación y salud. Tal análisis confirma la percepción sobre una crisis que afecta de modo particularmente intenso a la población inmigrada o de origen inmigrado. El análisis de los datos de educación incorpora un diálogo con expertos que estudian el impacto de los recortes sobre las necesidades educativas de la población de origen inmigrado en edad escolar. Y previene sobre la necesidad de actuar para evitar futuras bolsas de población vulnerable o excluida por efecto de una insuficiente capacitación para la vida laboral. El análisis de los datos sobre el acceso a los servicios de salud por parte de la población extranjera se prolonga con el estudio de la reciente reforma de la asistencia sanitaria y de su impacto mayor sobre categorías de población más vulnerables, de un modo que no puede tener una incidencia significativa en la sostenibilidad económica del Sistema Nacional de Salud.

Por fin, este informe presta atención a algunos acontecimientos señalados de los que seguir aprendiendo. En primer lugar, trata de ofrecer una visión de conjunto sobre las Primaveras Árabes, deteniéndose en los movimientos de población asociados al fenómeno y en la percepción que manifiestan personas originarias de países árabes en la diáspora. En segundo lugar analiza el anteproyecto del Reglamento que desarrolla el régimen del internamiento de extranjeros, prestando atención a la incidencia de las organizaciones sociales y del Defensor del Pueblo en el proceso de elaboración. Y en tercer lugar tematiza la cuestión migratoria dentro del movimiento 15-M.

La calidad del debate público y la eficacia de las medidas para resolver los problemas de la sociedad son dos retos mayores. Este informe se propone, en definitiva, un ejercicio de análisis riguroso y de diálogo social que ayude a adoptar las medidas más acertadas.



Parte I

The background of the image features a dark red world map. Overlaid on the map are several light red arrows of varying sizes, all pointing upwards, symbolizing growth and progress.

LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN

1

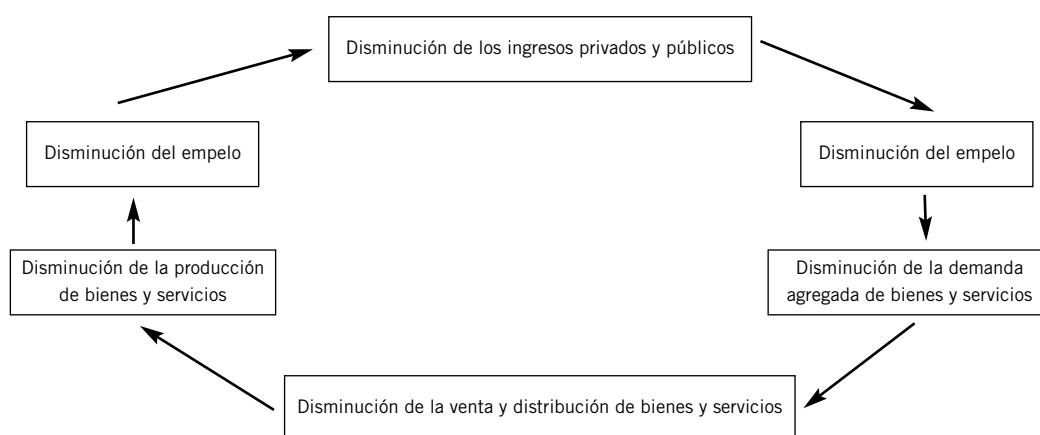
Lo que aprendimos: la crisis económica y su impacto social

1.1. Políticas de inmigración en tiempo de crisis

Desde 2009, los informes de la Fundación CeiMigra centran su atención en la presente crisis económica y cómo repercute en todas las personas residentes en España (con independencia de su nacionalidad y situación administrativa), en las familias y en la sociedad en general. Con los datos disponibles en mayo de 2012, cuatro palabras resumen el impacto de la crisis en la población inmigrada y en sus descendientes: permanencia, precarización, desprotección y empobrecimiento.

El Informe de 2009 señalaba que la crisis había servido de pretexto para el endurecimiento de las políticas de entrada y permanencia de personas extranjeras en no pocos países. Advertía del grave error de suponer que la expulsión de extranjeros dejaría vacantes puestos de trabajo para los españoles. Unos puestos de trabajo menos necesarios cuando disminuye el número de consumidores que demandan bienes y servicios.

GRÁFICO 1: EL CÍRCULO VICIOSO DE LAS CRISIS ECONÓMICAS



Fuente: elaboración propia a partir de Krugman, P. (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Ed. Crítica, Barcelona.

Es imprescindible recordar el esquema circular de reproducción y agravamiento de las crisis económicas (gráfico 1). Aunque las crisis pueden tener distintas causas y diferentes comienzos, en el caso español, el estallido de la burbuja inmobiliaria se tradujo, de forma extremadamente rápida, en un aumento descontrolado del desempleo

por la pérdida de los empleos directa o indirectamente vinculados a la construcción. Del desempleo se sigue la disminución de los ingresos privados (personales y familiares) y públicos (impuestos sobre las rentas del trabajo y cuotas de la Seguridad Social). Evidentemente, la disminución y, en algunos casos, la carencia de ingresos familiares repercute en la disminución del consumo familiar. Igualmente, la reducción de los ingresos públicos provoca la reducción del consumo público. Esta caída del consumo implica la disminución de la demanda agregada, que es la cantidad de bienes y servicios que una sociedad está dispuesta a comprar en un año. Por otra parte, la disminución del consumo real y la disminución de la demanda agregada tiene como consecuencia la disminución de las ventas y la distribución de bienes y servicios, lo que se traducirá, a su vez, en una disminución de la producción y, por tanto, del empleo. Con ello, seguirán disminuyendo los ingresos, el consumo, la demanda, las ventas, la producción y el empleo. Y así sucesivamente.

La política de empleo en España no parece haber sido capaz de contrarrestar el nivel de desempleo más alto de la Unión Europea¹. A la reducción de ingresos que supone el desempleo y al crecimiento del número de familias en las que todos los miembros están en paro, hay que añadir la insuficiencia primero, y el recorte después, de unas prestaciones económicas que no llegaban a ser ni rentas básicas, ni rentas mínimas garantizadas, ni rentas de inserción, sino un sistema deficiente de ayudas graciables, sujetas tanto a baremos paulatinamente más restrictivos como a la disponibilidad presupuestaria menguante en las Administraciones correspondientes. Por tanto, no se han asegurado ni el empleo ni los ingresos familiares. A su vez, los sucesivos gobiernos han aumentado los impuestos indirectos (el IVA) y los impuestos directos a las clases medias, no así a las rentas altas. Ello incide en una reducción aún mayor de los ingresos familiares y, por ende, del consumo, la producción y el empleo². Ante la caída de la demanda agregada, y para que esta aumente, se tendrían que bajar los tipos de interés (siempre que esto se traduzca en un aumento del crédito barato a las familias y a las empresas); se tendrían que bajar los impuestos (para aumentar la capacidad de consumo de las familias y las empresas); y/o se tendría que aumentar el gasto público (pero no cualquier gasto público, sino aquel que mejora las infraestructuras, las tecnologías de la información y el conocimiento, la educación y la inversión en I+D+I³). Pero dicha solución choca con un problema: que, a pesar de los sucesivos y enormes “rescates” bancarios, sigue sin haber crédito para las familias y las empresas; se aumentan los impuestos de una forma regresiva (en términos proporcionales, gravan más a los que menos tienen, dada la “amnistía fiscal” que se propone para las rentas más altas); y se reduce, cada vez más, el gasto público. El problema consiste en que puede estar haciéndose lo contrario de lo que debería hacerse⁴.

Lo expresado con anterioridad contribuye directamente a una reducción de la distribución y venta de bienes y servicios. De donde tengan que plantearse alternativas para aumentar las ventas. Caben dos posibilidades: dinamizar el consumo interno e incrementar las exportaciones. Habiéndose apuntado ya lo que sucede con el consumo en una situación de crisis cuando la población se mantiene constante, es preciso considerar cómo agravaría la situación la disminución de la población por retorno de la población inmigrada y por emigración de la población española de origen: aumentaría el desempleo y disminuirían las rentas disponibles. Lo cual empeoraría la situación de las familias y la capacidad de respuesta del Estado. El aumento de población, por el contrario, tiene la virtualidad de ser un factor anticíclico: aminora los efectos de la crisis y su duración en el tiempo. Ello requiere una explicación.

Quien pierde el empleo como fuente de ingresos mantiene una cierta capacidad de consumo gracias a la prestación o el subsidio por desempleo, a sus propios ahorros, a las ayudas sociales, o de la solidaridad de sus redes cercanas o de las organizaciones sociales. Incluso en el caso de personas recientemente inmigradas o de inmigrantes desempleados, cuentan con apoyos limitados, pero ciertos, que les permiten sostener un cierto nivel de consumo beneficioso para mantener el ciclo económico.

Funciona además la economía sumergida como colchón de protección para el mantenimiento de ingresos y de consumos familiares tales que ayudan a mantener la producción y el empleo de las demás personas. Otra cosa es que no resulta aceptable que la sociedad se conforme con esto. La tolerancia frente a la economía sumergida implica la negación de derechos de muchas personas; la normalización de la explotación laboral y el abuso; y la aceptación del incumplimiento de la Ley (falsedad documental – contratos y contabilidad-, fraude a la Seguridad Social y a la Hacienda Pública...). Mientras que el afloramiento de la economía sumergida produce considerables beneficios sociales.

¹ El trabajo en España, el paro más alto de Europa. *Idea trabajo*.

Disponible online el 12-09-2012 en la página Web:

<http://www.ideatrabajo.com/noticias-de-trabajo.html>.

Véase la tabla publicada por la Confederación de Empresarios de Aragón (Departamento de Economía. Economía aragonesa.

Empleo y paro), con datos estadísticos de Eurostat y elaboración propia. Disponible online el 12-09-2012 en la página Web:

<http://www.crea.es/economia.nsf/dd4f2d53559dbb62c1256aa0005b23f2/8CC5E2BB7576FD4C1256B4300629396?OpenDocument>

² Pampillón Olmedo, R. (2012, 13 de julio). El necesario ajuste del gasto público. *Diario Expansión*.

Disponible online el 12-09-2012 en la página Web:

<http://www.expansion.com/accesible/2012/07/13/opiniontribunas/1342206285.html>; Léase el *Informe de proyecciones de la economía española*, publicado por el Banco de España en su boletín económico de enero de 2012, y disponible online el 12-09-2012 en la página Web:

<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/12/Enfich/art1.pdf>

³ Pampillón Olmedo, R. (2008, 3 de noviembre). Crisis, ¿qué crisis?, ¿cómo salir de la crisis? *Economy Weblog de IE University*. Disponible online el 12-09-2012 en la página Web:

http://economy.blogs.ie.edu/archives/2008/11/crisis_que_cris.php

⁴ Navarro, V. (2011). *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar en España*.

Madrid: Sequitur. Disponible online el 26-07-2012 en la página Web:

<http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2011/10/hayalternativas.pdf>.

Los titulares del mercado de trabajo español (2012, 27 de julio). *El*

País. Disponible online el 10-09-2012 en la página Web: http://economia.elpais.com/economia/2012/07/27/actualidad/1343376518_263469.html. Gómez, M.V. (2012, 27 de julio). Los recortes elevan el paro hasta un máximo histórico en el segundo trimestre. *El País*. Disponible online el 10-09-2012 en la página Web: http://economia.elpais.com/economia/2012/07/27/actualidad/1343372346_035257.html. Ver también la nota número 48.

Por otro lado, la mayor parte de las personas inmigradas trabaja en condiciones de regularidad y normalidad. Lo cual supone un mayor consumo, que también se traduce en empleos para los españoles. Y supone también una contribución al sostenimiento de la Seguridad Social y de todos los servicios del Estado y las Comunidades Autónomas. Incluso las empresas de las personas inmigradas contribuyen al bienestar de todos a través del impuesto de sociedades. Finalmente, las contribuciones urbanas (IBI, agua, basuras...) de estas personas sostienen también los programas y la capacidad de respuesta municipal para todas las personas sin excepción.

Por tanto, la presencia de población inmigrada favorece a toda la sociedad, incluso en momentos de crisis. Una hipotética disminución de la población inmigrada empeoraría la situación. Mientras que una hipotética llegada de personas inmigradas podría contribuir a salir antes y mejor de la crisis⁵. Las políticas de inmigración se convierten, pues, en una herramienta más para la lucha contra la crisis por medio del aumento de población. Una adecuada gestión de la inmigración debe dar respuesta a los desafíos inmediatos que plantea la incorporación de población activa a un mercado laboral en el que abundan las personas trabajadoras sin empleo. Hay desafíos económicos, como establecer un sistema de subsidios y una garantía de rentas que mantenga la capacidad de consumir de las personas y familias hasta que estas encuentren empleo (a través de políticas de crecimiento y ayudas a la contratación). Y hay grandes desafíos sociales que tienen que ver con la cohesión social, la cual depende, en buena medida, de la salvaguarda de la igualdad real entre todas las personas y grupos sociales y, consiguientemente, de la no discriminación.

Los dos últimos informes anuales dan cuenta de un proceso de endurecimiento de los discursos sociales contra la inmigración y contra las personas inmigradas. Discursos que, en casos extremos, criminalizan las situaciones de irregularidad administrativa, tratando de legitimar la persecución sistemática de las personas de hecho sometidas a la irregularidad como efecto de una legislación y de unas prácticas administrativas extremadamente rígidas. Irregularidad inicial en bastantes casos (personas a las que no se ha otorgado autorización de residencia y trabajo), pero también sobrevenida (personas que sí tenían dichos permisos, pero como consecuencia de la pérdida de puestos de trabajo asociada a la crisis y de la exigencia de un contrato en vigor para la renovación, han perdido la situación de regularidad). Proceso que ha proseguido con la desprotección paulatina y sistemática de todas las personas, extranjeras o no, que por la pérdida del empleo y de los ingresos van pasando a depender de determinados servicios y prestaciones públicas que van siendo recortadas; pasando a depender de otros familiares, connacionales, etc.; o de las organizaciones sociales, que constituyen la última red de protección. Tras esta última red solo queda el empobrecimiento, la cronificación de los problemas y la reproducción de las mismas carencias, necesidades y problemas, de una generación a la siguiente.

En esta situación se advierte un doble peligro para la población inmigrada, y en realidad, para el conjunto de la sociedad española. Por una parte, la crisis está causando muchos daños a personas y familias que pueden ver cómo se cronifica su situación de dependencia y su desprotección, incluso hasta límites extremos. Pero por otra, la crisis está siendo utilizada para legitimar los recortes que afectan a los sistemas de bienestar y, por tanto, a la capacidad de protección de los servicios públicos, con una argumentación que niega la responsabilidad de los poderes públicos y de las Administraciones Públicas en el bienestar social, precisamente cuando más falta hace. Negación de responsabilidad que contraviene los principios y preceptos constitucionales; las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas; así como las obligaciones y responsabilidades contraídas con la firma de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos. No puede condicionarse el cumplimiento de la ley a la suficiente disponibilidad presupuestaria.

El aumento y la continuidad de la desprotección social, de la vulnerabilidad y de la negación práctica de derechos económicos y sociales de las personas y las familias, tal como son percibidos, implican graves consecuencias. Evidentemente, en lo que respecta a las condiciones de vida de las personas y familias, pero también en la medida en que erosiona la legitimidad de las instituciones del Estado. Ambas situaciones pueden llevar a cuestionar la pervivencia de unos poderes públicos y de unas Administraciones Públicas que abdican de su responsabilidad, cuando resultan más necesarias para garantizar unos mínimos en las condiciones de

⁵ Mayo, M.G., y Page, D. (2010), "Con crisis o sin ella, harán falta más inmigrantes". *Expansión*. Disponible online el 26-9-2012 en la página Web: <http://www.expansion.com/2010/02/19/economia-politica/1266583356.html>

vida, en la estabilidad y la seguridad de las personas y las familias; o que contribuyen, directa o indirectamente, al empeoramiento de las situaciones y los problemas de los ciudadanos.

La integración es un compromiso de los Poderes Públicos y de las Administraciones Públicas. Es, igualmente, una característica de la sociedad. Y es por fin un deber de las personas: tanto de las que se incorporan a la sociedad como de las que residen en ella. La integración, comprendida en estos tres sentidos, se ve dificultada cuando no se alcanza a garantizar la igualdad real de las personas por la menor inversión de recursos económicos, y cuando los casos de corrupción o de malas prácticas políticas socavan la confianza.

1.2. La desregulación como estrategia para que no haya alternativas: las causas de la crisis económica actual

Es evidente que el reto para de mantener las políticas de bienestar y del mismo Estado Social que establece la Constitución, y que por ello no es optativo, ni condicionable ni graciable, depende de la economía. Pero esta es una constatación insuficiente, porque no aborda el funcionamiento actual de la economía, ni busca alternativas para que la economía se ponga al servicio de las personas. No son las personas y los Estados quienes deben ponerse al servicio de la economía entendida como herramienta para el enriquecimiento de unos pocos a costa de las condiciones de vida de la mayor parte de la sociedad.

Hace ya mucho tiempo que un gran número de economistas y, naturalmente, muchas personas de otros campos científicos o académicos (antropología, sociología, psicología social, filosofía, teología...), son conscientes de las consecuencias que tienen los supuestos en los que se basa la economía, entendida esta como disciplina académica y como fundamento de las decisiones de política económica. Que “la ciencia económica” es una construcción social y política es una afirmación que, hoy más que nunca, parece indiscutible. Por ello, es imprescindible un análisis de los supuestos en los que se basa dicha disciplina y dichas decisiones de política económica⁶.

El problema no consiste tanto en la crisis, sino en la desregulación que la ha posibilitado, que se mantiene, y que utiliza la crisis para beneficiar a algunos a costa de muchos. La necesidad de reducir el déficit del Estado no debe ocultar el hecho de que el Estado tenía superávit y que el endeudamiento fue producido por los mismos bancos que siguen obteniendo unos beneficios de millones de euros y que son rescatados con dinero de las personas y las familias, que engrosan los sueldos de los directivos y los beneficios de la entidad.

El aumento de la desigualdad y la desprotección sociales constituyen una violencia contra las personas, familias, comunidades... que, históricamente han provocado reacciones violentas por parte de las víctimas. La historia de las violencias tuvo siempre un precio que nunca se debería olvidar. Hace preciso reaccionar frente a esa primera violencia que implica la desigualdad, antes de que no se vea otra salida que la violencia como reacción a la injusticia.

Es preciso reafirmar los fundamentos constitucionales del Estado social y democrático de Derecho en que se constituye España. Por lo tanto, los valores superiores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Igualmente es preciso recordar los fundamentos constitucionales del orden político y de la paz social: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás. Los poderes públicos no pueden olvidar su deber constitucional: promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Unas políticas que nieguen en la práctica los fundamentos constitucionales del Estado social y democrático de Derecho erosionan la legitimidad de las instituciones y la democracia misma⁷.

⁶ Díe Olmos, L. (2012) “Cuando la economía se construye contra la humanidad: lecciones tardías de la crisis económica en Europa”. Revista *Epikeia. Derecho y Política*, nº 21, Noviembre, 2012, México. Accesible online el 20 de noviembre de 2012 en la página Web:

<http://epikeia.leon.uia.mx/numeros/21/crisis.pdf>

⁷ Consultar los artículos 1.1, 9.2 y 10.1 de la Constitución española.

⁸ BFA-Bankia absorbe casi tanto dinero del FROB como el resto de bancos (2012, 10 de mayo). *Expansión*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: <http://www.expansion.com/2012/05/10/empresas/banca/1336643815.html>

⁹ Bankia: la confianza de los mercados está carísima (2012, 29 de mayo). *Tendencias del dinero*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: <http://www.tendenciasdeldinero.com/index.php/2012/05/bankia-la-confianza-de-los-mercados-esta-carisima/#more-3756>

¹⁰ ¿Y quién rescata a la sociedad? (2011, 9 de marzo). *La senda final de las profecías*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: <http://de2008a2012.wordpress.com/2011/03/09/%C2%BFy-quien-rescata-a-la-sociedad/>

¹¹ El sueldo medio en los consejos del Ibex en 2011 fue de 7,5 millones, un 5% más (2012, 11 de julio). *El País*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://economia.elpais.com/economia/2012/07/11/actualidad/1342002313_703779.html

¹² Los altos directivos del Ibex se suben un 20% el sueldo (2011, 28 de febrero). *Expansión*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: <http://www.expansion.com/2011/02/27/empresas/1298845747.html>

¹³ Las empresas ganan dinero, tú lo pierdes (2011, 24 febrero). *Diario siglo XXI*. Disponible online el 16-09-2012 en: <http://www.diariosigloxxi.com/texto-diario/mostrat/67561/las-empresas-ganan-dinero-tu-lo-pierdes->

¹⁴ Las empresas pagan en impuestos solo el 10% de sus beneficios (2011, 22 de julio). *El País*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://elpais.com/diario/2011/07/22/economia/1311285607_850215.html

¹⁵ Véase la noticia del Diario siglo XXI referenciada en la nota 21.

En este momento es necesario reducir el déficit, con independencia de quién lo haya generado. El grado de necesidad social exige ampliar la cobertura de los servicios públicos y de la protección social efectiva. A tal efecto no sería necesario subir los impuestos ni aplicar recortes en el presupuesto de los servicios públicos. Bastaría con cumplir y hacer cumplir la ley en lo que respecta al fraude fiscal y a la economía sumergida.

Para valorar correctamente las medidas mencionadas es preciso detenerse en algunos datos que pueden ser muy esclarecedores. En una estimación de mayo de 2012, el déficit público español debía disminuir en unos 45.000 millones de euros. En el mes de julio de este mismo año, ya se habla de reducir el déficit en 65.000 millones de euros. Cifras importantes, sin duda. Esto es lo que se utiliza, en la práctica política española, para justificar la necesidad de los recortes, cualesquiera que sean e independientemente de las consecuencias que tengan para la población más desprotegida. Sin embargo:

- El Plan Español de Rescate de Bancos y Cajas fue dotado, en el primer momento de la crisis, con 50.000 millones de euros. En un segundo momento, el FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria), se dotó con 9.000 millones de euros, más otros 8.000 para la intervención en BFA-Bankia. En este momento, la cantidad aportada al sistema financiero español, entre ayudas públicas y privadas, asciende a casi 25.000 millones de euros⁸. Bankia puede recibir, al final, unos 23.500 millones de euros del Estado⁹. En julio de 2012, se plantea un nuevo rescate de hasta 100.000 millones adicionales para el saneamiento de las entidades financieras españolas.
- Ya hay organizaciones que afirman que la cantidad abonada a las entidades bancarias españolas hasta 2011 puede ascender a 230.000 millones de euros¹⁰. Dinero que se ha dirigido a financiar a las propias entidades y que ni ha ido destinado a devolver la deuda contraída, ni tampoco a exigir a las entidades financieras, a cambio de la financiación, la apertura del crédito a personas, familias y empresas.
- El sueldo medio por consejero en las empresas del IBEX fue de 522.000 euros en 2011 (un 4,4% más que en 2010, a pesar de la caída generalizada de los resultados). El sueldo medio de los vocales ejecutivos fue de 2,4 millones de euros (un 9% más que en 2010)¹¹. La remuneración de los altos directivos no consejeros de las empresas del IBEX 35 aumentó un 19,14%¹².
- Aunque los beneficios de las empresas continúan aumentando¹³ (en 2010 aumentan un 2,5% respecto a los de 2009), los impuestos recaudados por el beneficio de las sociedades suponen una cuarta parte de los impuestos recaudados a las familias (los impuestos sobre los beneficios de las empresas caen, en 2010, un 15,5%). En España, las empresas pagaron al Estado unos impuestos reales del 9,9% sobre sus beneficios en 2010. En Europa, en el mismo año, la media (nominal) es del 26%¹⁴.
- Iberdrola ganó, en 2010, 2.870 millones de euros, un 1,6% más que en 2009; Gas Natural, obtuvo un beneficio de 1.201 millones de euros, un 0,5% más que en 2009. Repsol triplicó sus beneficios hasta alcanzar los 4.693 millones en 2010, un 201% respecto a 2009, año en el que “sólo ganó 1.559 millones”¹⁵. Las empresas del IBEX 35 obtuvieron un 24,5% más de beneficios netos que en 2009, con una cifra que alcanzó los 49.881 millones de euros. Sólo Telefónica y el Banco de Santander obtuvieron, respectivamente, unos beneficios netos de 10.167 y 8.181 millones de euros¹⁶. Los beneficios atribuidos a las empresas del IBEX 35 en 2010 fueron de 50.660 millones de euros¹⁷.
- Los sueldos en España se reducen, mientras que los impuestos a las rentas del trabajo y los impuestos indirectos aumentan¹⁸.

- El fraude fiscal en España, esto es, lo que el Estado deja de recaudar cada año por este tipo de delincuencia, se sitúa entre los 60.000¹⁹ y los 70.000²⁰ millones de euros anuales, del cual el 71% corresponde a las grandes fortunas y a las grandes empresas. Puesto que la prescripción de este delito es de 4 años, la cantidad adeudada al Estado español por estos delincuentes supone entre 240.000 y 280.000 millones de euros.
- La economía sumergida supone en España un 24% del PIB. (240.000 millones de euros)²¹. Lo que deja de recaudar el Estado Español (impuestos directos a trabajadores y empresas, impuestos indirectos, IVA, etc.), por este motivo, asciende a 74.000 millones de euros anuales²². Con el mismo plazo de prescripción, esto supone una deuda al Estado de 296.000 millones de euros.

Por lo tanto, lo que se recaudaría, sin subir ningún impuesto, tan sólo con cumplir la ley y sin ningún recorte ni en las prestaciones ni en la calidad ni en la cobertura de los servicios públicos, asciende a unos 550.000 millones de euros: casi cinco veces la reducción del déficit que se supone justifica los recortes en sanidad, educación, protección social, garantía de rentas y todo lo que tiene que ver con el bienestar de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas.

De lograr el cumplimiento efectivo de la ley, esto es, las obligaciones tributarias y el afloramiento de la economía sumergida, no sería necesario recortar las prestaciones de los servicios públicos, sino que el Estado y las comunidades autónomas podrían ampliar la protección y la cobertura de los servicios públicos, garantizando las rentas familiares y promoviendo el empleo a través del mantenimiento y del aumento del consumo interno de bienes y servicios.

Por eso hay voces que afirman que, más que una crisis, la sociedad padece una estafa; y que como tal hay que valorarla. En este contexto, la austeridad, tal y como se viene aplicando agrava el problema en vez de solucionarlo, puesto que estrangula a la sociedad entera (afectando en último término a los que ahora salen ganando con tal estrangulamiento); pero también porque hunde a personas y familias, incluso durante varias generaciones.

Son muchas las voces que advierten sobre este peligro. La línea de pensamiento de Paul Krugman queda clara en su larga serie de artículos sobre la crisis en Europa. Pero es muy significativo que los diecisiete economistas del *Institute For New Economic Thinking*, entre los que se encuentran Guillermo de la Dehesa y diversos profesores de más que prestigiosas instituciones y universidades europeas, adviertan de la necesidad de “evitar un desastre incalculable”²³, en el mismo tono que el informe del FMI ya señalado en el párrafo anterior.

Lo mismo cabe expresar de la advertencia lanzada por un número cada vez mayor de empresarios²⁴ y de publicaciones especializadas en asuntos económicos²⁵, sobre el peligro que supone, para todas las empresas y, consiguientemente, para todos los empleos y para la sociedad en su conjunto, la disminución constante de ingresos (aumento del desempleo, reducciones salariales, aumentos impositivos para las clases medias y bajas y aumento del desempleo asociado a los recortes y a la reforma laboral²⁶); acompañada de una reducción de las cotizaciones de la Seguridad Social en un momento de crisis y contracción del empleo. Porque necesariamente todo ello se va a traducir en una menor protección (desempleo, pensiones y sanidad)²⁷, con la disminución correspondiente o anticipada (en previsión de un posible desempleo o reducción drástica de los ingresos familiares) del consumo personal y familiar. Estas reflexiones hacen mella en el electorado²⁸, el cual manifiesta un creciente rechazo de la sociedad española a la forma en que se está gestionando la crisis. El sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) ha presentado un paquete de medidas para reducir el gasto público en 65.000 millones de euros, que se revela muy diferente al presentado por el Gobierno y que tendría un impacto social completamente distinto²⁹. La cuestión es a quiénes afecta cada medida y cómo, incluso aunque no se discutiera el fondo de la cuestión de los recortes. El peligro que razonablemente acecha consiste en una pauperización generalizada para pagar las consecuencias de la especulación y la desregulación y el descontrol.

¹⁶ Economía/Empresas.- Las empresas del Ibex ganan un 24% más en 2010, tras dos años de caída de beneficio (2012, 21 de septiembre). *El Economista*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web:

<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/2867088/03/11/Economia-Empresas-Las-empresas-del-Ibex-ganan-un-24-mas-en-2010-tras-dos-anos-de-caida-de-beneficio.html>

¹⁷ Unos beneficios extraordinarios (2011, 27 de febrero). *El País*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web:

http://elpais.com/diario/2011/02/27/negocio/1298815403_850215.html

¹⁸ Véase la noticia del Diario siglo XXI referenciada en la nota 21.

¹⁹ Gorráiz, G. (2012, 12 de julio). La economía sumergida en España. *Diario siglo XXI*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web:

<http://www.diariosigloxxi.com/texto-diario/mostrat/86190/la-economia-sumergida-en-espana>

²⁰ El coste del fraude fiscal equivale al presupuesto sanitario español (2012, 21 de septiembre). *Europa press*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: <http://www.europapress.es/economia/noticia-coste-fraude-fiscal-equivale-presupuesto-sanitario-espanol-20120112125351.html>

²¹ Funcas afirma que la economía sumergida en España asciende al 24% del PIB (2011, 1 de junio). *El País*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://economia.elpais.com/economia/2011/06/01/actualidad/1306913580_850215.html

²² Gorráiz, G. (2012), Art. Cit. Un estudio cifra en el 22% la economía sumergida en España (2012, 17 de abril). *Cinco días*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web:

[http://www.cincodias.com/articulo/economia/estudio-cifra-22-economia-sumergida-espana/20120417cdscdico_7/;](http://www.cincodias.com/articulo/economia/estudio-cifra-22-economia-sumergida-espana/20120417cdscdico_7/)

1.3. Efectos de la crisis sobre la cohesión social

²³ Un grupo de expertos propone medidas para evitar “un desastre incalculable” (2012, 23 de julio). *El País*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://economia.elpais.com/economia/2012/07/23/actualidad/1343070435_665014.html.

²⁴ Sectores empresariales critican la indefinición del gobierno sobre las medidas a tomar (2012, 6 de julio). *Cadena SER*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://www.cadenaser.com/economia/articulo/sectores-empresariales-criticando-indefinicion-gobierno-medidas-tomar/csrcsrpor/20120706csrcsreco_10/Tes

²⁵ El ajuste dispara al corazón de la recuperación económica (2012, 21 de septiembre). *Cinco días*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://www.cincodias.com/articulo/economia/ajuste-dispara-corazon-recuperacion-economica/20120712cdscdseco_17/

²⁶ Los recortes elevan el paro hasta un máximo histórico en el segundo trimestre (2012, 27 de julio). *El País*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://economia.elpais.com/economia/2012/07/27/actualidad/1343372346_035257.html

²⁷ Una de cal y otra de arena para los empresarios (2012, 21 de septiembre). *Cinco días*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://www.cincodias.com/articulo/economia/cal-arena-empresarios/20120712cdscdieco_9/

²⁸ Véanse los resultados de la encuesta realizada por Metroscopia para *El País*, del que da cuenta la noticia disponible online el 16-09-2012 en la página Web: http://politica.elpais.com/politica/2012/09/08/actualidad/1347125680_933638.html

²⁹ Los técnicos de Hacienda proponen alternativas a los recortes (2012, 18 de julio). *Público*. Disponible online el 16-09-2012 en la página Web:

La crisis no ha afectado a todos por igual. Ha afectado más, en número de personas y gravedad de las situaciones, a las clases populares o a aquellas personas que dependían de empleos más precarizados. Por ello, su impacto ha sido mayor entre la población inmigrada, muchas veces condenada a los empleos de baja cualificación. Situación que se da a la vez que el enriquecimiento de algunas personas y empresas y, muy especialmente, de los inversores internacionales que apuestan contra países enteros.

El desempleo y el empleo precario han ido extendiéndose en un efecto dominó. Aunque la destrucción de empleo afectó en un principio más a los varones que a las mujeres, algunos hombres han bajado de posición laboral o han vuelto a la economía sumergida, o han vuelto de la construcción al campo, “expulsando” a algunas mujeres de este sector, y regresando algunas de ellas, a su vez, a la economía sumergida o a las tareas domésticas. Con lo que el efecto se va trasladando en cascada de unos grupos a otros.

La precarización de las clases medias también contribuye a ese traslado de los efectos de unos grupos a otros, puesto que personas y familias “normalizadas”, instaladas en una precariedad estable³⁰, se ven de pronto desprotegidas y compitiendo por empleos y recursos insuficientes. Ello aumenta todavía más la presión social y el riesgo del rechazo, el racismo y la xenofobia.

España es el país de la Unión Europea a 27 con mayor desigualdad social³¹. El aumento abrupto de la pobreza en España es evidente tanto por el incremento de las personas atendidas desde las diversas organizaciones sociales, como por la rapidez con la que estas personas han visto empeorar su situación³². El soporte principal de estas personas viene dado por la propia familia, los amigos y otras redes. En la medida en que estas redes de protección existan y tengan capacidad de respuesta, los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión pueden ser paliados. Cuando no den más de sí, no hay protección ni contención alguna a su situación. Simplemente, “caen” desde situaciones de normalidad social hacia situaciones de carencias, deterioros y problemas (personales, familiares y sociales) crecientes³³.

El impacto ha sido especialmente intenso entre las personas extranjeras en situación administrativa irregular, con o sin órdenes de expulsión, y entre las familias monoparentales en las que la persona adulta ha perdido el empleo. Otro de los problemas, extremadamente grave, es el aumento de la pobreza infantil en España, como han advertido severamente algunas instituciones internacionales³³. Y el tercer grupo de personas más afectadas por la crisis son las personas mayores, generalmente mujeres que viven con pensiones de viudedad muy insuficientes y que, ahora, tienen a otros familiares a su cargo que dependen económicamente de ellas.

Una diferencia de esta crisis con otras anteriores es que el impacto del desempleo sobre los sustentadores principales de los hogares ha sido mucho mayor. Además, está suponiendo la extensión de las situaciones de paro prolongado a más personas y familias. Posiblemente, nunca antes se había vivido esta falta de liquidez, tal nivel de endeudamiento o de dependencia familiar. Y la última característica de esta crisis es que todas estas situaciones se dan en un momento en el que se reduce la capacidad de respuesta de los servicios públicos.

Es de temer que la reducción del gasto social y la insuficiente capacidad de respuesta de los servicios públicos aumenten la tensión y el conflicto social y étnico, puesto que obligan a competir por una protección social insuficiente en un contexto de desempleo y falta de ingresos inasumible para las familias. La reducción e insuficiencia de las respuestas públicas se manifiestan en los retrasos en la atención, los retrasos en la tramitación de ayudas urgentes, en la no concesión de las ayudas de emergencia o en la no cobertura de necesidades básicas -como la alimentación-, o de derechos constitucionales -como la vivienda-. Todo ello ha acrecentado la necesidad de apoyo psicológico de las personas que acuden a las organizaciones sociales, quizás, por otros motivos que, para aquellas, resulta prioritario.

Esto sucede, de manera muy especial, cuando se presentan cuadros de conflictividad familiar. Dicha conflictividad podía ya existir antes de forma latente o leve, pero se ha visto aumentada por los efectos de la crisis en las personas y en las familias. Por eso, hay más personas que necesitan ser escuchadas, que llegan desesperanzadas, con graves problemas de autoestima, de tristeza y sensación de fracaso, y con mucha ansiedad porque no encuentran los recursos necesarios para sacar adelante su vida y la de su familia.

Los tres sistemas de protección contra los efectos de la crisis en España están siendo, no los servicios públicos, que van a ver reducida su capacidad de respuesta en un 40% en 2013 (un 65,4% desde 2011), según los presupuestos presentados para 2013³⁵, sino la protección de las propias familias, los ahorros de algunas familias y, en cierto sentido, la economía sumergida. No es de extrañar que algunos adviertan del riesgo de perseguir la economía sumergida en un momento en que esta puede estar actuando como una de las últimas redes de protección frente a la pobreza. En estos momentos, no se trata de perseguirla, sino de hacer que aflore y normalizarla. Y estos tres factores (familia, ahorro y economía sumergida) están contribuyendo, sin duda, a mantener la normalidad social en un contexto en el que lo lógico sería el aumento de las reacciones sociales contra los efectos de la crisis y contra los que la causaron o permitieron.

Finalmente, es menester señalar el enorme daño que la pérdida del empleo, durante un período prolongado, puede hacer a las personas y a las familias. El problema del empleo y los ingresos, en nuestra sociedad y en nuestra cultura, es que afectan a todas las dimensiones de las personas y, desde ahí, a la posibilidad de satisfacer esas necesidades humanas, de las que depende la posibilidad de vivir una vida digna. Y las carencias y problemas de los padres pueden, muy fácilmente, transmitirse vía familia a los hijos. Se pueden encontrar así “generaciones perdidas”, no solo en términos laborales (por las deficiencias de un mercado de trabajo y unas condiciones injustas) sino también por los efectos que la precarización vital, la pobreza, la marginación o la exclusión de los adultos, tiene sobre los menores de la familia y sobre la sociedad futura. Y esto sin contar con los efectos que tendrá en el futuro la disminución en las cotizaciones a la Seguridad Social, tanto para la capacidad de cobertura de la Caja de la Seguridad Social, como para las prestaciones y pensiones que muchas personas podrán obtener. Por ello, es preciso tener en cuenta que los efectos de la crisis en la situación de las personas y familias pueden no ser inmediatos, puede que no se manifiesten ni siquiera a medio plazo. Además, algunos efectos, como el deterioro personal o familiar, pueden ser acumulativos y pasar a manifestarse a partir de un determinado umbral o tiempo de incidencia. De esta forma, habría que comenzar a pensar en los efectos de la crisis en la siguiente generación o en las diferentes generaciones que la han vivido y padecido sus efectos de modos diversos.

Los impactos en la vida personal y familiar van a depender de cuánto tiempo se alarga la crisis del empleo. Si el desempleo se prolonga todavía durante dos años o más, los efectos van a ser devastadores socialmente y para varias generaciones, porque haría saltar por los aires todas las posibilidades de contención de las situaciones de carencia. Todo esto supone que hay una serie de personas que no van a poder vivir una vida digna, que están y estarán excluidas del acceso a las obligaciones y derechos relacionados con la “normalidad social”, con la condición de ciudadanía, lo que les condena a los márgenes de la sociedad en la que residen y participan y a cuyo desarrollo y bienestar también han contribuido.

Otro de los efectos tiene que ver con la mayor destrucción o pérdida de empleos entre los hombres que entre las mujeres. En esta situación son las mujeres las que han tenido que asumir, de nuevo en muchos casos, la responsabilidad de mantener a toda la familia con su dedicación y su trabajo remunerado. Esto es importante no sólo por la sobrecarga que puede suponer para ellas, sino también por los profundos cambios de roles familiares y de género que puede suponer para no pocas familias el hecho de que la sustentadora principal sea la mujer y el hombre sea la persona “económicamente dependiente”. El problema no es tanto el cambio de roles, sino las tensiones, personales y familiares, que pueden producirse en el proceso.

Con todo ello, al impacto de la crisis y la pérdida de empleo en las condiciones de vida y, especialmente, en las posibilidades de desarrollo y formación de los menores de estas familias, se le

<http://www.publico.es/dinero/43977/2/los-tecnicos-de-hacienda-proponen-alternativas-a-los-recortes>

³⁰ La cuestión es que la “normalización” de diferentes grupos de población no les garantizaba una inclusión y una igualdad reales. O de otro modo, la precariedad permanente era una característica de “lo normal” para dichos grupos sociales. Los informes FOESSA y un gran número de estudios sociales (monográficos de la Fundación FOESSA, Documentación Social, etc.) inciden en ello.

³¹ El País (2012, 15 de octubre). Desigualdad creciente. *El País*. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web:

http://elpais.com/elpais/2012/10/14/opinion/1350240394_542113.html

³² Cáritas (2012), VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis. Equipo de Estudios de Cáritas Española, Madrid. Morán, C. (2012, 15 de octubre). Los Servicios Sociales ya atienden a más de ocho millones de personas. *El País*. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web:

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/14/actualidad/1350244867_157447.html

³³ Reher, D. (2012, 15 de octubre). Familia y Bienestar en horas bajas. *El País*. Disponible online en la página Web: http://elpais.com/elpais/2012/09/19/opinion/1348050382_636152.html

³⁴ UNICEF (2011). La infancia en España 2010-2011. 20 años de la convención sobre los derechos del niño. Retos pendientes. Ed. UNICEF-España, Madrid.

³⁵ Morán, C. (2012, 15 de octubre). Los Servicios Sociales ya atienden a más de ocho millones de personas. *El País*. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/14/actualidad/1350244867_157447.html

³⁶ Molina, L. (2012, 28 de mayo).

La crisis convierte en irregulares a inmigrantes que llevan años en España. El Diario. Disponible online el 17 de octubre de 2012 en la página Web:

http://www.eldiario.es/zonacritica/convertierte-irregulares-inmigrantes-llevar-Espana_6_9509059.html

Soriano, R (2011), Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en

España y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009) y su implicación social. *Papers: revista de sociología*, Vol. 96, nº 3. Fernández Bessa, C. (2010). Movilidad bajo sospecha. El conveniente vínculo entre inmigración y criminalidad en las políticas migratorias de la Unión Europea. *Revista interdisciplinaria de movilidad humana*, vol. 8, nº 35.

³⁷ “La crisis económica afecta a la situación jurídica de los vecinos inmigrantes, no podría ser de otra forma en un sistema normativo que supedita el otorgamiento o

renovación de los permisos de residencia a la posesión de un empleo y un contrato de trabajo. Aunque todavía es pronto para valorar el impacto de la crisis en términos de aumento del número de indocumentados, es evidente que las menores posibilidades de acceder a un empleo formal hacen que resulte más difícil cumplir con los requisitos imprescindibles para renovar el permiso de trabajo y residencia. Las dificultades para acreditar un contrato de trabajo o un mínimo de seis meses cotizados a la Seguridad Social pueden hacer que muchos inmigrantes no puedan mantener sus permisos y se encuentren en una situación de indocumentación sobrevenida, lo que supondría un retroceso fundamental en el proceso de inserción”. AAVV (2010), Efectos de la crisis del trabajo sobre la Murcia inmigrante en un contexto europeo de renacionalización de

añaden, además, los recortes sociales promovidos por el Estado y las Administraciones Públicas como consecuencia de la coyuntura económica. Las leyes de dependencia, de rentas mínimas o de ayudas de emergencia no valen de nada si no se cumplen ni aplican.

Cuanto más se alarguen los efectos de la crisis, tantas más personas pueden romperse, pueden perder, incluso definitivamente, su equilibrio personal y su normalidad social. Y, de forma correspondiente, tantos más menores pueden ver muy disminuidas sus posibilidades de una adecuada inserción social por la reducción de las posibilidades de formación y desarrollo humano y por la transmisión de pautas de carencia y de problemas sociales, incluso de desesperanza y resignación personales. Así, los efectos de la crisis no sólo afectan al corto plazo, sino que pueden superar la barrera de las generaciones. De ahí la necesidad de plantear la ampliación y no el recorte de las políticas sociales y la protección real y efectiva a las personas y familias.

Por otra parte, en el caso de los extranjeros en situación regular que tuvieran que renovar su permiso de residencia, se cae en muchos casos en la irregularidad sobrevenida por la falta de contratos o de cotizaciones a la Seguridad Social³⁶. Esto aumenta el riesgo de expulsiones por irregularidad a personas que llevaban años en España, con lo que eso supone para ellas y sus familias de pérdida y derroche de los esfuerzos de integración³⁷ realizados hasta ahora, no sólo por ellas, también por las personas e instituciones que tenían relación con ellas.

Y aquí es preciso introducir cuatro consideraciones. En primer lugar, existe la constancia de un mercado de trabajo segmentado, etnificado y precarizado: los inmigrantes, aunque no han sido los únicos, han sido utilizados para cubrir puestos de trabajo especialmente precarios. Así lo demuestran las altas tasas de paro que sufren tras el comienzo de la crisis. En segundo lugar, la legislación que regula el permiso de residencia está centrada, exclusiva y excluyentemente, en las personas trabajadoras en situación regular y no sólo con trabajo, sino en alta en la Seguridad Social. De hecho, hay quienes afirman que toda la irregularidad es, en cierto modo, sobrevenida por un diseño legislativo inadecuado y que las consecuencias suponen una perversión del marco jurídico español:

“Los instrumentos de política económica inadecuada son también responsables de la generación endógena de ilegalidad o irregularidad en la inmigración. Es la propia normativa de inmigración española la que convierte frecuentemente en ilegales a inmigrantes que anteriormente disfrutaban de status legal (la llamada irregularidad sobrevenida). La política de inmigración en España ha generado irregularidad a través de tres mecanismos fundamentales: a) la rígida ligazón de los permisos de residencia a los permisos de trabajo y, a su vez, la concesión de estos últimos por periodos muy cortos; b) la insuficiencia de medios en la administración pública y la excesiva dispersión en las competencias de inmigración que ha provocado una enorme lentitud e ineficiencia en la tramitación burocrática que ha condenado a muchos inmigrantes a la situación de irregulares por retrasos en la tramitación de expedientes o por la práctica imposibilidad de cumplir con todos los requisitos establecidos y c) el recurso constante a las regularizaciones extraordinarias que, para muchos inmigrantes, han convertido la situación de ilegalidad en algo transitorio a la espera de la próxima regularización. (...) La naturaleza esencialmente temporal de los permisos de trabajo y residencia (que otorgan el estatus de legalidad por periodos de tiempo breves) unida a las deficiencias ya mencionadas del sistema del contingente como única vía legal de entrada en el mercado de trabajo español y a la ineficiencia y lentitud de la administración pública son los mecanismos más frecuentes de creación endógena de ilegalidad. (...) Es ilusorio pensar que, dada esa situación de irregularidad sobrevenida, el inmigrante va a volver voluntariamente a su país. Sólo el 64 % de los inmigrantes regularizados en España en 1991 conservaban su status de legalidad dos años después y lo mismo parece haber sucedido en regularizaciones posteriores”

“En España se está produciendo, de facto, una perversión del marco legal español, que tiene su origen en una mala práctica administrativa y en una política migratoria de persecución al inmigrante y su expulsión. (...) El control de fronteras es una parte necesaria de nuestra política migratoria pero la expulsión a la fuerza de personas que llevan años entre nosotros es un tema

muy serio donde nos jugamos la legitimidad de nuestro estado de derecho. En este ámbito, más que en ningún otro, la Administración española tiene que analizar y tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, ser especialmente escrupulosos en la aplicación de la Ley y garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas. La situación actual de criminalización de la inmigración, persecución y expulsiones generalizadas en España se aleja mucho aún de este objetivo”.

fronteras. En Campillo, A. (Coord.), (2010), *El otro estado de la Región* 2010, Ed. Diego Marín, Murcia.

De este modo, ante una pérdida del trabajo o las cotizaciones, las personas se ven abocadas a la imposibilidad de renovar los permisos temporales. Es cierto que ha habido y hay personas que han actuado correctamente, en la Administración y en organizaciones sociales, y que han hecho todo lo posible para que la ley, por inadecuada que fuera, protegiera a las personas inmigrantes y no se convirtiera en un nuevo factor de discriminación y de exclusión. Así ha sido siempre, pero esto no mejora una ley que es inadecuada o injusta. Además, si lo correcto dependía de la intervención de personas concretas, no puede suponerse ni esperarse, sin más, que lo correcto fuera lo más abundante. La cuestión se convierte en si uno –y cuántos- tiene o no la suerte de cruzarse con una persona o una institución decentes. Desde aquí, no puede esperarse que haya constancia de cuántas personas han tenido o no esa suerte. Lo que sí se constata es la situación laboral y una legislación inadecuada, como mínimo, al momento histórico en el que tiene que aplicarse.

En tercer lugar, la integración real se basaba más en el acceso al trabajo que en unas políticas que no supieron resolver las incoherencias entre la inmigración y la integración. Las primeras siempre han sido restrictivas y han prevalecido sobre los intentos de una integración que sólo puede basarse en la igualdad real de oportunidades, derecho y protección. Y en cuarto lugar, es constante la referencia de personas en los Centros de Internamiento o expulsadas de España desde una situación de irregularidad sobrevenida como la descrita.

Se niega el derecho a vivir con la propia familia, desde las trabas legislativas, administrativas y económicas para la reagrupación familiar, además de las rupturas forzadas por los retornos temporales de algunos miembros como estrategia de reducción del gasto familiar en España. Empeora, así, la vida familiar y las relaciones entre los miembros de la familia debido a la inseguridad o precariedad económica, a la vulnerabilidad social y la precarización vital, o directamente a la pobreza sobrevenida.

Aumenta el número de personas que acuden a los servicios públicos y a las organizaciones sociales solicitando ayudas porque no encuentran otra posibilidad para mantenerse o para mantener a su familia. Incluso personas que nunca antes habían solicitado estas ayudas. Ese aumento es mayor en las personas españolas, si bien la presencia de los inmigrantes, antes de la crisis y ahora, siempre ha sido muy clara.

La primera diferencia, en el impacto de la crisis en la población española y la de otras nacionalidades, es la tasa de paro que, en proporción, ha afectado mucho más a los extranjeros que a los españoles. Lo cual muestra una diferencia previa a la crisis, como es la mayor precariedad y las peores condiciones laborales de los extranjeros respecto de las de los españoles. La precariedad laboral era mayor y ahora, con la crisis, es más difícil poder renovar el permiso de residencia. Es verdad que tienen capacidades y motivaciones que las personas españolas vinculadas a la pobreza tradicional no tienen. Pero la resistencia de las personas es limitada. Para muchas es la segunda vez que la vida les exige un esfuerzo enorme: el primero, hacer posible el proyecto migratorio y la vida en el país de destino; y el segundo, el que tienen que hacer tras ver tumbado dicho proyecto. Habría que preguntarse cuál puede ser la capacidad de resistencia de las personas y qué ocurre con quienes hayan llegado al límite de su resistencia.

Por otra parte, la carencia de redes de apoyo social y las condiciones de vida asociadas a la situación administrativa (pérdida de la regularidad administrativa, reclusión en la economía sumergida y/o en condiciones de explotación laboral, riesgo de deportación...) han motivado que no pocas organizaciones ofrezcan algunas respuestas específicamente dirigidas a personas inmigradas. Este hecho, unido a la insuficiencia de las respuestas públicas para atender las necesidades, carencias y problemas de toda

³⁸ CeiM (2007), *Anuario CeiM 2006. La inmigración en la Comunidad Valenciana*, Ed. Fundación CeiM, Valencia. Pp. 143-149.

la población, también la española, ha causado malestar entre las personas y familias españolas más vulnerables que se han sentido desplazadas o sustituidas por extranjeros “que sí son atendidos”. En realidad, no ha sido así, ni en recursos ni en número de atenciones o respuestas. Pero la experiencia subjetiva de no atención dificulta la capacidad para percibir que el problema es de insuficiencia e inadecuación de las respuestas públicas.

Los procesos sociales de empobrecimiento, marginación y exclusión se desarrollan de maneras muy similares, con independencia de si las personas o familias son españolas payas, españolas gitanas, inmigrantes o con cualquier otra característica... Los cuatro procesos señalados en otras ocasiones³⁸ no tienen que ver con tales características. Las especificidades de los extranjeros se deben a una concreta política de inmigración; una concreta legislación de extranjería y el tratamiento de la irregularidad administrativa; unas determinadas políticas de integración y sus efectos, deseados o perversos; la complejidad de los procesos de adaptación personal y cultural; y el grado de rechazo –de racismo y xenofobia personal, institucional, político y mediático– en las sociedades de acogida³⁹.

³⁹ Melero, L. (2010), *La persona más allá de la migración. Manual de intervención psicosocial con personas migrantes*, Ed. Fundación CeiMigra, Valencia. Pp. 98-99.
⁴⁰ Lasheras, R., y Zugasti, N. (2012), *Procesos de integración social de la población inmigrante en tiempos de crisis*. Comunicación presentada en el VII Congreso de Migraciones Internacionales en España.

El primer dato, sin duda, es el continuado aumento del desempleo, que en el caso de las personas extranjeras, es la condición para poder renovar el permiso de residencia y trabajo. El impacto del desempleo en las condiciones de vida es dramático, porque elimina la principal fuente de ingresos para muchas familias⁴⁰. La irregularidad sobrevenida agrava la vulnerabilidad⁴¹, por el riesgo de expulsión que supone y por el derroche del esfuerzo de integración que haya podido realizarse, tanto por parte de las personas extranjeras, como por parte de la sociedad de acogida, como por parte de las instituciones públicas y las organizaciones sociales. Pero, además, la irregularidad sobrevenida supone la pérdida automática de los derechos acumulados con el trabajo en situación regular en lo que se refiere al subsidio o la protección por desempleo⁴². Con lo que, personas que estaban en situación regular y, por tanto, haciendo todo correctamente, se ven privadas de una protección que habían conseguido como derecho y que pierden al ser condenadas a la irregularidad administrativa por una situación que estas personas no han generado ni merecido ni a la cual han contribuido.

⁴¹ Pérez Orozco, A. (2011). Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida. *Revistas Científicas Complutenses. Investigaciones feministas*, vol. 2 (2011).
⁴² Sánchez Hernández, J.A. (2011), *La autorización inicial de residencia y trabajo*. *Papeles de discusión IELAT*, nº 2, Diciembre de 2011.

En los últimos dos años ha habido una doble política de ajuste provocada por la crisis. La primera es la más visible: rescate de las entidades financieras con dinero público, cierre de empresas y aumento del desempleo, recortes sociales... Pero hay otro proceso de ajuste que consiste en expulsar población a la que hay que atender a “lugares sociales” en los que no hay que atenderla y, por tanto, no generan gasto público. Ello se logra estableciendo condiciones de atención más duras y más difíciles de cumplir o, directamente, estableciendo a qué grupos de población “no hay que atender”. Precisamente en momentos de mayor necesidad, se establecen como no atendibles a los más necesitados...

⁴³ Klein, N. (2010), *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Ed. Paidós, Barcelona.
Pérez Oliva, M. (2012, 5 de octubre). *Culpables de ser pobres*. *El País*. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web:

Con la crisis, el racismo y la xenofobia explícitos parecen haber adquirido una legitimidad mayor o se muestran con mayor evidencia. En este sentido, la crisis se utiliza como excusa para mostrar prejuicios que eran previos y para aumentar la tolerancia social ante la xenofobia. Este hecho, que sí ha supuesto un cambio importante en Europa, junto con el creciente descontento, provocado por la crisis y por la corrupción o la mala praxis política, ha contribuido al resurgimiento de los partidos de extrema derecha en Europa, incluso en los países hasta ahora tenidos por más avanzados socialmente.

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/04/actualidad/1349374997_487382.html
⁴⁴ Pérez Oliva, M. (2012, 5 de octubre). *Culpables de ser pobres*. *El País*. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web:

El peligro, pues, es doble. Por un lado, la crisis está haciendo mucho daño a personas y familias que pueden ver cómo se cronifica su situación de dependencia y su desprotección, incluso hasta límites extremos. Por otro, la crisis está siendo utilizada, precisamente, para legitimar los recortes que afectan, precisamente, a los sistemas de bienestar y, por tanto, a la capacidad de atención y protección de los servicios públicos⁴³. En esta lógica⁴⁴ podría llegar a argumentarse la desaparición de toda responsabilidad pública, precisamente cuando más falta hace y, con ella, la desaparición de las obligaciones constitucionales. Esto supondría la admisión, cuando menos de facto, de la inadecuación de la Constitución como marco de referencia obligatorio para la organización del Estado y de todas las responsabilidades institucionales que la Constitución establece. Y supondría, también, la derogación de las obligaciones internacionales de protección en materia de derechos humanos y de condiciones para un trabajo decente, es decir, de las condiciones laborales que hacen posible una vida digna para los trabajadores y sus familias, con independencia de cualesquiera características o situaciones personales o familiares.

Las consecuencias personales, familiares y sociales de la crisis y la desprotección social son tan graves que podrían afectar, de este modo, a la legitimidad de las instituciones del Estado e incluso cuestionar el mantenimiento de dichas instituciones, que desaparecen cuando más falta hacen, o peor, que contribuyen directamente al empeoramiento de las situaciones y los problemas de los ciudadanos, en lugar de garantizar unos mínimos en las condiciones de vida, así como la estabilidad y la seguridad de las personas y las familias.

1.4. Hablar de integración cuando no se garantizan la cohesión social ni la igualdad real

¿Se puede seguir hablando de integración cuando ni siquiera la cohesión social y la igualdad real están garantizadas en absoluto? Por el contrario, lo que se puede producir es el crecimiento de la competencia entre grupos por unos recursos y una atención pública insuficientes⁴⁵, aumentando el riesgo de fractura social y, con ello, de violencia social explícita. Esto supondría el fracaso de la paz social asociada a un sistema realmente democrático y podría cuestionar el carácter democrático de dicho sistema.

En el contexto actual parece necesario preguntarse cómo queda la integración en tanto que objetivo de políticas públicas. Se plantean cuestiones como: la necesidad trabajar por la integración dado el contexto; el lugar de la integración en una sociedad preocupada fundamentalmente por la urgencia de cubrir las necesidades básicas; lo que pueda aportar la reflexión sobre integración cuando crece la precariedad vital, aumenta la competencia por los recursos, y apremia dar respuestas concretas a dificultades comunes de tanto calado y globalidad...

Un modo de iluminar cuestiones como las planteadas es la escucha de la opinión cualificada de expertos en materias como la integración, el trabajo social, la mediación comunitaria o el análisis sociopolítico. Se ha entrevistado a docentes e investigadores de la Universitat de València, la Universidad de Alicante, la Universitat Jaume I de Castelló (UJI) y la Universidad Pontificia Comillas. Igualmente se ha entrevistado a responsables y técnicos de organizaciones sociales: Centro Ellacuría de Bilbao, Cáritas Española y Cáritas-Valencia, Red Acoge, Valencia Acoge y Alicante Acoge, CEAR-Valencia, ASTI-Alicante y Médicos del Mundo-Alicante. También se ha tenido en cuenta el mundo sindical: Comisiones Obreras del País Valenciano. Se ha entrevistado a miembros de colegios profesionales: los Colegios de Abogados de Alicante y Elche, la Asociación de Profesionales de la Mediación-Alicante. Así como se ha entrevistado a responsables y técnicos de diferentes Administraciones locales y autonómicas: Ayuntamientos de Valencia y Alicante; Conselleria de Sanitat de la Generalitat Valenciana; Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS) de Elche.

El presente informe se basa en 26 entrevistas en profundidad a expertos. Las entrevistas se estructuraron en cinco bloques temáticos fundamentales: 1. Integración desde las necesidades humanas en los diversos colectivos de la sociedad española; 2. El lugar de las instituciones y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades humanas; 3. Integración ya conseguida, o no; 4. El papel de los medios de comunicación y de la práctica política en la integración; 5. Propuestas de avance hacia la integración. El análisis que se ofrece se estructura igualmente en dichos bloques temáticos mediante el diálogo con las opiniones y valoraciones de los expertos.

⁴⁵ Pérez Oliva, M. (2012, 5 de octubre). Culpables de ser pobres. *El País*. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/04/actualidad/1349374997_487382.html

■ 2 Integración desde las necesidades humanas en los diversos colectivos de la sociedad española

La mención de las necesidades humanas hace referencia al modelo de Desarrollo a Escala Humana, expuesto inicialmente por Max-Neef (1994) como alternativa al modelo clásico de necesidades de Maslow, el cual ha sido abiertamente criticado por sus limitaciones explicativas sobre las necesidades humanas universales. El modelo alternativo de necesidades humanas, siendo asimismo limitado y cuestionable, tiene en su haber algunos valores añadidos: 1. Está estrechamente vinculado a la calidad de vida de las personas. 2. Pasa de considerar a las personas como objetos de atención a considerarlas sujetos de acción y decisión en las condiciones de su propia vida. 3. Elimina el supuesto por el que hay que tener cubiertas las necesidades primarias para aspirar a vivir realidades basadas en la satisfacción de necesidades de “orden superior”. 4. Contempla cuatro dimensiones de la persona, en las que han de realizarse cada una de las necesidades humanas: ser, hacer, tener y estar, lo que hace partir de una visión más integral de la persona en el mismo análisis de la realidad.

La concepción de las necesidades humanas se vincula estrechamente con la idea de los derechos humanos, inherentes a la dignidad de la persona, y que expresan el deber de amparar la satisfacción de dichas necesidades.

Nueve son las necesidades humanas identificadas en este modelo: 1. *Subsistencia* (trabajo, alimentación, vivienda...); 2. *Protección* (desempleo, asistencia sanitaria, seguros). 3. *Relaciones de afecto* (familiares, vecinales, amistades). 4. *Entendimiento*, o necesidad de conocer y saber lo que sucede en el contexto social, familiar, personal, muy vinculado con la formación. 5. *Participación activa* en la sociedad (comunidades de vecinos, asociaciones, organizaciones sociales, iglesias o comunidades religiosas, sindicatos, partidos). 6. *Desarrollo de la capacidad creativa*. 7. *el espacio de ocio* (cultural, profesional, cívico...). 8. Desarrollo de la *identidad personal y de grupo* (pertenencia, roles, identificación cultural, étnica o religiosa...). 9. Ejercicio de la *libertad* (autonomía, igualdad de derechos u oportunidades, elección no coaccionada entre opciones diversas...).

Introducida la noción de necesidades humanas, es preciso establecer una aproximación inicial al concepto de integración. Como mínimo común, puede tomarse la referencia de uno de los pocos consensos políticos en esta materia, los 11 principios básicos comunes sobre integración vigente en el marco de la UE⁴⁶:

- 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 de los inmigrantes 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.

⁴⁶ Niessen, J. y Huddleston, T., Migration Policy Group (2010). *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Comisión Europea (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad). Disponible online el 3 de septiembre de 2012 en la página Web: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/imagess/items/docl_12892_284541909.pdf

- 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 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 las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y aplicación 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.

Realizada esta aproximación a los conceptos sobre integración y necesidades humanas, se hace necesario preguntar sobre la vinculación entre ambas. A este respecto, se constata un cierto consenso entre las y los expertos en el modo de entender la satisfacción de necesidades humanas –o de asegurar los derechos vinculados a estas- como medios para garantizar la integración de la sociedad en su conjunto. No obstante, hay quienes lo ven como un horizonte de máximos que alcanzar, y no como condiciones de mínimos. La noción de necesidades humanas, junto con los derechos en que se traduce la garantía de su cobertura, se acercaría bastante a la definición de integración. La integración, en su base, vincula el proceso de transformación de una sociedad plural y dinámica a las condiciones de vida de sus ciudadanos, y a la relación con otros desde sus propias condiciones.

Respecto a pregunta por las necesidades humanas, en los diferentes colectivos de la sociedad española hay un consenso en afirmar que las condiciones materiales –subsistencia y protección- son fundamentales y, a su vez, pueden posibilitar, en muchos casos, aunque no garantizar, la satisfacción de las otras. Ambas serían así condiciones necesarias pero no suficientes para hablar de integración.

La totalidad de las expertas y los expertos entrevistados coincide en que la insatisfacción de las necesidades básicas (subsistencia y protección) está aumentando gradualmente, a la vez que alcanza cada vez más a los distintos grupos sociales. Por otra parte, cuando se habla del conjunto de necesidades humanas, parece claro también que su satisfacción –o la garantía de los derechos asociados- depende en gran medida del factor *trabajo* y del nivel de *renta*.

Sin embargo, si se habla de satisfacer el conjunto de necesidades humanas aquí contempladas, en las condiciones actuales pareciera que solo lo pueden hacer aquellos que tienen un nivel de renta alto. Ello implicaría que las tradicionales clases medias –la gran mayoría de la población española actual- y, por supuesto, las clases bajas, no contarían en estos momentos con los medios materiales para satisfacer el conjunto de sus necesidades humanas, aunque sí algunas de ellas.

“Yo creo que se va a producir a corto plazo una transformación tal de los sistemas universales, o tradicionalmente universales de prestación de servicios sociales (sanidad y educación fundamentalmente, pero también lo que se refiere a pensiones) que va a obligar a que todas las rentas que tenían disponibilidad inviertan una parte de la disponibilidad en asegurar servicios mediante seguros privados (...) que va a generar un estrechamiento de las posibilidades de disposición de renta. Como estamos hablando de franjas sociales que tienen rentas superiores a la renta media, ese esfuerzo se lo pueden permitir; pero precisamente ese diferencial es lo que va a ahogar a la clase media tradicional, no ya a la clase baja, porque va a tener que hacer un esfuerzo enorme y a ello ha de añadirse la carga que sobre las familias va a suponer el mantenimiento en el hogar de los parados de larga duración. Por eso digo que, sumados esos cambios de las clases medias, yo creo que incluso estas van a tener el estrechamiento en la satisfacción de las necesidades humanas (...). Si las políticas públicas siguen como están, creo que vamos a retroceder, no ya 20 o 30 años, sino probablemente más allá, para una parte importante de la población”.

Cuando se trata de entender lo que está sucediendo, algunas de las personas entrevistadas apelan a la propia constitución del sistema macroeconómico y sociopolítico actual, especialmente a sus disfuncionalidades intrínsecas y estructurales:

“El sistema capitalista siempre se basó en una desigualdad básica entre una fuerza de trabajo que fue integrando o fidelizando a través de ciertos grados de redistribución de las riquezas con el salario indirecto y demás. A partir de ahí se crea una sociedad más populista y más tarde un Estado social, porque la fuerza de trabajo tenía unos beneficios y se sentía incluida en el sistema social, pero eso siempre ha ido acompañado de una parte de la población ‘exogeneizada’ que no tenía acceso a esos bienes y que no tenía posibilidad de estar integrada. Sin esto es difícil entender por qué se necesita mantener siempre esa desigualdad entre esa fuerza de trabajo endógena o endogeneizada, que representa el orden dado de las cosas, y una fuerza exogeneizada, pero que está fuera de la integración (...). Se necesita que los otros estén fuera. Lo que no quiere decir que los que estemos dentro no estemos explotados, pero al menos tenemos ciertos beneficios (...). Estas diferencias de clase se están diluyendo, pero no porque se estén integrando los que no lo estaban, sino porque se está desintegrando a los que lo estaban”.

Esta reflexión conlleva, inevitablemente, la pregunta por los escenarios de posibilidad: la integración pretendida puede desencadenar dinámicas de cooperación o de conflicto (de modo que, en este último caso, dejaría de ser un proceso que caminara hacia la integración).

Sentado el acuerdo fundamental sobre la extensión de la cobertura de las necesidades más básicas, y recordando que en la actualidad solo puede cubrir el conjunto de necesidades humanas quien dispone de rentas altas, conviene detenerse en los grupos sociales que sufren mayores dificultades para cubrir sus necesidades.

2.1. Grupos sociales que pueden tener más difícil la respuesta a sus necesidades humanas

Entre los grupos sociales que pueden tener más difícil la satisfacción de sus necesidades humanas, los expertos entrevistados destacan los siguientes grupos: los jóvenes; las personas inmigradas -muy especialmente las que están en situación irregular-; las mujeres, especialmente con cargas familiares; las personas mayores; los niños, y los adultos parados de larga duración sin ningún tipo de prestación, especialmente los mayores de 45 años o que no tienen una formación cualificada. A ellos han de sumarse los grupos tradicionalmente considerados ‘vulnerables’ o ‘en situación de riesgo’.

“Una parte de la población española se siente abandonada (...). Colectivos de jóvenes que han seguido una formación seria y que no encuentran un desarrollo profesional adecuado; los jóvenes que se incorporaron demasiado pronto al mercado del trabajo, porque había un mercado

de trabajo muy pujante y no se formaron aunque sea en escala profesional o pre-profesional, y ahora pierden la oportunidad de participación porque no habían aprendido otra; el colectivo de mujeres con cualquier tipo de carrera profesional que se incorpora al mercado laboral con perspectiva de movilidad y que no pueden conciliar porque realmente el despliegue de la conciliación a nivel real y a nivel social no se ha producido.

Y luego, estos colectivos de nuevos ciudadanos y ciudadanas -podríamos hablar de personas extranjeras- que tanto en una situación administrativa regular como irregular, sienten que los derechos reconocidos no son ejercitables.

Después hay otro nivel de grupos que realmente no están pudiendo satisfacer sus necesidades humanas y que vienen además de segunda y tercera generación de exclusión, que serían los colectivos un poco más tradicionales: enfermedad mental, toxicomanía, familias desestructuradas de segunda generación... Vienen de una no-integración de segunda o tercera generación y sobre los cuales la sociedad tiene un gran consenso por no hacer esfuerzo de integración; quizás con los gitanos efectivamente no es tan aplicable porque la sociedad hace un cierto esfuerzo bidireccional. Pero con el resto de la población (población penitenciaria, jóvenes en riesgo) hay un consenso social de no integrar”.

“Parados a partir de cuarenta y cinco a cincuenta años, a los que se les ha acabado el seguro de desempleo, ya no reciben tampoco ayuda familiar, que no reciben prestaciones de ninguna manera. Estos yo creo que tienen una situación bastante cerca del riesgo de exclusión social. También de verdad en España tenemos el ‘colchón’ de la economía informal, y yo creo que esto está salvando en este momento a muchísima gente, pero ya ‘las ha salvado’.

“Un reciente informe de UNICEF dice que los niños son ahora mismo colectivo con más riesgo, que más pobreza están sufriendo en España. El niño, la niña, nunca se contempla cuando tenemos la imagen de la persona pobre que no puede cubrir sus necesidades (...). Tenemos que intentar cambiar la visión un poco y ver efectivamente que la crisis económica está afectando mucho a los menores. Hablamos desde la alimentación, medicación, problemas en casa, educación, problemas económicos. Es un colectivo que no se puede cubrir para nada por sí solo las necesidades porque dependen de las personas adultas”.

“Otro grupo es el de los menores no acompañados que han llegado a España. ¿Qué ocurre con ese menor irregular cuando cumple los 18 años? En el mejor de los casos se le consigue una tarjeta de residencia y termina su proceso. Pero esa persona igual necesita de apoyo y ayuda para no caer en la exclusión social”.

Igualmente, las y los expertos entrevistados resaltan la pertenencia a una red familiar o social fuerte y estable como un factor protector fundamental y, en su defecto, como uno entre los factores de riesgo para la satisfacción de necesidades humanas. *“Como dice Michael Walzer, no es lo mismo ser pobre con un contexto de red, o ser pobre y estar más solo que la una y no tener con quién hablar”. “Creo que la familia en España y en los países mediterráneos ha funcionado siempre bastante bien a través de las diferentes épocas de crisis”.*

Sumados los factores de riesgo, *“lo tienen más difícil las mujeres inmigrantes y con cargas familiares que no tienen apoyo en compartir la carga familiar con hijos a cargo, y bien sean españolas o extranjeras, si han de asumir el trabajo (o el desempleo) y la situación familiar”.*

A las ya nombradas, se añaden, aunque en otro orden de importancia, *“personas que no han descubierto muchas de sus potencialidades y posibilidades en cuanto a su desarrollo humano, la precariedad de la vida hace que mucha gente esté muy preocupada por las necesidades más básicas”.*

Entonces, podría decirse que existe un nivel de necesidades humanas que depende directamente del factor laboral: la subsistencia fundamentalmente, y la protección al menos en parte. Aunque, en defecto del empleo, puedan verse solventadas temporalmente por las relaciones familiares y de afecto.

Habría un segundo nivel de satisfacción de necesidades que depende de un determinado nivel económico, al que no puede accederse siempre desde una capacidad económica media-baja, aunque haya empleo. Es el caso de una parte de la protección (sanitaria, por desempleo, seguros...), el entendimiento (necesidad de conocer y saber lo que sucede en el contexto social, familiar, personal, muy vinculada a la formación), o los espacios y tiempos de ocio y descanso.

Cabría distinguir un tercer grupo de necesidades que no dependen directamente de la situación económico-laboral, aunque puedan verse favorecidas por esta circunstancia (relaciones de afecto, participación activa, capacidad creativa, desarrollo de la identidad personal y grupal, y ejercicio de la libertad).

Probablemente, la insatisfacción de las necesidades del primer y segundo grupo son las que más se estén generalizando como consecuencia de la crisis y afectando a sectores de la población que en tiempos de bonanza económica no la padecían. Con mucha probabilidad, puede que sean las personas extranjeras y las minorías étnicas quienes experimentan mayores dificultades para satisfacer las necesidades del tercer grupo, dado que son dimensiones en las que la red social, los procesos de discriminación o de desigualdad desempeñan papeles muy relevantes.

No obstante, estos grupos de necesidades no son independientes entre sí. La satisfacción de algunas de las necesidades asociadas al tercer grupo se ve claramente favorecida en caso de poseer un nivel económico aceptable, dentro de una sociedad cada vez más acusada de 'aporofóbica' –rechazo a la pobreza- y de etnocéntrica. Puede verse cómo quien no alcanza un nivel económico de subsistencia, al menos, tiene más dificultades para poder vivir el desarrollo de la identidad personal y grupal, el ejercicio de la libertad, la participación activa, la capacidad creativa y, en muchas ocasiones, las relaciones de afecto y convivencia. O que quien dispone de un nivel de arraigo o pertenencia menor a esta sociedad tiene, generalmente, más dificultades para encontrar un empleo digno, desarrollar su identidad grupal, su libertad étnica o religiosa.

Y, aunque esté comprobado que, en buena parte de las necesidades humanas mencionadas, la población inmigrada tiene mayores dificultades que otros colectivos, por la progresiva extensión de la precariedad vital citada anteriormente, *“ya no se puede hablar de población migrante o autóctona, sino población en situación de riesgo (personas que tienen que elegir entre comprar pan o medicinas)”*.

■ 3

Instituciones que pueden y/o deben promover y, en su caso, garantizar la satisfacción de las necesidades humanas

Cuando se les interroga sobre la responsabilidad y el papel de las instituciones públicas, la sociedad civil y las personas -individualmente consideradas- a la hora de dar respuesta a las necesidades humanas, las y los expertos entrevistados coinciden plenamente en considerar la responsabilidad compartida de todos estos actores. En cambio, manifiestan opiniones divergentes sobre el nivel de responsabilidad de cada uno de ellos y en qué actuaciones se han de traducir.

La respuesta a estas cuestiones se relaciona directamente con el modelo de Estado más deseable. De ahí el debate sobre el modelo de Estado social, si este es realmente sostenible o si resulta el más adecuado en estos momentos. En general, las personas entrevistadas defienden el mantenimiento del Estado social, aunque con matices diversos y con diferente grado de responsabilidad.

“Me parece que la responsabilidad de las Administraciones Públicas centrales, autonómicas, locales, corporaciones de carácter público... tienen una responsabilidad básica, es decir, central. Parece demostrado que sociedades donde el peso del Estado, de las Administraciones, es más fuerte, como en el norte de Europa, los procesos de integración están más garantizados; es decir, que hay un derecho reconocido, y un derecho subjetivo a ser ciudadanos y ciudadanas, a tener disfrute no solo de todos los derechos políticos o de todos los derechos de ciudadanía, sino derechos vinculados con el aporte social, de la diversidad, de la creatividad, de la corresponsabilidad ciudadana, con la gestión del bien común, del buen gobierno, de la gobernanza... Por lo tanto, si algunos y algunas apoyamos el modelo de los Estados fuertes, lo hacemos pensando que son Estados que garantizan mejor el ejercicio de los derechos de ciudadanía para un mayor número de personas”.

“Desde un modelo clásico de Estado social, la satisfacción de las necesidades humanas es responsabilidad del Estado. Todo se delega en el Estado y es él quien nos tiene que proveer, como el pater que nutre. Pero para quien quiere ir mas allá hay que centrar también la responsabilidad en la propia población, una población que no es capaz de cohesionarse para satisfacer sus necesidades desde un esfuerzo común y un ejercicio colectivo de solidaridad y apoyo mutuo está, de algún modo, en manos de otros, y de unos ‘otros’ que no son neutrales, que no garantizan precisamente a todas las clases, sino que priorizan a una clase que ya no es el uno por cien sino, en todo caso, el uno por mil”.

“En la subsistencia y la protección tiene mucho que hacer la Administración (...). Una buena Seguridad social, una buena sanidad y educación. Las formas son discutibles. El Estado es una fuerza integradora muy fuerte, nos ha hecho libres de muchas cosas. Me disgustan quienes delegan todo al Estado. No se trata de que un Estado sea más grande o menos, sino que simbólicamente sea un elemento de unión y pertenencia fuerte, y existan unas instituciones públicas que nos hagan ser atendidos en unas condiciones de igualdad.

(...) Sin embargo, hay mucho por hacer en el refuerzo de las familias y de las comunidades; que son quienes trabajan con las personas y quienes gestan, de algún modo, las generaciones futuras. Y de ahí vienen los horizontes de sentido, pues no es algo que se enseñe en clase.

Necesitamos condiciones culturales y socio-morales que permitan que la gente tenga una vida mejor. Y eso se ha descuidado mucho. La gente corriente necesita algo que dé sentido a sus vidas. Los modelos que tenemos son de élite, y cuando las personas de a pie tienden a imitar a esas élites fracasan sus vidas. No podemos ser tan irresponsables.

Giddens habla de la política de la emancipación y de la política de la vida (esta última como equivalente a la filosofía de la vida). ¿Podemos hacer una política de la vida en una política pública? No, pero podemos hacer mucho. Traducir en política la esperanza y el entusiasmo, como principio. Al menos que empiecen por el discurso, si dejáramos de hablar siempre de lo mismo... El discurso de los valores está tan anquilosado como el de la socialdemocracia; queda muy chato, con muy poco horizonte, simplista. Hemos de conectar con las cuestiones serias de las condición humana. El hombre no solo vive de un trabajo (aunque sea tan imprescindible en estos momentos), hemos de construir una sociedad donde haya una base socio-moral.

Más bien se trata de que el Estado sea fuerte en lo que debe ser, y que deje actuar a otros en lo que otros puedan hacer. Pero mientras no cambiemos la cultura de este país, y todo esté mal, pero yo no esté dispuesto a hacer nada... El Estado tiene que crear el marco que lo haga posible. Y ello implica una buena educación pública. Y, aunque yo creo que los actores de los horizontes de sentido son las personas, la sociedad española de hoy necesita el apoyo del Estado. Un apoyo directo, y un apoyo indirecto, creando las condiciones, regulando la compatibilidad del trabajo y la vida, reconociendo el tiempo de cuidado como tiempo cotizado, como en Reino Unido, etc. Hemos de ser más inventivos en lugar de delegar todo en el Estado. Porque, entre otras cosas, la falta de compromiso genera un Estado pobre”.

3.1. El papel de las Administraciones Públicas

Hay un total acuerdo entre las personas entrevistadas en que las Administraciones Públicas tienen una gran responsabilidad en la promoción y garantía de estas necesidades humanas; en especial, en dar respuesta a las necesidades básicas y de protección, pero no solo. La garantía de igualdad de derechos y oportunidades o la promoción de la convivencia son responsabilidades que, del mismo modo, se le atribuyen a los poderes públicos.

“Los poderes públicos tienen básicamente que garantizar un sistema de protección social, garantizar el cumplimiento de derechos; no solamente derechos; políticos y civiles, sino también sociales. Y tienen que garantizar unos mínimos de subsistencia. La protección social no es algo que los estados regalan a sus ciudadanos. La protección social es algo que los Estados democráticos tienen que cumplir. También tienen la responsabilidad de definir/construir los mecanismos para hacer posible la participación de la democracia, así como que no haya discriminación institucional, ni exclusión institucionalizada, ni se excluya de las propias instituciones a determinado tipo de sujetos.

La obligación de garantizar los derechos y la democracia es de la Administración, no de las ONGs ni de la sociedad civil. Aunque ahora se ha diluido un poco por la privatización de cierto tipo de derechos, como sucede ahora con el discurso sobre sanidad o educación”.

“Creo que fundamentalmente son los poderes públicos los que tienen que garantizar esta integración desde el punto de vista de la sanidad, la educación, la vivienda y el trabajo. El fracaso de la integración se produce cuando se va la posibilidad de la persona de tener cubiertas las necesidades básicas. Estas se consiguen a través de trabajo y la prestación pública”.

“Toda la cuestión de servicios sociales como un sistema de protección que se lleva a cabo en España. Pero ahora se está desmontando por completo, por ejemplo, con respecto a los gastos sociales, si ya estábamos a la cola de Europa en gasto social, ahora... Lo que se conocía como Estado del malestar ahora es un estado de malestar muy profundo”.

En algunos casos, las y los expertos entrevistados denuncian una dejación de responsabilidad por parte de las Administraciones Públicas en relación a las necesidades humanas y una delegación indebida de la misma en manos del Tercer Sector. Asimismo, se advierte del peligro de convertir de nuevo el Tercer Sector en una realidad meramente asistencial:

“Se ha dado y se sigue dando una práctica constante y creciente de dejación de responsabilidad por parte de las Administraciones Públicas, que de modo sistemático derivan la prestación de asistencia social hacia entidades surgidas de la iniciativa social”.

“Desde una mirada histórica de la iniciativa social de la sociedad civil, puede verse cómo esta ha ido desde el asistencialismo hacia la profesionalización, desde la asunción de toda la iniciativa en la subvención de necesidades humanas de personas y grupos sin capacidad para satisfacerlas por sus propios medios, a la complementariedad con los servicios sociales públicos. En esta coyuntura de crisis, temo que los poderes públicos fuercen a las organizaciones sociales a asumir de nuevo toda la responsabilidad en la prestación de la asistencia social, reconvirtiéndolas en un modelo asistencialista (...)”.

3.2. El papel del Tercer Sector y de la sociedad civil

Pero las y los entrevistadas no descargan todo el peso en las Administraciones Públicas. Muestran un grado máximo de consciencia sobre el papel crucial de la sociedad civil en este momento que algunos valoran como crítico. Apelan al poder de la sociedad civil en el cambio de sociedad que se está evidenciando como imprescindible, y para ello reclaman un cambio de actitud de la ciudadanía, una mayor toma de consciencia y de ejercicio del deber:

“Como sociedad civil, como colectivos y como personas, tenemos un papel fundamental en hacer valer nuestros derechos, en participar en una mayor eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, hacia un buen Gobierno, más justo, participativo y menos unidireccional. No solo en términos económicos (lo que también se conoce como quinto poder), sino también en términos sociales o de funcionamiento institucional. Tenemos un gran papel en potenciar la interacción entre los distintos niveles de gobernanza de un Estado, desde los poderes públicos estatales, autonómicos y locales, hasta la ciudadanía de a pie, avanzando hacia lo que se ha denominado como generación de redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local-global”.

“Muchas necesidades no son directamente responsabilidades directas del Estado. Sí promoverlas, pero las relaciones de afecto y convivencia, la protección mutua, el apoyo mutuo, incluso la formación humana, el reconocernos, el aprender juntos, el sumar esfuerzos, la cuestión de la identidad colectiva (aunque en esto el Estado tiene mucho que decir), la libertad en nuestra familia, todas estas necesidades tienen una responsabilidad nuestra, de la gente.

Tiene que ver con la forma en la que estamos en el mundo. Cómo se ha ido erosionando el sentimiento de la colectividad. Las instituciones pueden promover la participación pero, al final, también tiene que existir una consciencia en la ciudadanía. Bauman hablaba de la ‘unión desmantelada’ con la industrialización y modernidad. Los colectivos cada vez han perdido más peso. Cada uno para sí mismo y así no tenemos fuerza después de reunir estas necesidades que muchas veces son comunes y, trabajando juntos para satisfacerlas, lo haríamos mejor, seríamos exigentes con lo que son nuestros derechos. La competencia en contextos de necesidad es una estrategia muy equivocada.

La estrategia de recortes sistemáticos que se utiliza en Europa y en España implica que el Estado se libera de la obligación de satisfacer algunas de las necesidades, incluso criminaliza algunos grupos. Muchos envites seguidos desde el Gobierno y una capacidad respuesta mínima de la sociedad civil es la mezcla perfecta para poder recortar todo, lo más rápido posible, sin ninguna contestación social.

Creo que como están las cosas la única esperanza es la sociedad civil. Desde luego organizada de otro modo, depurada, en las características que tienen que ver con los movimientos de participación interna, sin organizaciones en las que no hay un proyecto colectivo o en el que no hay un deseo de articulación. En el fondo nosotros tenemos que mucha responsabilidad en organizar la actividad social”.

“A la gente debería importarle mucho dónde va el dinero público, a qué va destinado y a qué no”.

Otra de las responsabilidades que las personas entrevistadas atribuyen a la sociedad civil, quizá de un modo no tan explícito, es la labor de propuesta a los poderes públicos, y de control de lo que el Estado y las Administraciones están desarrollando:

“Falta mayor control ciudadano. No hay control de la sociedad civil sobre lo que está haciendo el Estado. Hay una dejación del control de los ciudadanos sobre lo que hace el Estado. El Estado tiende a manipular a las asociaciones, pero no se denuncia. El Estado de bienestar tiene un efecto perverso de gasto excesivo, porque los ciudadanos le han dejado ser así. Se ha caído mucho en la corrupción, y es necesario hacer una corrección al sistema, de tal manera que pueda ser más controlado por los ciudadanos. En este momento de gran crisis también se pueden dar grandes soluciones.

Es el momento de pensar cosas nuevas, de pensar cómo resolver las injusticias que estamos viendo hoy. Una sociedad más rica no hace automáticamente una sociedad más justa ni más igualitaria. En Irlanda, hace algunos años atrás, se aplicó un criterio para los proyectos del gobierno: todo proyecto que se hacía debía pasar el ‘test de la pobreza’; es decir, preguntarse si ese proyecto llevaba a reducir o no la pobreza del país”.

Al hablar de sociedad civil, la mayoría se refiere al Tercer Sector, advirtiendo que su papel está siendo cuestionado. Perciben un Tercer Sector que atraviesa un momento de crisis y que no está respondiendo a los desafíos actuales de la sociedad. Con todo, siguen valorando su papel estratégico en el desarrollo de la responsabilidad de la sociedad civil.

“El Tercer Sector es fundamental para lo que decimos porque la sociedad civil, las ONGs, están más cercanas a nivel local, a nivel de barrio. (La respuesta a las necesidades humanas) también es responsabilidad del Tercer Sector, no se puede desligar de la responsabilidad del Estado. Todos son responsables: el Estado, las entidades sociales, que en este momento están asumiendo esta responsabilidad. Es una responsabilidad compartida (...). El problema es que en estos últimos años muchas ONGs se han institucionalizado demasiado, han adoptado muchas veces formas de trabajo más propias de la Administración, administrando recursos.

Pero me parece muy interesante el trabajo que hacen las ONGs porque al menos te aseguran más proximidad a la gente. Y también hay ONGs y ONGs. Hay ONGs más institucionalizadas, y luego hay ONGs de acción social que siguen intentando mantener su propia autonomía y su propia filosofía de trabajo y que también buscan la proximidad. No podemos generalizar”.

“El Tercer Sector no ha logrado responder a las inquietudes y problemas de la sociedad. Por ello, es necesaria una mayor presencia pública del Tercer Sector con acciones de incidencia y denuncia, dado que el Tercer Sector organizado se ha quedado descolgado de la reivindicación social”.

“Las ONGs están muy bien pero no pueden hacer todo, y la Administración no puede delegar determinadas funciones en las ONGs como lleva tiempo haciéndolo, como es el caso de los menores que han cometido algún tipo de delito. La protección del menor tiene que ser muy grande, y el fracaso del menor es un fracaso de todos, y fracasa más quien más responsabilidad tiene”.

■ 4 Integración, ¿ya conseguida?

Esta pregunta pretende abrir una reflexión sobre el grado de integración lograda hasta el momento actual, y muy especialmente hasta antes de la crisis. La misma cuestión se plantea frente a discursos que dan por sentado que la integración es un objetivo ya alcanzado.

En general, las personas entrevistadas transmiten la sensación de que la integración como tal no se ha conseguido. La conciben más bien como un proceso inacabado en el que ha habido avances, algunos importantes, pero que actualmente parece estar en un retroceso que afecta, cada vez más, a sectores crecientes de población.

“Esa integración que hemos pretendido perseguir no se ha conseguido. Esa integración no se consiguió, entre otras cosas, porque no se pusieron ni los objetivos correctos de un proceso mutuo de integración, ni los medios y las iniciativas para conseguirlo (...). Creo que los hechos son muy tercos y nos dicen que estamos lejos de haber cerrado una etapa en la integración para abrir otra. No quiero decir con esto que estemos en el punto cero; entre otras cosas, porque hemos aprendido mucho de las experiencias, de los fracasos y de los errores. Todos: los agentes sociales, los inmigrantes, las Administraciones Públicas... No, no se trata por tanto de empezar de cero. Desde esa experiencia sectorial y positiva de medidas y objetivos de integración se puede seguir intentando construir el proceso de integración tal y como buena parte de los agentes sociales nos plantean.

De todos modos, creo que hay otra circunstancia que nos obliga todavía más a pensar que no hemos cerrado esta etapa, y es que nos encontramos en este momento ante dificultades añadidas en el proceso de integración que vienen precisamente del impacto durísimo que el modelo de gestión de la crisis está generando en términos de integración, aunque no hubiera inmigrantes. Es un modelo de inclusión social que está encontrando graves grietas y que está generando procesos de desagregación, de marginación e incluso de exclusión cada vez más importantes. Entonces pensar que nosotros podemos decir ahora: -no, terminó el proceso de integración y ahora empezamos otro-. No es verdad, precisamente porque el proceso de integración que comenzamos es un proceso de interacción, y porque la situación de las personas que se encuentran en ese proceso de interacción ha cambiado ahora pero para volver, en buena medida, a los primeros objetivos del proceso de integración.

Yo creo que aquí hemos perdido una oportunidad. Sí que ha habido un discurso y hay personas que pertenecemos a una cierta élite que lo hemos visto claro. Pero no creo que haya llegado a la base, no hemos sabido cuidar a ese colegio donde hay mucha diversidad cultural, donde hay profesionales que están haciendo un esfuerzo y no hemos sabido reforzarlo. Para que se pueda vivir como oportunidad hay que saber cuidar todo eso. Y ahí no hemos sabido llegar. Y en medio de todo eso las cosas nos sitúan en un escenario difícil. Y la competencia por recursos hace que las actitudes estén generando conflictos latentes”.

“La sociedad de bienestar ha venido a solventar y atender esas necesidades que tenemos en la vida. La falta de todo eso es una sociedad enferma. Ahora la situación está muy difícil, pero va a peor. Yo creo que no hemos tocado techo, que las consecuencias de la crisis no las hemos comenzado a vivir todavía, pues el cambio de atención sanitaria se comenzará a ver ahora: cuando a algunos inmigrantes no les renueven la tarjeta sanitaria. Me parece que eso será muy grave y que es una condena a muerte para mucha gente. Cuando fallan estas cosas yo creo que uno pierde su libertad y su derecho de ejercer la ciudadanía. La gente no ha percibido todavía la catástrofe a la

que estamos abocados. Aún tenemos economía sumergida y ayudas familiares, pero eso se va acabando”.

Hablar de integración conseguida implica hablar de igualdad de derechos y oportunidades. De las entrevistas se desprende la convicción generalizada de que, a día de hoy, este proceso no está concluido:

“Es evidente que no, porque significaría una sociedad de iguales, en los que los seres humanos no estuvieran divididos en clases ni en otro tipo de estratificación, que tuvieran los mismos derechos y las mismas oportunidades. Y no solo nominalmente, en una carta magna, sino en términos fácticos”.

“Lo que parece injusto de esta sociedad es la falta de oportunidades. Todos debieran tener las mismas oportunidades de entrada. No es posible que las características sociales, de estudio de los padres, afecten de entrada a las posibilidades de las personas. Los poderes públicos deben garantizar esos mínimos que ayuden a tener la subsistencia, empleo, salario, vivienda, educación, sanidad, etc. Eso es lo fundamental y es lo que da libertad a una persona y le da autonomía para poder decidir. Si uno está coaccionado porque no tiene empleo, vivienda, etc., es difícil que se pueda ser libre. Esto es lo que está pasando ahora a mucha gente”.

No obstante, las personas entrevistadas destacan en algunos casos el valor preventivo que puede estar teniendo el nivel de integración conseguido en esta situación de progresivo desgaste social y vital:

“La integración que se haya conseguido hay que verla en términos de lo que no está pasando en este momento, es decir, de su función preventiva. En la situación económica y social que estamos viviendo aún se sigue manteniendo un ambiente de respeto y calma con la población extranjera, y esto no es casual: es un indicador de que algo hemos hecho bien en la etapa anterior. Sabemos que no está pasando en otros países, y creo que en buena parte se debe a lo que en estos años hemos estado haciendo en los diferentes niveles de actuación. Pese a los mensajes mediáticos, sociales y políticos que se han estado transmitiendo a lo largo de este periodo de crisis, no ha habido ningún estallido social ni xenófobo, y es mucha la gente que mantiene unas relaciones de respeto e incluso cordialidad con la población extranjera”.

“Es sorprendente que, pese a la dureza de los recortes en el presupuesto público, la situación no provoca estallidos. Fuera de España es sorprendente: parece que no pasa nada. Siempre pasan cosas -el sufrimiento de las familias- aunque no se traduce en descontento social y político: es otra cosa. Pero parece que nuestra sociedad tiene un ‘pegamento’, un ‘colchón’ para que la sociedad no se fragmente (...). No estudiamos a los ricos, ni tampoco a aquello por lo que va bien. Tendríamos que ir 20 años antes y ver qué nos une, en términos generales. ¿Por qué yo guardo las formas de educación y las damos por hecho? Porque hemos construido una sociedad. Es evidente que algo se va a desgarrar, porque no pueden pasar 10 años, como vamos a pasarnos, sin que pase nada. Pero claro, ¿cuál es el cemento? ¿Las normas, la interdependencia, o el papel de algunas instituciones que nos dejan en nuestro sitio, y bien o mal, hacen que nos conformemos con lo que tenemos? Si no hay más problemas es porque la familia sostiene a la gente”.

Al hablar de relaciones y comunicación, o de normas y valores compartidos, como algunos indicadores de integración, las y los expertos entrevistados vierten opiniones complementarias y, en algunos casos, contrapuestas. Se apunta a una cuestión importante, la diferenciación entre la expresión pública y privada de los valores y normas. No obstante, hay una percepción generalizada de que no existe una comunicación y valores compartidos suficientemente:

“Creo que ni siquiera los integrantes nativos de un colectivo están integrados entre sí. No existe conciencia de integrarse para formar algo en común. Habría que empezar por clarificar y conocer los valores de unos y otros, y desde ahí poder integrarnos, o más que integrarnos, relacionarnos y comunicarnos. Porque la integración parece que hace alusión a estar metido en algo, yo creo que es mas estar-en-relación-con”.

“No hay valores comunes que podamos defender. Ni tampoco normas compartidas, ni dentro de la misma sociedad española; hay un trabajo grande que hacer en educación”.

“Hablamos de una falsa integración, Estamos viviendo juntos pero no conviviendo: cada uno vive en su sitio con su cultura y los demás en otro sitio con otra cultura. Y eso lo podemos ver en los sitios donde mayor número de inmigrantes hay: unos no conocen la cultura de los otros. No estamos en un proceso de interculturalidad, sino de multiculturalidad. Creo que tenemos aún muchas barreras que saltar para hablar de una verdadera convivencia”.

“No hay una integración conseguida. Hablamos de normas sociales impuestas. Valores compartidos y normas consensuadas no existen. Cada uno vive en su sitio, en su hábitat con sus costumbres. Cuando yo creo que en el conocimiento mutuo está el reconocimiento del otro, el enriquecimiento mutuo y de ahí se llega al final a la convivencia”.

“Relación y comunicación suficientes (entre grupos), por supuesto que no hay. Una de las claves de dividir la clase trabajadora en clases sociales o en autóctona y ‘heteróctona’ [sic] es esta: intentar dividir la comunicación entre las clases y no integrar a una parte. Esto es algo que deberíamos aprender todos. El hecho de que si no logramos acabar con esta división entre autóctonos y ‘heteróctonos’ [sic], muy difícilmente la propia población trabajadora gozará de una estabilidad social y económica. Porque si no acabas con esta desigualdad no acabarás con la estructura que te impide poder negociar en condiciones de igualdad. Y habrá millones de personas que estén dispuestas a hacer lo que tú no quieres”.

“No hay espacios donde coincidan todas las personas y colectivos de la sociedad, donde tengamos acceso a comprender el mundo del otro, la cultura del otro (...). No hay espacios donde podamos trabajar juntos. Se ha valorado mucho lo individual pero no el trabajar juntos desde el ganar-ganar, el trabajo en red. Porque todas las organizaciones sociales buscamos lo mismo: que podamos vivir mejor, vivir en una sociedad más justa, y no hemos sabido encontrar el modo de hacerlo. Y en otros lugares han sabido hacerlo con menos medios”.

“Yo creo que sí hay valores y normas compartidas, porque en España no hay grandes conflictos en la calle. Está la familia, por supuesto, que en los modelos latinos de convivencia es una red básica y fundamental de sostén. Pero yo creo que hay una familia adjunta, es decir, unos conocidos o vecinos, como por ejemplo en Lavapiés, donde a lo mejor el 70% de la gente está en paro, pero están viviendo y comiendo porque hay unas transacciones. Entonces yo creo que todavía hay un grado de integración. Otra cosa es que en la circunstancia actual, con el nivel de recorte de derechos sociales, a medio plazo esta situación pueda transformarse”.

“Hay dos ámbitos: el ámbito público, donde se comparten los valores, y luego el ámbito privado, donde los valores compartidos desaparecen un poco. Hablo de temáticas más concretas como el problema de género, o el tema de la violencia familiar”.

Algunos de los y las expertos entrevistados enfatizan la importancia de contar con unas normas mínimas compartidas de entrada, sobre las que entrar en diálogo, aunque no sean suficientes ni estén consensuadas:

“La respuesta políticamente correcta sería qué normas y valores compartidos forman el paquete legislativo que nos da el Estado de Derecho, que dice que, vengas de la fuente identitaria de la que vengas, participamos de un común normativo al que tenemos que acogernos todos. Y eso es muy importante que sea cual sea tu procedencia identitaria lo consideremos como base y lenguaje común para entendernos, porque a partir de ahí, tenemos una plataforma indispensable de entendimiento. Si no existiera sería mucho más complicado”.

Asimismo, las personas entrevistadas critican que el modelo de integración en España se determine desde la perspectiva de las mayorías, y no desde la aceptación de las diversas minorías:

“Hay un problema grave que es: hay un prototipo de nuestro sistema, a todos nos enseñan qué es estar integrado: si eres blanco, heterosexual, no tienes discapacidades, te casas, te compras una casa, etc. Muchos invierten muchos esfuerzos por implantar algo que no es en realidad, solo porque la gente les acepte. Pero hay otra mucha gente que no se ve reconocida en esos patrones.

Y no es que esta gente no esté integrada, es que no hay posibilidad de integrarlas: porque no hay una silla para ellos en el espacio común. Algunos dicen: ‘nosotros hemos hecho un esfuerzo para definir qué significa estar integrado’. ‘Vosotros que nos expresáis que tal vez nos hayamos equivocado, que hay otras formas de vivir, de sentir, eso supone una amenaza para nuestra cohesión. Entonces eso o bien hay que eliminarlo o bien invisibilizarlo.

Con los inmigrantes es otra historia. Hay un discurso de rechazo, de xenofobia. Pero hay muchos grupos que no son inmigrantes. Hay muchas personas en la calle que no son inmigrantes pero nadie piensa que no están integrados pero que realmente no pueden acceder a todos sus derechos en igualdad de condiciones, o no acceden al reconocimiento público cuando abren la boca, o cuando expresan alguna diferencia, o se desvela alguna diferencia. Existe una integración ficticia, de un supuesto prototipo de gente, y una serie de colectivos que quedan fuera”.

Finalmente, las y los expertos consideran la integración como una cuestión (simbólica y fáctica) que atañe a toda la ciudadanía e invitan a que cada persona se pregunte en qué medida está implicada en ella:

“La cuestión de la integración se focaliza demasiado en la población inmigrante. La integración afecta a todos, a nosotros mismos, y ha de hacernos pensar hasta qué punto nos sentimos integrados. Yo creo que la integración fundamentalmente pasa por esta idea de que uno se sienta cómodo allá donde está, no se sienta excluido, no se sienta cuestionado, no se sienta rechazado. Y esto también es una cuestión de una parte de las relaciones que se establecen entre dos grupos y es una cuestión de poder económico, político, social, cómo juzgamos a unos dentro del contexto que vivimos, qué papel se nos atribuye en este contexto a cada uno. La llave de la integración es, sobre todo, cómo lograr un contexto en el que la gente se sienta respetada; es una cuestión de recursos económicos, pero no solo, la integración tiene una dimensión simbólica muy importante, fundamental”.

En síntesis, y con carácter general, podría decirse que las personas entrevistadas no perciben que existan suficientes relaciones y comunicación, normas y valores compartidos, como para poder hablar de una integración conseguida, o de un nivel de integración satisfactorio. No obstante, a su vez, entienden que parecen existir unas normas y valores compartidos mínimamente, los cuales estarían constituyendo el “cemento” que actúa hasta el momento como preventivo del estallido social. Ante esta afirmación, se plantea cuál es el motivo, o los motivos, por los que no se genera este estallido social: por la cohesión existente, por miedo, por desconocimiento, por la esperanza de que todo se arregle de manos de otros, o por intolerancia a la mayor frustración que, al menos a corto plazo, supondría esta fractura.

5

El papel de los medios de comunicación y de la práctica política en la integración

En general, las personas entrevistadas coinciden en una valoración bastante negativa sobre el modo en que los medios de comunicación tratan los temas vinculados a la integración y, muy especialmente, los relativos a la inmigración y a las personas inmigrantes. No les atribuyen un gran papel en el fomento de los vínculos sociales entre población de mayor y menor arraigo. No obstante, algunos señalan que existen excepciones entre los medios, del mismo modo que –señalan– ha habido una evolución positiva desde los primeros años de la década pasada hasta la actualidad⁴⁷ en cuanto a un tratamiento más cuidadoso y menos agresivo. Con todo, siguen señalando como tarea pendiente una revisión de los presupuestos y las bases desde las que se articula el discurso sociopolítico, como paso necesario hacia la transformación del mismo.

“Sobre el discurso de la inmigración y la integración, yo creo que perdimos la batalla de la opinión pública hace mucho tiempo. Y perdimos la batalla en las representaciones sociales de algunos medios de comunicación. No todos. Yo creo que ha habido medios en los que se aprecia incluso el cambio de perspectiva en el mismo modo de titular las noticias. Ha habido periódicos que mantenían la información sobre inmigración en el contexto de los acontecimientos sobre sucesos, policía, desorden público etc. Y que han evolucionado hacia [una posición que intenta hacer] ver que se trata más bien de sociedad y de cuestiones que afectan a todos, donde los inmigrantes no son un problema sino que el problema es de gestión de la inmigración y que muchos de esos problemas son reflejo de problemas más de fondo.

Eso, en todos los medios, también en medios televisivos y radiofónicos, ha habido un cambio. Ha habido un intento de tratar la inmigración en buena perspectiva y luego ha habido, cada vez más, una conciencia por parte de los mismos medios de comunicación, de algunos, de que no se trata de hacer un programa para los inmigrantes –que no excluyo–, o donde los inmigrantes, como se ha hecho, tengan su voz –en la radio nacional, en la televisión pública, en Cataluña, Andalucía, en bastantes medios–, sino que se trata sobre todo de cambiar el discurso. Y que, por tanto, los profesionales de los medios de comunicación han de cambiar su discurso”.

De modo mayoritario, asimismo, las personas entrevistadas destacan la falta de autonomía de los medios como una de las principales dificultades; en la medida en la que los medios se vinculan a los distintos grupos políticos y/o empresariales que están detrás, ejerciendo presión en los discursos mediáticos en función de sus propios intereses y no en función de criterios éticos.

“Por supuesto que los medios de comunicación están absolutamente privatizados, y responden a unos determinados intereses, que son medios empresariales. Y están respondiendo a sus intereses. No solo no favorecen la integración sino que favorecen los estereotipos (...), y marcan la desigualdad. Y en lugar de llamar a la gente y decir ‘vamos a luchar colectivamente por tener unas garantías laborales y sociales’, les echan a los funcionarios como si ellos tuvieran alguna responsabilidad en esto. (Los medios) van por el lado de ahondar la brecha”.

“Los medios de comunicación son empresas. Se rigen por unos principios de economía. Tienen que buscar la noticia como ellos estiman que es más interesante para el espectador o más

⁴⁷ Ténganse en cuenta las fechas en las que se elaboraron las entrevistas, entre abril y julio de 2012.

llamativo. Entonces, en reiteradas ocasiones se rompe ese código de buena conducta. Es un grupo creador de opinión que tiene un poder muy importante dentro de la sociedad y tiene la capacidad de generar un problema o hacer desaparecer el problema. Es decir, lo puede visibilizar u ocultar (...). Los medios de comunicación social tienen una responsabilidad ética con la sociedad”.

“Yo creo que en este país ha habido un pacto sobre la inmigración tácitamente. Todos los gobiernos al final la han manejado en una manera relativamente similar: las regularizaciones las han hecho todos; todos han cambiado las leyes sobre inmigración; las han aprobado por consenso curiosamente; quiero decir que aquí se han puesto de acuerdo los grandes partidos. Luego el discurso político es muy distinto, pero la verdad es que aquí no ha pasado nada. Entonces creo que los medios de comunicación tienen un discurso oportunista y político, cuando de repente toca sacar patera, lo sacan, aunque no ayudan nada. Creo que debería haber un código deontológico, pero no solo sobre la inmigración sino también sobre otros temas, creo que la prensa es oportunista en general”.

En relación a ello, las y los expertos destacan el modo en que los medios censuran la expresión de la diferencia y la desigualdad: invisibilizándolas o, por el contrario, criminalizándolas. Y la manera en que en estos últimos tiempos de recortes en prestaciones sociales en nuestro contexto el discurso mediático y político vuelve a recrudecerse contra las personas inmigrantes, entre otras: fomentando estereotipos que legitiman la pérdida de derechos; vinculando inmigración a aprovechamiento de recursos; sin explicar la complejidad del asunto vinculado a la sanidad, los derechos inherentes a estas personas -cuyo cumplimiento obliga a todos los poderes y Administraciones Públicas-, o la contribución directa e indirecta que realizan con su presencia en la sociedad –lo que, en la mayor parte de los casos, les convierte en sujetos de derechos contributivos-.

“Si hablamos de los medios de la comunicación, son el cuarto poder; y son amplificadores de intereses mercantiles también en su fin. Es una producción del sistema donde no hay cabida casi nunca para la expresión de la diferencia. Por ejemplo, la cuestión de la inmigración se ha estudiado mucho. La imagen de la mujer inmigrante en los medios de la comunicación siempre está vinculada con la prostitución o a ser víctimas de algo, de la trata de mujeres, por ejemplo, pero nunca son protagonistas de algo positivo. Son millones de mujeres las que han venido a España en un proyecto vital que seríamos incapaces de desarrollar muchos de nosotros y no existe en los grandes medios, no se transmite ningún conocimiento de esto. Pero si un conductor lleva a 80 km por hora a un paciente que se pone enfermo en un autobús, pues es noticia y hacemos una fiesta. ¿Por qué? ‘Porque es como nosotros’.

Los medios contribuyen a la invisibilización de procesos colectivos y de la diferencia. Es como una imagen de Forges. Hay un señor durmiendo en el cartón. El hijo pregunta: ‘¿Qué es eso?’ El padre responde: ‘Eso, ¿el qué?’ Es una falacia: ‘La pobreza no existe’. ‘Los pobres tienen que trabajar’. ‘Los gitanos están todo el día bailando’. ‘Los parados viven de la prestación y no quieren trabajar de nada’. ‘Los funcionarios no hacen nada’. ‘Los estudiantes no estudian: por eso suspenden, por eso tienen que pagar la matrícula’. Existe una criminalización de unos grupos y luego una invisibilización de los mismos. Y los medios de comunicación contribuyen mucho a esto”.

“La desigualdad existe en nuestra sociedad y es muy grave. Esta se agrava aún más a causa de la crisis. Los medios de la comunicación obvian muchas veces esta cuestión: -No existe la desigualdad, no existe la pobreza; todo el mundo tiene derechos; los inmigrantes son nuevos ciudadanos- Pero luego no tienen muchos de sus derechos garantizados.

Sería deseable un papel más proactivo de los medios de comunicación a la hora de revertir los estereotipos. Percepciones negativas que con la crisis han proliferado con mayor virulencia, y que justifican una vulneración de derechos. Es decir, los estereotipos y prejuicios legitiman una pérdida de derechos, o un recorte de los mismos, hacia aquellos colectivos que pensamos abusan, o no son merecedores de estos derechos”.

“Los medios de comunicación no son asépticos ni objetivos al tratar los temas que pueden favorecer o dificultar la integración”.

“Detrás de un medio hay una ideología, una manera de pensar. La prensa es el cuarto poder. Ellos van a crear opinión y a manipular la opinión. No les interesa hacer pedagogía social (...). Antes se asociaba inmigración y delincuencia. Ahora se asocia inmigración y aprovechamiento, señalando a los inmigrantes como sanguijuelas, que vienen a utilizar la sanidad, a los colegios, etc. Es el discurso de la calle, que muchas veces viene respaldado por los medios de comunicación, también. El problema de los medios es que muchas veces no aclaran las cosas. Hay un estudio que muestra cuánto realmente las personas inmigrantes utilizan la sanidad, pero ese estudio no se da a conocer en los medios de comunicación”.

“Obedecen a la idea de tener más audiencia, de ser más sensacionalistas. Sobre inmigración solo se potencia lo negativo, no lo positivo. Cuando todos los expertos señalan que seguiremos necesitando inmigración para que, con su contribución, la población española siga teniendo pensiones y el estado de bienestar se mantenga”.

Ante esta situación, las y los expertos apelan a la corresponsabilidad. Qué podría haber hecho –y qué puede hacer- el conjunto de actores sociales, que en la práctica no está –que no estamos- haciendo. Más que la mera valoración negativa del tratamiento mediático de la integración y la inmigración, apelan a un esfuerzo de revisión crítica, tanto de los medios como de los distintos sectores sociales y académicos en el modo en que cada uno de ellos se acerca a la realidad de la integración y la inmigración. Asimismo, señalan la necesidad de formación en el análisis de la realidad por parte de los profesionales de la comunicación y cómo tanto las organizaciones sociales como las universidades pueden desarrollar un gran papel en esta labor de sensibilización-formación, colaborando de diversas maneras con los medios hacia un cambio de discurso que articule la inmigración como parte estructural de una sociedad común y compleja, más que como capítulo de una sección de crónicas o sucesos negativos y ajenos.

“Hay que cambiar la imagen que la opinión pública nacional tiene de los inmigrantes como algo que es de fuera, como algo que nos amenaza, etc., para dar la visión de que el inmigrante o cualquiera de nosotros es diferente y que los problemas de ellos no son distintos sino que son problemas nuestros (...).

Lo que diría es que tiene que haber un esfuerzo en el que colaboren ONGs y grupos de las universidades, un esfuerzo de formación; es decir, un esfuerzo de análisis de la realidad y de los presupuestos sobre los que se construye el discurso. Por otro lado, un esfuerzo sobre la articulación del discurso (qué tipo de mensajes, qué tipo de discurso, quiénes son los agentes) para superar la etapa ‘buenista-paternalista’ y hacer un enfoque en el que la inmigración es un componente de una sociedad plural y se normaliza.

Yo creo que hace falta un esfuerzo por conocer los temas de inmigración como temas sociales comunes a todos, y luego en el caso específico de los medios hace falta una formación en la creación del discurso y que, así como a ninguno se le ocurre informar de ningún fenómeno social sin contemplar las diferentes partes del mismo, no sigan hablando sobre, sin hablar jamás con, ni explicar las diversas perspectivas”.

Dentro de este cambio de discurso, señalan la urgencia de desvincular el discurso mediático electoralista como condición para el avance hacia la integración y la prevención de la ruptura de la cohesión social.

“En la medida en que el discurso político está colonizado, invadido u ocupado casi en régimen del monopolio por el discurso electoralista, son como aceite y agua, es decir, es el discurso político profesional, ignorando y dejando de lado que nosotros también tenemos discurso político y trabajamos en política (...). Y eso es muy importante hacerlo ver a la gente, porque si no se piensa

que el discurso político es solo el que hace el portavoz del PP o del PSOE cuando da una rueda de prensa, o emite leyes o proyectos de ley. Si el discurso político es solo ese, no puede ser sino electoralista, porque es un juego –por cierto legítimo– que consiste en instalarse en el poder por procedimientos legítimos, y entonces todo el discurso está condicionado a los plazos de ese juego. En ese tipo de lenguaje es imposible meter las acciones de inmigración, que son acciones societales, a medio y largo plazo, que involucran a toda la sociedad”.

De hecho, cuando los expertos hablan de discurso político lo identifican, en su mayoría, con el discurso mediático-electoralista. Y su valoración de estos discursos en el tratamiento de la integración es muy negativa. Critican el utilitarismo de diferentes colectivos, la falta de coherencia entre el discurso y la práctica, y la impunidad de los representantes políticos ante sus propias faltas de responsabilidad ética, incluso, en muchos casos, legal. Una consecuencia directa de todo ello es la falta de credibilidad de la mayoría de la clase política para una parte importante de la ciudadanía.

“Los discursos políticos son muy peligrosos, porque no sé si son conscientes del efecto que generan. Yo creo que tienen responsabilidad, porque no son políticos solo para hacer política, son políticos en el sentido de responder a lo que es la política. La política –cuando estudiaba la definían como ‘el arte de resolver los conflictos’, y muchas veces lo que están haciendo es alimentar los conflictos.

Entonces yo voy a exigirles que miren muy bien lo que dicen, lo que proponen, sobre todo, lo que dicen. Los discursos son muy fáciles de articular, pero las consecuencias pueden ser importantes, y no solo en campaña electoral donde hay un código que obliga a los políticos a dejar fuera del debate político determinados temas. Hay cuestiones que deben de quedar fuera por la responsabilidad que tienen los políticos: no pueden decir cualquier cosa. Es una responsabilidad no solo penal, sino es que una responsabilidad política; No pueden decir cualquier cosa gratuitamente sin pensar en las consecuencias. Y aquí en España las cosas tampoco se han llegado de momento, muy, muy allá, hay siempre casos y casos, pero en general no hemos llegado tampoco a los extremos, pero estamos siempre allí, rozando el límite de este extremo”.

“Los discursos políticos son ambiguos. Da igual lo que digan: lo importante es lo que hacen en la práctica. Porque en cuanto a asistencia sanitaria o a colegios, han dicho una cosa y están haciendo todo lo contrario, y esto tiene como resultado que nadie cree en los políticos”.

“Los discursos políticos, lo que quieren, es ganar votos. En un momento como este en Cataluña se está cargando las tintas sobre la población inmigrante; cuando los inmigrantes estaban cumpliendo con sus obligaciones de trabajar y contribuir, y no había nada que decirles a ellos que no tuvieran que decir a los españoles”.

“Los discursos políticos, ¿qué nos están diciendo? Que nos van a empobrecer a todos (...), hasta a la gente que hasta hora se creían más integrada”.

Este cambio de discurso mediático y político implica, además de desvincular la política profesionalizada de la política cívica, asumir la parte de la política que compete a la ciudadanía para ejercerla democráticamente.

“La política la hacemos todos. Es fundamental que dejemos de poner todo en manos de los políticos que gobiernan. La legitimidad, la práctica política la hacemos todos. Con los vecinos en la calle, subiendo en el autobús..., estás creando un tipo de sociedad”.

“Pero ahí yo creo que el cambio está en decir: -Es que ese no es el monopolio del discurso político-. El discurso político es el que hacemos nosotros también. Y entonces, nosotros, los agentes sociales y los medios de comunicación tenemos que hacer ese discurso político, y en la medida en que sepamos tomar espacio público y los medios sean capaces de ver que esos discursos también enseñan, eso actuará sobre el discurso político-electoralista, obligándolo a cambiar”.

“Creo que es necesario hacer un trabajo también de pedagogía de los propios políticos. Ser políticos no justifica que uno pueda decir lo que sea para traer votos o simplemente llevar las cosas allá al terreno donde consideran que es más propicio llevarlas. Igual que a los medios de comunicación, a los políticos hay que pedirles también esta responsabilidad, por lo mismo, porque luego de haber lanzado el discurso tú ahora explica que eso no es así. ¿Tienes alguna posibilidad de llegar a la opinión pública? Porque los políticos y los medios de comunicación llegan a la opinión pública, pero los otros no tienen esta capacidad de generar la opinión pública”.

5.1. La gestión de los conflictos sociales

Sobre el modo como se gestionan los conflictos sociales en España, los expertos denuncian la falta de capacidad –y/o voluntad, según los casos- de negociación entre las partes en conflicto como estrategia normalizada. Además, señalan el déficit en la formación de la ciudadanía sobre el modo de gestionar los conflictos y la necesidad de esa misma formación como camino hacia la paz y el beneficio mutuo:

“Hay un déficit en la forma en que respondemos a los conflictos sociales (...). Estamos todavía lejos de la técnica de la negociación en la gestión del conflicto. Estamos respondiendo, en gran medida, desde una respuesta unilateral, pero estamos lejos de entender que tenemos que negociar. Lo que quiero decir es que hay dos maneras de intervenir: la posición desde arriba, que plantea una negociación unilateral, o la posición desde abajo, la verdadera negociación. Pero esta exige un reconocimiento de espacio a las partes del conflicto, un reconocimiento de su personalidad como agentes e interlocutores, y escuchar, ayudar a formar a la gente a que aprenda a negociar”.

“Los conflictos se tienen que resolver como un camino hacia la paz, intentando que ambas partes ganen y que ambos sean los gestores de las soluciones; en eso tenemos mucho por recorrer. Y eso ayudaría muchísimo a la integración, aprender a resolver nuestros conflictos dándole a las partes toda la capacidad de resolución y enseñando que si yo apporto algo podemos obtener algo para los dos”.

Las personas entrevistadas destacan cómo en algunos contextos la convivencia-coexistencia en general no genera grandes problemas, aunque pueda existir discriminación. Sin embargo, señalan muy especialmente el modo como los conflictos, en ocasiones, no solo no se gestionan bien, sino que se fomentan para obtener réditos electorales; y cómo el desconocimiento y la pasividad de la ciudadanía refuerza el conflicto en lugar de ayudar a equilibrarlo y resolverlo. La formación de la ciudadanía y la toma de consciencia se convierten, de nuevo, en elementos clave.

“Yo creo que las Administraciones, con este tipo de conflicto (el de Vic o el de Gandía, en relación al empadronamiento de personas inmigradas en situación irregular) lo que hacen es primero crearlo. Es como esta película en la que todo el mundo va a morir por un virus. Entonces el gobierno desarrolla una vacuna. Creo que aquí eso está ocurriendo.

El conflicto cultural, por supuesto, existe. Pero una gran parte de conflicto es con la diversidad, con la inmigración. Aunque es verdad que hay otros grupos excluidos; pero es verdad también que este reúne todas las condiciones porque es explícitamente criminalizada.

Los políticos y responsables a veces tienen un discurso elaborado: pero no sobre una ideología política, sino sobre una ignorancia manifiesta y supina y con una intención clara de crear odio y conflicto para réditos electorales. Lo que se quiere es conseguir el favor de una supuesta mayoría de gente contra una minoría, porque se sabe que con los bajos fondos de una población adormecida, sin una formación política e inculta respecto a la política, que no piensa por sí misma, jugando con los sentimientos más bajos, así sí pueden funcionar.

Muchas veces están viviendo juntos. Se crean conflictos ficticios, se relatan de una manera falsa y bajo esa imagen falsa favorecen los intereses de una minoría, no de todo el mundo, para nada. Lo peor es que la gente está pensando que se ha resuelto a favor de ellos. 'Los inmigrantes no se empadronan. Y entonces los gadianos (sic) tendrán el dinero para los gadianos (sic)'. No tiene nada que ver. Es un absurdo porque no va a haber más ni menos dinero para la extranjería. No tiene ningún sentido. (...) Lo peor es que el pensamiento crítico de la gente ha sido usurpado".

"A veces se generan conflictos por desconocimiento. Y tampoco se nos ha enseñado a funcionar de otro modo. Funcionamos como se nos ha enseñado. Pero la mayoría de la población podría acceder a otras maneras de resolver los conflictos si hubiera una iniciativa de educación a la población. Y todos tenemos que poner de nuestra parte. Porque la población española tiene capacidad suficiente como para saber que no todo lo que nos cuentan es verdad. Y no podemos quedarnos en que los inmigrantes ahora se tienen que ir, hemos de pensar en aquellos españoles que se fueron hace años..."

Asimismo, las personas entrevistadas señalan cómo en muchas ocasiones se sobre-representa el factor cultural como razón del conflicto; cuando la base del mismo puede estar relacionada con variables muy distintas y comunes a los grupos implicados:

"(...) la visión parcial que dan del modo en que los conflictos se dan entre los grupos, las culturas y las identidades. A veces se pone demasiado en relevancia como conflicto cultural lo que es un conflicto cívico que podría darse en cualquier otra circunstancia".

5.2. Integración como efecto de las políticas o como resultado de otros factores

Respecto a si el grado de integración conseguida ha sido un efecto de las políticas o se ha debido a otros factores, la mayoría de personas entrevistadas destaca el factor económico como la mayor y principal fuerza integradora. En relación a ello, la crisis económica marca en los diferentes análisis un claro punto de inflexión:

"Ha sido resultado del auge económico en España, clarísimamente, y eso se nos olvida. Es un mal modelo de integración, pero compras más, tienes más, te muestras más, y eres alguien, y tienes un horario... Es así. Pero la integración no se ha producido en muchos sectores de la sociedad, no podemos dejar a la gente con tan pocas oportunidades, aunque la gente con muy poco pueda hacer digna su vida. Ha habido bolsas de no integración (...)"

"Antes de la crisis había superávit y ello hacía con buen agrado que las personas extranjeras estuvieran aquí, porque estaban trabajando, contribuyendo y haciendo posible que otros muchos españoles y, sobre todo, mujeres, pudieran trabajar fuera de casa y mejorar sus empleos."

Ahora con la situación de crisis, aunque los inmigrantes han sido los más afectados, como hemos tenido que ir en pie de igualdad a buscar recursos ahora ya molestan. ¿Por qué? Porque hemos tenido que repartir la tarta, cuando la estaban llenando estaban muy bien, pero ahora ya molestan. Y hemos ido a por ellos como chivo expiatorio. Y quienes han recortado las prestaciones han sido las Administraciones por el malgasto que se ha hecho del dinero público y que nosotros hemos consentido".

En segundo lugar, los y las expertos otorgan una importancia mayor a la llamada 'integración espontánea', favorecida por el momento de bonanza económica, y la buena actitud de la población de acogida. No la identifican como una actitud ideal, pero la valoran como favorecedora de los procesos de inserción inicial de la población extranjera. Junto con ello, destacan la importancia del clima social y el marco democrático como factores positivos. Asimismo, valoran la necesidad de entenderse y convivir, que señalan como otro de los factores favorecedores de parte de la población de acogida y de llegada.

“La necesidad hace virtud (...). Y como todos tenemos que vivir y convivir, eso que llamamos espontaneidad social ha sido un motor mucho más decisivo, desde el nivel de interacción, que todas las normas y planes o estrategias trazadas. Sin abandonar lo otro, obviamente, pues el derecho es un instrumento que ayuda a regular para que no nos liemos a palos -porque viene el derecho y el castigo-, pero aunque existan medidas de promoción del derecho (acción positiva) creo que todo ello viene más desde los procesos espontáneos, o que no tanto espontáneos como producto de la necesidad. Estamos condenados a entendernos”.

“La actitud de la población salvo casos concretos... Yo creo que la actitud de la población también ha sido positiva. Ha ayudado en parte, no al logro de la integración, porque estamos lejos, nunca podemos hablar de la integración... Pero la actitud de la población ha ayudado a mantener muy bajo el nivel de conflictividad”.

Como tercer factor, reconocen el efecto positivo de los planes de integración en los últimos años antes de la crisis, no solo en relación a las personas inmigradas, sino en relación a personas mayores, mujeres, o minorías. Y, aunque reconocen la dificultad para evidenciar sus efectos, identifican el nivel local como aquel en el que pueden percibirse mejor, por su concreción y mayor impacto en las relaciones cotidianas.

“Las políticas de integración en España en los últimos años han avanzado mucho: en el campo de la integración de mayores, de las mujeres, de las minorías por diversos motivos, incluso (...), también se ha avanzado en muchos campos. (...) Antes de la crisis las políticas de integración en algunos casos se desarrollaron mucho”.

“España está dentro de los países europeos que han hecho políticas de integración casi del primer día. Lo hicimos mal. Cambiamos las leyes cada 4 meses. Pero incluso antes de 2004 se empezó a hacer cosas respecto a la integración. La cuestión de la interculturalidad, al menos sobre el papel, fue muy transmutada, muy cambiada. Pero desde el principio, en España... creo que eso que pasó en Alemania, en Inglaterra, de: -Estos se vienen y se van-... Desde el principio, aquí se ha llevado una política de integración: muy pronto. En algunos lugares se estaba haciendo mucho y muy bien. Ahora ya no se está haciendo nada tampoco en estos lugares. Pero eso ha permitido crear un clima de convivencia, un clima de inclusión, o de transición a la integración. Pero una transición tranquila, sin conflictos, que va a tender un afecto amortiguador enorme y está teniendo ante todo lo que podría venir”.

“Hasta ahora se había hecho mucho. Hay que ver qué queda luego de los últimos recortes. Pero un ejemplo de la integración se dio en el tema de la educación. (...) En comunidades más reducidas, pueblos por ejemplo, la integración ha sido mucho más rápida que en las grandes ciudades. En los pueblos se puede ver esta integración con mucha mayor facilidad”.

No obstante, muchos entrevistados son notablemente escépticos sobre el efecto de los planes de integración. Critican la falta de evaluación de las políticas de integración como dificultad fundamental para poder valorar su impacto y re-direccionar su continuidad.

“Sobre las políticas de integración, en general, no creo que se haya hecho mucho: el papel lo aguanta todo (...). Los gobiernos hacen planes porque están obligados a ello, porque desde Europa se ven reforzados. Para España ha sido toda una novedad, pero no sé si han sido significativos. Pero la integración espontánea que se ha producido ha sido bastante buena, no digo que ideal, y ojalá hubiéramos estado mejor preparados como país y no hubiera sido tan duro para la gente, ni tan largo. Pero en comparación a cómo se fueron los españoles a Alemania, o cómo van los mexicanos a EEUU, yo creo que la situación en España ha sido bastante buena”.

“A nivel político, en estos momentos tenemos un plan estratégico de ciudadanía e integración elaborado que está parado. El último plan que se elaboró se ha quedado allí parado. Con lo

que podríamos decir que no tenemos un plan que se está aplicando y no sabremos si habrá un plan que se aplique. Vamos a ver si se decide un plan diferente. Veremos qué dice, si será un plan de integración, si hay un cambio también de concepto, de enfoque en la integración”.

“Una cosa que echo de menos: es cuál ha sido el impacto de las políticas. Pero a mí nunca me han contado si la política ha funcionado. La gente se ha encargado de aplicar políticas y luego, no sé si alguien las ha evaluado. Es una pregunta que me hago porque yo no tenía noticias.

¿Cómo funciona esta política? No tengo idea, porque no me la han contado. Es importantísimo destinar recursos, aunque sean muy escasos los recursos que tenemos, pero entiendo que para diseñar políticas habría que evaluarlas, para saber qué ha funcionado o no, si se está haciendo o no se está haciendo. Puede ser que se esté haciendo, pero se está haciendo de aquella manera, quiero decir, no de una manera sistemática, profesional”.

Finalmente, las personas entrevistadas indican tareas de fondo en materia de integración, más simbólicas y vinculadas a las identidades, que aún están por desarrollar.

“Los planes de la integración, pues, es más difícil que puedan resolver esta parte simbólica. Por ejemplo, podemos trabajar mucho por la integración de los inmigrantes, pero si la gente no deja de ver los inmigrantes como inmigrantes es difícil que podemos conseguir el propósito final; la cuestión de las imágenes es muy potente. Por ejemplo, en la población gitana, que puede ser un buen ejemplo, ha habido una mejora importante de las condiciones de vida de la población gitana en España, una iniciación laboral, también importante a través de la venta ambulante. Ha habido un cambio muy grande, pero los gitanos son vistos como gitanos, da igual que ya tengan sus viviendas, una vida bastante normalizada... Pero la gente los sigue viendo como gitanos y hay allí una barrera enorme. Han conseguido una buena medida de integración en términos económicos, laborales y en otros ámbitos, pero en cambio la integración social no está resuelta”.

“Hay que trabajar más el tema de la identidad, de los prejuicios. Esto se trabaja en la escuela. Pero es voluntario: se apuntan a estas actividades los centros escolares que deseen hacerlo. No es una asignatura obligatoria”.

“La integración y la cohesión social sobre todo se consiguen a través de la cultura, de la educación. No hablo solo sobre la educación escolar, sino también sobre la educación familiar y social”.

5.3. Efectos de la crisis en la integración

Profundizando en mayor medida en los efectos de la crisis sobre la integración, las y los expertos entrevistados destacan un antes y un después, tanto en la aplicación de políticas de integración como en las dinámicas sociales y en los potenciales riesgos.

“Por un lado, la integración se ha visto afectada en términos de freno o incluso eliminación de medidas específicas destinadas a su consecución. De otro lado, la crisis está generando una situación familiar y personal en la que las personas están preocupadas cada vez más en salir a flote de sus propias dificultades, de modo que se mira más hacia dentro de la propia familia que hacia fuera. Asimismo, la crisis ha afectado generando una brecha que crece entre los diferentes colectivos sociales, y afectando especialmente a esos grupos de los que hablábamos más arriba (personas mayores, jóvenes, personas sin hogar, mujeres madres solteras, personas inmigradas...)”.

Se destaca muy especialmente el cambio en la dinámica socio-laboral: la sociedad española ha pasado de la complementariedad de puestos de trabajo a la competitividad, lo cual suscita relaciones de mayor distancia y hostilidad debido a la competencia por los recursos. Además, apuntan al modo en que se induce a acrecentar la sensación de amenaza que suponen los colectivos con menor arraigo ante dicha competencia.

“Antes había complementariedad de puestos de trabajo, y ahora hay que luchar por ellos. Y desgraciadamente, cuando hay que luchar, pues cuanto antes te quites a alguien de en medio mejor, porque es uno menos, como pasa en otros muchos países, pero no porque sea blanco o negro, sino porque es uno mas o uno menos”.

“Hay un antes y un después con la crisis. Había un código para tratar los temas relativos a la discriminación. Últimamente esto ha cambiado bastante: van en la línea de perpetuar un miedo a no tener el Estado de bienestar y por fomentar la amenaza que otros colectivos, como el inmigrante, pueden estar generando a nuestro estado de bienestar. No están ayudando para nada ninguno de ellos. Solo hay que ver la batería de recortes”.

Sobre la gestión de la crisis y sus efectos en la integración, las personas entrevistadas advierten una respuesta insuficiente en la cobertura de necesidades básicas, lo cual augura consecuencias aún más negativas. Las medidas adoptadas por los servicios sociales recuerdan al pasado, de donde las valoran como insuficientes.

Al mismo tiempo, critican la exclusiva preocupación por los mercados en detrimento de las necesidades de las personas y familias. Advierten la trampa que supone crear chivos expiatorios a los que excluir y desatender, pues les parece cada vez más claro que cualquier persona en esta situación de desprotección creciente puede verse amenazada y caer en la exclusión.

“La crisis afectará a la integración. Hay un tema importante con el tema de la protección de las necesidades básicas. Esto generará tensión a nivel social. Si no se consiguen las prestaciones para cubrir las necesidades básicas tendremos un problema. Actualmente se han ampliado las plazas de ayuda social en los comedores sociales. Estas son soluciones para paliar necesidades urgentes, pero no se resuelven los problemas esenciales. Actualmente estamos volviendo a sistemas de beneficencia de hace años. En el tema de la inmigración, en concreto, va a repercutir bastante más”.

“Creo que se optado por una supuesta salida de la crisis que pasa por la negación a practicar cualquier tipo de política de integración. Al menos se está viendo en todas las áreas. Es un tema que deja de interesar y entonces hacemos pensar al pueblo lo que queremos que piense. Y aún más motivos para darles lo que quieran”.

“(Los avances en integración) han volado por el aire con la crisis. Ahora, con la crisis, se oculta más la necesidad de luchar contra de desigualdad. Es un ‘sálvese quien pueda’. Solamente importa la prima de riesgo y que los mercados no castiguen más; no las necesidades de la gente que está más excluida. Es una trampa inmensa, porque hoy precisamente, cualquiera puede caer en manos de la exclusión... Casi cualquiera”.

Uno de los temas más comentados por los y las expertas entrevistadas, tanto cuando se trata de los efectos de la crisis como del tratamiento de los conflictos, es la limitación de la asistencia sanitaria a las personas inmigradas en situación irregular. Denuncian el modo en que el discurso mediático-político se refugia en la estigmatización de grupos minoritarios para legitimar prácticas discriminatorias y, en ocasiones como esta, con poco fundamento objetivo. Denuncian explícitamente la demagogia que implica el tratamiento de recortes como este. Y proponen hacer frente a la falta de recursos corrigiendo la mala gestión pública y privada. Consideran que el recorte de derechos de los colectivos con mayor vulnerabilidad se ha planteado como consecuencia de la falta de análisis riguroso del problema.

“El modo de responder a los conflictos dificulta la integración, por ejemplo, con la manera en que se han tomado decisiones en sanidad, quitando las tarjetas a personas inmigrantes, y manipulando la información con el turismo sanitario, cuando no hay datos objetivos que justifiquen la medida. Porque el problema del turismo sanitario es un problema de gestión del Estado español que no le ha cargado a los países de origen de los que vienen las personas a hacer turismo sanitario, y no es responsabilidad de los inmigrantes que residen aquí por otros fines”.

“La universalidad de los derechos lo que hace es normalizar y favorecer la integración de todas las personas. Pero con el discurso de la sanidad, por ejemplo, se tiende a la desintegración social y a no integrar a los excluidos. No se debiera cortar en las cosas esenciales del sistema público y las prestaciones esenciales como la salud y la educación”.

“Antes ha habido fondos destinados a la integración, y a los colectivos que tenían mayores dificultades en la integración. Pero ahora el objetivo va por recortar derechos precisamente a estos colectivos”.

“Ahora no se va hacer nada, ni se está haciendo -al contrario- para crear integración. Por ejemplo, la reducción de los fondos para la integración/acogida. Al igual que en cooperación, ahora estas cosas 'no tocan'. Las instituciones públicas de integración son más simbólicas, menos importantes en el fondo”.

“Yo creo que, efectivamente, como los temas son los recortes, llamados 'reformas', entonces un poco el tema de la tarjeta sanitaria. Es un tema importante, porque era un derecho que fue ganado en el año 2000 y que ahora desaparece. Y que es muy cuestionable si efectivamente supone un ahorro o no, o es una estrategia de vender algo: a estos le recortamos para quedar bien y seguimos en una línea de no gastar, de recortar a los que aportan menos y de dejar más para los españoles. Supongo que va por allí, entonces pero estamos mirándonos el ombligo demasiado y no sabemos qué va a pasar, porque estamos quitando muchos apoyos para la integración, apoyos a la escuela, que a la larga me preocupan”.

No obstante, las personas entrevistadas advierten que la paralización de las políticas de integración puede tener un alto precio. Algunos efectos a medio-largo plazo de esta paralización de políticas pueden advertirse mirando a otros países y, en todos los casos, los efectos parecen ser opuestos a la integración y la cohesión social:

“Cuando la gente empiece a preocuparse por otras cosas va a salir de manera mucho más clara todo lo que se está cultivando ahora. Porque abandonar las políticas de integración cuesta mucho dinero.

Creo que perder todo lo que habíamos conseguido en todos los campos bajo de la idea de no gastar dinero, o de no hacer cosas por una cuestión de votos, nos va a explotar en la cara, quizá en medio de la crisis -puede ser también-, o quizás cuando parezca que todo está arreglado. La inmigración ha venido y mucha gente se va a quedar. En Francia o en Alemania, los nietos de los inmigrantes se tratan como extranjeros, como ajenos a la sociedad en que viven. Y si eso no se trabaja en España, eso va a ser una bomba de relojería”.

Los expertos revelan un consenso mayoritario en estimar que la crisis aumentará la brecha de desigualdad en la sociedad española. Incluso cuando observan retazos de solidaridad y apoyo mutuo entre personas y colectivos, cosa que ven como una oportunidad para crear un nuevo tejido social, algunos opinan que no se ha formado al conjunto de la población para revertir positivamente la situación y conseguir una sociedad más igualitaria. Hacen una llamada a mirar a las clases más altas al hablar de integración y apuntan al deber moral y ético que tienen estas con la sociedad en conjunto. Asimismo, apelan a la responsabilidad de los poderes públicos para hacer cumplir esa responsabilidad en beneficio de todos.

La sociedad civil, de nuevo, aparece como la principal protagonista en la respuesta a un re-direccionamiento de la situación actual. Pero las personas entrevistadas ponen en evidencia la falta de reacción adecuada al momento por parte de las organizaciones sociales, las cuales permanecen aún impactadas por la etapa anterior. Las consecuencias de la inacción, auguran algunos, pueden llegar a ser graves.

“La crisis va a afectar, sí, nos va a hacer más desiguales, y eso siempre tiene un efecto divisivo, sobre todo fuera de las familias. Si esto sigue así, no sé quién va a mantener la cohesión social. Puede que algunas políticas (...).

En general es la sociedad civil la que tiene que construirse a sí misma. Tenemos unas familias muy potentes, un Estado bastante potente, como referente, y tenemos una Iglesia que fue muy potente. Pero ya no tenemos nada más. No hemos tenido tiempo para tejer el resto. Necesitamos unas instituciones fuertes, públicas y privadas, que no estén tan encajonadas como estas. Unas fundaciones fuertes, algunas de ellas surgidas desde la sociedad de verdad, unas donaciones, unos medios de comunicación libres y plurales. Yo creo que esa es la deuda. Y esto que preocupa es parte de la sociedad civil. Pero si no la hay, ¿qué haces? Porque las prácticas cívicas y de solidaridad no se hacen en 10 años, el mecenazgo de los ricos españoles es paupérrimo. No pagan impuestos... El problema de la integración es que siempre miramos para abajo, pero por arriba, ellos también tienen problemas de integración. Crean empleo y puestos de trabajo, pero tienen más cosas que hacer”.

“Desde arriba parece se enfatiza mucho el tema del déficit cero, pero desde los privilegios permanentes de algunos. Es una crisis que se maneja solo en términos económicos cuando no es así.

Creo que va a avanzar muchísimo la brecha en estos grupos. Ahora no se hace mucho. La reducción de las políticas de integración, el enflaquecimiento de lo público, la reducción del Estado en la garantía de la protección social, va a significar un incremento de la desigualdad”.

“Esas divisiones nos hablan de distintos sectores sociales vinculados de manera desigual a un ente que llamamos sociedad. Y una sociedad que está cada vez más desgastada lleva a múltiples riesgos, como lo que está sucediendo en México, o en Colombia, donde las mafias se apropian del negocio, de la política, etc., y donde el propio gobierno y la propia política es una gran mafia –lo que se ve también en Italia desde hace muchos años-. Y, o reaccionamos a tiempo, o llegará un momento en que esto se instaure.

Hay que hacerse valer como fuerza, la presión social como cauce. O se interviene rápido para actuar de manera colectiva, o la violencia será de forma generalizada, ya no será esta forma cívica, sino que será de todos contra todos”.

“La crisis desintegra, pero aún estamos sumergidos en la sensación de crisis, las organizaciones sociales no hemos reaccionado ante la crisis para promover la integración. Estamos aún afectadas por una latencia de la época anterior, sin reaccionar, y creo que tenemos que reaccionar, sobre todo, los que estamos trabajando con estos colectivos”.

■ 6 Propuestas de avance hacia la integración

6.1. Condiciones de la integración

Las condiciones para hablar de integración pasan, en la totalidad de los análisis, por un reconocimiento de la igualdad de derechos y oportunidades, así como por un acceso normalizado de toda la ciudadanía, incluyendo a personas en situación irregular, a los servicios básicos de protección, incluidas la educación y la sanidad.

“Primero hablaría de igualdad de derechos o el reconocimiento de la condición o estatus de ciudadanos. Esto lleva a igualdad de derechos y deberes en el acceso a todas las prestaciones y en el ejercicio a todos los derechos. Esas son las condiciones básicas para la integración. A partir de allí se puede comenzar a construir otras cosas. Uno se puede sentir partícipe de una determinada comunidad cuando se tienen las necesidades básicas cubiertas. Una persona que no tiene sus necesidades básicas cubiertas, difícilmente puede insertarse en la sociedad y recuperar su papel dentro de esa comunidad.

Ahora mismo tenemos arrinconados a la población en situación irregular. Los tenemos de tal manera que parece que no importan a nadie, que no cuentan para nada. Pero están y necesitan cosas para vivir. Por tanto, una persona que no tenga sus necesidades cubiertas difícilmente puede plantearse la integración, o la participación”.

“Hablar de integración cuando hay grupos que no pueden acceder al trabajo o a la salud suena ridículo”.

Así, pues, los cambios que las personas entrevistadas señalan como prioritarios en una situación en la que crece el desempleo y la precariedad y empeoran las condiciones de vida, pasan por priorizar las políticas de restablecimiento de la igualdad. De este modo, podría decirse que en esta situación son claros los pilares de las políticas de integración: políticas de igualdad que, a su vez, conllevan políticas de no-desigualdad y no-discriminación.

Como marco de las políticas de integración, *“Lorenzo Cachón habla de las tres patas de las políticas de integración, la política de las 3 erres: representación, reconocimiento y redistribución. Cuando uno no forma parte, cuando uno no es reconocido en el espacio público y cuando uno no se siente representado en el mismo, esas tres cosas hay que trabajarlas para que se planteen la integración”.*

Como apuntan algunos de los expertos entrevistados, el concepto de integración siempre hace referencia, aunque sea de modo implícito, a situaciones de no-igualdad pendientes de resolver. Quizás, en un momento como el actual tales situaciones se hacen más explícitas, por lo que resulta prioritario focalizar las energías en apuntalar estos cimientos.

“Las necesidades básicas y humanas tienen que estar cubiertas para poder hablar de integración (...). Antes de ponernos a hablar de políticas de integración tenemos que ponernos a hablar de políticas de acción social para garantizar la respuesta a las necesidades básicas a

todas y cada una de las personas que ahora residen en el estado español, sean inmigrantes o no. Los mínimos tienen que estar cubiertos para poder seguir hablando de los siguientes escalones, de convivencia, de integración”.

“La clave, en este sentido, es plantear políticas de igualdad y políticas de lucha contra la discriminación y la dominación. Contra lo que una parte de la crítica política y jurídica llama la ‘subor-discriminación’ [sic] que afecta a grupos sociales, por sus características de grupo social, hay grupos en los que hay individuos que sufren discriminación, otros que dominación, y sobre todo, hay grupos particularmente vulnerables que sufren los dos procesos juntos, donde se retroalimentan la discriminación y la dominación. Y, aunque las políticas asistencialistas pueden ofrecer resultados positivos a corto plazo, son engañosos y, desde luego, en cualquier caso, son mejores que las que renuncian a todo resultado de igualdad. Renunciar a políticas de igualdad que son las que garantizan las políticas de no-discriminación y de no-subordinación es lo que garantiza el fracaso de cualquier modelo de integración. Pero, en segundo lugar, se puede actuar en línea de mínimos, que en el fondo es la actuación de la UE, una de las líneas de actuación donde la UE ha seguido una línea de servicios relativamente positiva, en políticas de no-discriminación la UE ha hecho cosas, no ha avanzado hasta revertir en términos de políticas de igualdad, pero ha avanzado la reducción de la discriminación”.

6.2. Medidas a corto plazo

A corto plazo, la tarea de apuntalar los cimientos de la integración exige, en primer lugar, reconocer qué medidas generales pueden tener un efecto positivo en el restablecimiento de la igualdad de toda la población. En segundo lugar, implica identificar a los colectivos y personas que han perdido tal estatus de igualdad, así como a aquellos que ni siquiera lo habían conseguido aún. Finalmente, el restablecimiento de la igualdad implica, también, la adopción de medidas específicas.

6.2.1. Medidas de carácter general a corto plazo

Entre las políticas de restablecimiento de la igualdad, las y los expertos proponen algunas medidas generales a corto plazo que pasan, inevitablemente, por cuestionar los recortes llevados a cabo y por dar respuesta a lo más urgente, desde medidas asistenciales.

“Yo no sé si las políticas de austeridad están tan justificadas como dice Europa, como dice Merkel, y como dicen los distintos comisarios de la Comisión Europea, socialistas, democristianos y liberales; pero tarde o temprano va a ser insostenible. Tienen que hacer algo. A corto plazo no hay otra manera que la asistencial, el subsidio es asistencial y la renta mínima es asistencial, y lo ideal es que estos programas vayan acompañados de formación, pero esos programas son caros y cuando hemos podido montarlos no hemos sabido (...)”.

“Para solucionar el problema debe haber un cambio radical en las prioridades políticas. Cambio que actualmente no se está viendo”.

Concretamente, proponen las siguientes medidas:

- 1 - *Asegurar la subsistencia y protección de todas las familias. “Lo que no puede faltar es que haya unos niveles de protección mínimos para que no se rompa la cohesión social, y no lleguemos a dinámicas de ruptura, de choque y de violencia, que puede ocurrir. Si la brecha es muy grande, puede pasar”.*
- 2 - *La creación de empleo como pilar fundamental. “La mejor manera de integrar a las personas es a través del trabajo. No solo por lo económico sino también porque facilita unas relaciones sociales, una apertura hacia fuera, fomenta la creatividad... “.*

- 3 - El fomento de la formación y la educación como garantes fundamentales de los nuevos sectores de empleo. Especialmente la formación vinculada a la inserción laboral de personas que han estado trabajando los últimos años sin un reciclaje en su formación, o que ni siquiera han tenido una formación cualificada para ejercer su trabajo –españolas y extranjeras-.
- 4 - Un rediseño de las políticas de igualdad desde un planteamiento de sostenibilidad para toda la ciudadanía, sin que ninguna persona quede fuera de dicho planteamiento, y teniendo como referencia a las personas, no solo las lógicas del mercado.

“A nivel normativo habría que humanizar mucho más. Contemplar más que lo que hay son personas, no solo el funcionamiento social y económico, que no es sostenible”.

“Hay que hacer política para la gente, que es todo el mundo. Tienen que presentar políticas para la colectividad. Y la colectividad no la conforman sujetos que se amoldan a la imagen del perfecto ciudadano. Creo que tienen que hacer cambios estructurales y de cultura política, incluso nuestra, para garantizar un Estado democrático que no dé la espalda a las necesidades de colectivos criminalizados, excluidos o autoexcluidos, para mantener las necesidades humanas”.

- 5 - Redistribución de los recursos, que implicaría:

A - Un rediseño de la política fiscal, de modo que la contribución a las arcas del Estado vaya en proporción a los ingresos. *“Redistribución de la riqueza, con aumento de impuestos para los que más tienen, para las grandes fortunas y las grandes empresas, y que no haya tanta desproporción en los impuestos, porque hoy paga igual una persona de clase media que un rico”.*

B - Un mejor y mayor control de la economía sumergida.

C - Un cambio en el modo de gestionar los fondos públicos en los diferentes niveles de la Administración, a través de *políticas de fiscalidad autonómicas* como medida que favorezca la respuesta concreta desde el conocimiento de la realidad.

“En España, podemos ver diferentes niveles de ejecución por parte de las Administraciones. Por ejemplo, en el País Vasco, que son Administraciones que tienen reconocida la competencia de la fiscalidad y de la ejecución presupuestaria de esta fiscalidad, nos hemos encontrado con que el desarrollo de este tipo de políticas tienden a reconocer como derecho subjetivo la renta de los ingresos, una renta de ciudadanía como la participación de las personas y la garantía de las Administraciones que a través de programas de participación, centros culturales, etc., fortalecen las estructuras de participación, también la participación política, o la transparencia de las Administraciones. Para que los ciudadanos y las ciudadanas participemos las Administraciones deben poner en práctica la transparencia (...).

Yo entiendo que el crecimiento que han tenido las Administraciones en el País Vasco ha tenido mucho a que ver precisamente con este tipo de política; el 60% del presupuesto de la Diputación de Vizcaya tiene que ver con política de acción social directa, con política de inclusión, fomento de la participación de las mujeres, no solo al mercado sino a la conciliación laboral; políticas de inclusión para todo el tema de discapacidades tanto activas como pasivas; incluso inversiones en estructuras que de hecho han significado la mejor

participación y una equidad en la participación de los ciudadanos más allá de los barrios, pueblos, áreas rurales o áreas urbanas. Yo entiendo y no lo digo en el sentido de la cuestión política nacionalista, sino que Administraciones gruesas con capacidad fiscal y de retribución presupuestaria local como en el País Vasco han generado una mayor responsabilidad de las Administraciones públicas en este tipo de políticas. Yo no quiero hacer un juicio de valor desde allá hacia acá o hacia otras Administraciones.

Y en este sentido, pareciera que el hecho de que otras Administraciones autonómicas -la valenciana u otras-, que no tienen esta capacidad de recaudación fiscal y que dependen también en la ejecución presupuestaria de la Administración central del Estado, y en las que la ejecución presupuestaria se aleja de la fiscalidad, de la participación ciudadana y del control ciudadano, han generado un modelo de desarrollo que no tiene la escala humana que tiene el País Vasco. Y repito, esto no es un tema de nacionalismo, sino de qué tipo de proximidad tiene la Administración, y a mayor proximidad de la ejecución fiscal o de la ejecución presupuestaria mayor es el crecimiento de estas políticas públicas de escala humana.

Lo que plantean estas políticas es que vamos a invertir más en garantizar los derechos y niveles de participación e integración, del conjunto de la ciudadanía; mientras otras Administraciones Públicas autonómicas han generado un modelo de crecimiento, económico, sí, pero no de escala humana. Donde los ciudadanos y las ciudadanas han participado del crecimiento económico, la restitución mayor o menor que este crecimiento económico han generado, vía de prestaciones sociales o de crecimiento, pero realmente no han crecido en su ciudadanía, no se ha mejorado el control presupuestario, no se ha mejorado la transparencia, ni la participación. Y, obviamente, en una fase de decrecimiento económico bajan los fondos, baja la inversión pública en políticas sociales, y tanto las Administraciones, como los ciudadanos y las ciudadanas, son mas vulnerables para los retrocesos”.

6 - Una mayor coordinación y articulación de las políticas sectoriales. Todas deben estar mejor coordinadas para garantizar una atención integral a las personas y evitar bucles innecesarios, derroche de recursos, y desatenciones. *“Creo que las políticas sectoriales deberían estar totalmente coordinadas, no solo para ser eficientes y eficaces sino para dar respuesta a la exclusión, dado que en la exclusión todas estas dimensiones están interconectadas unas con otras”.*

- Especialmente, las personas entrevistadas estiman que deben estar coordinadas y articuladas las de Educación-Formación-Empleo, Vivienda-Empleo-Sanidad, y todas ellas con las de Servicios Sociales.
- Apuntan la necesidad de poner a disposición las viviendas habitables y vacías que hay en todo el territorio nacional a través de sistemas de subvenciones y facilidades de habitabilidad.
- Asimismo apuntan la necesidad de abordar la salud de manera integral, desde una perspectiva biopsicosocial y no solo física, de modo que se ahorraría muchísimo y se desarrollaría una respuesta mucho más completa, lo que implicaría un trabajo de lucha contra la exclusión y el reforzamiento de la integración.
- En educación, de igual modo insisten en la necesidad de diseñar planes para el éxito escolar, y dejar de poner todos los recursos en atajar de manera aislada a los que fracasan.

- Proponen salir de la mentalidad de “compartimentos-estanco” para diseñar políticas sectoriales desde un paradigma de atención integral, que subrayan como una de las claves principales.

“[Las políticas sectoriales] Deben estar coordinadas y articuladas, si no, no tienen sentido. Es increíble la cantidad de tiempo y recursos que se pierden por la descoordinación que existe. Los servicios sociales se deben articular. El problema actual es que todo se resuelve con servicios sociales: alguien que no tiene vivienda, que vaya a servicios sociales; que hay un problema que no puede solventar educación, que vaya a servicios sociales; problema sanitario que no se puede resolver, que vaya a servicios sociales. Yo creo que debiera ser al revés. Que cada servicio con su especificidad.

Todos debemos entender que en la sociedad hay personas más integradas, personas en riesgo de exclusión y personas excluidas. Y que hay personas con todas las capacidades físicas a punto y otras personas que tienen menos. Todas las políticas tienen que ir dirigidas ahí. Por ejemplo: vivienda debe saberlo, debe construir viviendas para gente que puede andar y para gente que no puede andar; urbanismo tiene que hacer las aceras para gente que ve y para gente que no ve. Son cosas que se deben prever. Lo mismo las puertas de los pisos: se hacen de 70 cm. y las sillas de ruedas son de 80 cm. Se tiene que pensar en eso para que los pisos sean habitables por unos y por otros. Lo mismo ocurre con sanidad, con educación y con todo.

Pero ahora cada uno piensa en su parcelita. Debe haber una sinergia entre todos los distintos servicios. No se puede pensar en cada servicio como una parcelita. Hay que dar un sistema integral a la persona. Que la gente no se pierda en la burocracia donde tiene que presentar varias veces los mismos papeles”.

“¿Hay un gasto que se podría invertir mejor en un sistema a la atención de las personas? Creo que sí. Creo que sería un ahorro no duplicar. No tiene sentido hacer las mismas funciones desde las diferentes Administraciones. Efectivamente tiene que perfeccionar mecanismos para generar menos burocracia y ahorrar gastos. Aunque creo que no es tanto problema en este nivel económico como en la concepción de lo que deber ser la política económica, el reparto de la riqueza. Creo que la base de todo es el reparto de lo que se produce y como se distribuye o reparte.

Si yo tengo un Estado, tengo que administrar. Tengo que saber lo que recargo, para qué y por qué. Y de dónde lo saco. Vamos a ver cuánto se produce y cómo se distribuye. Vamos a tender mecanismos para crear un reparto cualitativo y moralmente justo”.

- 7 - Junto con la política de fiscalidad territorial, las personas entrevistadas proponen centrar la atención en la Administración local como un medio fundamental para una mejor gestión de los recursos desde la proximidad y el conocimiento de las personas y grupos de un determinado territorio. Asimismo destacan el papel estratégico que juegan las Administraciones y entidades locales en la promoción de la cohesión y la convivencia, así como en la prevención de la hostilidad y el conflicto:

“Las instituciones públicas son fundamentales, porque son ellas las que tienen el papel de asegurar, no solo que hay unas necesidades básicas cubiertas para el conjunto de la población, sino también que la misma convivencia esté garantizada, estableciendo los mecanismos adecuados. Yo creo que en este nivel que las instituciones y todas las Administraciones locales que están más

próximas a los ciudadanos, más próximas a las problemáticas que existen sobre el terreno, son las que deben asumir efectivamente esta responsabilidad. Las estrategias pueden venir de más arriba, pero el velar por que la Administración está atendiendo esta demanda de necesidades, yo creo que sobre todo es papel de la Administración local (...).

Ahora hay una falta de recursos locales, los servicios sociales y municipales muchas veces hacen lo que pueden con recursos que tienen y, sobre todo, también con una mala dirección estratégica de los recursos, que tampoco es responsabilidad de los profesionales que están trabajando (en muchas ocasiones ni las directrices ni los programas son los más adecuados). Pero buscar sobre todo esta proximidad con los problemas a nivel cotidiano de la gente que está allí, en los barrios. Tenemos que buscar la manera de recuperar esta proximidad a la gente, por ejemplo, la idea del trabajador social de calle que se ha perdido, el trabajador social de oficina recibe a la gente ahora pero no sabe donde vive la gente...Esto es fundamental para recuperar esta proximidad. Si recibes por ejemplo una persona inmigrante en tu oficina y te cuentas sus problemas, y sabes donde vive, con quien vive, si vive con su familia o con veinte personas en un piso, tú conoces el contexto de esta persona. Esto se ha perdido, la política de la Administración se ha distanciado mucho de la realidad y también de la gente”.

8 - Reconocimiento de personas y grupos excluidos o no integrados, diferenciando los “nuevos y viejos grupos”.

“Por supuesto, hay viejos y nuevos grupos. Hay que recordar que durante la bonanza los datos decían que aún había más de 8 millones de personas bajo el umbral de la pobreza. Ha habido un tercio de la población al borde de la exclusión social cuando esta sociedad se creía rica y generosa. Y si reunimos varias condiciones -ser pobre, inmigrante, mujer-, esto hace mucho más compleja la identificación de quiénes son estas personas y grupos en cada caso”.

“Dentro de las personas y grupos con un mayor grado de no integración se reconoce a personas sin hogar, personas dependientes, quienes ejercen la prostitución, minorías étnicas (especialmente la población gitana), niños, personas extranjeras ‘sin papeles’, extranjeros en situación regular y personas homosexuales. Además, a estos colectivos más fácilmente reconocibles hay que añadir el conjunto de familias de clase media y media-baja que estaban en el borde entre la supervivencia y la exclusión, y que, debido a la precarización progresiva que han ido sufriendo, pueden identificarse, también, como colectivo no integrado o excluido”.

9 - Espacios de encuentro y participación⁴⁸. El fomento de espacios de encuentro es uno de los pilares que aparecen con mayor énfasis como medida a desarrollar a corto plazo, especialmente para cuidar las relaciones entre colectivos que proceden de otros orígenes sociales y culturales. El fomento del encuentro con el otro, dentro del plano local, se perfila como uno de los medios que mejor pueden reforzar la prevención de la hostilidad, el conflicto y la fractura social, así como la promoción de las relaciones y la cohesión social.

“Habría que fortalecer otros encuentros a través de la vida cotidiana donde todos participemos y compartamos nuestras alegrías y nuestras dificultades que nos deberían unir en las injusticias”.

“Aprender a compartir espacios comunes, es importantísimo, precisamente, facilitar espacios de encuentro porque, al final, entiendes a los otros cuando los conoces. Lo que es la interacción, el compartir, el vivir conjuntamente”.

⁴⁸ Las propuestas sobre participación se desarrollarán con mayor profundidad en el siguiente apartado, entre las medidas a medio-largo plazo, siendo la participación considerada como una medida a adoptar en todo el espectro temporal (a corto-medio y largo plazo).

- 10 - *Derecho a sufragio desde la condición de residencia de facto, y petición de listas abiertas.* Vinculado a la medida anterior, pero de manera muy específica, las personas entrevistadas insisten en la importancia de la vinculación del derecho de sufragio a la residencia de facto, así como en la importancia de las listas abiertas en las elecciones de distinto nivel, como medidas que pueden garantizar una participación más representativa y democrática.

“Que todos podamos votar en la vida política. Cualquiera que esté residiendo en el municipio debiera tener el derecho a votar. En lo político hay necesidad de listas abiertas. No es posible que no se pueda elegir a personas determinadas, más allá del partido, en las que yo confío. El voto sirve para luego evaluar a estas personas. Esto mejorará el sistema, corregirá los errores que existen ahora”.

6.2.2. Cuestión abierta sobre medidas específicas a corto plazo

Las personas entrevistadas proponen la adopción de medidas específicas en combinación con las medidas generales. Algunas, citando a Zapata-Barrera, las denominan *medidas generales de acción específica*. Se trata de atender, por una parte, las características específicas de las personas, familias y grupos, sin renunciar a un marco general mínimo que garantice la progresiva normalización. Por otro lado, lo que pretenden, es evitar respuestas a necesidades específicas desde planteamientos generalistas en los que tienen difícil encaje las personas y categorías de población con situaciones particulares.

“Hay grupos que tienen necesidades particulares una buena parte de sus miembros. Pero no significa que todos los miembros las tengan. Tendríamos que trabajar combinando las políticas generales y las específicas.

La estrategia no puede pasar porque vengan todos a los mismos servicios y políticas, porque nuestra cultura y política es etnocéntrica. ¿Quién dice que el Estado y la cultura están separados? El Estado monta todos sus dispositivos propios en base a una idea etnocéntrica que, además, es una idea elaborada no solo desde la mayoría cultural, sino desde la definición que el poder hace de la mayoría cultural, que a veces no es tal mayoría.

Hay unos servicios creados para la gente, una supuesta gente integrada, pero no para esa supuesta gente no integrada. Hay que dar una respuesta que permita que esos servicios lleguen a todo el mundo. No solamente a los que funcionan desde una economía normal. Pero tampoco podemos crear unos servicios paralelos que, además de despertar las reticencias del resto de toda la población, vuelvan a marcar y estigmatizar a los sujetos como miembros de los colectivos, porque hay necesidades de los colectivos que son las mismas.

Zapata-Barrera habla, por ejemplo, sobre una política general de acción específica. Es una cuestión interesante. No vender la moto de la normalización, porque normalizar significa ‘usted no tiene necesidades especiales’. La estrategia de las políticas generales de acción específica, es decir, incorporamos una adaptación de los servicios generales que permita que en la medida posible con el tiempo de transición todo los sujetos puedan ser atendidos, multiplicando servicios y que estos servicios puedan dar una respuesta múltiple, no una respuesta estándar que muchas veces no resuelve las necesidades ni de las supuestas mayorías”.

- En la defensa de esta combinación de medidas específicas y generales, las y los expertos entrevistados subrayan la importancia de ofrecer a las personas que reciben esas ayudas

o que son usuarias de tales servicios, la posibilidad de dar algo a cambio, no solo de recibir, como una postura ética y ciudadana más proactiva.

“Hay muchas maneras de hacer las cosas: cómo combinar medidas generales para que la gente no sienta que se está atendiendo a unos más que a otros. Pero siendo conscientes de que las medidas tan generales no siempre llegan a quienes más necesitan. Hemos de ser creativos en esto.

Todas las personas tenemos una dignidad. La gente quiere dar también, a la gente le resulta muy duro solo recibir. Cómo hacer para que sea un proceso activo recibir una ayuda. Cómo hacer una ayuda más proactiva, donde la gente dé cosas además de recibir. A mí me dan: pero que te den opción a dar también algo. Posibilitar espacios para ello”.

- El reforzamiento de los dispositivos locales profesionalizados, la regeneración del tejido social más cercano, y una mejor gestión de los recursos disponibles son destacados por las personas entrevistadas, de nuevo, como medios indispensables para poner en marcha esas medidas generales de acción específica.

“Yo creo que reforzar los dispositivos locales, más que grandes planes de integración... Yo confío mucho en ellos. Pero no confío mucho en el resultado tangible de los planes grandes. Es muy importante reforzar los dispositivos locales: donde está la gente, donde están los conflictos (...). Es importante la prevención como también tener recursos para poder actuar y no confiar solo en la prevención (...). Actuar rápido en algunos casos es importante. Es como garantizar que se estaría asistiendo a una red de recursos locales próximos al problema, con recursos limitados, limitadísimos.

La clave para mí está en garantizar que hay una acción muy local y muy pegada a los que son los problemas cotidianos. Quizás, por ejemplo, lo que está haciendo ahora Carlos Giménez, que está desarrollando el programa de ‘Intervención Comunitaria Intercultural’. Para mí es un buen modelo. A mí me parece que generalizar este modelo haciendo un plan experimental es una buena acción. Y no es tampoco una acción tan cara. No es una cuestión de grandes recursos económicos. Lo que hemos entendido aquí muchas veces es pensar que los recursos empiezan por poder construir un centro, un contenedor para los recursos. El programa de Carlos Giménez es un planteamiento más próximo, más cercano, aprovechando el tejido también del barrio, volver a esa idea, que yo creo que se abandonó un poco”.

- Y desde este modelo de conocimiento cercano de las dificultades de las personas concretas, los expertos entrevistados proponen la puesta en marcha las acciones y decisiones del modo más consensuado posible, desde la perspectiva de equipos interdisciplinares.

“Una mujer inmigrante, joven y con carga familiar va a tener muchas más dificultades que un hombre joven y sin carga familiar. Habrá que delimitar muy bien qué personas habrán de acceder a los recursos. No todas las mujeres, inmigrantes, con carga familiar... Hemos de ser flexibles, pero mucho más sistemáticos. Una persona, además de cumplir los requisitos, lo ha de necesitar. Y la respuesta a lo mejor no ha de darla un trabajador o trabajadora social, sino un equipo interdisciplinar consensuando esas ayudas”.

- Debate sobre medidas de Discriminación Positiva (DP)

La posibilidad de aplicar medidas de Discriminación Positiva para el restablecimiento de la igualdad del que se trataba anteriormente genera controversias y posturas ambivalentes entre las y los expertos entrevistados. En general, se trata de medidas que no gustan demasiado. Sí convence su objetivo (el restablecimiento de la igualdad). Pero disgustan las repercusiones colaterales que tales medidas puedan generar en la población, tanto en quienes las reciben como en quienes las observan. Muchos señalan el efecto contraproducente que pueden generar dichas medidas en la situación actual de competencia por recursos que cada vez afecta a un sector más amplio de la población general. En algunos casos confunden el término *Discriminación Positiva* con medidas específicas, de modo que hablan de “las medidas de Discriminación Positiva que se están llevando a cabo”, cuando lo que se está desarrollando, son medidas específicas.

Lo que la mayoría de los expertos refuerza es el modelo de *inversión selectiva* de los recursos en quienes más pueden necesitarlos en cada momento, centrando la atención en las situaciones vitales, y no en la pertenencia a determinados grupos sociales. Lo que recuerda mucho a lo comentado sobre las medidas generales de acción específica.

“No me gusta la Discriminación Positiva. Me gusta la inversión selectiva. Si hay personas que tienen mayores desigualdades hay que invertir más en ellas, pero convertir eso en un precepto legal no me gusta: creo que no es bueno. Aunque no lo quieras, creas grupos con conciencia de merecimiento. Y es fácil que un grupo así se vuelva antipático para la sociedad y explote su condición de víctima. Respeto a las víctimas, pero no el victimismo. Y luego creo que se plantearían situaciones concretas de injusticia: alguien que lo mereciera en términos de capacidad, talento, esfuerzo; alguien que lo mereciera menos entraría por delante. Y ese que se queda fuera puede ser un chico de clase media, o de clase baja, pero fuera de esos grupos a los que hemos decidido premiar”.

“Es diferente las medidas específicas puntuales, pero la Discriminación Positiva trae consigo la reivindicación del colectivo contrario. Esto se está viendo muchísimo con la violencia de género (...). Una cosa es que se proporcione una ayuda para que sigan adelante, pero la Discriminación Positiva exhaustiva hace que estos colectivos se hagan dependientes (...). Con los inmigrantes, p. ej., hay que tener en cuenta sus características, sus fortalezas y sus carencias, de manera específica”.

“Más bien es un hacer pedagogía desde un trabajo de población vulnerable en barrios, no para población inmigrante, por ejemplo. No se nombra como tal, porque es más estratégico para que las medidas sean aceptadas. Es más haciéndolo que mencionándolo. Quizás en algún lugar tiene que decirlo, que va ‘dirigido a’ y especialmente ‘dirigido a personas en situaciones de’. Es más importante hablar de las situaciones de las personas que poner la etiqueta de nacionalidad. Tú describes la situación, y si entra una persona que es de Nigeria, o de Marruecos, pues saldrán más beneficiados. Hay que buscar maneras planteables y que se puedan hacer generando el menor conflicto posible. Es una manera de des-estigmatizar.

Acercando a personas con situaciones personales y vitales muy diferentes pero también muy similares. Y desde ahí acercar a personas que, de otro modo, no se acercarían. Una intervención más plural, y más intercultural”.

Entre las personas entrevistadas, quienes defienden la Discriminación Positiva señalan cómo esta supone un límite claro en las políticas antidiscriminatorias de la UE. Y recuerdan que, pese a la dificultad de implantación de estas medidas, el restablecimiento de la igualdad está en juego.

“Desde una perspectiva liberal en el profundo sentido, no solo en el económico, sino en el político que es el que lidera en la UE, las políticas de igualdad tienen un límite muy claro. El test de ese límite es en el que yo estoy en manifiesto desacuerdo, que es las políticas de Discriminación Positiva (o de Acción Afirmativa). Son políticas sin las cuales no se puede conseguir, en las condiciones que estamos, una lucha que avance en la reducción de la discriminación.

Y es el problema de fondo de la acción discriminatoria de la UE, que se limita a reducir la zona de máximo escándalo, de máxima negatividad, pero no se da cuenta o no acepta que, como contempla nuestra Constitución... que la lucha contra la desigualdad es una lucha contra las causas que hacen imposible un planteamiento de entrada mínimamente; y dice que hay que remover los obstáculos y por tanto, el deber de los poderes públicos y del derecho no es solo luchar contra la desigualdad, sino luchar contra las causas de la desigualdad. Así, políticas antidiscriminatorias que no incluyan un sistema de garantía de la igualdad, son políticas de maquillaje social. Y eso implica un cambio muy importante de las políticas de la UE y nacionales y eso conlleva un cambio a largo plazo”.

Algunos defensores de la Discriminación Positiva también plantean objeciones a su implantación en este contexto: el momento actual de alta competencia por los recursos, la falta de preparación de las clases dirigentes para ponerlas en marcha, y la falta de consenso social para su desarrollo. Todo ello podría generar un efecto boomerang, más que ayudar a conseguir su objetivo principal, que no es otro que la consecución de la igualdad de derechos y oportunidades.

“A veces son un boomerang y termina generando el efecto contrario en la población. Hay que trabajar con medidas, pero que no generen tanta diferencia entre esas medidas y las que se aplican al resto de la población. Creo que las medidas de Discriminación Positiva hay que llevarlas a cabo con mucho cuidado, con mucho tacto y teniendo en cuenta los efectos que pueda generar en el resto de la población.

Porque si de lo que se trata es de conseguir la igualdad, y esas medidas ayudan a ese colectivo pero luego generan rechazo por parte del resto de la población, esto no va a ser tan positivo. Habrá que buscar una alternativa: o dando un rodeo, o con un poquito más de tiempo, o haciendo entender a la población el por qué de esas medidas; pero no lanzar una medida así y generar un malestar en el resto de la población, porque la convivencia y la igualdad no se va a producir nunca”.

“La Discriminación Positiva, soy defensor de ella, pero no como se aplica: desde la ignorancia, desde el descontrol. Si tuviéramos la mejor gente trabajando en los cargos públicos sería mucho más fácil que funcionaran medidas de Discriminación Positiva, porque habría mecanismos: de control, de evaluación continuada, de salida de personas cuando ya dejan de necesitar dichas medidas, etc. Las medidas de Discriminación Positiva se tienen que tener muy vigiladas y se tiene que aplicar con mucho sentido común y con mucho cuidado. Cuidado, porque a lo mejor el grupo deja de tener esas necesidades.

¿Pero con esto se resuelve todo? No, porque es como si las mujeres están en las carteras que tienen menos poder. Están como ministras, pero todo el sistema detrás está ocupado por hombres. Y muchas veces son un lavado de cara para que parezca que se hacen cosas para la gente reconocida como discriminada -que no es toda la gente que lo está, porque los que están más discriminados están invisibilizados en su discriminación-.

Los derechos culturales, de libertad religiosa de las minorías... no están garantizados. ‘¿Cómo una mezquita en mi barrio?’ Eso significa que las Administraciones tendrían que desarrollar medidas que transitoriamente dejaran llegar a un nivel de libertad similar al que otros ya tenemos como mayorías.

Para implantar la Discriminación Positiva falta primero el consenso de la sociedad civil que es importante para desarrollar una política de integración, porque si el pueblo no siente las necesidades los políticos no las van a escuchar. Faltan las condiciones para implantarlas y para desarrollarlas. Porque necesitan de un pilotaje, de un control, de una supervisión, de un compromiso, de gente que sabe, que pueda analizar las cosas de un mínimo de visión. Así se pueden implementar, orientar y reconducir esas políticas”.

6.2.3. Medidas a medio y largo plazo

Más allá de medidas generales y/o específicas a corto plazo, parece ineludible establecer medidas a medio-largo plazo, y estas pasan por transformaciones profundas del propio sistema social y político. Transformaciones que, en opinión de algunos, no se remiten solo al contexto nacional ni europeo, sino al contexto global. No obstante, en lo concreto, para el contexto más inmediato, ello implicaría:

- Una nueva configuración de la relación entre las Administraciones, las organizaciones sociales y la sociedad civil.
- Una evaluación del modo en que han estado funcionando cada una de estas instituciones como base para plantear los nuevos retos y las nuevas posibilidades de relación intra e inter-institucional.
- Una re-apropiación de la sociedad civil de lo que son sus obligaciones y derechos en la configuración de una sociedad más democrática.
- Una revisión y renovación del sistema de valores como sociedad.
- Y, a su vez, para ello, una progresiva toma de consciencia individual y colectiva, así como un compromiso firme por parte de quienes pueden promover, en mayor medida, un giro social y político que proponga otra manera de gestión pública y privada, *“desde el control, la responsabilidad y la transparencia”*.

“Más allá, tiene que haber una regeneración, un rearme ético y social de todos los actores implicados, Administración, Tercer Sector, sociedad civil, y una voluntad de acción conjunta”.

En esa propuesta de cambio de modelo de Estado, se insiste en la necesidad de establecer una nueva relación de colaboración entre Administraciones, Tercer Sector y sociedad civil que implique abandonar las relaciones de dominación y clientelismo y recuperar la parte de la soberanía que la sociedad civil parece haber perdido –o que ha dejado perder–.

“Como dice Hölderlin, tan brillantemente, ‘donde está el peligro, ahí está la salvación’. En estos tiempos de extrema dificultad yo creo que es donde la respuesta primera se encuentra. No en ese eufemismo que llamamos sociedad civil, sino en primer lugar en la recuperación de una noción de ciudadanía activa, y en la conciencia de que en un modelo democrático que parece irrenunciable el poder corresponde y reside en cada uno de los ciudadanos. Y entonces yo creo que esa reappropriación del poder que no me parece casual que se esté produciendo de una manera tentativa, con errores, pero yo creo que a veces con más aciertos de los que se les reconoce, a través de los movimientos de indignación ciudadana, (15-M, Democracia Ya, etc.), no solo en España, y no solo en Europa, sino también en el continente americano (EE.UU.) y también buena medida en algunas de las revoluciones democráticas del mundo árabe, donde la primera llamada a la revolución –el otro día lo decía una de las blogueras tunecinas más conocidas, y también lo subraya Sami Naïr–, es la revolución de la dignidad.

Y es muy interesante que ellos insisten en que se trata de recuperar por parte de los ciudadanos, y al margen de los partidos en la medida en que los partidos no parecen desvinculados de un mundo corrupto; recuperar la iniciativa individual, que no consiste solo en manifestar el descontento como se caricaturiza, sino en proponer otra manera de gestión pública que ponga todo el acento en el control, la responsabilidad y en la transparencia. Y aunque ello supone un modelo de gestión muy exigente para todos y cada uno de nosotros, uno de los activos de la democracia representativa, de la democracia indirecta, es que nos libramos del esfuerzo de ser ciudadanos. Y yo creo que ese es el cambio frente al que tenemos en este momento una oportunidad hoy”.

“La relación con las Administraciones no puede ser sino de colaboración. No puede mantenerse una relación de dominación por parte de las Administraciones, asumiendo que están en una situación de dominación. Debería ser todo lo contrario. Las Administraciones han de trabajar para facilitar el trabajo a las organizaciones sociales, tienen esta obligación. Hay varios documentos, entre ellos, la Carta europea de la ciudadanía. Las Administraciones tienen la responsabilidad de la expresión de sus acciones, y la relación con la sociedad civil ha de ser una relación de respeto y mutuo reconocimiento. Aquí pasa lo contrario. Si no es con eso no hay una cooperación. Sin eso lo que hay es que te doy un dinero y te digo como tienes que actuar y como no”.

“Yo creo que sí hay una cuestión de partida. Y es que hay que cambiar los términos de la relación entre poderes públicos y agentes sociales para poder hacer ver que los poderes públicos son deudores respecto de los agentes sociales y no al revés. No es una relación en la que los agentes sociales son agentes complementarios y clientes, sino los poderes públicos: porque el poder de soberanía está en los agentes sociales y no en los poderes públicos. Eso es una llamada muy compleja a cambiar un modelo de democracia que yo por dar una pista, sugeriría que lean El odio a la democracia, de Jacques Rancière. Y ahí se desarrolla en qué medida la relación entre poderes públicos y agentes sociales actual, es un sistema mixto de oligocracia y de representación, pero no un sistema de democracia en que la soberanía corresponde a los agentes sociales”.

De modo muy especial, los expertos entrevistados vinculan la recuperación de la soberanía con la toma de consciencia progresiva y el cultivo de la capacidad crítica sobre qué modelo de sociedad –y de planeta- tenemos y queremos.

“Esta soberanía está cedida en el sentido de que yo sacrifico libertad y autonomía a cambio de seguridad e integración... Gracias al desarrollo del ciclo de producción-consumo en Europa después de la II Guerra Mundial hubo un proceso de la vinculación de la población a través de ciertos paradigmas que comenzaron a socializarse y a transmitirse a las siguientes generaciones casi como estados naturales: la identificación de capitalismo con crecimiento, con bienestar y con democracia. Cuando la población asume estas cuestiones como incuestionable o cuasi-naturales su identificación es enorme, su grado de complicidad también y, por lo tanto su delegación de la democracia en esa entidad que se supone soluciona todas estas cuestiones de bienestar del Estado está clara. Y es todavía lo que de alguna manera arrastramos. Hasta el punto de que, en medio de toda esta crisis que tenemos, una buena parte de la población no cuestiona estos elementos básicos: se indigna, pero no se cuestiona más. Y lo que intenta es, más bien, volver al estado anterior pero no cuestionarlo (...).

Esto hace que hoy tengamos el mismo salario real que hace 40 años, a finales de los 70 principios de los 80, pero como si fuéramos ricos, a través de endeudarnos cada vez más y hacernos cada vez más pobres. Todos vivíamos en este espejismo. Fíjate de qué manera se ha extendido el que hoy alguien vaya al banco, deposite 100,00 € y vaya el mes siguiente esperando tener 110. ¿Alguien se preguntaba de donde salía ese interés?

Hoy somos 7.500 millones de personas. Y no hay manera de frenar que seamos 9.000 millones y muchos en 2050, a nivel planetario, en un planeta con recursos cada vez más limitados donde se van agotando los principales fósiles de los que hemos vivido muy baratos. ¿Cómo hacer? O dejar a esa misma gente fuera, o eliminar a la gente, claro (...). El problema es que el capitalismo ya no da mucho más de sí, salvo que se tomen medidas mucho más dramáticas, claro”.

“Creo que lo principal sería fomentar una cultura crítica, la autoconsciencia, la reflexividad desde nuestros propios grupos. Empoderarnos como sujetos, porque somos el 99%. No se gobierna para una mayoría. La mayoría está desgobernada y hemos de tomar consciencia de esto. Esto es muy difícil hay mucha gente que se está moviendo, y que arriesga mucho.

Hay gente que arriesga y al final consigue con un resultado que merece la pena. Porque al final participando de una comunidad y luchando por objetivos comunes, en el balance costo-beneficio, el beneficio es mucho mayor. Y tenemos mucha responsabilidad de no reproducir ese pensamiento pre-programado que nos ayuda a mantener nuestra posición de poder”.

De acuerdo con lo que formulan las personas entrevistadas, tomar consciencia implica, asimismo, revisar sobre qué valores están fundando la sociedad que tenemos hoy, la que hemos heredado, la que sostenemos y la que podemos concebir.

“Los que somos mayores vivimos la construcción de una sociedad más justa, con más libertad, con más derechos. Eso hace que te des cuenta del esfuerzo que supone llegar a eso (...). Nos falta hacernos responsables en los distintos ámbitos: educativo, político, sindical, etc.

Hay un problema de crisis de valores en nuestro sistema. La persona ha dejado de ser importante y lo que importa es el dinero, el bienestar y el individualismo. Sin la crisis de valores no estaríamos en esta crisis. Por lo tanto, la manera de salir de esta crisis en que estamos es armarnos de valores. Pero también la crisis está produciendo efectos positivos. Yo no estoy de acuerdo en que el estado de bienestar sea un despilfarro. Se malgasta en muchas cosas. En el mundo político se hace doblete de sueldo en muchos casos: la gente parece no indignarse con esto. Hay falta de indignación social por lo que está pasando.

Un tema que también se debiera trabajar es la transparencia en el patrimonio de los políticos y de todo aquel que ejerce una función pública. Pero eso todavía no existe aquí. El problema es que nadie quiere legislar sobre este tema. Y eso horroriza. Pero también hay que reconocer que no todos los políticos son así: es un servicio público muy importante y un gran aporte a la sociedad.

Pero también hay falta de solidaridad: en algunos lugares se propone que en vez de despedir a algunas personas se repartan las horas de trabajo de tal manera que no se tenga que despedir a nadie, pero la gente se opone. No ven ejemplo de sus dirigentes en este sentido: uno ve que se rebaja el sueldo a los funcionarios públicos, pero no se hace lo mismo con los políticos. Y ellos debieran dar el ejemplo.

La única solución es interiorizar valores. No solo conocerlos, sino interiorizarlos y vivirlos. Eso es esencial. Son los pilares fundamentales que nos van guiando en la vida: el valor de la persona, de la solidaridad, de la honradez, de la convivencia. Si me creo eso ya no puedo acumular dos salarios. Son los mínimos con los que debemos vivir”.

“No es accidental que se estén haciendo determinadas propuestas con carácter preventivo criminalizando actitudes que en la mayoría de los casos no son criminales, sino que son una contribución de ciudadanía activa (...). Yo creo que eso es un adelanto de estrategias ante un panorama de un escenario de conflictividad cada vez más verosímil y cada vez más probable”.

“Un Estado sirve, además de para elegir cómo se gobierna y se imparte justicia... un Estado tiene que proteger a las personas para que sean felices. Y en este sentido, debe garantizar las condiciones más equitativas posibles entre la población para que estas necesidades humanas se vean respondidas o para que estas personas puedan desarrollarse en lo que son; el fin de la Constitución española es la felicidad de la gente.

En ese sentido, el Estado tiene la responsabilidad de crear unas condiciones de vida que lleven a desarrollar las capacidades y las potencialidades de las personas. Porque la idea es, que no solo son necesidades, sino que también tenemos potencialidades que desarrollar. El contexto también genera y desarrolla capacidades. Y esto es lo que hemos de potenciar: contextos que desarrollen las potencialidades de las personas. La Administración la hacemos las personas y las personas también elegimos que Administración queremos.

En los países de renta baja no hay Estado. ¿Quién gobierna? Nadie gobierna ni protege. Por eso es tan importante tener una función pública bien desarrollada, donde las personas que trabajen ahí estén bien formadas, motivadas, implicadas con la realidad, como servidor público.

La responsabilidad es de todos (...). Es lo del vaso medio vacío o medio lleno, '¿qué puedo hacer con lo que tengo?' El tema de necesidades y potencialidades ha de ser muy complementario, porque si no siempre estamos viendo el vaso medio vacío. Al final será más fácil articular intervenciones combinando ambas. Todas las personas tenemos capacidades, sueños, podemos hacer cosas... Y esas personas forman grupos, y es todo eso lo que hay que movilizar. Porque si no, la gente se hunde".

De acuerdo a las personas entrevistadas, algunos de los costes más altos para la mencionada reapropiación del deber y derecho de ejercer la ciudadanía activa son, además de la asunción del compromiso, la inversión de tiempo material que implica la participación activa, uno de los bienes más cotizados en las sociedades del deseado "bienestar". Detrás de todo ello, la recuperación del espacio y la identidad común, el hacer con otros como parte de un hacer propio.

"El coste es que recae sobre nosotros un esfuerzo que en cierta medida es una responsabilidad y que sirve de contrapeso a esa crítica de que la ciudadanía consumista del mundo rico es una ciudadanía que ha olvidado sus deberes, sobre todo, no los fáciles de cumplir (contribución económica, etc.) sino los deberes de contribución activa, los deberes políticos en el sentido literal, el deber de asumir la propia responsabilidad y el deber que es probablemente es más costoso que es el deber de dedicar tiempo. Yo creo que ese es un problema sobre todo en un mundo como el nuestro en el que el tiempo es el valor más escaso. Y dedicar tiempo a lo común es lo más costoso. Pero en la medida en que recuperemos esa noción de que dedicar tiempo a lo común es dedicar tiempo a mí. Yo creo que esa es la primera llamada. No quiero decir con esto que haya que abandonar la exigencia de la implicación de las respuestas y poderes públicos, por supuesto que no, no estoy hablando de una sociedad sin Estado, en ese sentido más amplio. Pero sí creo que estamos en un momento en que tenemos la oportunidad de recuperar una noción de la política y de la democracia que es más exigente para nosotros pero que a la vez tendría enormes beneficios para las situaciones que estamos denunciando".

"Yo creo que sí se puede contribuir lejos de los angelismos ingenuos, y lejos de la tentación de la inmediatez, que es uno de los riesgos de la sociedad en la que estamos. Yo creo que aquí hay problema en la estructura misma de la comunicación de los mensajes sociales e incluso de nuestras acciones y comportamientos, y es pensar que todo en este mundo debe regirse por la dimensión de acción-reacción que sintetizamos en el 'clic' de Internet, y eso no es así, es lo más difícil de asimilar. Que las cosas no son tan sencillas como darle al 'send' y con esto ya hemos producido el efecto.

Y por eso hay que hacer una llamada al mismo tiempo a la participación, al esfuerzo personal, a la dedicación de tiempo y de la recuperación de lo común, que es la recuperación del otro".

Para avanzar en esta recuperación de lo común, los expertos entrevistados insisten en la necesidad de vencer dos obstáculos muy arraigados en este marco sociocultural: la sobrevaloración de la inmediatez y el individualismo. La nueva ciudadanía a la que apelan ha de pasar, necesariamente, por el encuentro con -y el reconocimiento de- los otros. Y dicho encuentro puede pasar por la utilización de la comunicación virtual como una vía de gran alcance, pero consideran que no puede quedarse en ella para que sea auténtica y eficaz. Es en lo concreto y en lo físicamente próximo donde parece que se gesta una parte insoslayable de estas relaciones, encuentros y reconocimientos mutuos.

"Hay que vencer las dos tentaciones que se oponen más a la efectividad de esta reacción social. La primera decía la de la inmediatez, y yo comparto la crítica de toda una sociología que insiste en que el mundo que hemos creado nos infantiliza en la medida en que los valores y la metodología son los propios del niño, es decir, del que no tiene la madurez, el que lo

quiere todo ya y todo de inmediato, como dice la canción de Queen. Ser adulto quiere decir asumir que la inmediatez no es la medida de la acción, y que la valoración del éxito o del fracaso no está en la inmediatez. Estamos hablando de transformaciones históricas, y en ese sentido el tiempo tiene otra dimensión.

El otro gran obstáculo es reconocer que (aunque estoy apelando a la recuperación de lo individual)... El otro gran peligro es el solipsismo individualista, que es otra característica de la mentalidad infantil. Es decir, el tener el ombligo centrado en mí mismo. Y en la medida en que la tecnología le permite la ficción del 'solitario comunicado', que es un poco una realidad que todos experimentamos, sobre todo conforme descendemos en la edad, las generaciones, sin dejar de ser solidarias, tienen un método de actuación, una pauta de vida que en buena medida propone la acción individual de aquel que vive encerrado en su soledad pero al mismo tiempo tiene el sueño de que está permanentemente comunicado y permanentemente en acción. Yo no niego que esas TIC permiten un tipo de acción solidaria que denominamos en red, a las que corresponden redes sociales que en buena medida son virtuales; y que eso salva algunas dificultades que tiene la acción social tradicional. Pero claro, eso tiene una tentación enorme: y es la de pensar que el modelo de ciudadanía al que hemos de ir es el del portal actuable. Es decir, un portal en el que uno suelta una iniciativa (...) y que basta con sumarse a esa carta, 'clicar' esta carta, para decir: 'estoy actuando solidariamente, estoy actuando en red'. No quiero despreciar, insisto, que al menos haya una actuación en red y solidaria, de una manera muy solidaria que además tiene una concreción muy práctica que es conseguir las 500.000 firmas, no lo niego. Pero al mismo tiempo crea el espejismo de pensar 'ya he actuado, ya he actuado en red, ya estoy rodeada de toda esa gente que ha participado'.

Eso te mantiene una dimensión ficticiamente solidaria y social en la medida en que refuerza la noción de la ciudadanía virtual. Y por eso algunos, con gran esfuerzo, diseñan todo esto de la democracia, la democracia telemática, yo creo que hay que ser muy cuidadoso porque la psicología social y la antropología nos explican las trampas de todo eso.

(...) Yo creo que hay que recuperar una cierta sabiduría aristotélica, que es una tradición filosófica y antropológica, que no necesariamente es una única tradición, porque coinciden en ello movimientos muy distintos, pues desde el personalismo cristiano más reciente, hasta una tradición hegeliana-faustiana, que es una tradición de la acción del reconocimiento, pues que el hombre solo es entre los hombres, y que por lo tanto no supone adscribirse a una ideología única sino que es a través del encuentro con otros y ese encuentro no puede no ir más allá de lo virtual donde se encuentra el terreno de esa nueva ciudadanía".

Estos cambios en profundidad, también, requieren una revisión interna y autocrítica en las propias estructuras de la Administración, del Tercer Sector, y de lo que cada una de ellas puede hacer en la reestructuración de sí mismas y de las otras.

"A mí me gusta mucho la teoría del Estado relacional, el juego de roles del primer, segundo y tercer sector y cómo se desarrolla ese juego de roles. Cada sector debe cumplir su rol básico, pero a veces hay umbrales de confusión. Entiendo que la relación entre sectores se puede establecer: una coordinación, una cooperación real (cogestión de servicios), y un nivel de diálogo y reivindicación entre los tres sectores (aparentemente más conflictivo). Pero para ello ha de haber: 1. Una labor de reconocimiento mutuo; 2. Que cada sector haga lo que tiene que hacer. 3. Que un sector no manipule a los otros y pretenda que otros hagan lo que ellos han de hacer. 4. Hay competencias del Estado que está bien que deleguen, pero otras competencias siguen siendo del estado, como por ejemplo, la asistencia sanitaria.

Esto está por construir. Ha de ponerse en juego una nueva escala de valores. Y ha de hacerse día a día a base de una relación de confianza: reconociendo el valor de cada uno, y basándose en el desprejuicio. Porque no siempre la Administración es la mejor para hacer ciertas cosas y las

organizaciones sociales también deben fortalecerse organizativamente para lograr un grado de autonomía suficiente y para no ser tan dependientes de la Administración, para cuando se siente delante de ella será poder reivindicar otras cosas y tener más libertad de actuación (...).

Pero entonces no se trata de si es grande o no el Estado, sino qué tipo de Estado tienes, más dinámico, y al mismo tiempo comprendiendo el sentido de las personas, del arraigo, de la pertenencia, de manera más comprensiva (porque es comprender que la necesidad humana es más amplia). Y en esa reforma hacia abajo ahí puede hacer mucho el Tercer Sector, es más juvenil, más dinámico, conectado con otras tradiciones.

Pero iniciativas donde la Administración tiene que estar, si no está la parte que toma decisiones, es difícil que ello sea fructífero. Hemos de involucrarlas para poder hacer una pedagogía mutua de cómo trabajar conjuntamente por la gente. Si solo formamos parte de estas iniciativas las personas más comprometidas de la Administración y del Tercer Sector sin involucrar a los menos comprometidos o menos conscientes...”.

“Cada uno tiene que tener su papel y ninguno tiene que tener demasiado protagonismo. Evidentemente, en términos de PIB y de poder, el Estado es el Estado. Siempre pesará más. Pero ninguno debería poder condicionar demasiado la vida de los otros. Y ninguno debería depender demasiado de los otros. Y esto no ocurre ahora”.

“La relación tiene que ser mucho más fluida de lo que es. Debe haber un campo que se esté trabajando de manera continua. No puede depender de un partido. Y ello necesita que la gente que esté implicada y no esté ahí por el interés. Y que el que se esté aprovechando se vaya fuera. Y requiere mucho tiempo, recursos personales, y laborales”.

Las personas entrevistadas hacen una llamada a profundizar en el origen de las dificultades. Proponen un estudio y rediseño de las propias Administraciones, cuestionando sus propios fundamentos, objetivos y medios, en pro de una gestión eficaz de su productividad y capacidad de respuesta.

“Sería muy necesario un buen análisis a partir de esta situación y ver realmente cuáles son las mejores acciones que han de ponerse en marcha: acciones con profundidad, a medio-largo plazo. Si no podemos hacerlo en todas las comunidades hagámoslo en una ciudad, o en un barrio, pero hagámoslo bien. A lo mejor hay que trabajar en pequeños proyectos menos ambiciosos en cuanto a amplitud y territorialidad, pero que sigan siendo ambiciosos en cuanto a profundidad, porque no hacen falta que sean grandes proyectos, si están bien hechos eso contagia, el cambio contagia, por pequeño que sea, esa marea de cambio a partir de esas pequeñas iniciativas.

Alessandro Baricco habla de una sociedad de mucho surf, muy espectacular, pero sin profundizar en las grandes cuestiones. Eso es muy poco transformador. Es mucho más [transformador] algo menos vistoso y más profundo. Tenemos que unir esfuerzos comunes, y eso tiene que ver con lo personal, con trabajar protagonismos, terrenos cercados... Y en todo eso hace que tengamos un efecto muy retardado. La sociedad viaja a la velocidad de la luz, y la Administración viaja a la del elefante. Si creemos que trabajamos para ayudar a las personas tenemos que ser mucho más ágiles”.

“Hay un desfase entre lo real y los ritmos de la Administración (...). Y la gente se va moviendo porque tiene necesidades y potencialidades.

Igual el papel que estamos desarrollando no es el que deberíamos. Si la gente va muy por delante de las Administraciones y de las propias organizaciones, igual nuestro papel no es un papel que recomienda qué hacer, tú te haces experto porque tienes más experiencia de estar viendo, y nuestro papel debería ser el de conocer las necesidades y potencialidades, acompañar a las personas y sus procesos para que ellas sean los protagonistas”.

“Los políticos tienen un miedo increíble a que los miembros de la sociedad civil puedan participar en la toma de decisiones, en que puedan hacer aportaciones, críticas. Tienen un temor a la crítica excesivo, por lo que no quieren la participación. Así, una de las prácticas en que esto se traduce, es en la creación de estructuras de participación que no sirven para nada”.

“En los años de bonanza no se ha hecho una buena gestión cuanti y cualitativa de los recursos. Y todo esto ha aguantado por el buen hacer de mucha gente. Por eso el poder de la gente individualmente es muy grande. Tenemos una gran capacidad de decidir cosas en nuestro día a día.

Tenemos una gran capacidad de generar dinámicas alrededor. Dinámicas de cambio hacia las personas más vulnerables y dinámicas hacia las personas que tienen más responsabilidad y más poder, para que se convenzan de que una sociedad más igualitaria es una sociedad mejor para todos y que todos saldremos ganando.

(...) La Administración tiene que creerse que sola no puede, y crear organismos de participación, pero no de foto, sino de verdad, que funcionen. Y la gente tiene que creerse que si participa eso tiene sus frutos”.

Sobre el Tercer Sector, las y los expertos ponen en evidencia el delicado momento por el que está pasando: la pérdida de apoyo público, junto a la alta dependencia que se había generado respecto de la financiación pública, están generando como resultado la pérdida de una parte importante de dicho sector. Elaboran un análisis crítico de la situación que ha llevado a todo ello. Cuestionan las formas y las estructuras desde las que ha de seguir funcionando el Tercer Sector para ejercer mejor su papel. Al respecto, apelan a la responsabilidad tanto del Tercer Sector como de las Administraciones en lo que deben ser sus objetivos y sus medios.

“[Debería existir] una relación cordial y no de lucha ni de competición. Durante muchos años unos han ido por un lado y otros por otro. Incluso desde las mismas organizaciones sociales se ha luchado por conseguir recursos y proyectos. Se han duplicado muchos recursos. Y creo que se han desperdiciado muchos por esa carrera de ‘yo quiero hacer más y más cosas’, en lugar de aprovechar lo que podía hacer cada uno. Hemos luchado incluso con las Administraciones. Se han duplicado y tirado muchos recursos, igual que en cooperación internacional: todo el mundo pedía la titularidad. Yo creo que así no se puede trabajar para conseguir unos objetivos comunes. Yo creo que para eso es necesario aunar esfuerzos, repartir responsabilidades, trabajar juntos en la misma dirección”.

“Las organizaciones sociales tienen que buscar su sitio, han de ser mas reivindicativas. Se han acomodado en un nivel de bienestar muy alto, al igual que la sociedad española general, y tenemos que tomar las riendas y salir a la calle y luchar por el bienestar de la sociedad civil en general. Nadie elige dónde nace”.

“Las ONGs y el Tercer Sector... yo creo que están en una crisis de credibilidad. Lo que está en cuestión es que sean realmente una expresión de una sociedad civil organizada. Y yo creo que estamos en un momento en que necesitamos de nuevas estructuras (...). Lo que pasa es que las ONGs siguen controlando y movilizándolo mucho”.

“Primero confiaba mucho en las ONGs. Pero luego las Administraciones, a través de las ONGs, han visto un modo de deslocalizar también su propia responsabilidad. Se ha delegado en las ONGs la posibilidad de atender a los problemas sociales de una forma, además, económica, con mucho menos recursos de lo que supondría quizás la participación directa del Estado. Y entonces se ha colocado a las ONGs en esta posición central, pero al mismo tiempo, sin darles el apoyo necesario (...).

Estamos viendo el desmantelamiento del tejido que existía en poquito tiempo: una cantidad de ONGs que están desapareciendo, que están reduciendo sus programas al mínimo. Vamos a

encontrarnos con una desatención importante en estos sectores más vulnerables que ahora necesitan más que nunca esta atención y vamos a ver el resultado. Claro que el Estado debería pensar en el medio y largo plazo, dónde quieren ir, y quizás lo que había en estos momentos no es sostenible del todo, pero tenemos que garantizar un mínimo de sostenibilidad. Yo creo que es una gran responsabilidad: porque a medio y largo plazo lo que podemos tener aquí es un retroceso tremendo en términos de desarrollo, no solo económico, sino sobre todo de desarrollo social, el retroceso puede ser tremendo”.

“[Lo que se pone en cuestión es]... el papel que la sociedad civil organizada tenemos a la hora de organizar políticas sociales. Las Administraciones deberían contar con nosotras en la elaboración de las políticas sociales, que son todas, no solo las ‘políticas para pobres’, sino las políticas de urbanismo -para discapacitados, por ejemplo-, la política educativa, de vivienda, de sanidad... Se han hecho podas indiscriminadas en los recortes y no se nos ha consultado si quiera, cuando tenemos mucho que decir, porque sabemos lo que pasa a nivel de calle, y sería muy recomendable que contaran con nuestra visión y opiniones”.

“Las estructuras de participación en este momento no acaban de funcionar. Las personas se pueden asociar a una asociación cultural o deportiva, pero la manera cómo esta sociedad puede incidir en el cambio y decisiones de políticas públicas municipales es mínimo. Las asociaciones de inmigrantes no tienen posibilidades de incidir en planes de integración, pues no hay vías reales para que esto suceda. Aunque la gente en general se asocie, el peso y la voz de la asociación es difícil que se transmita y llegue a poder modificar o traducirse en un texto o iniciativa municipal”.

“La sociedad civil –y el Tercer Sector- debe estar en la toma de decisiones: políticas de vivienda, de educación, cultural, etc. Los ciudadanos tienen algo que decir en todo esto”.

“Yo creo que una de las tareas más importantes en este momento como entidades sociales es el ser instituciones articuladoras o mediadoras entre la ciudadanía y las Administraciones, como un paso más en esa nueva gobernanza, más horizontal y participativa”.

Junto con la revisión interna de cada uno de los sectores que conforman la sociedad actual -sociedad civil, Tercer Sector y Administración Pública-, las personas entrevistadas ponen de manifiesto que parece imponerse como imprescindible un cambio de actitud de cada uno de ellos respecto de los demás. Lo cual implica generar una nueva relación desde el trabajo de colaboración real, desde el diálogo y la complementariedad. Un trabajo que se vea potenciado por las capacidades de cada uno de ellos, para una mejor respuesta a las necesidades del momento y de la sociedad en su conjunto.

“Tenemos que construir espacios de encuentro real. A veces están creados sobre el papel. Pero, ¿cómo hacerlo operativo para que la gente participe? Lo que toca es construir un plan donde todos tengamos algo que decir, y no donde me calle porque a mí me dan la subvención. Que cada uno haga lo que tenga que hacer. Si cada uno hiciera lo que debemos hacer y no otra cosa, esto funcionaría mucho mejor. Sobre todo cuando hay un desajuste entre lo que debemos hacer y lo que realmente hacemos. Hay un trabajo sin sentido que es trabajo muerto, inercias, y a veces hay que cerrar la ‘paraeta’ y preguntarnos cuál es nuestro papel.

Generar un lenguaje común. Vamos a hablar de vulnerabilidad, quiénes son los vulnerables, para podernos entender. Reconocerse cada uno qué papel tiene. Tenemos que tener tiempo para reunirnos y generar esos espacios comunes y crear un marco de relación de confianza y plantearnos actuaciones o proyectos de manera conjunta. Que sea algo real, que no sea vender el plan sobre el papel y que no existan acciones”.

“La relación entre Administración, organizaciones y sociedad civil debería ser fluida, con canales de comunicación claros, pero hay un hándicap y es que a veces ni la sociedad civil ni las organizaciones se dan cuenta de la importancia de establecer buenos canales de

comunicación con la Administración, y hay demasiados protagonismos entre las organizaciones, las Administraciones y la sociedad civil”.

Ello requiere, asimismo, de personas que ejerzan nuevos liderazgos: en las Administraciones, las organizaciones y en la propia sociedad civil. Liderazgos caracterizados por una buena formación y preparación, a nivel técnico, y por un perfil de competencia humana en el que son imprescindibles la honestidad, la transparencia, y el compromiso con su propia tarea y con la repercusión de su hacer en el conjunto de la ciudadanía.

“Esto requiere de personas a un alto nivel de gestión que crean un poco en todo esto. Y si ha de liderarlo la Administración, mucho más. Si en esos puestos estuvieran estas personas, personas con un liderazgo de compromiso, y que crean en sus funciones y las cumplan, además de rendir cuentas. Y si alguien no puede asumirlas, que se marche, y dejemos de ‘surfear’. Y así en una Administración y en otra. Porque si no, todo es lo mismo, lo de Bankia es lo mismo, la Universidad, todo es lo mismo. Lo que sucede es que las personas no se creen lo que hacen y no tienen unos valores en lo que hacen que nos llevan a creer en la responsabilidad clave que tenemos como piezas de un sistema. Tiene que ver con asumir la responsabilidad que cada uno tiene.

Son valores que se han establecido en una sociedad, y si no cambiamos ahí, poco podemos hacer. Hablo de una regeneración ética, profesional y de hacer bien las cosas”.

“Necesitamos personas muy honestas que sean capaz de generar mucha confianza y que sean capaces de liderar los nuevos cambios. Y necesitamos que la gente entienda que tiene que participar como parte activa de todo esto”.

“(…) E institucionalmente hay mucha capacidad de incidir y de transformar nuevos liderazgos, que han de asumir los fracasos, pero si solo trabajamos por donde menos nos den, es difícil. Pero se puede contagiar la motivación para esos nuevos liderazgos y nuevas formas de actuación”.

“[Los cambios en la sociedad civil] dependen de algunas personas que puedan ejercer de detonantes. De esas personas que ya hicieron esa transformación mental, existencial y que puedan movilizar a otras personas desde una visión mucho más a largo plazo. Pero es importante que esas personas también estén organizadas”.

Todo apunta a una inevitable transformación paradigmática de la educación, de la formación y de las funciones de las nuevas profesiones y profesionales.

“Pasado el tiempo de cura asistencial hay que construir otro Estado. La Seguridad Social ha de mantenerse. No va a poder mejorarse, pero todo lo que hay de Seguridad Social hacia abajo necesita una reforma radical, que obliga a meter algo más de dinero.

Las profesiones tienen que repensarse. Hasta ahora hemos funcionado con un modelo muy socialdemócrata donde se conectaba la necesidad con el recurso profesional y hasta ahí llegaba nuestro trabajo... Las profesiones han de cambiar mucho y hemos de ser muy imaginativos.

Hay que hacer dos cosas muy contradictorias: adaptarse a los nuevos tiempos, hay que formar a esta gente para un mundo que cambia, hay que darles una buena cabeza, hacerles perder el miedo al cambio, más cambio, saber buscar alianzas, buscarse la vida... Y eso vale para todos, para los de servicios sociales, y para mis hijos. Y luego, los profesionales, sin grandes planes, porque ellos han cambiado su modo de ver las cosas, pueden ayudar a pacificar la vida de las familias, puede ayudar a que las personas reconecten con sus horizontes de sentido, eso requiere de profesionales con ganas, con energía, con juventud (...).”.

Para estas transformaciones, las y los entrevistados ven clara la necesidad de una educación y formación *para la vida*, no solo para desempeñar un puesto de trabajo. Una educación y formación que posibiliten vivir en medio de un mundo cambiante e inestable, paradójico, ambivalente, incierto, cada vez más preparado técnicamente pero más desigual, cada vez más globalizador pero, pareciera, menos democrático.

“La crisis puede hacernos más solidarios o más egoístas, pero ello va a tener que ver con la formación anterior que hayamos tenido. Si hemos sido educados para compartir y cooperar, o si hemos sido educados para el individualismo, y para vivir al otro como un enemigo. Esto está aflorando, y ahora la crisis lo que hace es dividir. De hecho se está agudizando la brecha entre los pobres y marginados. Tenemos que pensar si no estamos haciendo una sociedad que está perdiendo el equilibrio”.

“Creo que la crisis tiene que ver con una oportunidad para luchar, para revertir nuestra escala de valores, y para descubrir que hay mucho por conseguir que valga la pena. Hay mucha gente que con la crisis se está dando cuenta de que hay muchas cosas que valen la pena que no tienen precio”.

7

A modo de síntesis

1. Integración desde las necesidades humanas en los diversos colectivos de la sociedad española

- La insatisfacción de las necesidades básicas (subsistencia y protección) está aumentando gradualmente, afectando cada vez más a un mayor número de grupos sociales.
- La satisfacción de gran parte de las necesidades humanas –o la garantía de los derechos asociados– depende en gran medida del factor *trabajo* y del nivel de *renta*. Sin embargo, si se contempla el conjunto de necesidades humanas aquí trabajadas, en las condiciones actuales parece que solo pueden satisfacerlas quienes tienen un nivel de renta alto. Lo que dejaría fuera de la satisfacción de todas estas necesidades –aunque no de algunas– a la gran mayoría de la población española actual (rentas medias y bajas).
- Aunque en buena parte de las necesidades humanas mencionadas la población inmigrada tiene mayores dificultades que otros grupos, por la progresiva extensión de la precariedad vital a toda la población se hace necesario tomar como sujetos de intervención a toda población, y dentro de ella, a situaciones y no a colectivos.

2. Instituciones que pueden y/o deben promover y, en su caso, garantizar la satisfacción de las necesidades humanas

- Existe un total acuerdo en considerar la responsabilidad compartida de todos los actores: Poderes Públicos y Administraciones Públicas, Tercer Sector y Sociedad Civil. Lo que está bajo cuestionamiento es el modelo de Estado.
- Se apela al poder de la ciudadanía en un cambio de sociedad que se evidencia como imprescindible. Para ello se pide un cambio de actitud de la sociedad civil, una mayor toma de consciencia y de ejercicio del deber:
- Se percibe un Tercer Sector en crisis, que no está respondiendo a los desafíos actuales de la sociedad. No obstante, su papel estratégico en el desarrollo de la responsabilidad de la sociedad civil sigue considerándose fundamental.

3. Integración, ¿ya conseguida?

- Se entiende que la integración, como tal, no está conseguida. De hecho, la integración se concibe, más bien, como un proceso inacabado en el que ha habido avances, algunos importantes, pero actualmente parece estar en un retroceso que afecta, cada vez más, a sectores crecientes de población.
- Pese a que no parece que existan relaciones y comunicación, normas y valores compartidos suficientemente, sí que parecen compartirse unas normas y valores mínimos. Estos podrían estar previniendo el estallido social. Ante esta afirmación, se plantea cuál es el motivo, o los motivos, por los que no se genera el conflicto abierto.

4. El papel de los medios de comunicación y de la práctica política en la integración

- Existe una valoración bastante negativa sobre el modo en que los medios de comunicación tratan los temas vinculados a la integración y, muy especialmente, los relativos a la inmigración y a las personas inmigrantes.
- Se subraya la falta de autonomía de los medios como una de las principales dificultades: en la medida que se vinculan a los distintos grupos políticos y/o empresariales, estos ejercen presión en los discursos mediáticos en función de sus propios intereses y no en función de criterios éticos. Valgan como ejemplos el modo en que los medios censuran o falsean la expresión de la diferencia y la desigualdad, o la manera en que en estos últimos tiempos de recortes en prestaciones sociales el discurso mediático y político vuelve a recrudecerse contra las personas inmigrantes.
- Dentro de este cambio de discurso, se incide en la urgencia de desvincular el discurso mediático-electoralista como condición para el avance hacia la integración y la prevención de la ruptura de la cohesión social.
- Sobre el modo como se gestionan los conflictos sociales en España, denuncian la falta de capacidad –y/o voluntad- de negociación entre las partes como estrategia normalizada. Además, señalan el déficit en la formación de la ciudadanía sobre el modo de gestionar los conflictos y la necesidad de esa misma formación como camino hacia la paz y el beneficio mutuo. Finalmente, señalan cómo en muchas ocasiones se sobre-representa el factor cultural como razón de conflicto.
- Respecto a si el grado de integración conseguida ha sido un efecto de las políticas o se ha debido a otros factores, se destaca el factor económico como la mayor y principal fuerza integradora. En relación a ello, la crisis económica marca en los diferentes análisis un claro punto de inflexión. En segundo lugar, se otorga importancia a la llamada ‘integración espontánea’. Y en tercer lugar, con un fuerte escepticismo en algunos casos, se reconoce el efecto positivo de los planes de integración en los últimos años antes de la crisis. No obstante, se critica la falta de evaluación de las políticas de integración como dificultad fundamental para poder valorar su impacto y re-direccionar su continuidad.
- Sobre el impacto de la crisis en la integración:
 - Existe una coincidencia en que la crisis ha paralizado los planes de integración en la esfera pública, con las consecuencias que, a medio-largo plazo, se puedan derivar de esta no-actuación.
 - Se destaca muy especialmente el cambio en la dinámica socio-laboral: la competencia por los recursos que suscita relaciones de mayor distancia y hostilidad. Como factor agravante, se apunta al modo en que se induce a acrecentar la sensación de amenaza que suponen los colectivos con menor arraigo.
 - Se critica la exclusiva preocupación por los mercados en detrimento de las necesidades de las personas y familias.

- Se denuncia el modo en que el discurso mediático-político se refugia en la estigmatización de grupos minoritarios para legitimar prácticas discriminatorias con poco fundamento objetivo. El caso de la asistencia sanitaria a las personas inmigradas en situación irregular es un buen ejemplo. Se subrayan las flagrantes consecuencias de recortes como este, y se propone hacer frente a la falta de recursos corrigiendo la mala gestión pública y privada.
- Se afirma que la crisis aumentará la brecha de desigualdad en la sociedad española. Por ello, se apela a la responsabilidad de los poderes públicos para hacer cumplir la responsabilidad de las clases más altas en beneficio del conjunto de la ciudadanía.

5. Propuestas de avance hacia la integración

- Las condiciones para hablar de integración pasan, en la totalidad de los análisis, por un reconocimiento de la igualdad de derechos y oportunidades, así como por un acceso normalizado de toda la ciudadanía, incluyendo a personas en situación irregular, a los servicios básicos de protección, incluidas la educación y la sanidad.
- En esta situación son claros los pilares de las políticas de integración: políticas de igualdad que, a su vez, conllevan políticas de no-desigualdad y no-discriminación.
- A corto plazo, se propone apuntalar los cimientos de la integración, lo cual exige: 1. Reconocer qué medidas generales pueden tener efectos positivos en el restablecimiento de la igualdad de toda la población; 2. Identificar a los colectivos y personas que han perdido –o no habían llegado a conseguir– tal estatus de igualdad; 3. La adopción de medidas específicas o de *inversión selectiva*.
- Más allá del corto plazo, parece ineludible establecer medidas a medio-largo plazo. Estas implican transformaciones profundas del propio sistema social y político. Transformaciones que no parecen remitirse solo a un contexto nacional ni europeo, sino global. En el contexto más cercano, implicaría:
 - Una nueva configuración de la relación entre las Administraciones, las organizaciones sociales y la sociedad civil.
 - Una evaluación del modo en que han estado funcionando cada una de estas instituciones como base para plantear los nuevos retos y las nuevas posibilidades de relación intra e inter-institucional. Lo que requiere de la capacidad de autocrítica de cada una de las instituciones citadas, así como de personas ejerzan nuevos liderazgos.
 - Una re-apropiación de la sociedad civil de lo que son sus obligaciones y derechos en la configuración de una sociedad más democrática.
 - Una revisión y renovación del sistema de valores como sociedad.

Una progresiva toma de consciencia individual y colectiva, así como un compromiso firme por parte de quienes pueden promover, en mayor medida, un giro social y político que proponga otra manera de gestión pública y privada, *“desde el control, la responsabilidad y la transparencia”*.



The background of the slide features a dark teal world map. Overlaid on the map are numerous upward-pointing arrows of varying sizes, some in a lighter teal and others in a darker shade, creating a sense of global growth and progress.

Parte II

ANÁLISIS POR SECTORES

POBLACIÓN - TRABAJO - EDUCACIÓN - SALUD

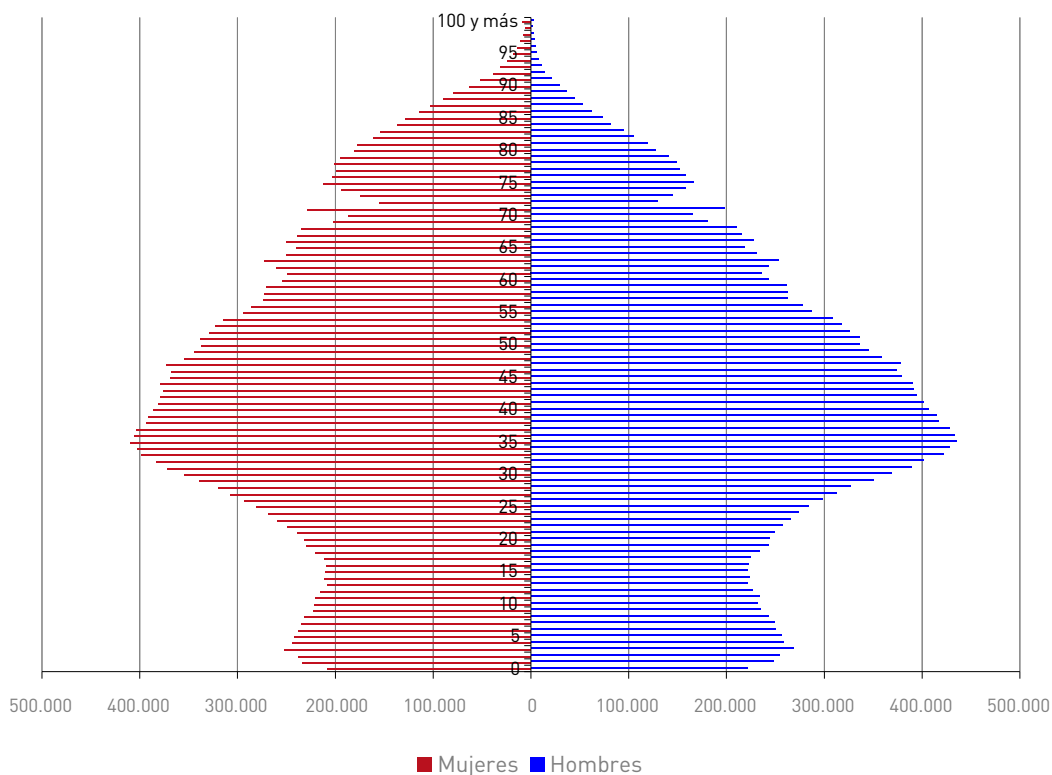
1 Población

1.1. Lo que la realidad nos muestra

El análisis de la población que ofrece este informe muestra: la insuficiencia de la población residente y la necesidad de nuevas entradas; la presencia de las personas inmigradas; y el aumento progresivo de las salidas.

Cada año, el Informe Anual CeiMigra actualiza la pirámide de población en España hasta donde resulta posible, porque la estructura de la población por sexo y edad es la base de todo análisis demográfico. La última actualización recoge los datos provisionales del Padrón a 1 de enero de 2012. Como puede apreciarse (gráfico 2), la cifra de nacimientos ha ido reduciéndose año tras año desde que se inició el periodo de crisis. Y de hecho empeora una situación demográfica que ya antes de la crisis era difícilmente sostenible.

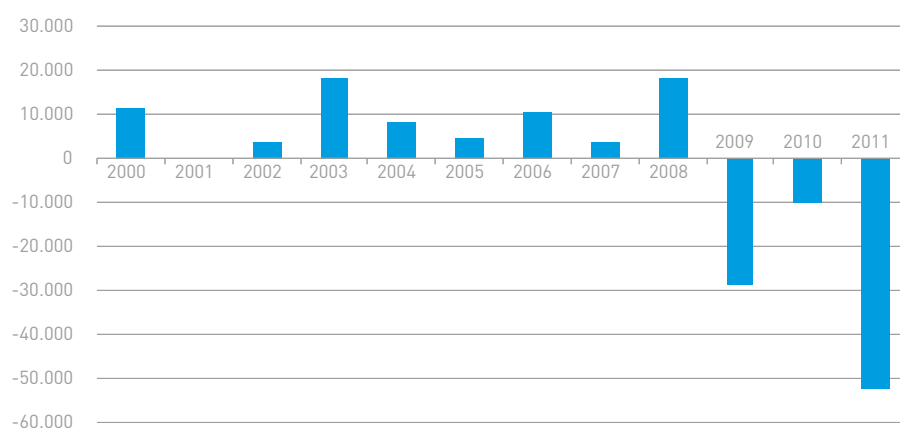
Gráfico 2. Pirámide de población total



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón. INE.

La forma en que varía el número de nacimientos en España en la última década es suficientemente significativa (gráfico 3). En 2011 se registran 91.188 nacimientos menos que en 2008: un 17,5% menos. La disminución acelerada de los nacimientos se hace particularmente evidente en 2011. En la medida en la que marque una tendencia, la evolución de los nacimientos deberá ser objeto de especial atención en los próximos años. Difícilmente cabe aventurar una reversión de la tendencia, habida cuenta de las perspectivas económicas y laborales para la población adulta joven, la que está en edad de procrear. Unas expectativas sombrías, una situación susceptible de empeorar, dificultan la decisión de aumentar el número de miembros de la familia. De hecho, la tasa de fecundidad, que tan lentamente había aumentado entre 1995 (con un mínimo histórico de 1,17 hijos por mujer) y 2008 (gracias también a la contribución de las familias inmigradas), ha vuelto a caer hasta 1,35 hijos por mujer, al mismo nivel que tenía en 2005 y muy por debajo de la tasa de reposición (sustitución de las personas que mueren por las que nacen).

Gráfico 3. Variación interanual en el número de nacimientos en España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón. INE.

El futuro, en términos demográficos, es más que sombrío. Considérese el número de mujeres entre 20 y los 40 años de edad a 1 de enero de 2012. Resulta que 7,08 millones de mujeres en España han tenido 9,26 millones de hijos, de los cuales sólo 4,49 millones son mujeres. Si se establece una proyección manteniendo constante la fecundidad, la proporción de hombres y mujeres y sin introducir la mortalidad, entonces resulta que estas últimas (los 4,49 millones), en los próximos 20 años, tendrían 5,84 millones de hijos, de los cuales solo 2,85 millones serían mujeres. Repitiendo esta operación, que solo es un ejemplo y en ningún caso puede tomarse como una predicción, en 60 años sólo habría 1,13 millones de mujeres menores de 20 años en España. El problema consistiría entonces en la total inviabilidad de una sociedad con tal estructura demográfica: puesto que colapsaría la posibilidad de mantener la relación entre trabajo, consumo, producción y empleo; por no hablar del sostenimiento de todos los servicios públicos.

Es importante reflexionar acerca de cómo podría ser la sociedad española en los próximos años, desde dos características ya dadas: la reducción de nacimientos, y la llegada a la vejez (jubilación, pensiones, atención socio-sanitaria...) de las generaciones del *baby-boom*, que ahora tienen entre 35 y 50 años. La combinación de ambos factores puede originar situaciones o problemas muy complejos, y de imposible solución sin el aumento de población a través de la inmigración.

Una sociedad con muy pocos nacimientos y mucha población en la vejez tenderá a reducirse. Ello supondría la disminución del mercado interno español de bienes y servicios y, por tanto, de la cantidad de bienes y servicios que hay que producir, lo que provocará la reducción de puestos de trabajo y una dependencia mayor del exterior. De donde resultaría una sociedad cada vez más vulnerable a amenazas externas, como la especulación. Una situación como la descrita podría suponer un proceso de

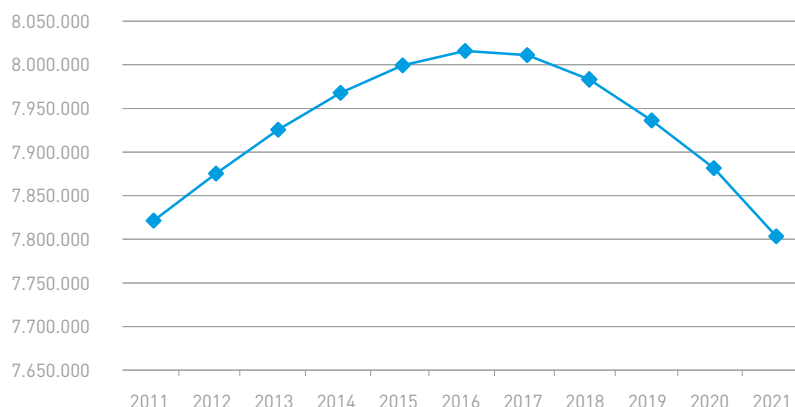
decrecimiento de los ingresos familiares y de la riqueza generada, cuando no un proceso de pauperización que retroalimentaría la progresiva pérdida de empleos.

Una sociedad como la que se esboza, debería adaptar su tejido productivo y de servicios a la disminución de la cifra de niños y el aumento de población anciana. Para utilizar una imagen más intuitiva: convertir las escuelas en geriátricos, y las personas profesionales de la educación en cuidadores de las personas mayores. Pero los sectores afectados por estos cambios serían muchos otros, dadas las diferencias en el consumo infantil y juvenil de bienes y servicios necesarios y el consumo de las personas mayores (alimentación, sanidad y farmacia, textil, ocio, adaptación y número de las viviendas y calles, incluso la gestión pública de las muertes y los enterramientos, etc.).

Un problema de muy difícil solución en una sociedad como la que se apunta sería la variación de las proporciones entre población activa con trabajo (ingresos y cotizaciones a la Seguridad Social), que son contribuyentes netos, y la población dependiente. Ningún sistema público puede sostenerse con un número decreciente de trabajadores y trabajadoras y con un número creciente de personas inactivas, 'no productivas' y dependientes.

Las estimaciones del INE respecto a la evolución de la población infantil pronostican la reducción de la cantidad de niños y niñas ya señalada, a partir de la disminución de la cifra de nacimientos. A corto plazo (2011-2021), la estimación oficial de población de entre 0 y 16 años residente en España llega a un máximo en 2016, momento a partir del cual la población en edad escolar desciende tan rápidamente como había aumentado en los primeros años recogidos en la estimación (gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de la población de 0-16 años en España, 2011-2021

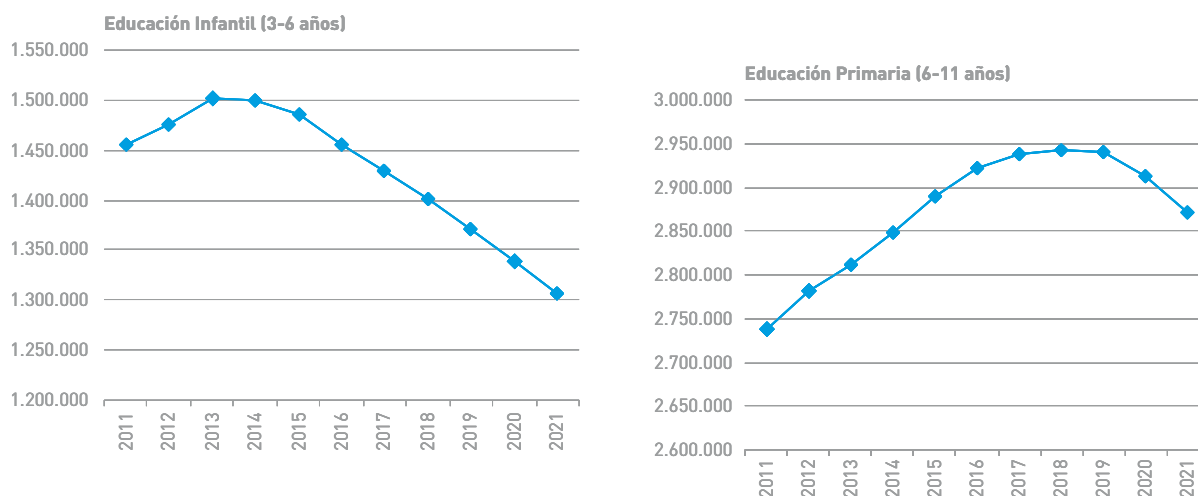


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de población estimada a corto plazo, INE.

Por lo que toca a los niños y niñas de entre 3 y 6 años (correspondientes a los niveles de educación infantil y primero de primaria) (gráfico 5), la cifra continúa aumentando hasta 2013, momento en el que comienza una más que evidente reducción. Cuando se observa la cifra de niños y niñas de entre 6 y 11 años (los que se encuentran en Educación Primaria) el crecimiento se mantiene hasta 2018, momento en el que comienza una igualmente evidente disminución.

Las cifras observadas perfilan las preguntas antes esbozadas: cuántos profesores y profesoras serán necesarios en cada etapa, qué pasará con los centros educativos; qué educación habrá que plantear en ese contexto social; cómo replantear una educación que haya perdido su relación con la expectativa de un puesto de trabajo y con unos ingresos que permitan una vida digna antes y después de la jubilación; cómo se modificarán el consumo, el empleo, el sostenimiento de los sistemas de bienestar y la protección social. Sean cuales fueren las respuestas, en el fondo es preciso cuestionarse si sería viable una sociedad así.

Gráfico 5. Evolución de la población de 0-16 años en España, 2011-2021



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de población estimada a corto plazo, INE.

Según la proyección de población a largo plazo del INE, el descenso continuaría hasta bien entrada la década de 2030. El número de nacimientos comenzaría a aumentar sostenidamente desde 2036. Pero es difícil imaginar cómo pueda aumentar la población con un número menor de mujeres en edad fértil. Y se ve difícilmente posible aumentar la fecundidad para evitar el colapso.

El problema de la proyección de población a largo plazo es, quizás, que se basa en los nacimientos de madres con residencia en España desde 1998 hasta 2007 (INE, 2009: 10). En ese período se dieron, al menos, dos circunstancias que contribuyeron al aumento de la natalidad en España: la expansión económica y la inmigración. Factores que ya no se dan: la crisis y el desempleo comienzan a ser devastadores en España a partir de 2008; las entradas de personas procedentes de otros países disminuyen notablemente a partir de 2009. De ahí la pregunta por si puede esperarse que se mantengan la fecundidad y el número de nacimientos en tales condiciones. Y en caso de que esta pregunta tenga respuesta negativa: cómo afectarían a los nacimientos futuros la disminución actual de nacimientos y un contexto económico y laboral que no resulta estable ni esperanzador para las familias, y que no parece que vaya a cambiar en los años inmediatamente por venir. De modo que no debe descartarse una corrección a la baja de las previsiones de nacimientos a largo plazo, a partir de 2036.

Es razonable pensar que el aumento de población y de nacimientos vaya a depender en gran medida, de la entrada de personas de entre 0 y 30 años procedentes de otros países. Dicho de otro modo, es razonable pensar la inmigración como un factor imprescindible para dar solución a problemas que afectarían a toda la sociedad, y como condición de posibilidad –de viabilidad y de sostenibilidad– de la misma sociedad española. Desde el punto de vista político, conviene asumir la inmigración como una necesidad urgente de la sociedad española en su conjunto, y plantear políticas adecuadas para no entorpecerla. Desde las premisas expuestas, las políticas restrictivas para la entrada y permanencia de personas y familias inmigradas resultan difícilmente justificables.

Los datos del Padrón muestran una ligera disminución de la población extranjera residente en España. Pero aquí es necesario hacer cuatro puntualizaciones:

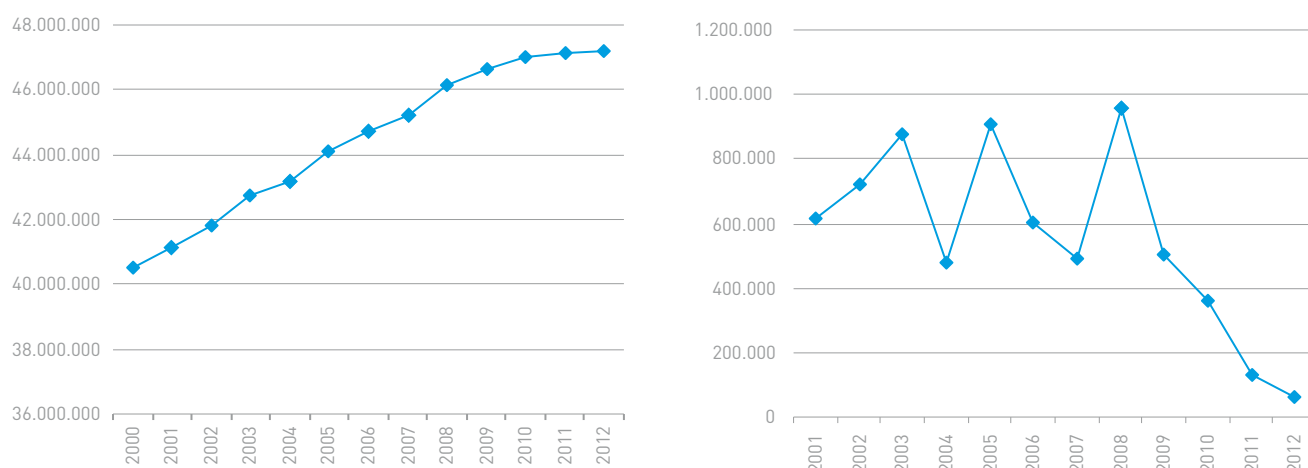
La primera, las diferencias entre la población comunitaria y extracomunitaria. El total de la población extranjera empadronada desciende en 17.067 personas (-0,30%) en 2011 y en 19.627 personas (-0,34%) en 2012. No obstante, la población extranjera comunitaria sigue aumentando. La población cuya cifra disminuye es la extracomunitaria: 59.386 personas en 2011 (-1,75%) y 67.988 (-2,04%) en 2012.

La segunda, las limitaciones del Padrón para reflejar con exactitud la cifra de población extracomunitaria residente. Las personas extracomunitarias con autorización de residencia temporal

causan baja automáticamente a los dos años de su inscripción en el Padrón, salvo que renueven expresamente su inscripción. En el momento en el que se contabiliza la población empadronada (primero de enero) dejan de tomarse en consideración residentes extracomunitarios que no han salido de España ni han cambiado de municipio de residencia. Cada vez más se aprecian cifras de personas extranjeras extracomunitarias titulares de tarjeta de residencia superiores a las cifras correspondientes del Padrón. Por otra parte, es preciso tener en cuenta las naturalizaciones, como otro factor que incide en la disminución de las cifras de extranjeros empadronados. Incluso, cuando se da el caso de personas retornadas a sus países de origen o emigradas a terceros Estados, puede resultar que se mantiene su inscripción en el padrón durante un tiempo. En definitiva, si bien se aprecia la disminución de las cifras de población extranjera empadronada, ello no implica necesariamente su salida de España.

La tercera puntualización tiene que ver con la evolución de la población total empadronada en España (gráfico 6). Por un lado, va ralentizándose el aumento de la población total hasta casi detenerse: en 2012 aumenta en 62.171 personas (un 0,13%). Por otro, la variación interanual (el número de personas en que aumenta la población cada año), cae abruptamente desde 2008, momento en que la población total aumentó en casi un millón de personas en un año, hasta la pequeña cifra indicada de 2012, lo que supone una caída del 93,5% en los cuatro años que dura la crisis económica. Este hecho podría resumirse en la expresión: “ni nacimientos, ni entradas”.

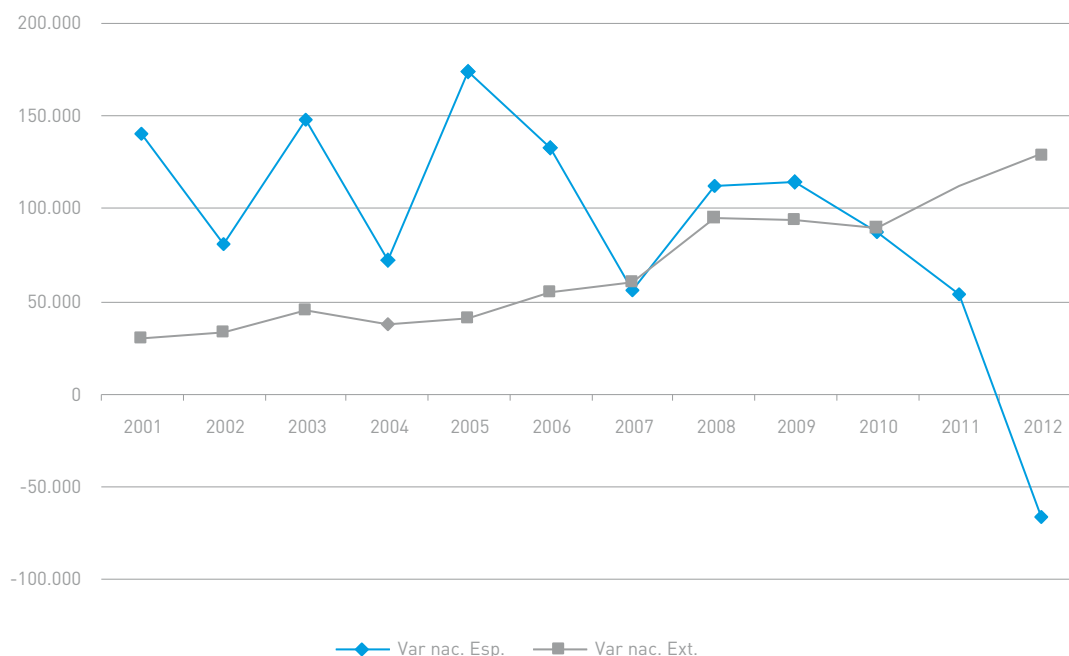
Gráfico 6. Población total y variación interanual de la población total en España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón. INE

La cuarta y última puntualización tiene que ver con la evolución de la población de nacionalidad española. Aunque sigue un patrón similar al de la población total, pero con niveles de crecimiento anual inferiores (entre 100.000 y 200.000 personas al año), es muy significativo el análisis y las conclusiones que se derivan de la observación diferenciada entre población española nacida en España y nacida en el extranjero (gráfico 7).

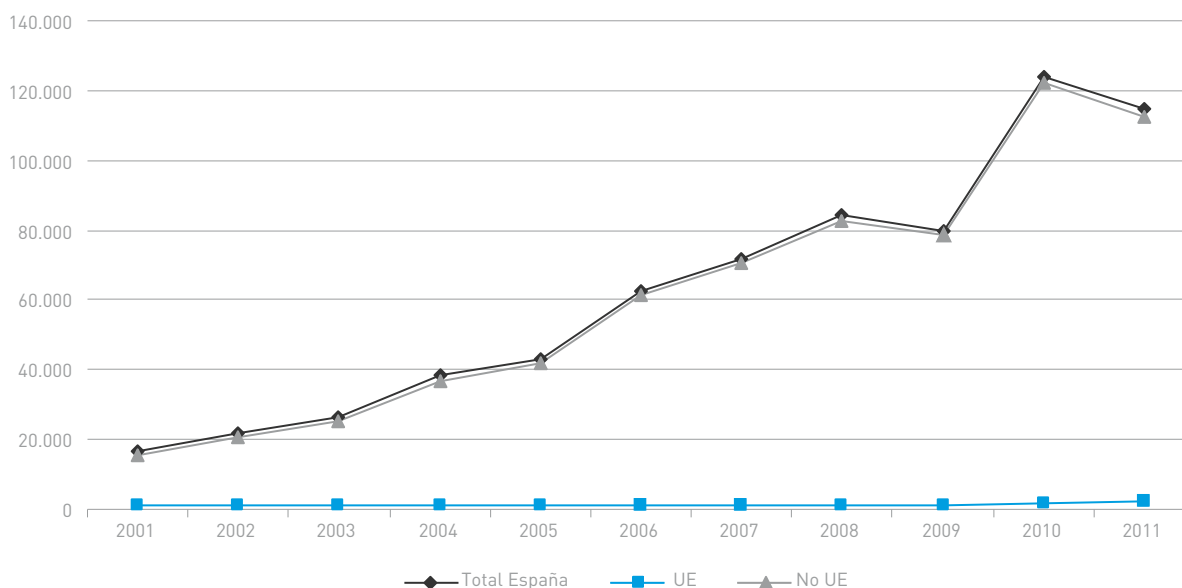
Gráfico 7. Variación interanual de la población de nacionalidad española nacida en España y de la población española nacida en el extranjero



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

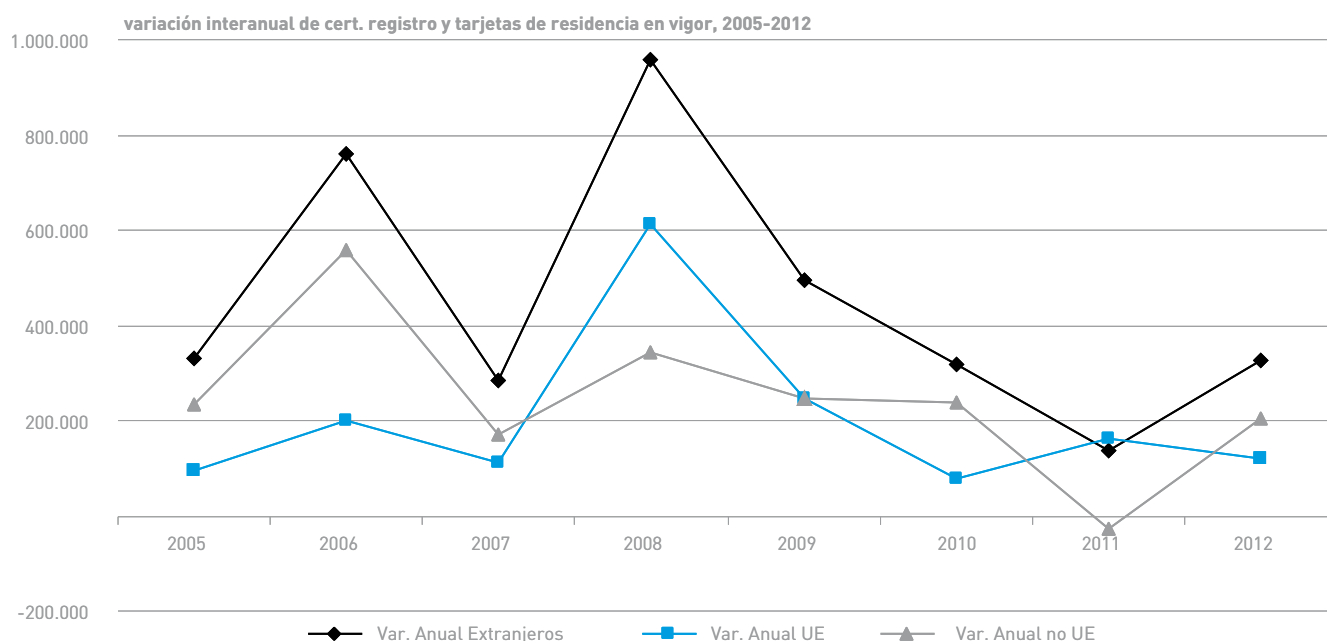
Por una parte, la tendencia que sigue la cifra de población española nacida en España hasta 2011 refleja claramente un estancamiento (aumento 0). Pero en 2012, la cifra de Padrón de españoles y españolas nacidos en España disminuye en 66.849 personas. Por el contrario, el número de personas de nacionalidad española nacidas en el extranjero ha ido aumentando de modo progresivo: en 2003, en 2006 y, muy especialmente, en 2008, 2011 y 2012. Desde 2008, el de españoles nacidos en el extranjero duplica a la cantidad de años anteriores. En 2012, más que triplica la cifra de 2005. En un momento en que las entradas se paran y comienzan, de nuevo, las salidas de españoles, esto puede estar indicando el acceso a la nacionalidad como medio para la permanencia en España, tanto como para la movilidad con el país de origen o con otros países.

Se observa fácilmente (gráfico 8) que la adquisición de la nacionalidad española es un hecho relacionado casi exclusivamente con la población extracomunitaria. Sólo alrededor de un 1% de las naturalizaciones anuales corresponde a ciudadanos europeos. Los otorgamientos de nacionalidad española registrados anualmente explican los datos del Padrón, teniendo en cuenta que este es acumulativo y que aquellas son cifras anuales. De esta forma, se percibe un aumento de naturalizaciones en 2004, 2006, 2008 y, muy especialmente, en 2010 y 2011.

Gráfico 8. Naturalizaciones registradas en España, 2001-2011

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Anuarios Estadísticos del Observatorio Permanente de la Inmigración (MTAS, MTIN y MEYSS).

También es importante observar la evolución en la variación interanual de las autorizaciones de residencia (certificados de registro y tarjetas de residencia), desde antes del comienzo de la crisis (gráfico 9). En primer lugar, las grandes variaciones que se observan entre 2005 y 2008, se deben al proceso de regularización en que consistió la normalización laboral de 2005, que afectó a la población extracomunitaria y que se refleja el 1-1-2006; así como a la entrada de Rumania y Bulgaria en la Unión Europea, que afecta a la población procedente de estos países, comunitarios desde el 1-1-2007, y que se refleja el 1-1-2008. Los dos valores máximos en el aumento de autorizaciones de residencia en vigor coinciden exactamente con estos dos procesos. Desde 2008 hasta el 1-1-2011 se observa una muy acusada disminución en la concesión anual de nuevos permisos (de 957.206 nuevos permisos en 2008 a 135.376 en 2011).

Gráfico 9. Variación anual de permisos en vigor, 2005-2012.

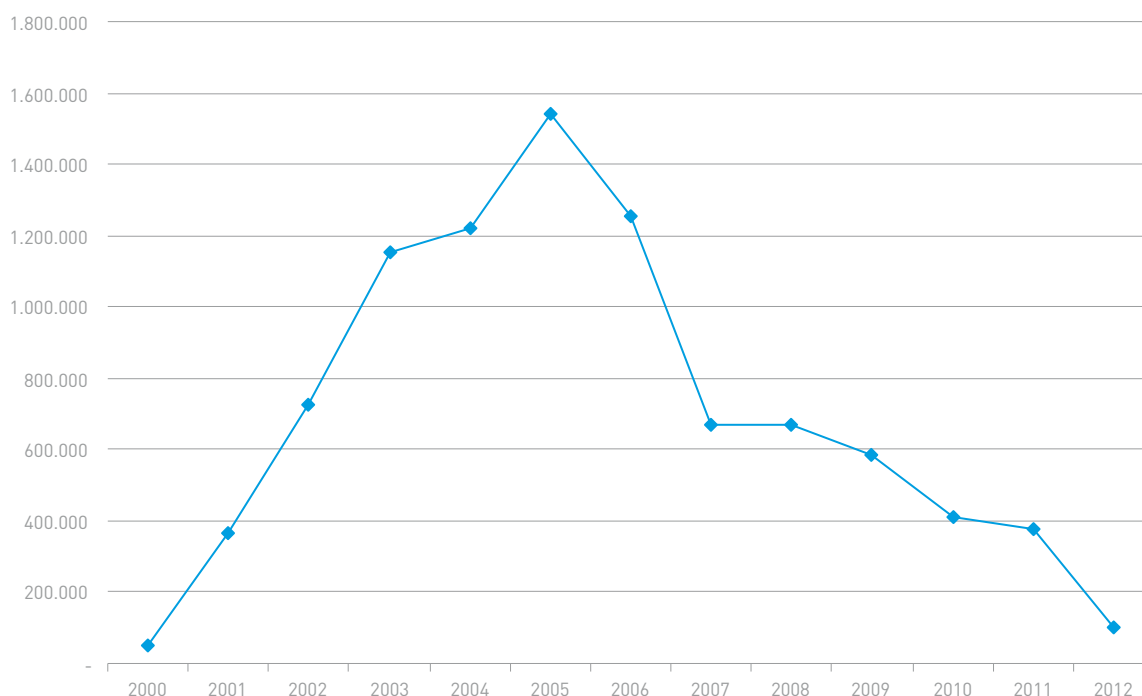
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OPI (MTAS, MTIN, MEYSS) y del INE. Datos disponibles el 29-10-2012.

Por un lado, la concesión de nuevos certificados de registro (población de la Unión Europea) se mantiene relativamente estable entre 2009 y 2012, si bien aumenta ligeramente en 2011, puesto que sigue creciendo la cantidad de población procedente de la Unión Europea que llega a España. Las cifras de Padrón pasan de 774.953 en 2005, a 2.440.852 personas en 2012. Mientras que los certificados de registro pasan de 595.775 en 2005, a 2.134.375 en 2012.

Por otro, la cifra de población extranjera extracomunitaria con tarjeta de residencia cae durante el año 2010, de modo que el 1-1-2011 se aprecia una disminución de 28.564 personas. Cifra que no se corresponde con la de disminución de personas empadronadas: 17.067, como se vio arriba. Además de que el hecho de dejar de estar empadronado no puede establecerse como equivalente a las salidas de España, pudiendo haber perdido el empadronamiento por una no renovación a los dos años (entre las personas extracomunitarias con permiso de residencia temporal), la diferencia (11.497 personas) muestra la pérdida de la autorización de residencia en personas que seguían estando empadronadas. La permanencia de estas personas también lo sugiere la igualmente abrupta recuperación en el número de tarjetas de residencia a lo largo de 2011, hasta situarse casi al mismo nivel que las correspondientes a 31-12-2009. Las personas empadronadas procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea pasan de 2.955.657 personas en 2005, a 3.270.188 personas en 2012. Y las tarjetas de residencia pasan de 1.381.516 en 2005, a 3.116.719 en 2012.

Esto muestra, además, otra cuestión de interés. La población de la Unión Europea aumenta, en el período 2005-2012, en 1.665.899, y los permisos en vigor aumentan en 1.538.600. En cambio, la población extracomunitaria aumenta en 314.531 personas, y los permisos en vigor aumentan en 1.735.203. Se hace evidente la mucha mayor correspondencia entre población residente y permisos en vigor en la población de la Unión Europea. Y se hace evidente también que el aumento de autorizaciones en vigor en la población extracomunitaria, muy por encima del aumento de población empadronada, está relacionado con la disminución de las situaciones de irregularidad en este grupo de población (gráfico 10), puesto que las nacionalizaciones y los retornos no explicarían, por sí solos, la disminución de la irregularidad.

Gráfico 10. Estimación de la población extracomunitaria en situación administrativa irregular, 2000-2012



En este gráfico podemos observar la disminución de la irregularidad debida a la normalización laboral de 2005, a la entrada en la Unión Europea de Bulgaria y Rumania en 2007; el cambio de tendencia en la disminución de la irregularidad, que se corresponde con la gran disminución en la concesión de permisos durante 2010; y la gran disminución de la irregularidad –y aumento correspondiente de los permisos en vigor- de 2012. Además, ha de tenerse en cuenta que, en 2012, la irregularidad de la población extracomunitaria supone tan sólo un 24,9% de la irregularidad total. El restante 75,1% son situaciones de irregularidad administrativa de población procedente de la Unión Europea.

Tabla 1. Evolución de población empadronada y con autorización de residencia (datos del OPI).

ESPAÑA	2000	2001	2002	2003	2004
Población total (1)	40.499.790	41.116.842	41.837.894	42.717.064	43.197.684
población española (1)	39.575.911	39.746.185	39.859.948	40.052.896	40.163.358
población extranjera (1)	923.879	1.370.657	1.977.946	2.664.168	3.034.326
% extranjeros	2,3%	3,3%	4,7%	6,2%	7,0%
% extranjeros extracomunitarios	1,4%	2,3%	3,6%	4,9%	5,6%
población UE (1)	375.487	417.310	489.813	587.686	636.037
población no UE (1)	548.392	953.347	1.488.133	2.076.482	2.398.289
Permisos de residencia totales (2)	801.329	895.720	1.109.060	1.324.001	1.647.011
Certificados de registro UE (2)	328.793	333.706	376.757	423.788	500.284
Tarjetas de residencia no UE (2)	472.536	562.014	732.303	900.213	1.146.727
Autorizaciones por estudios no UE	26.638	27.813	28.381	22.787	29.043

Fuente: elaborado por CeiMigra a partir de los datos del MEYSS y del INE

(1) = Cifras a 1de Enero del año señalado (2) = Cifras a 31de Diciembre del año anterior

Tabla 2. Evolución de población empadronada y con autorización de residencia (datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

ESPAÑA	2000	2001	2002	2003	2004
Población total (1)	40.499.790	41.116.842	41.837.894	42.717.064	43.197.684
población española (1)	39.575.911	39.746.185	39.859.948	40.052.896	40.163.358
población extranjera (1)	923.879	1.370.657	1.977.946	2.664.168	3.034.326
% extranjeros	2,3	3,3	4,7	6,2	7,0
% extranjeros extracomunitarios	1,4	2,3	3,6	4,9	5,6
población UE (1)	375.487	417.310	489.813	587.686	636.037
población no UE (1)	548.392	953.347	1.488.133	2.076.482	2.398.289
Permisos de residencia totales (2)	801.329	895.720	1.109.060	1.324.001	1.647.011
Certificados de registro UE (2)	328.793	333.706	376.757	355.895	397.887
Tarjetas de residencia no UE (2)	472.536	562.014	732.303	968.106	1.249.124
Autorizaciones por estudios no UE	26.638	27.813	28.381	22.787	29.043

Fuente: elaborado por CeiMigra a partir de los datos del MEYSS y del INE

(1) = Cifras a 1de Enero del año señalado (2) = Cifras a 31de Diciembre del año anterior

¹ Se estima la cifra de población extranjera en situación irregular a través de la diferencia entre población empadronada, por una parte, y permisos en vigor y autorizaciones por estudios, por otra. Además, los permisos en vigor incluyen las situaciones de las personas extracomunitarias con residencia comunitaria por matrimonio con ciudadanos europeos. Se trata sólo de una aproximación: por las inexactitudes y la falta de correspondencia que puede haber en estos datos. Pero es, probablemente, una buena aproximación.

Tabla 3. Irregularidad estimada¹ en España, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004
Irregularidad estimada total	95.912	447.124	840.505	1.317.380	1.358.272
Irregularidad estimada no UE	49.218	363.520	727.449	1.153.482	1.222.519

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MTAS, MTIN, MEYSS y del INE.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.157.822	46.661.950	47.021.031	47.150.819	47.212.990
40.377.920	40.564.798	40.681.183	40.889.060	41.063.259	41.273.297	41.420.152	41.501.950
3.730.610	4.144.166	4.519.554	5.268.762	5.598.691	5.747.734	5.730.667	5.711.040
8,5%	9,3%	10,0%	11,4%	12,0%	12,2%	12,2%	12,1%
6,7%	7,2%	6,2%	6,9%	7,1%	7,2%	7,1%	6,9%
774.953	918.886	1.708.517	2.102.654	2.266.808	2.350.172	2.392.491	2.440.852
2.955.657	3.225.280	2.811.037	3.166.108	3.331.883	3.397.562	3.338.176	3.270.188
1.977.291	2.738.932	3.021.808	3.979.014	4.473.499	4.791.232	4.926.608	5.251.094
595.775	797.836	911.045	1.523.361	1.770.230	1.848.598	2.012.538	2.134.375
1.381.516	1.941.096	2.110.763	2.455.653	2.703.269	2.642.634	2.524.976	3.116.719
34.720	29.900	32.488	39.974	41.829	44.465	46.914	51.804

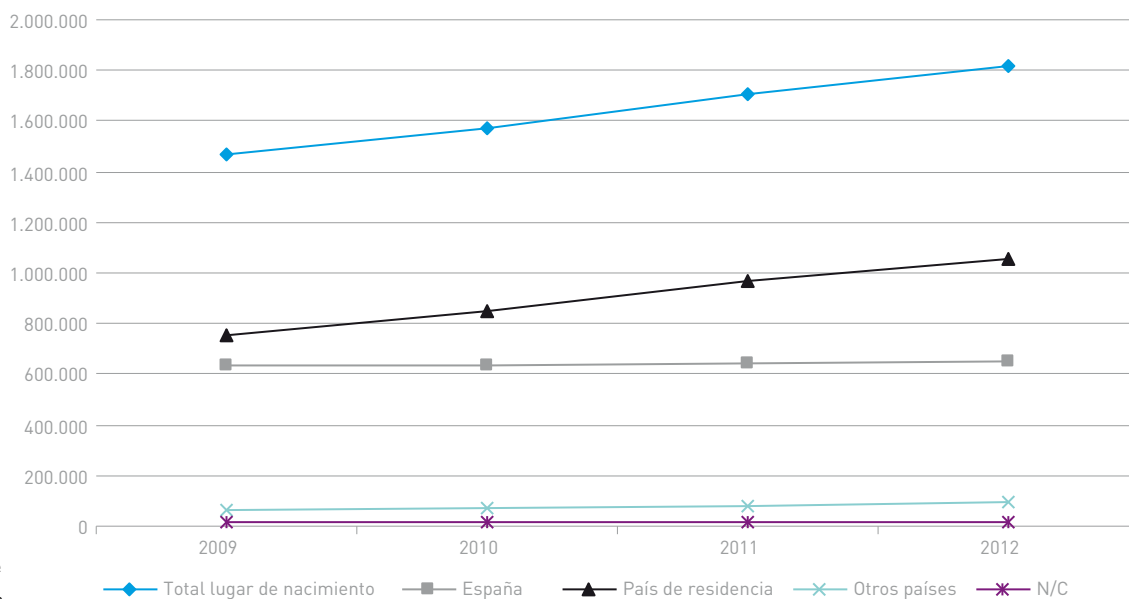
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.157.822	46.661.950	47.021.031	47.150.819	47.212.990
40.377.920	40.564.798	40.681.183	40.889.060	41.063.259	41.273.297	41.420.152	41.501.950
3.730.610	4.144.166	4.519.554	5.268.762	5.598.691	5.747.734	5.730.667	5.711.040
8,5	9,3	10,0	11,4	12,0	12,2	12,2	12,10%
6,7	7,2	6,2	6,9	7,1	7,2	7,1	6,93%
774.953	918.886	1.708.517	2.102.654	2.266.808	2.350.172	2.392.491	2.440.852
2.955.657	3.225.280	2.811.037	3.166.108	3.331.883	3.397.562	3.338.176	3.270.188
1.977.291	2.738.932	3.021.808	3.979.014	4.473.499	4.791.232	4.926.608	5.251.094
480.204	549.373	639.546	1.523.361	1.770.230	1.848.598	2.012.538	2.134.375
1.497.087	2.189.559	2.382.262	2.455.653	2.703.269	2.942.634	2.914.070	3.116.719
34.720	29.900	32.488	39.974	41.829	44.465	46.914	51.804

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.718.599	1.375.334	1.465.258	1.249.774	1.083.363	912.037	757.145	408.142
1.539.421	1.254.284	667.786	670.481	586.785	410.463	377.192	101.665

Ha de señalarse aquí que se incluyen dos tablas generales de población y autorizaciones de residencia porque los datos de extranjeros con autorización de residencia en vigor, que ofrece el Ministerio de Empleo y Seguridad Social² no se corresponden con las series anteriores que se encuentran disponibles en el Observatorio Permanente de la Inmigración, perteneciente al mismo Ministerio³. En las tablas 1 y 2, se han señalado en rojo las divergencias, algunas de ellas importantes (de hasta 271.499 personas). Obviamente, las diferencias afectan a la cifra estimada de personas extracomunitarias en situación administrativa irregular. Para los resultados que se presentan en este informe, se han tomado las cifras históricas del OPI (hasta el 31-12-2010), a las que se ha añadido la serie nueva en 2011 y 2012. Y aunque el cambio metodológico, cuyo objetivo es la depuración de duplicidades en el registro, se aplica a partir de marzo de 2009, las divergencias se dan entre 2003 y 2007, ambos inclusive.

Finalmente, cuando se observa la evolución de los españoles residentes en el extranjero (gráfico 11), se percibe con claridad que en tres años ha aumentado la cifra de personas de nacionalidad española que residen en otros países. Pero es precisa cierta cautela en las interpretaciones. El aumento se cifra en 345.144 personas, pero el 87,4% de este aumento se debe a personas de nacionalidad española que nacieron en el país donde ahora residen de nuevo. Esto parece sugerir que han salido de España unas 300.000 personas naturalizadas españolas para regresar a su país de nacimiento. Al ser españolas, la variación no se percibe a través de los datos de extranjeros residentes en España. Ello da idea de un retorno, todavía pequeño en proporción, de personas que, después de haber obtenido la nacionalidad española, regresan a sus países de origen.

Gráfico 11. Evolución del número de españoles residentes en el extranjero, según el lugar de nacimiento. 2009-2012



² Disponibles online el 31 de octubre de 2012 en la página Web:

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/certificado/201203/detalle/Total_Nacional/RES_ST_TOTALNACIONAL_2012_1.xls

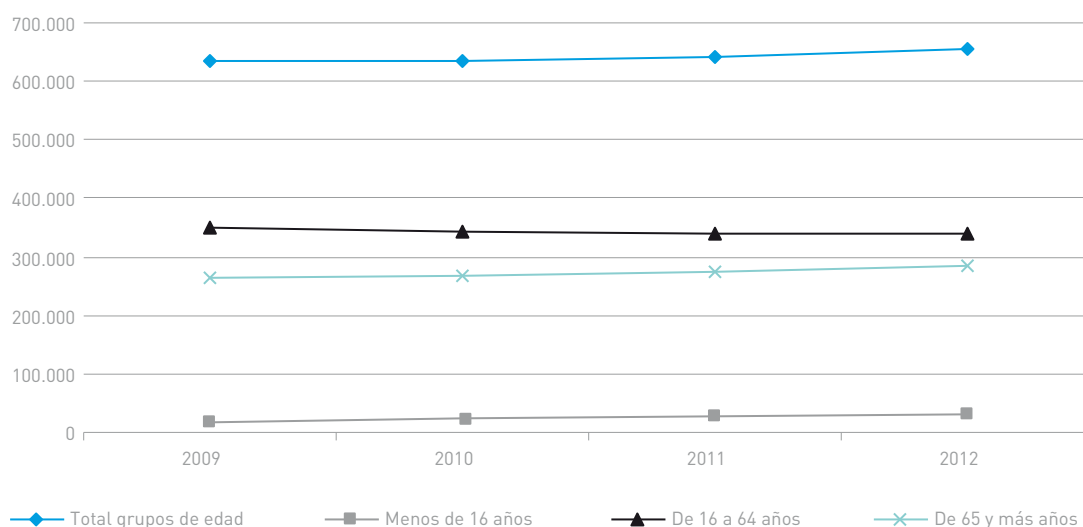
³ Disponibles online el 31 de octubre de 2012 en la página Web:

<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Anuarios/Anuario2009.html>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del PERE (Padrón de españoles residentes en el extranjero), del INE.

Por otra parte, la emigración de españoles, teóricamente aumentada por los efectos de la crisis, no es visible a través de los datos del PERE (gráfico 12). Entre 2009 y 2012, la cifra de españoles nacidos en España que reside en el extranjero aumenta en 20.645 personas. Pero, de ellos, los que tienen entre 16 y 64 años (la edad laboral) disminuye en más de 10.000 personas. Los grupos que aumentan, en cambio, son los de 0 a 16 años y los de 65 y más años (las edades no laborales). Por lo que, desde aquí resulta difícil pensar en una emigración laboral. No obstante, desde los datos de variaciones residenciales, desde enero de 2009 hasta septiembre de 2012, el saldo migratorio de españoles muestra una salida neta de 52.333 personas. Pero no se distingue entre españoles nacidos en España y nacidos en otros países. Por lo que las conclusiones han de ser necesariamente cautelosas.

Gráfico 12. Españoles nacidos en España, residentes en el extranjero. 2009-2012.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del PERE (Padrón de españoles residentes en el extranjero), del INE.

1.2. Conclusiones

La crisis económica, que empeora progresivamente las perspectivas laborales, ha tenido un impacto inmediato en la cifra de nacimientos en España desincentivando en muchas parejas la decisión de tener hijos o de tener más hijos. La tasa de fecundidad ha disminuido y, de no mejorar claramente la situación económica de las familias, seguirá disminuyendo en los próximos años. Esta situación demográfica agrava con mucho la sostenibilidad de la sociedad española si no se cuenta con la incorporación de personas jóvenes procedentes de otros países.

La inmigración no puede verse sólo desde el punto de vista de los puestos de trabajo, sino que ha de situarse también en la perspectiva del consumo que sustenta esos mismos puestos de trabajo. Además, España se va acercando al momento en el que comenzarán a jubilarse las generaciones del *baby-boom* de los años 60 y 70. Esa sociedad, para la cual no faltan muchos años, será del todo insostenible sin una mayor presencia de trabajadores y trabajadoras que disminuyan la proporción de inactivos por persona trabajadora (la tasa de dependencia).

Por otra parte, la crisis ha detenido las entradas de población extranjera (uno de los factores que compensan la previsible disminución de población). Además, existen indicios de un ligero retorno a los países de origen. Pero este retorno puede estar dándose más entre las personas que ya han conseguido la nacionalidad española que entre los que todavía son considerados formalmente “extranjeros”. Son estas salidas las que pueden estar apareciendo como emigración española, pero todavía no hay datos precisos que demuestren la importancia de la emigración de españoles nacidos en España.

Las variaciones de los permisos en vigor se relacionan en mayor medida con las nacionalizaciones y la irregularidad administrativa que con el retorno de la población extracomunitaria. Las naturalizaciones han aumentado considerablemente en 2008, 2010 y 2011. Los permisos en vigor, tras una ralentización en 2010, han aumentado más que considerablemente en 2011. Y, paralelamente, la irregularidad administrativa de la población extracomunitaria se ha situado, en un contexto de ausencia de nuevas incorporaciones desde 2009, en mínimos históricos.

Finalmente, aunque existe constancia de la emigración de personas de nacionalidad española, según los datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, el 87,4% de estas salidas corresponden con personas españolas, nacidas en los países donde ahora residen. Sólo existe constancia de que un 6% de los españoles emigrados han nacido en España. Lo que necesariamente ha de atemperar las afirmaciones acerca de la emigración de españoles. El cuidado requerido en el modo de referirse a la nueva emigración no implica dejar de reconocer la gravedad de la crisis y sus efectos expulsores de población española: especialmente las personas más jóvenes y las más preparadas, que no encuentran en España las condiciones de trabajo que les permitan esperar una vida digna. Los proyectos migratorios tienen que ver, sin que haya un solo factor explicativo, con las expectativas de las personas y con los factores de expulsión y atracción de los diferentes contextos sociales y políticos. Lo que sugiere que sería probable que, cada vez, un número creciente de españoles buscasen condiciones de vida y trabajo dignas en otros países.

2 Trabajo

2.1. Lo que la realidad nos muestra

En este apartado se verá cómo han evolucionado las afiliaciones a la Seguridad Social, la población activa, la población ocupada y la población desempleada. La medición del paro a través de la tasa correspondiente se realiza desde distintas fuentes. Las cifras, expresan una realidad muy dura para toda la sociedad, pero más para la porción compuesta por personas extranjeras. No puede separarse la interpretación de las cifras de desempleo de sus consecuencias sociales, de su repercusión en la misma convivencia, en la comunidad política (una desigualdad que erosiona la democracia). Y son consecuencias y repercusiones que afectarán, previsiblemente, a varias generaciones.

Para ello, se abordará la evolución de los ingresos familiares, de las condiciones de vida, de los presupuestos públicos destinados a la promoción del empleo y a la protección social, y la evolución del consumo interno y la demanda agregada.

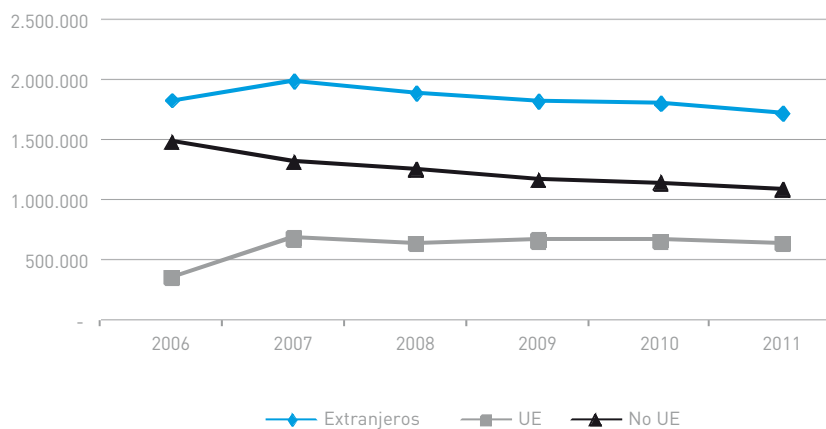
Tabla 4. Evolución de la afiliación en la Seguridad Social en España, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población total	18.770.259	19.195.755	18.305.613	17.640.018	17.478.095	17.111.792
Españoles	16.946.285	17.214.649	16.423.390	15.828.139	15.685.562	15.396.553
Extranjeros	1.823.974	1.981.106	1.882.223	1.811.879	1.792.533	1.715.239
UE	350.298	672.087	633.001	655.216	654.446	632.824
No UE	1.473.676	1.309.019	1.249.222	1.156.663	1.138.087	1.082.415

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS, a 31 de diciembre de cada año.

En primer lugar, la cifra de afiliación a la Seguridad Social en España (tabla 4) ha disminuido, entre 2007 y 2011, en 2.083.963 personas. Entre 2006 y 2011⁴, el mayor porcentaje de extranjeros afiliados a la Seguridad Social respecto del total de personas afiliadas alcanzado, es de un 10,3% del total. Y la cifra de personas extracomunitarias afiliadas ha descendido del 7,9% en 2006, al 6,3% en 2011. Por otra parte, el descenso habido en las afiliaciones ha sido de un 10,9% entre 2007 y 2011. El descenso entre la población española ha sido de un 10,6%; entre los extranjeros de la Unión Europea, de un 5,8%; y entre las personas extracomunitarias, de un 17,3%. Si se toma como referencia el período 2006-2011, la afiliación de personas extracomunitarias ha caído un 26,6%. Además, como se puede observar (gráfico 13), el descenso en la afiliación de extranjeros se debe en su mayor parte al descenso habido entre la población extracomunitaria. De hecho, la afiliación entre los procedentes de la Unión Europea ha seguido aumentando entre 2008 y 2010, para descender ligeramente en 2011.

⁴ Datos del INSS a 31 de diciembre de cada año.

Gráfico 13. Extranjeros afiliados a la Seguridad Social, 2006-2011

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS a 31 de diciembre de cada año.

En la Comunitat Valenciana, la disminución de la afiliación total entre 2007 y 2011 es de un 17,1 %: un 16,6% la de españoles; y un 21,0% la de extranjeros (tabla 5). Aunque no hay datos que distingan entre procedencias comunitarias o extracomunitarias, la comparación con otras cifras disponibles mueve a pensar que las desigualdades podrían ser mucho mayores en la Comunitat Valenciana que en el conjunto del Estado.

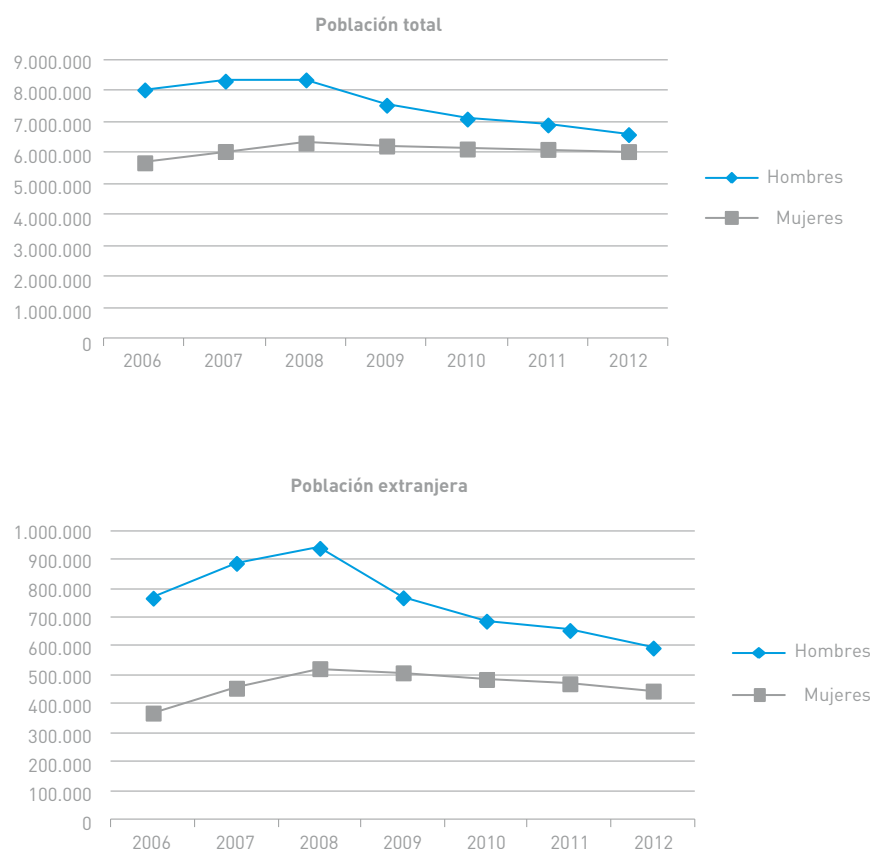
Tabla 5. Evolución de la afiliación en la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población total	1.967.065	1.992.296	1.834.290	1.722.749	1.696.563	1.651.342
Espanoles	1.738.056	1.752.120	1.622.252	1.519.556	1.495.817	1.461.547
Extranjeros	229.009	240.176	212.038	203.193	200.746	189.795

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS, a 31 de diciembre de cada año.

Teniendo en cuenta la enorme diferencia en la evolución del número de personas afiliadas entre la población comunitaria y no comunitaria, se puede comparar la evolución entre la población total (que sigue patrones equivalentes a la población española, por el peso relativo de esta) y las personas extranjeras en los principales regímenes de la Seguridad Social (gráfico 14). Así, en el Régimen General de la Seguridad social puede observarse que la caída en las afiliaciones, a partir de 2008, es más brusca entre los hombres que entre las mujeres, tanto en la población total como entre la población extranjera. Si bien, la caída entre los hombres extranjeros es más acusada. También es claramente visible la masculinización inicial del mercado de trabajo y la mayor estabilidad en el número de mujeres dadas de alta en la Seguridad Social en este régimen. Lo que no queda recogido en estas cifras es la probable mayor precariedad laboral de las mujeres. Puede observarse, en este sentido, que hasta 2008 la afiliación de los hombres extranjeros en el Régimen General casi duplica la de las mujeres. Teniendo en cuenta que las tasas de actividad de hombres y mujeres extranjeras no son muy diferentes, cabe suponer que una buena parte del empleo de las mujeres se da en la economía sumergida.

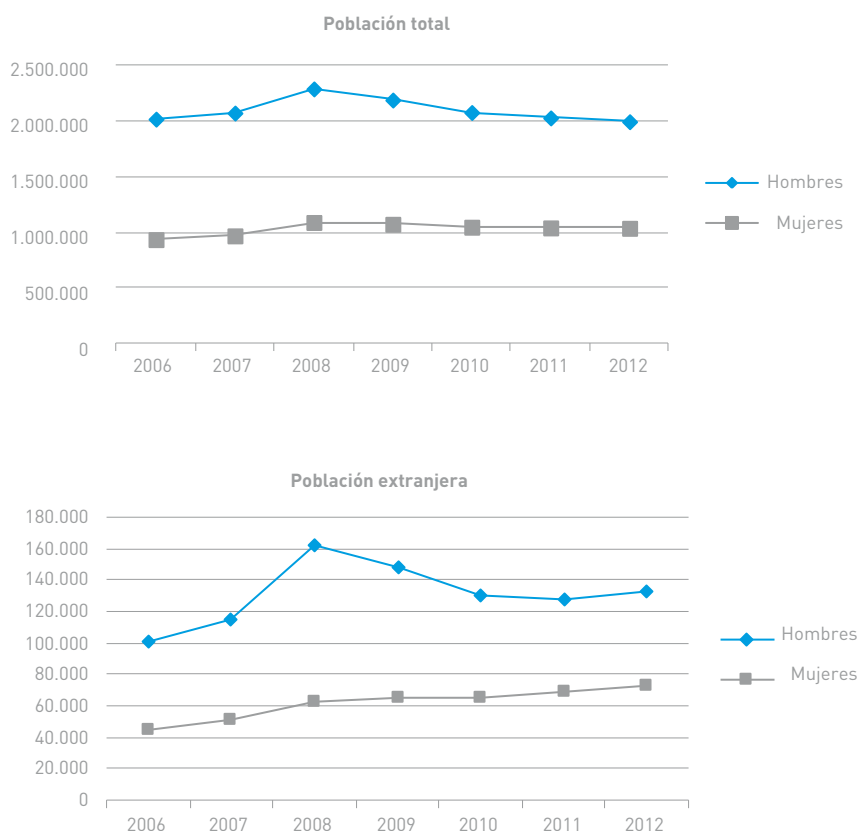
Gráfico 14. Evolución de la afiliación por sexos al Régimen general de la Seguridad Social, 2006-2012



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS, a 1 de enero de cada año.

Sí pueden verse diferencias relevantes en la evolución de las cifras de personas afiliadas al Régimen Especial de Autónomos (gráfico 15). En la población total, el número de hombres y mujeres afiliados a este régimen ha ido disminuyendo de forma visible hasta 2012. Aunque la caída en las afiliaciones es más pronunciada entre los hombres que entre las mujeres (entre estas es apenas perceptible a partir de 2010), ha de tenerse en cuenta que el número de hombres dados de alta como autónomos duplica todos los años al número de mujeres en la misma situación. Entre las personas extranjeras, la evolución es diferente. Entre los hombres, hay una abrupta caída entre 2008 y 2010. Sin embargo, en 2011 se observa un cambio de tendencia y en 2012 aumenta el número de hombres autónomos. Entre las mujeres extranjeras, en cambio, no hay ninguna caída abrupta en el número de personas de alta como autónomas. Apenas hay una ligerísima caída de las afiliadas a este régimen en 2010, pero inmediatamente se continúa con un aumento bien visible en dichas afiliaciones, con un crecimiento casi similar al de antes de la crisis económica.

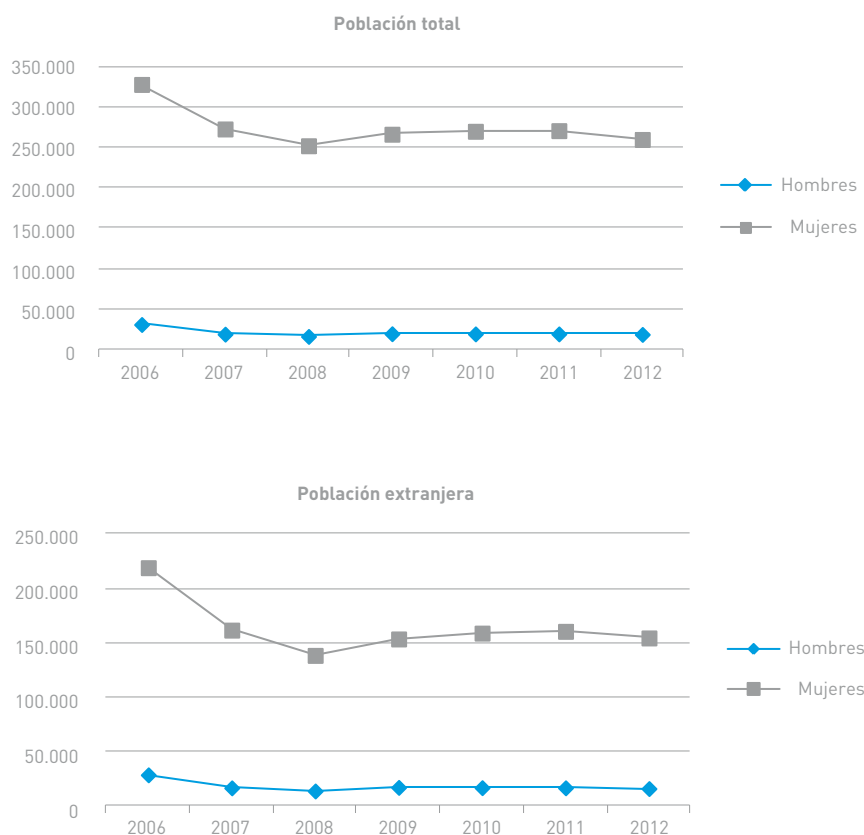
Gráfico 15. Evolución de la afiliación por sexos al Régimen Especial de Autónomos, 2006-2012



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS, a 1 de enero de cada año.

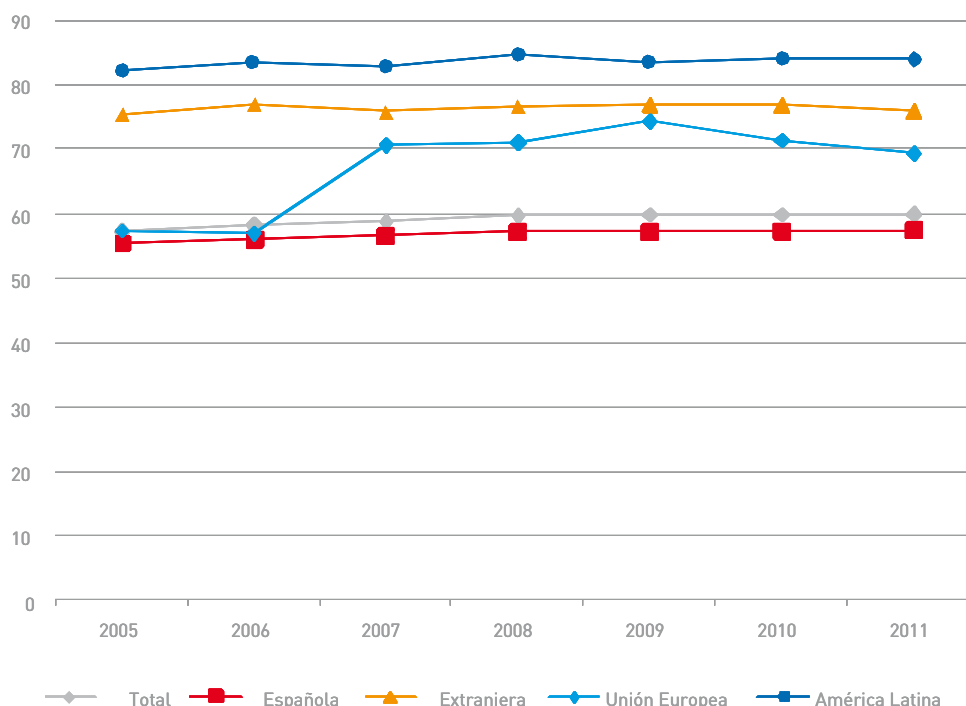
En tercer lugar, si se observa la evolución del Régimen Especial de Empleadas de Hogar (gráfico 16), se encuentran algunos elementos también significativos: la gran feminización de este sector de actividad; la práctica ausencia de hombres españoles (dada la correspondencia casi total entre los hombres de la población total y la de los hombres extranjeros) y la gran estabilidad en el número de hombres dados de alta en este régimen; la etnificación de este sector de actividad (dada la elevada presencia de mujeres extranjeras en este sector); la evolución contraria a la del resto de los regímenes de afiliación a la Seguridad Social (caída acusada hasta 2008 y aumento visible hasta 2011, si bien hay una ligera disminución en 2012).

Gráfico 16. Evolución de la afiliación por sexos al Régimen Especial de Empleadas de hogar, 2006-2012



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS, a 1 de enero de cada año.

A continuación, se presenta la evolución de la actividad laboral en España y en la Comunidad Valenciana. En España (gráfico 17), la tasa de actividad del conjunto de toda la población se ha mantenido alrededor de un 60% de la población en edad laboral. Pero, a partir de aquí, se observan grandes diferencias entre unos grupos y otros. Así, la población española presenta unas tasas de actividad cuyo máximo, en 2011, se queda en un modesto 57,5% (desde el 55,6% de 2005). La tasa de actividad de la población extranjera, en cambio, se mantiene, casi todos los años, por encima del 76% de la población en edad laboral. De nuevo, conviene distinguir entre la Europa comunitaria y el resto del mundo, en la medida en que lo permiten los datos disponibles. De esta forma, puede observarse el repentino aumento de la actividad en enero de 2007, asociado a la entrada de Rumania y Bulgaria en la Unión Europea e incorporándose, de este modo, al registro de los comunitarios activos. Sin embargo, y a pesar de que se mantienen las entradas de personas procedentes de la Unión Europea, la tasa de actividad de este grupo alcanza un máximo en 2009, con un 74,4%, momento a partir del cual comienza a descender hasta situarse, en 2011, en un 69,5%. Por el contrario, como ejemplo y no como generalización de toda la población extracomunitaria, la tasa de actividad de las personas procedentes de América Latina se mantiene todos los años por encima del 80% de la población en edad laboral de ese grupo, con un máximo en 2008 que alcanza el 84,7%. Además, aunque hay una ligera disminución en 2009 (con un 83,6%), a partir de 2010 vuelve a situarse por encima del 84%.

Gráfico 17. Tasas de actividad en España, 2005-2011

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

Las principales caídas de la tasa de actividad se dan entre los hombres españoles o extranjeros de 16 a 24 años (la caída de la tasa de actividad de estos últimos es bastante superior en proporción a la de los primeros). En esta franja de edad, los procedentes de la Unión Europea duplican, en porcentaje, la disminución de la tasa de actividad de sus equivalentes españoles. Los procedentes de América Latina triplican esta disminución. Muchos de los grupos de mujeres de esta misma franja de edad también disminuyen su tasa de actividad. En cambio, aumenta la tasa de actividad de los hombres extranjeros de 55 y más años, en todas las procedencias; y la de las mujeres, incluidas las españolas, de todos los grupos de edad por encima de 35 años. En el caso de las mujeres procedentes de América Latina, la tasa de actividad aumenta, en este período, en todos los grupos de edad por encima de los 25 años, situándose algunos de ellos en tasas de actividad que superan el 90% de la población.

En la Comunitat Valenciana, la tasa de actividad general es equivalente a la española, alrededor del 60%. La de la población española es unas décimas superior a la del conjunto del Estado: alrededor de un 58%. La de la población extranjera es más baja (un 68% en 2011) por la presencia importante de personas inactivas procedentes de la UE-15. De modo que la tasa de actividad de la población procedente de la Unión Europea es de un 56,8% en 2011. Pero la tasa de actividad de la población extracomunitaria es también inferior a la del conjunto del Estado, con un 77,8% en 2011.

Sin embargo, es preciso recordar que “actividad” no es, en absoluto, equivalente a “ocupación”: a tener un empleo efectivo y, con él, unos ingresos personales o familiares. De hecho, y a pesar de lo que se ha presentado sobre la población activa, la destrucción de empleo en España ha sido evidente desde el mismo inicio de la crisis, en 2008. Si se comparan los datos de 2007 con los de 2011, tanto a nivel nacional como en la Comunitat Valenciana, puede apreciarse un panorama desolador (tabla 6).

Tabla 6. Variación de las personas empleadas en España y en la Comunitat Valenciana, 2007-2011. Absolutos (en miles) y porcentajes

	Var. 2011-2007 ESPAÑA (abs)	Var. 2011-2007 ESPAÑA (%)	Var. 2011-2007 COMUNITAT VALENCIANA (abs)	Var. 2011-2007 COMUNITAT VALENCIANA (%)	Participación de la Comunitat Valenciana en la destrucción de empleo
Total					
Ambos sexos	-2.251,40	-11,1%	-331,70	-14,9%	14,7%
Hombres	-1.995,80	-16,6%	-268,40	-20,4%	13,4%
Mujeres	-255,50	-3,1%	-63,30	-7,0%	24,8%
Española					
Ambos sexos	-1.849,60	-10,5%	-260,80	-14,3%	14,1%
Hombres	-1.639,20	-15,7%	-195,00	-18,1%	11,9%
Mujeres	-210,50	-2,9%	-65,90	-8,8%	31,3%
Extranjera					
Ambos sexos	-401,70	-14,4%	-70,90	-17,9%	17,6%
Hombres	-356,70	-22,6%	-73,50	-31,2%	20,6%
Mujeres	-45,10	-3,7%	2,60	1,6%	-5,8%
Unión Europea					
Ambos sexos	-49,50	-6,0%	-7,10	-5,1%	14,3%
Hombres	-77,80	-16,6%	-10,70	-14,1%	13,8%
Mujeres	28,40	8,1%	3,60	5,8%	12,7%
Extracomunitaria					
Ambos sexos	-352,30	-17,9%	-63,80	-24,8%	18,1%
Hombres	-278,80	-25,2%	-62,80	-39,3%	22,5%
Mujeres	-73,40	-8,5%	-1,00	-1,0%	1,4%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA. INE, recogidos en la tabla 7.

En España, entre 2007 y 2011, más de 2,25 millones de personas han perdido su empleo, lo que supone un 11,1% de las personas que estaban ocupadas en 2007. La cifra de empleos destruidos sea posiblemente mayor: por el hecho de que una misma persona podía tener varios empleos. La destrucción de empleo ha afectado más a los hombres que a las mujeres. No puede olvidarse la mayor precarización del trabajo femenino, que ha amortiguado los efectos de la crisis, pues ya antes de ella sufrían unas malas condiciones laborales. Esto parece indicar que el empleo que más se ha destruido es el empleo estable. De menor a mayor impacto, la destrucción de empleo se ha cebado con los hombres españoles (-15,7%); con los hombres procedentes de la Unión Europea (-16,6%); con los hombres extranjeros (-22,6%); y con los hombres extracomunitarios (-25,2%).

Tabla 7. Evolución de la ocupación en España y en la Comunitat Valenciana, 2005-2011.

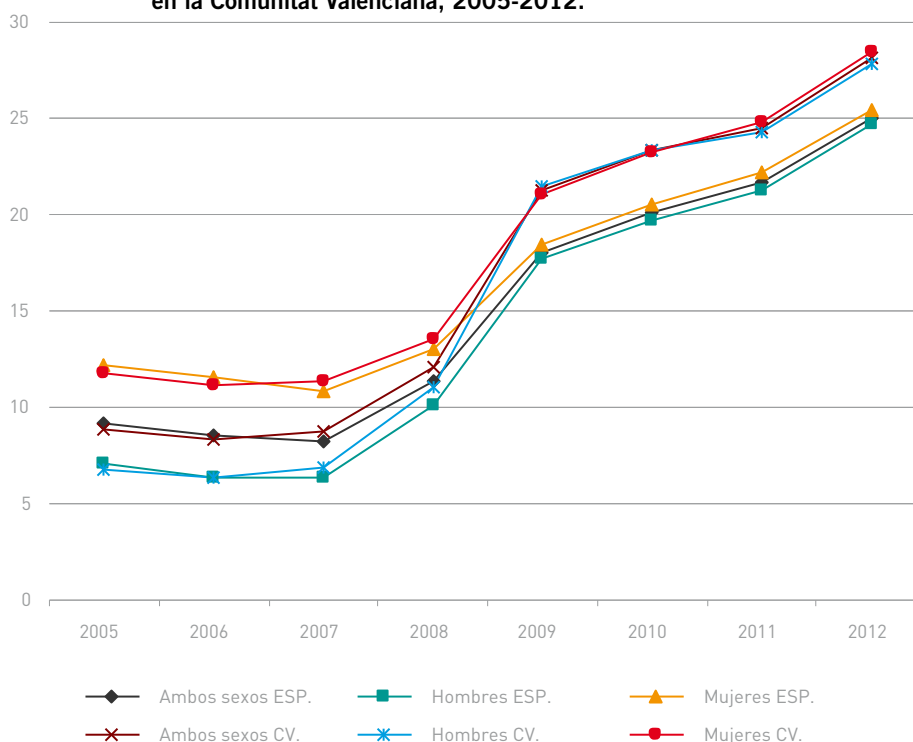
Total Nacional								Comunitat Valenciana		
Total	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005	2006	2007
Ambos sexos	18.973,20	19.747,70	20.356,00	20.257,60	18.888,00	18.456,50	18.104,60	2.053,10	2.152,30	2.220,50
Hombres	11.388,80	11.742,60	11.987,20	11.720,70	10.646,40	10.289,90	9.991,40	1.238,90	1.287,70	1.315,60
Mujeres	7.584,40	8.005,10	8.368,80	8.536,90	8.241,60	8.166,60	8.113,30	814,20	864,60	904,90
Española										
Ambos sexos	16.904,20	17.286,60	17.570,90	17.328,00	16.253,40	15.907,00	15.721,30	1.737,90	1.803,10	1.824,70
Hombres	10.201,30	10.333,00	10.410,50	10.084,00	9.250,30	8.963,10	8.771,30	1.052,60	1.080,40	1.080,10
Mujeres	6.702,80	6.953,60	7.160,40	7.244,00	7.003,10	6.943,90	6.949,90	685,30	722,70	744,70
Extranjera										
Ambos sexos	2.069,10	2.461,10	2.785,10	2.929,60	2.634,50	2.549,50	2.383,40	315,20	349,20	395,80
Hombres	1.187,50	1.409,60	1.576,70	1.636,70	1.396,10	1.326,80	1.220,00	186,30	207,30	235,60
Mujeres	881,60	1.051,50	1.208,40	1.292,90	1.238,50	1.222,60	1.163,30	128,80	141,90	160,20
Unión Europea										
Ambos sexos	272,70	300,00	818,30	871,30	827,70	814,10	768,80	46,90	49,70	138,50
Hombres	153,40	180,30	469,80	500,20	445,60	439,70	392,00	29,10	31,60	76,00
Mujeres	119,30	119,60	348,50	371,10	382,00	374,50	376,90	17,80	18,00	62,50
No pertenecientes a la UE										
Ambos sexos	1.796,30	2.161,10	1.966,80	2.058,30	1.806,90	1.735,30	1.614,50	268,20	299,50	257,30
Hombres	1.034,10	1.229,20	1.106,90	1.136,50	950,40	887,20	828,10	157,20	175,70	159,60
Mujeres	762,30	931,90	859,90	921,80	856,40	848,20	786,50	111,00	123,90	97,70

				Var. 2011-2007 ESP abs	Var. 2011-2007 ESP %	Var. 2011-2007 CV abs	Var. 2011-2007 CV %	Participación CV en destrucción de empleo
2008	2009	2010	2011					
2.226,20	2.021,60	1.933,80	1.888,80	-2.251,40	-0,11	-331,70	-0,15	0,15
1.293,30	1.139,30	1.079,80	1.047,20	-1.995,80	-0,17	-268,40	-0,20	0,13
932,90	882,30	854,00	841,60	-255,50	-0,03	-63,30	-0,07	0,25
1.793,50	1.625,10	1.571,40	1.563,90	-1.849,60	-0,11	-260,80	-0,14	0,14
1.048,00	933,00	902,40	885,10	-1.639,20	-0,16	-195,00	-0,18	0,12
745,50	692,10	669,00	678,80	-210,50	-0,03	-65,90	-0,09	0,31
432,60	396,50	362,40	324,90	-401,70	-0,14	-70,90	-0,18	0,18
245,30	206,30	177,50	162,10	-356,70	-0,23	-73,50	-0,31	0,21
187,40	190,20	184,90	162,80	-45,10	-0,04	2,60	0,02	-0,06
147,70	151,90	153,40	131,40	-49,50	-0,06	-7,10	-0,05	0,14
81,80	73,80	76,80	65,30	-77,80	-0,17	-10,70	-0,14	0,14
65,90	78,10	76,60	66,10	28,40	0,08	3,60	0,06	0,13
285,00	244,60	209,00	193,50	-352,30	-0,18	-63,80	-0,25	0,18
163,50	132,50	100,70	96,80	-278,80	-0,25	-62,80	-0,39	0,23
121,50	112,10	108,30	96,70	-73,40	-0,09	-1,00	-0,01	0,01

En la Comunitat Valenciana han perdido su empleo 331.700 personas, lo que supone un 14,9% de las personas ocupadas en 2007. Además, el empleo femenino se ha destruido de una forma más pronunciada que en el conjunto del Estado: las mujeres de la Comunitat Valenciana que han perdido su empleo (7%) más que duplican, en proporción, a las del conjunto del Estado (-3,1%), arrastradas por las de nacionalidad española. Las españolas que han perdido su empleo en la Comunitat Valenciana (-8,8%) más que triplican, siempre en proporción, a las españolas en el conjunto del Estado (2,9%). Sin embargo, el desempleo apenas ha afectado a las mujeres extracomunitarias en la Comunitat Valenciana (-1%). A la vez que las procedentes de la Unión Europea han aumentado incluso su ocupación. Las personas que más perjudicadas se han visto por el desempleo han sido, de menor a mayor impacto: los hombres procedentes de la Unión Europea (-14,1%); los hombres españoles (-18,1%); y los hombres extracomunitarios (-39,3%).

Por otra parte, puesto que la población de la Comunitat Valenciana se corresponde en 2011 con un 10,9% de la población total del territorio español, una distribución equitativa del desempleo, tendría que mantener ese mismo porcentaje. En cambio, las personas que han perdido el empleo en la Comunitat Valenciana, son el 14,7% del total nacional, siendo los hombres un 13,4% y las mujeres un 24,8%. Las mujeres españolas que han perdido el empleo en la Comunitat Valenciana suponen un 31,3% del total nacional: una de cada tres mujeres españolas que han perdido el empleo en España, lo han hecho en la Comunitat Valenciana.

Gráfico 18. Tasa de paro del conjunto de la población (española y extranjera) en España y en la Comunitat Valenciana, 2005-2012.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA. INE. Datos disponibles el 7-11-2012.

Tabla 8. Evolución de las tasas de paro en España y en la Comunitat Valenciana, 2005-2012

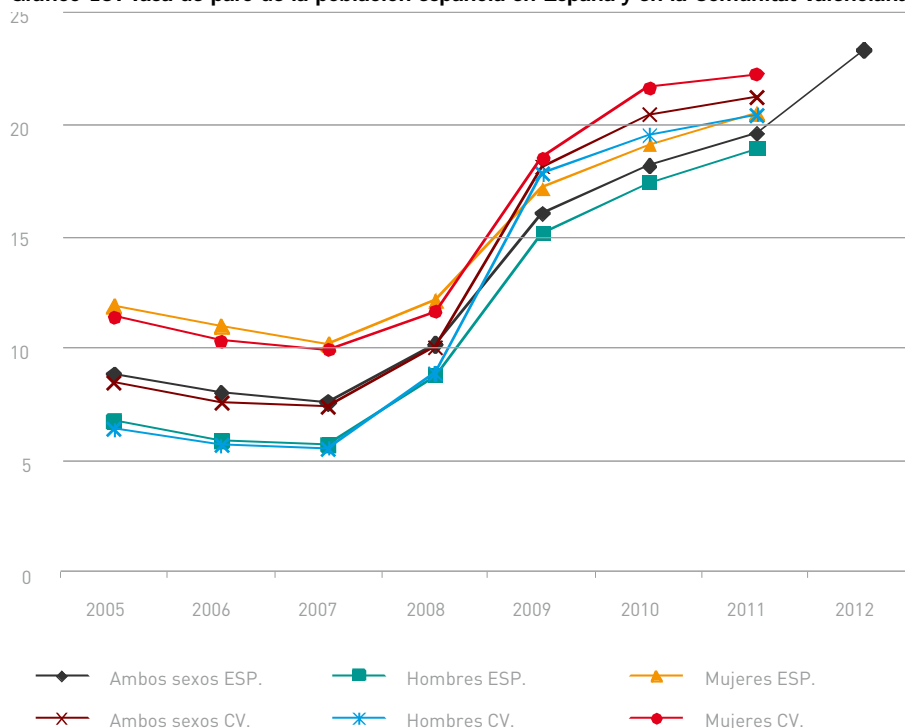
	Total Nacional					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total						
Ambos sexos	9,16	8,51	8,26	11,34	18,01	20,06
Hombres	7,04	6,31	6,37	10,06	17,72	19,73
Mujeres	12,16	11,55	10,85	13,04	18,39	20,48
Española						
Ambos sexos	8,87	8,03	7,61	10,20	16,04	18,16
Hombres	6,75	5,89	5,72	8,77	15,17	17,40
Mujeres	11,91	11,02	10,23	12,13	17,16	19,12
Extranjera						
Ambos sexos	11,43	11,78	12,18	17,51	28,4	30,19
Hombres	9,45	9,29	10,42	17,29	31,37	32,59
Mujeres	13,96	14,91	14,37	17,79	24,73	27,39
Unión Europea						
Ambos sexos	8,37	9,48	11,12	15,99	24,26	26,69
Hombres	6,01	7,76	9,41	13,78	25,5	26,94
Mujeres	11,23	11,96	13,33	18,8	22,76	26,40
Extracomunitaria						
Ambos sexos	11,87	12,09	12,61	18,13	30,14	31,72
Hombres	9,94	9,51	10,85	18,74	33,81	35,08
Mujeres	14,37	15,27	14,79	17,37	25,57	27,82

Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles el 7-11-2012 en la EPA. INE.

Comunitat Valenciana									
2011	2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
21,64	25,02	8,81	8,37	8,76	12,13	21,24	23,30	24,49	28,10
21,21	24,68	6,76	6,38	6,87	11,04	21,42	23,37	24,23	27,86
22,16	25,41	11,76	11,18	11,37	13,59	21,00	23,20	24,80	28,40
19,60	23,32	8,46	7,62	7,40	10,06	18,12	20,47	21,23	
18,89		6,42	5,69	5,55	8,89	17,81	19,55	20,42	
20,49		11,43	10,37	9,95	11,66	18,52	21,67	22,26	
32,84	34,84	10,67	12,06	14,56	19,76	31,87	33,55	37,02	
34,64		8,64	9,84	12,49	19,21	34,42	38,27	39,96	
30,85		13,44	15,1	17,43	20,47	28,88	28,28	33,79	
28,92		5,02	9,55	15,03	17,76	28,58	29,04	34,34	
28,43		3,18	6,85	15,47	16,43	32,21	31,15	34,85	
29,42		7,89	13,93	14,49	19,35	24,78	26,80	33,82	
34,56		11,59	12,46	14,31	20,76	33,77	36,51	38,72	
37,21		9,59	10,36	11,00	20,53	35,59	42,79	42,97	
31,52		14,27	15,27	19,21	21,06	31,48	29,30	33,78	

Respecto a las tasas de paro en España y en la Comunitat Valenciana (tabla 8, gráfico 18), se puede observar que en 2005 y 2006, la tasa de paro en esta comunidad autónoma es ligeramente inferior a la nacional. Sin embargo, en 2007, ya se sitúa por encima de la nacional y, desde entonces, la tasa de paro aumenta cada vez más en la Comunitat Valenciana que en el conjunto del Estado, haciéndose la distancia entre ambas cada vez mayor. Ello da la medida de la fragilidad e inestabilidad del empleo en la Comunitat Valenciana y de la mayor inseguridad y vulnerabilidad de las personas y familias de esta comunidad autónoma respecto a las del conjunto del Estado. La evolución es exactamente la misma si se consideran las tasas de paro de hombres y mujeres: si bien la tasa de paro de las mujeres es muy superior a la de los hombres hasta 2008; se sitúa por debajo de la de los hombres entre 2009 y 2010; y vuelve a ser ligeramente superior a partir de 2011.

Gráfico 19. Tasa de paro de la población española en España y en la Comunitat Valenciana, 2005-2012.



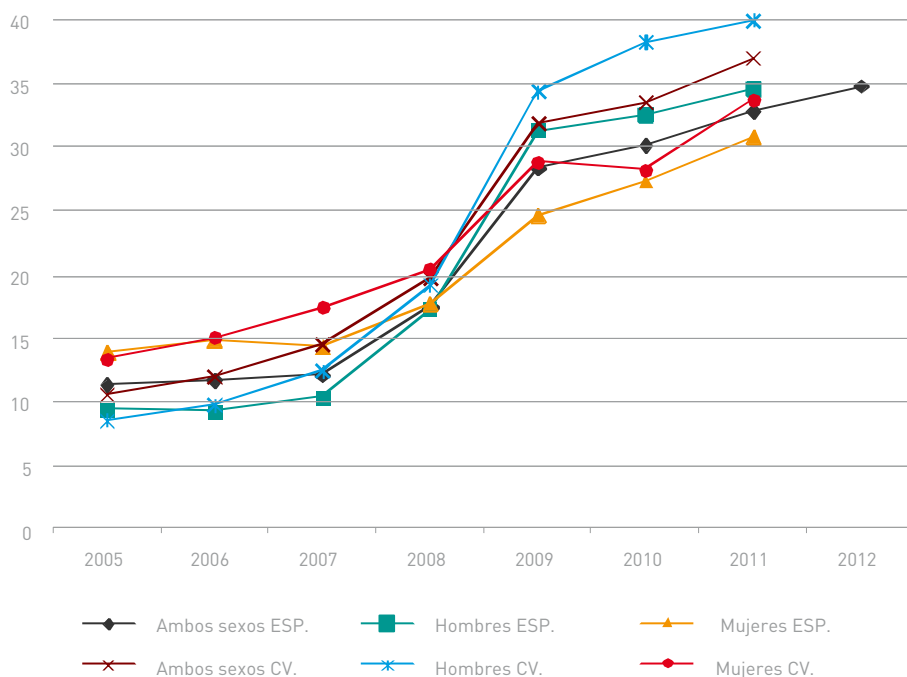
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA. INE. Datos disponibles el 7-11-2012.

La tasa de paro de las personas de nacionalidad española (gráfico 19) sigue una evolución similar, con el mayor crecimiento del desempleo, ya señalado, entre las mujeres de la Comunitat Valenciana. Aunque todavía no se dispone de datos desglosados de hombres y mujeres en 2012, el acusado aumento del desempleo en 2012 entre la población española total en el conjunto del Estado, permite aventurar que sucede algo similar en la Comunitat Valenciana.

En la tasa correspondiente a las personas extranjeras (gráfico 20), aunque las variaciones hasta 2008 son similares a las vistas hasta ahora, a partir de ese momento pueden observarse diferencias entre hombres y mujeres extranjeras en el conjunto del Estado y en la Comunitat Valenciana: aumento muy abrupto del desempleo en 2009; aumento, a un ritmo menor, del desempleo para los hombres y mujeres extranjeras en 2010, en el conjunto del Estado, pero muy significativamente mayor en la Comunitat Valenciana; nuevo aumento y a mayor ritmo del desempleo de hombres y mujeres extranjeras en el conjunto del Estado; disminución del ritmo en que aumenta la tasa de paro de los hombres extranjeros en la Comunitat Valenciana, aunque con proporciones significativamente superiores al del conjunto del Estado; disminución (por primera vez) de la tasa de desempleo de las mujeres extranjeras en la Comunitat Valenciana, hasta casi la media de las mujeres extranjeras en el conjunto del Estado; y nueva subida de la tasa de desempleo de las mujeres extranjeras de la Comunitat Valenciana en 2011 (más acusada que la que se observa entre los hombres).

Como en los grupos anteriores, el dato general de 2012 para el conjunto del Estado no permite ser optimista para los desagregados de hombres y mujeres en el Estado ni en la Comunitat Valenciana.

Gráfico 20. Tasa de paro de la población extranjera en España y en la Comunitat Valenciana, 2005-2012.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA. INE. Datos disponibles el 7-11-2012.

Este comportamiento diferente exige la distinción, una vez más, entre personas extranjeras comunitarias y extracomunitarias (gráficos 21 y 22). En 2005, la tasa de desempleo de los hombres y las mujeres extracomunitarias duplica la de los procedentes de la Unión Europea, tanto en la Comunitat Valenciana como en el conjunto del Estado. Las personas comunitarias en el conjunto del Estado ven aumentar ligeramente su tasa de desempleo entre 2005 y 2007, mientras que la tasa de desempleo de las extracomunitarias, en el Estado español, prácticamente mantienen, en ese período, una tasa de desempleo sin cambios.

Gráfico 21. Tasa de paro de la población de la UE en España y en la Comunitat Valenciana, 2005-2011.

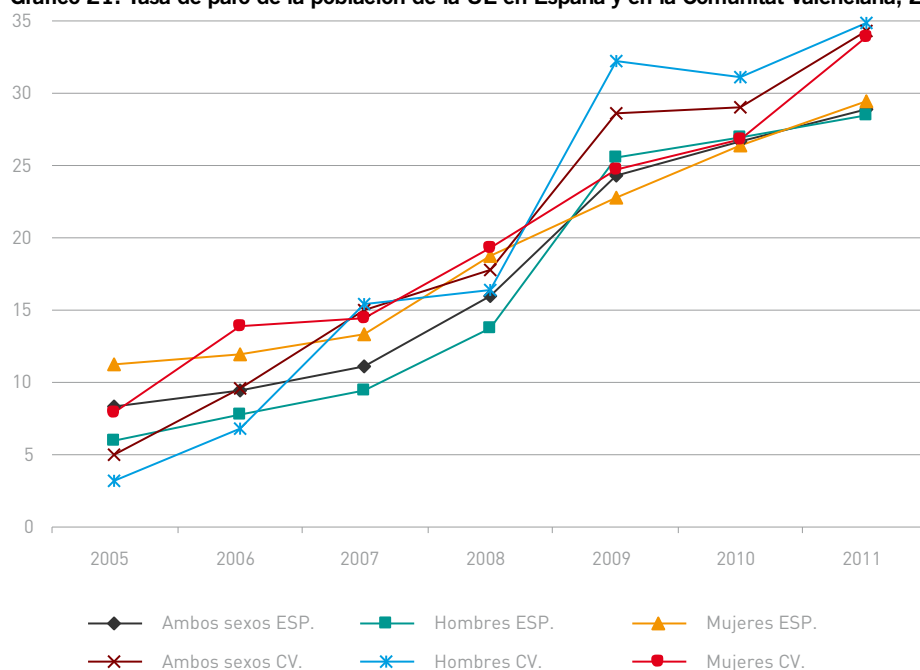
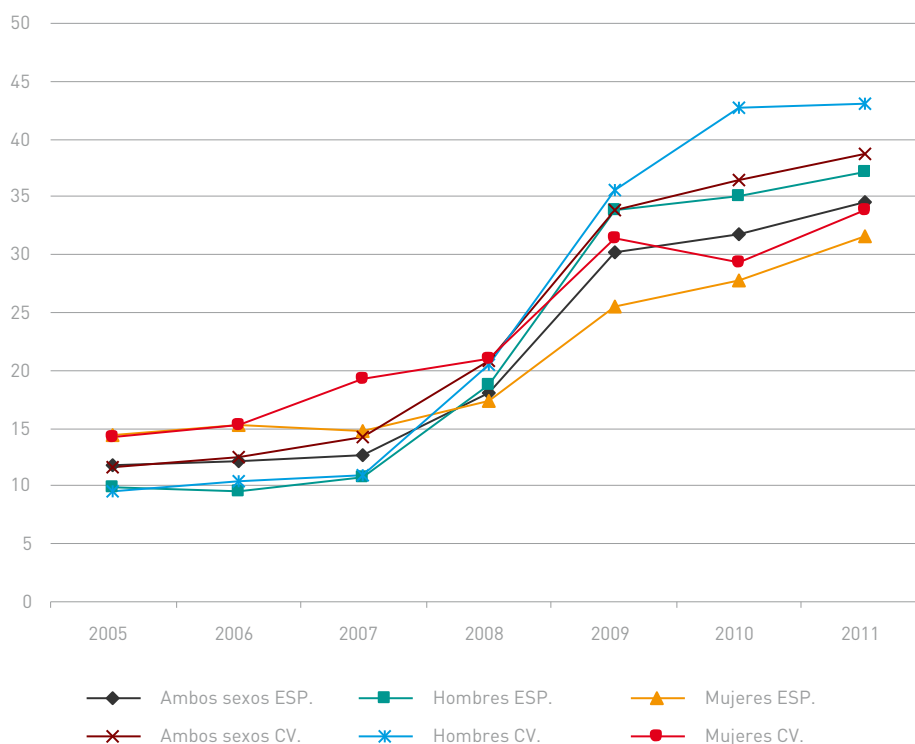


Gráfico 22. Tasa de paro de la población de la UE en España y en la Comunitat Valenciana, 2005-2011.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA. INE. Datos disponibles el 7-11-2012.

En cambio, en la Comunitat Valenciana, en esos mismos años, la tasa de desempleo de los hombres procedentes de la Unión Europea crece muy significativamente (del 3,18% al 15,47%), manteniéndose casi al mismo nivel en 2008. En 2009, esta tasa más que se duplica, alcanzando un 32,21%, desciende ligeramente en 2010 y vuelve a aumentar visiblemente en 2011, hasta el 34,85%. En las mujeres de la Unión Europea de la Comunitat Valenciana, el primer impacto se percibe ya en 2006, con un período de estabilidad en 2007. Aunque esta tasa de desempleo crece menos que la de los hombres hasta 2010, en 2011 se pone prácticamente al mismo nivel (33,82%). En la Comunitat Valenciana, las tasas de paro de hombres y mujeres de la Unión Europea superan en cinco puntos las equivalentes del conjunto del Estado, con una abrupta separación a partir de 2010, especialmente, en el caso de las mujeres.

En el caso de las personas extracomunitarias, la evolución entre la Comunitat Valenciana y el conjunto del Estado es mucho más homogénea hasta 2008, con la excepción del aumento del desempleo para las mujeres de la Comunitat Valenciana en el año 2007. Pero las seis tasas de referencia se agrupan en 2008, para las personas extracomunitarias, entre el 17,37% de las mujeres en el conjunto del Estado, y el 21,06% de las mujeres en la Comunitat Valenciana. En 2009, todas las tasas correspondientes a las personas extracomunitarias se disparan y las diferencias entre ellas se hacen mucho mayores, situándose entre el 25,57% de las mujeres en el conjunto del Estado, hasta el 35,59% de los hombres en la Comunitat Valenciana. Las diferencias siguen aumentando hasta 2011, momento en que se sitúan entre el 31,52% de las mujeres en el Conjunto del Estado y el 42,97% de los hombres en la Comunitat Valenciana.

Por consiguiente, puede observarse una evolución más negativa para las personas extracomunitarias que para las procedentes de la Unión Europea; peor para los hombres que para las mujeres; y peor en la Comunitat Valenciana que en el conjunto del Estado.

Pero como se ha señalado ya en este informe, la pérdida del empleo se traduce en un empobrecimiento de las personas y de la sociedad y hace que esta se adentre en un círculo vicioso de menor consumo,

menor demanda, menor distribución y venta de bienes y servicios, menor producción y, por tanto, menor nivel de empleo.

De hecho, la participación de la Comunitat Valenciana en el PIB de España ha estado siempre por debajo de una hipotética distribución que se correspondiera con el peso relativo de la población de la Comunitat Valenciana en el conjunto del territorio. Pues bien, la participación de esta comunidad autónoma en el PIB español de 2010 cae por debajo del que tenía en 1998, de forma que se retroceden 12 años en dicha participación. En términos absolutos, el PIB de la Comunitat Valenciana cae 6.397,10 millones de euros, desde 2008 hasta 2010. En el conjunto del Estado, el PIB cae un 3,3% entre 2008 y 2010. En la Comunitat Valenciana cae un 5,95%, casi el doble. La renta anual por persona cae, en la Comunitat Valenciana, entre estos dos años, en 1.456,11 euros: un 6,71%, frente a una disminución del 4,35% en el conjunto del Estado. El gasto por hogar cae un 12,51%, entre 2007 y 2010, en el conjunto del Estado y tomando como base 100 el gasto de 1998. En la Comunitat Valenciana cae un 23,65%, de nuevo, casi el doble que en España. Y el gasto por persona cae un 9,35%, entre 2007 y 2010, en el conjunto del Estado y tomando como base 100 el gasto de 1998. En la Comunitat Valenciana cae un 23,03%, bastante más del doble de la caída en toda España⁵.

Esto se traduce, directamente, en el aumento de las tasas de riesgo de pobreza, que pasan, en el conjunto del Estado, del 19,7% de la población total, en 2007, al 21,1% en 2012. Además, aumenta el riesgo de pobreza entre los menores (del 23,6% en 2007, al 25,9% en 2012); entre las personas de 16 a 64 años de edad (del 16,8% al 21%); entre las niñas de menos de 16 años (del 23,5% al 26,5%); y entre los hombres de 16 a 64 años de edad (del 15,9% al 21,2%)⁶.

Las personas y hogares del conjunto de España que no tienen capacidad para hacer frente a gastos imprevistos han pasado del 29% y el 30,5%, respectivamente en 2007, al 40,1% y al 40% en 2012. En la Comunitat Valenciana, estas personas y hogares han pasado del 26,3% y el 27,7% en 2007, al 44,1% y al 43,6% en 2012. Igualmente, las personas y hogares que han tenido retrasos en los pagos pendientes de la vivienda principal han pasado, respectivamente en 2007, del 5,8% y el 5,2%, al 8,6% y el 7,4% en 2012. En la Comunitat Valenciana, estas personas y hogares han pasado del 5,4% y el 5,2% en 2007, al 10,2% y el 9,1% en 2012. Y las personas y hogares que acumulan tres de siete carencias materiales han pasado del 11,3% y el 11,4%, respectivamente en 2007, al 16,4% y al 15,5% en 2012. En la Comunitat Valenciana, estas personas y hogares han pasado del 10,3% al 11,1% en 2007, al 17,8% y al 16,5% en 2012. Con lo que la situación, en la Comunitat Valenciana, es peor que en el conjunto del Estado, como resulta esperable desde los peores datos de empleo que ya hemos visto arriba.

2.2. Conclusiones

El descenso de las personas afiliadas a la Seguridad Social es un indicador directo de la destrucción de empleo y de personas que han dejado de ocupar un puesto de trabajo en la economía regularizada. Este descenso ha sido de un 10,9% de la población activa total en el conjunto del Estado; de un 10,6% entre la población española; entre los extranjeros de la Unión Europea, de un 5,8%; y entre las personas extracomunitarias, de un 17,3%. En la Comunitat Valenciana, el descenso de afiliaciones en la población total es del 17,1%; la de los españoles, un 16,6%; y la de los extranjeros, un 21,0%.

La tasa de actividad de la población española alcanza, en 2011, un modesto 57,5% de la población en edad de trabajar. La tasa de actividad de la población extranjera es superior al 76%. La de la población procedente de la Unión Europea, del 69,5%. Como ejemplo, y no como generalización de toda la población extracomunitaria, la tasa de actividad de las personas procedentes de América Latina es superior al 84%. Se ha de tener cuidado con el peso relativo de cada uno de estos grupos a la hora de establecer conclusiones.

“Actividad” no es, en absoluto, equivalente a “ocupación”, a tener un empleo efectivo y, con él, unos ingresos personales o familiares. La destrucción del empleo ha afectado más a los hombres que a las

⁵ Datos de renta, distribución y consumo por CCAA y provincias (Indicadores sociales 2011), disponibles en el INE, el 12-11-2012 en la página Web:

<http://www.ine.es/daco/daco42/sociales11/sociales.htm>

⁶ Datos de riesgo de pobreza y carencia material del INE, disponibles el 12-11-2012, en la página Web:

http://www.ine.es/inebmenu/mnu_analisoc.htm

mujeres. No puede olvidarse la mayor precarización del trabajo femenino, que ha amortiguado los efectos de la crisis, pues ya antes de ella tenían unas malas condiciones laborales. Esto parece indicar que el empleo que más se ha destruido es el empleo estable. De menor a mayor impacto, la destrucción de empleo se ha cebado con los hombres españoles (-15,7%); con los hombres procedentes de la Unión Europea (-16,6%); con los hombres extranjeros (-22,6%); y con los hombres extracomunitarios (-25,2%).

En la Comunitat Valenciana han perdido su empleo 331.700 personas, lo que supone un 14,9% de las personas ocupadas en 2007. Además, el empleo femenino se ha destruido de una forma más pronunciada que en el conjunto del Estado: las mujeres de la Comunitat Valenciana que han perdido su empleo (7%) más que duplican, en proporción, a las del conjunto del Estado (-3,1%), arrastradas por las de nacionalidad española. Las españolas que han perdido su empleo en la Comunitat Valenciana (-8,8%) más que triplican -siempre en proporción- a las españolas en el conjunto del Estado (2,9%). Las mujeres españolas que han perdido el empleo en la Comunitat Valenciana suponen un 31,3% del total nacional: una de cada tres mujeres españolas que han perdido el empleo en España, lo han hecho en la Comunitat Valenciana.

Respecto de las tasas de paro, puede observarse una evolución más negativa para las personas extracomunitarias que para las procedentes de la Unión Europea; peor para los hombres que para las mujeres; y peor en la Comunitat Valenciana que en el conjunto del Estado.

Finalmente, la caída del PIB en la Comunitat Valenciana, entre 2008 y 2010, casi duplica, porcentualmente, a la del conjunto del Estado. La renta anual por persona cae un 6,7% en la Comunitat Valenciana, frente a un 4,3% en España. El gasto (el consumo) por hogar cae en la Comunitat Valenciana casi el doble que en el conjunto del Estado. El gasto por persona cae bastante más del doble en la Comunitat Valenciana que en el conjunto del Estado en el mismo período.

De esta forma, comienza el proceso ya descrito de empobrecimiento (aumento de las tasas de pobreza y carencia material), que retroalimenta la crisis, la disminución de ingresos privados y públicos, la caída del consumo privado y público y, con ello, la caída de la producción y, de nuevo, el empleo. Siendo este proceso más visible en la Comunitat Valenciana que en el conjunto del Estado y, por tanto, peor la situación y más urgentes las respuestas que garantizan la protección social, el empleo y los ingresos.

3 Educación

Como en años anteriores, en el presente capítulo se hará un breve recorrido por lo que las estadísticas muestran sobre el alumnado nacional y extranjero en España y la Comunitat Valenciana. A ello le seguirá un segundo análisis del modo en que las últimas medidas llevadas a cabo en educación pueden afectar a corto y largo plazo al conjunto de la sociedad, especialmente en lo relativo a la integración y cohesión social.

3.1. Números que son personas

En el curso 2011/2012 el alumnado total matriculado en España roza los 8 millones: 7.914.154. Respecto del curso anterior supone un incremento global del 1,7%. Sin embargo, el incremento mayor por niveles educativos se produjo en Educación Primaria (2.795.941) e Infantil (1.913.049). Porcentualmente los mayores incrementos se registraron en Ciclos Formativos de grado superior (5,7%) y grado medio (4,3%), y el menor incremento en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) (0,3%) (Tabla 1).

El alumnado extranjero en toda España, en cambio, aumenta respecto del curso anterior solo en un 0.04% en el curso 2011/2012. Exactamente, el aumento es de 305 alumnos, siendo el número total de matrículas de alumnos extranjeros de 781.141. Por niveles educativos los mayores incrementos se registran, en este orden, en Educación Infantil, Bachillerato y Ciclos Formativos de grado medio. Mientras que para el total del alumnado el incremento de matriculados es positivo en todos los niveles, el alumnado extranjero presenta cifras negativas respecto al año anterior. Estas tendencias negativas pueden observarse en Educación Primaria (-13.314), en la ESO (-4.658) y Ciclos Formativos de grado superior (-64) (tabla 9).

Tabla 9. Alumnado general y extranjero matriculado por nivel de enseñanza y variación respecto al curso anterior. Régimen general

Enseñanzas	Alumnado total			
	2011-12	2010-11	Variación	
			absoluta	porcentual
TOTAL	7.914.154	7.782.182	131.972	1,7%
E. Infantil	1.913.049	1.872.829	40.220	2,1%
E. Primaria	2.795.941	2.754.986	40.955	1,5%
Educación Especial	31.987	31.043	944	3,0%
ESO	1.791.968	1.786.754	5.214	0,3%
Bachillerato	685.100	672.213	12.887	1,9%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio	311.264	297.877	13.387	4,3%
Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior	301.906	284.699	17.207	5,7%
PCPI	82.939	81.781	1.158	1,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, curso 2010/2011 datos definitivos.

Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

La evolución del alumnado extranjero en la última década en España, concretamente desde el curso 2002/2003 hasta 2011/2012, revela tendencias significativas (gráfico 23). Al contemplar el conjunto del alumnado extranjero en todos los niveles, se observa con claridad el incremento progresivo y mantenido desde el curso 2002/2003 hasta el 2007/2008, momento a partir del cual dicho crecimiento se ralentiza hasta el curso 2009/2010. En los dos últimos cursos (2010/2011 y 2011/2012) el crecimiento se estanca, tornándose el patrón de crecimiento en una tendencia a la estabilidad en número de alumnado.

Por niveles educativos, la evolución muestra interesantes variaciones. En Educación Infantil el crecimiento positivo se mantiene a lo largo de la década analizada; sin embargo, la evolución no es lineal. Si bien los momentos de mayor crecimiento se presentan en la primera etapa 2002/2003-2003/2004, el transcurso entre 2009/2010 y 2010/2011 es el que presenta un crecimiento menor. No obstante, la evolución a partir de entonces ha vuelto a presentar un incremento significativo.

Educación Especial presenta un patrón similar al de Educación Infantil. El incremento de alumnado es progresivo, si bien se observa un pequeño estancamiento en la etapa 2009-2011 y el ritmo de recuperación para el curso 2011/2012 no es tan alto como el caso anterior.

En Educación Primaria, sin embargo, la evolución está fuertemente marcada por el inicio de la crisis. Hasta el curso 2007/2008 el incremento es progresivo y casi lineal; incluso durante el curso 2008/2009 el aumento sigue siendo significativo. Sin embargo, a partir de este momento el número de alumnos extranjeros decrece, también, de manera progresiva, aunque con ritmo diferente según el curso.

En ESO se da un patrón similar al de E. Primaria. Si bien la evolución positiva es progresiva hasta el curso 2007/2008, el ritmo de crecimiento positivo se ralentiza hasta el curso 2009/2012, momento en el cual se estanca y comienza su declive⁷.

En Bachillerato se mantiene la evolución positiva de manera lineal hasta el curso 2007/2008. En 2008/2009 el ritmo se incrementa de modo muy significativo. Se estanca durante el curso siguiente. Y vuelve a incrementarse a partir del 2011/2012.

La Formación Profesional también presenta un patrón de crecimiento positivo, a excepción del curso 2008/2009 en el que, en contraste con lo que sucede en Bachillerato, se registra un descenso significativo. Dicho descenso es seguido de un incremento muy notable que se mantiene durante el último curso, aunque a un ritmo menor.

⁷ Aunque la interpretación de estas tendencias requiere de un análisis más profundo, puede que parte del decrecimiento observado en Educación Primaria y ESO estén relacionadas con el retorno de menores a los países de origen como efecto de la crisis y como medida alternativa para hacer soportable a las familias el nivel de gasto en España. Puede que también se deba, en parte, a los procesos de naturalización de una parte del alumnado perteneciente a estas franjas de edad.

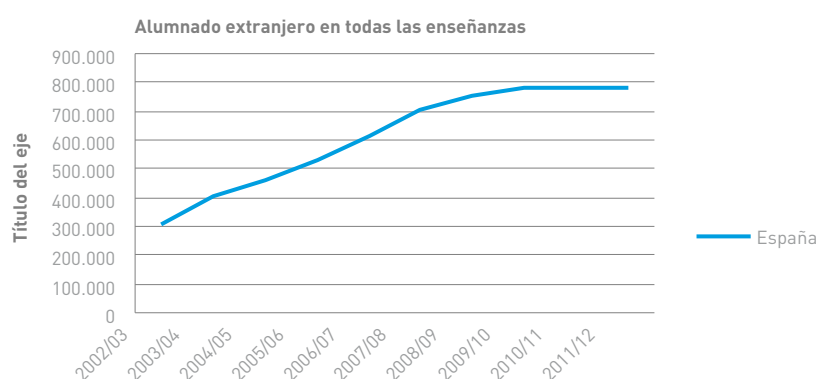
Alumnado extranjero

Enseñanzas	2011-12	2010-11	Variación	
			absoluta	porcentual
TOTAL	781.446	781.141	305	0,0%
E. Infantil	147.228	133.841	13.387	10,0%
E. Primaria	272.316	285.630	-13.314	-4,7%
E. Especial	3.788	3.649	139	3,8%
ESO	215.394	220.052	-4.658	-2,1%
Bachillerato	46.478	43.918	2.560	5,8%
Ciclos Formativos de F.P. de Grado Medio	29.872	27.197	2.675	9,8%
Ciclos Formativos de F.P. de Grado Superior	18.210	18.274	-64	-0,4%
PCPI	17.284	16.727	557	3,3%

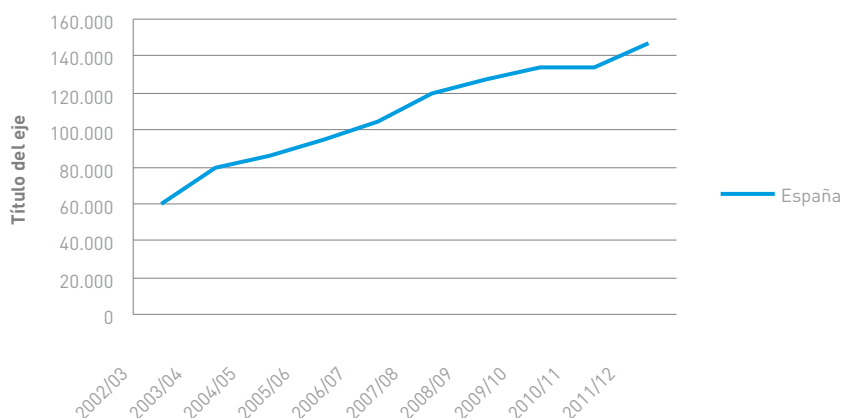
Los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI, antes Programas de Garantía Social), muestran un patrón de evolución positiva que se mantiene, si bien a partir del curso 2008/2009 se produce un incremento muy significativo. Desde ese curso en adelante el número de alumnado matriculado en ese nivel se mantiene, y en 2011/2012 vuelve a incrementarse.

Probablemente los patrones de evolución de Bachillerato, Formación Profesional y PCPI son interdependientes y podrían tener, a su vez, una relación con la crisis económica y con el modo de implantar las políticas y prácticas educativas. De ese modo, la subida de alumnado en Bachillerato y, muy especialmente de PCPI, tenga correlación con el decrecimiento en FP durante el curso 2008/2009. Será necesario profundizar en las causas a las que puede deberse este cambio de tendencias, y el modo en que ello afecta a los itinerarios del alumnado extranjero, especialmente a los matriculados en PCPI, por su incremento tan llamativo.

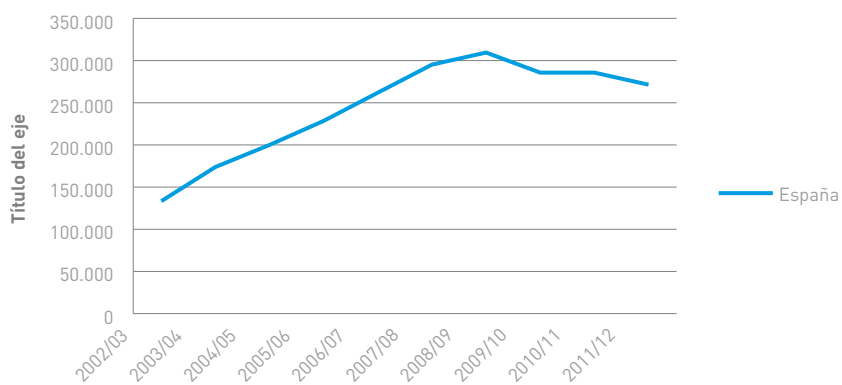
Gráfico 23. Evolución del alumnado extranjero en los distintos niveles de enseñanza a nivel nacional. Cursos 2002/2003 a 2011/2012.



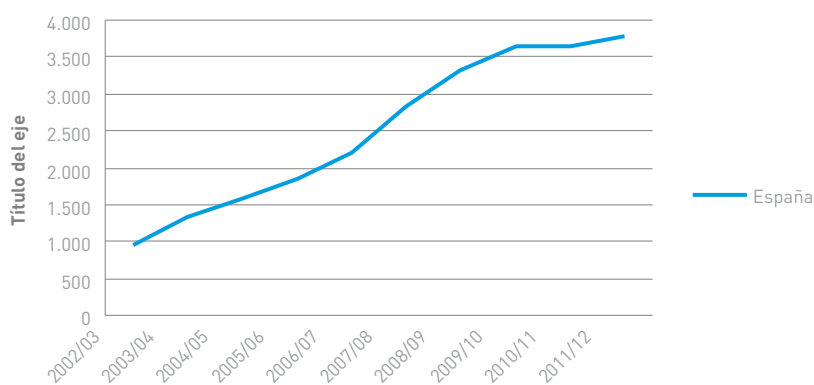
Alumnado extranjero en educación infantil



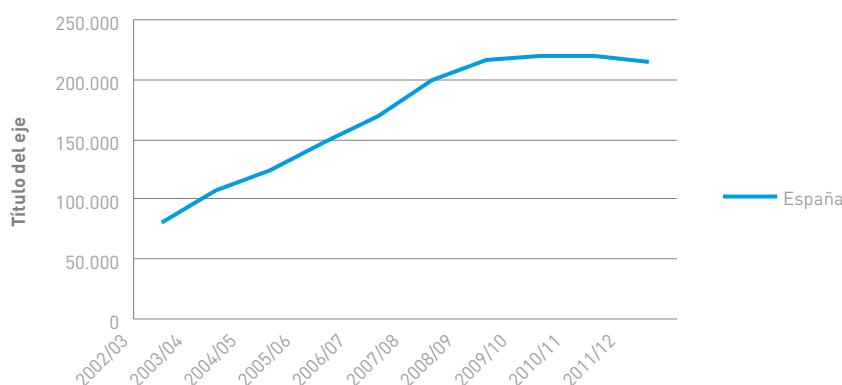
Alumnado extranjero en educación primaria

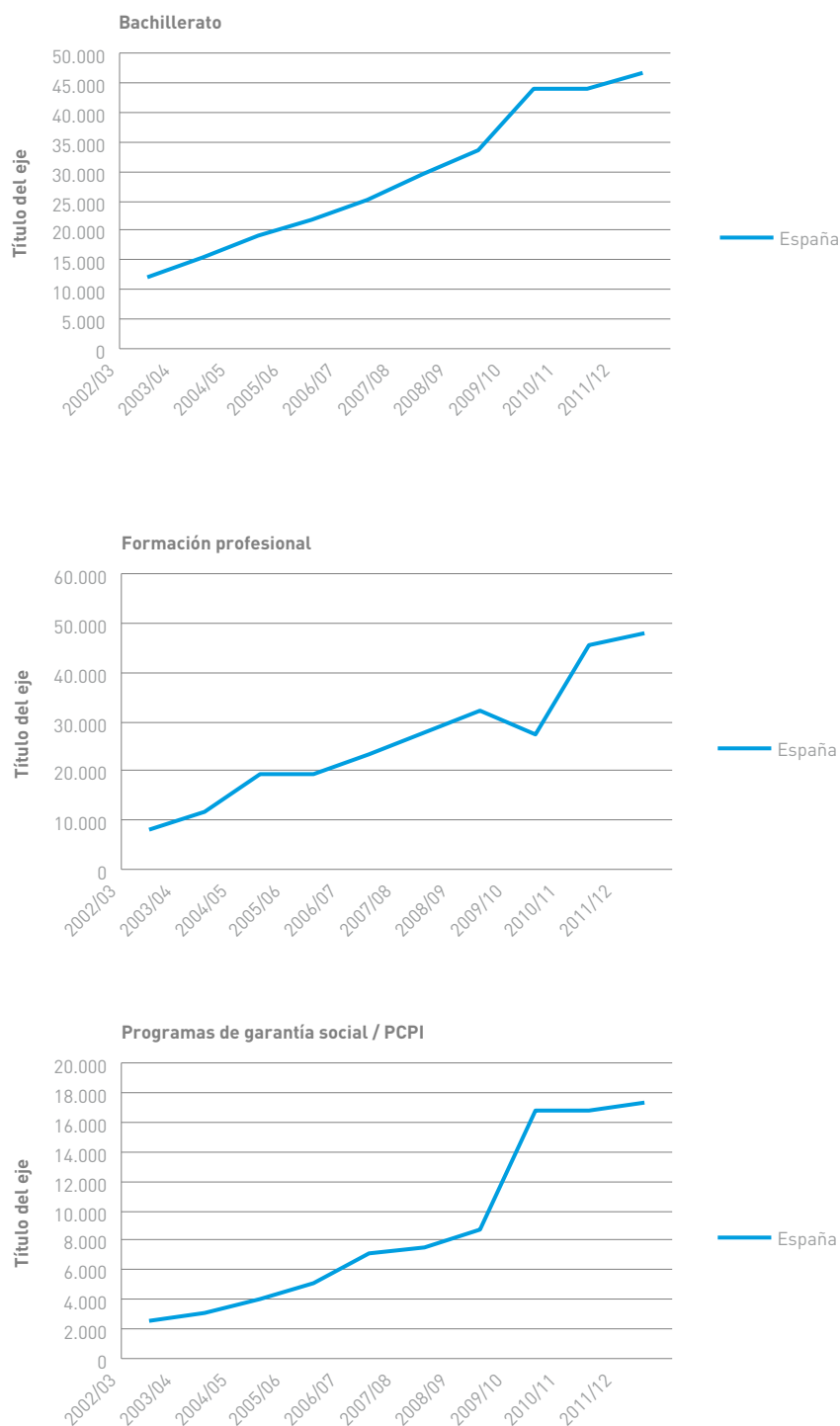


Alumnado extranjero en educación especial



Educación secundaria obligatoria





Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, cursos 2002/2011 datos definitivos. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

Al detener la mirada en la Comunitat Valenciana y provincias, en términos generales puede verse cómo en la mayoría de los casos se siguen las tendencias descritas a nivel nacional (gráfico 24).

No obstante, pueden destacarse algunos matices, en especial el decrecimiento de alumnado general observado a partir del curso 2008/2009. Esta cifra se estanca, manteniéndose hasta el último curso analizado (2011/2012). Asimismo, se observa un descenso en Educación Infantil para el mismo curso académico (2008/2009), si bien la tendencia general en este caso es creciente antes y después de dicho curso. Educación Especial sigue la evolución observada a nivel nacional, aunque los datos solo

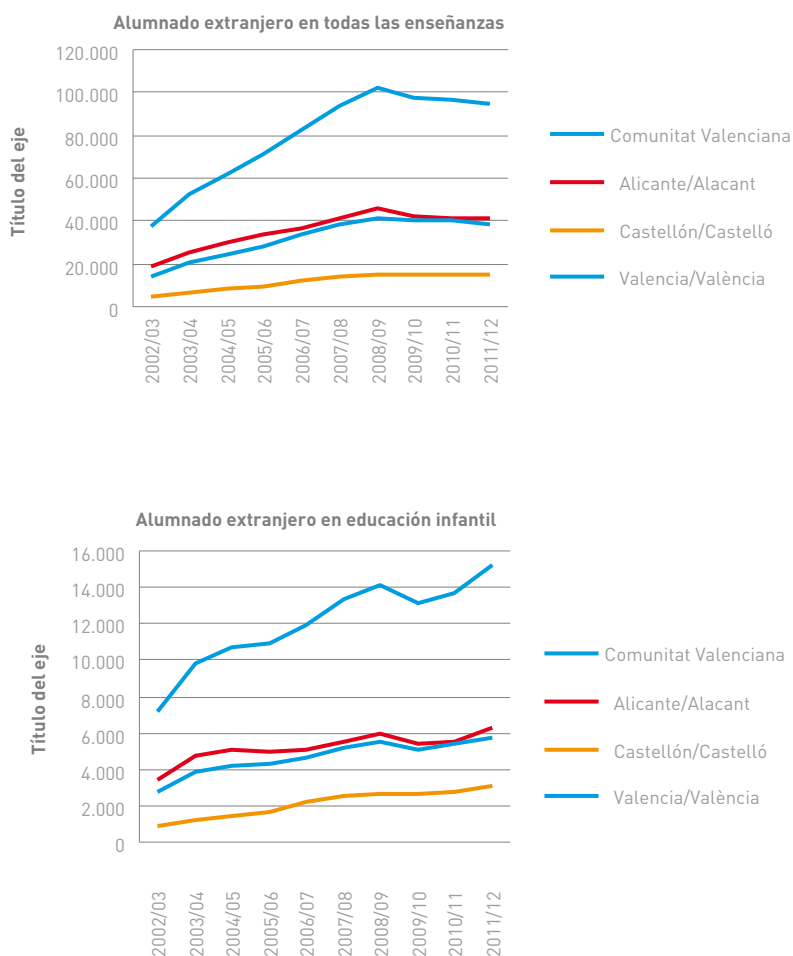
están disponibles a partir del curso 2006/2007 y se percibe un pequeño descenso en el curso 2010/2011.

Educación Primaria y Secundaria siguen el mismo patrón a nivel nacional; no obstante, el descenso de alumnado en Educación Primaria observado a partir de 2008/2009 es aún más acentuado y progresivo en la Comunitat Valenciana, especialmente en la provincia de Alicante. Este mismo comportamiento tiene lugar en ESO, donde el decrecimiento es mucho más acentuado que a nivel nacional. Alicante es, de nuevo, la provincia en la que se observa con mayor significatividad.

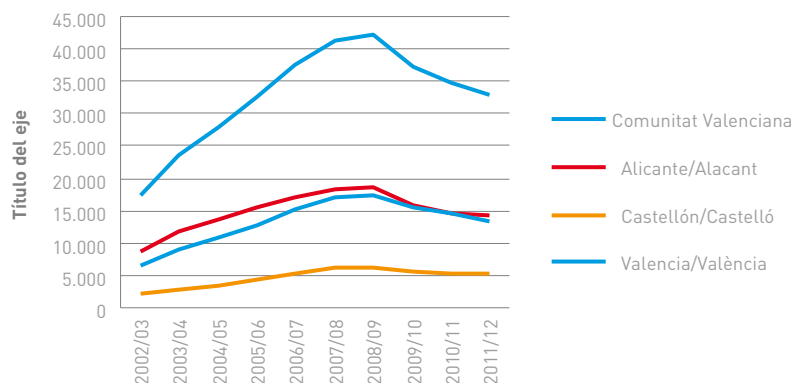
Bachillerato y Formación Profesional presentan, asimismo, un crecimiento continuo, si bien el ritmo aumenta y disminuye según los diferentes cursos académicos. No existe, sin embargo, un momento de estancamiento en la Comunitat en número de matriculados en ninguno de los dos niveles, aunque el último curso presenta el menor ritmo de crecimiento de todos los registrados desde 2002/2003.

Lo mismo puede decirse de la evolución en PCPI en la Comunitat Valenciana, donde el crecimiento registrado es creciente y continuo. De igual modo que a nivel nacional, a partir del curso 2008/2009 se observa un crecimiento muy alto, que sigue creciendo de manera muy significativa hasta el último curso registrado, especialmente en la provincia de Valencia.

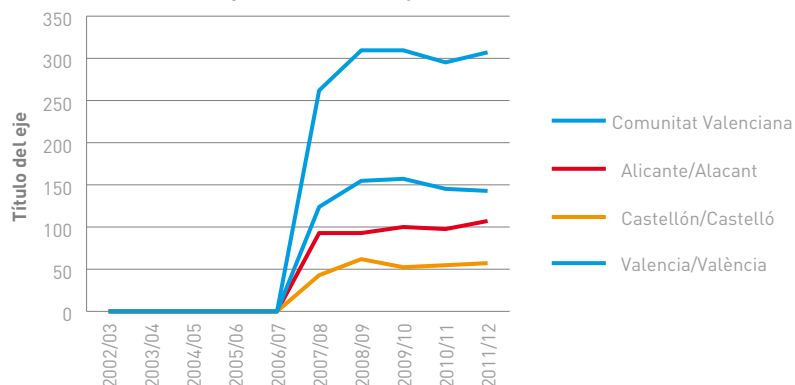
Gráfico 24. Evolución del alumnado extranjero en los distintos niveles de enseñanza en la Comunitat Valenciana y provincias. Cursos 2002/2003 a 2011/2012.



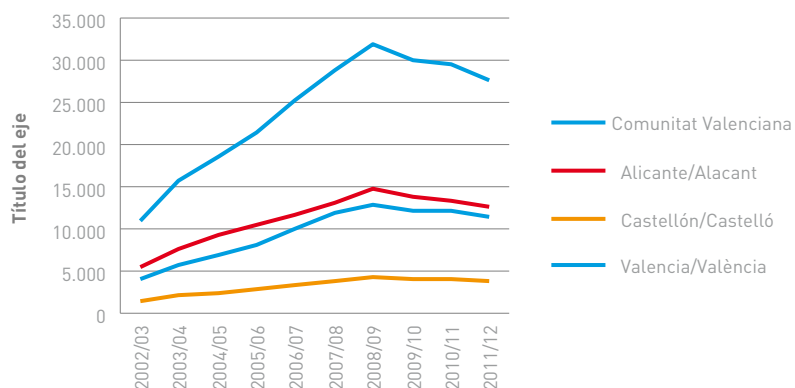
Alumnado extranjero en educación primaria

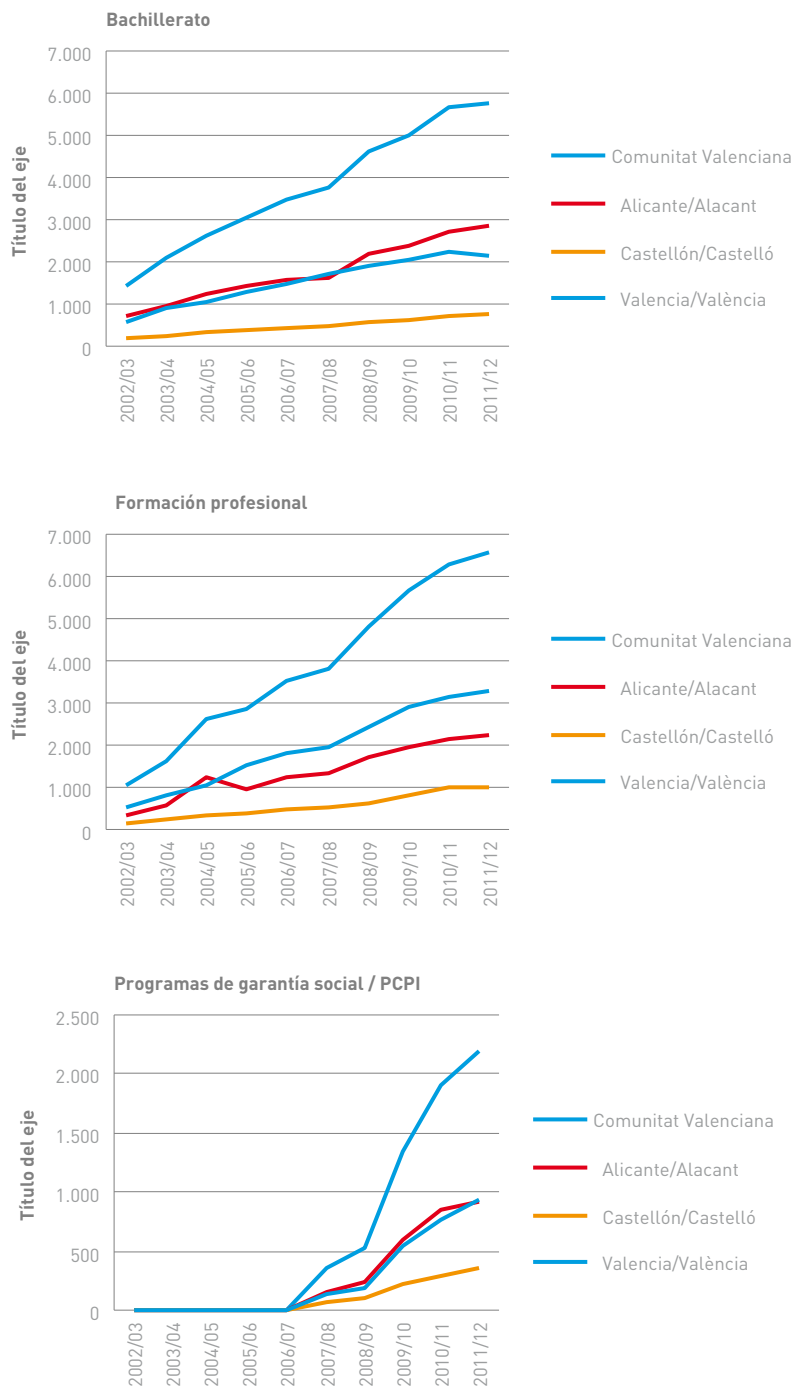


Alumnado extranjero en educación especial



Educación secundaria obligatoria





Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, cursos 2002/2011 datos definitivos. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

La distribución del alumnado extranjero en centros públicos y privados a nivel nacional muestra un incremento en los centros privados de casi medio punto porcentual respecto del curso anterior (17.87% respecto del 17.4% en el curso 2010/2011). Del mismo modo, ese medio punto porcentual decrece en la cifra registrada en los centros públicos de este curso (82.13%) respecto del anterior (82.6%). En la Comunitat Valenciana, sin embargo, no se muestra ninguna variación de conjunto, manteniéndose el porcentaje de alumnado en centros públicos por encima de la media nacional en tres puntos porcentuales (85,13%). A nivel de provincias, no obstante, sí que se perciben algunos cambios: Castellón presenta el mayor porcentaje de alumnado extranjero en centros públicos, un 94%, lo que supone un aumento de más de un punto porcentual respecto del curso anterior. Alicante también presenta un incremento de alumnado de 1,5% más (89.2% del alumnado extranjero respecto del 87,7% del curso anterior). En Valencia, sin embargo se percibe un descenso de una décima en los centros públicos respecto del curso anterior (78.5% respecto del 78.6% del curso anterior) y un aumento de ese mismo porcentaje en los centros privados. De este modo, Valencia sigue manteniéndose -con mucha diferencia de Alicante y Castellón- como la provincia con menor diferencia entre matriculaciones en centros públicos y privados del alumnado extranjero, por debajo de la media nacional en un 2.5%.

A nivel nacional las mayores diferencias entre centros públicos y privados se observan, en este orden, en Educación Primaria (84,12% versus 15,88%), Bachillerato (83,83% versus 16,17%) y Educación Infantil (81,35% versus 18,65%). La Comunitat Valenciana, sin embargo, presenta los mayores niveles de desigualdad en PCPI (94,27% versus 5,73%), Educación Especial (92,83% versus 7,17%) y FP de grado superior (87,57% versus 12,43%) (tabla 10).

Tabla 10. Alumnado extranjero en España y la Comunitat Valenciana por tipo de centro y nivel educativo

% Alumnado extranjero por tipo de enseñanza		TOTAL	E. Infantil	E. Primaria	E. Especial	ESO	Bachillerato Ciclos Formativos	FP - Grado Medio (1)	Ciclos Formativos FP - Grado Superior (1)	PCPI
Centros públicos	Alicante/Alacant	14,9	11,5	15,0	12,0	20,6	11,6	11,3	7,7	21,5
	Castellón/Castelló	17,7	17,6	18,2	18,3	20,3	12,8	13,2	9,9	27,3
	Valencia/València	11,0	7,8	11,5	10,4	15,7	8,2	9,6	7,0	19,8
	Comunitat Valenciana	13,4	10,5	13,8	11,9	18,4	10,2	10,7	7,6	21,5
	España	11,3	9,6	12,1	14,2	14,4	7,5	9,8	6,1	20,6
Centros privados	Alicante/Alacant	7,1	4,4	6,8	11,8	9,0	11,1	9,8	4,0	12,7
	Castellón/Castelló	4,1	2,6	3,4	4,4	4,5	3,3	12,8	7,1	23,3
	Valencia/València	4,5	2,1	4,0	1,2	7,2	3,8	9,3	5,2	14,9
	Comunitat Valenciana	5,1	2,7	4,8	3,7	7,5	5,6	9,8	5,2	15,1
	España	5,5	4,1	4,8	8,8	7,5	4,6	8,9	5,7	21,8
Todos los centros	Alicante/Alacant	13,0	9,6	12,9	11,9	17,6	11,5	11,0	7,5	21,0
	Castellón/Castelló	14,6	13,6	14,9	16,5	16,5	11,6	13,1	9,5	27,1
	Valencia/València	8,4	5,3	8,6	8,2	11,9	6,7	9,5	6,6	19,3
	Comunitat Valenciana	10,8	7,7	10,9	10,2	14,6	9,1	10,5	7,2	20,9
	España	9,5	7,7	9,7	11,8	12,0	6,8	9,6	6,0	20,8

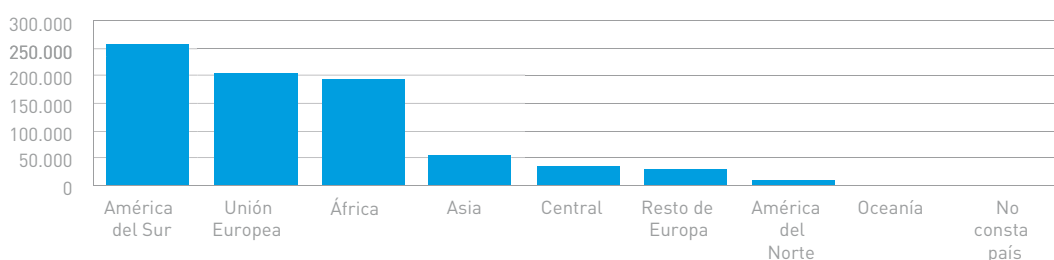
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

El análisis de las regiones de procedencia del alumnado extranjero matriculado en España en Enseñanzas no universitarias se mantiene muy estable. En este orden, de mayor a menor, destaca el alumnado procedente de América del Sur (256.079), UE-27 (205.647), África (195.236), Asia (53.291), América Central (32.037), Resto de Europa (30.823) y América del Norte (7.521). Las cifras de alumnado procedente de Oceanía y aquellos cuyo país no consta son minoritarias (413 y 399, respectivamente) (gráfico 25).

En la Comunitat Valenciana también se repiten los mismos patrones que en cursos anteriores: en primer lugar destacan los que proceden de la UE-27(34.286), seguidos de los de América del Sur (28.365), África (18.871), Resto de Europa (5.814), Asia (5.243), América Central (1.624), América del Norte (715), Oceanía (81) y sin que conste país (4) (gráfico 26).

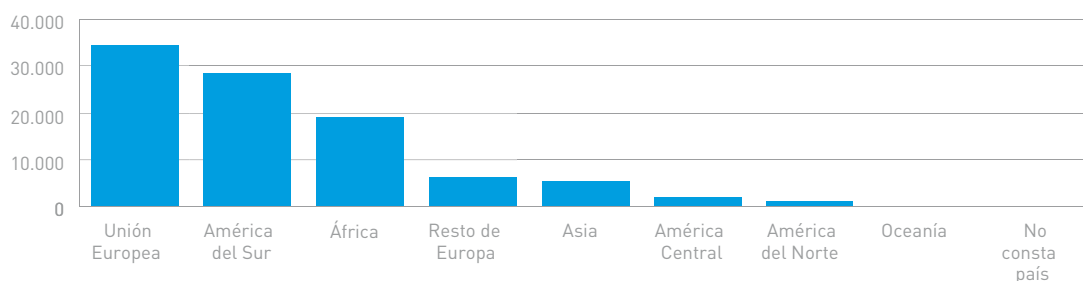
En su distribución porcentual puede observarse cómo, a nivel nacional, los grupos procedentes de América del Sur (32,8%), UE-27 (26,3%) y África (25%) representan más del 75% del total. Del mismo modo sucede en la Comunitat Valenciana, en la que dichos grupos representan la gran mayoría, si bien el grupo de alumnado procedente de la UE-27 es el más representativo, suponiendo el 36,1%. Especialmente representativo es el colectivo de alumnado comunitario en la provincia de Castellón (47,1%) y Alicante (36%), mientras que en Valencia el más representado es el que procede de América del Sur (37%). De los colectivos menos numerosos, en la Comunitat Valenciana destacan, respecto del nivel nacional, los que proceden de Asia (7,7%) y de otros países de Europa (4,5%) (gráfico 27).

Gráfico 25. Procedencia del alumnado extranjero en España. Enseñanzas no universitarias



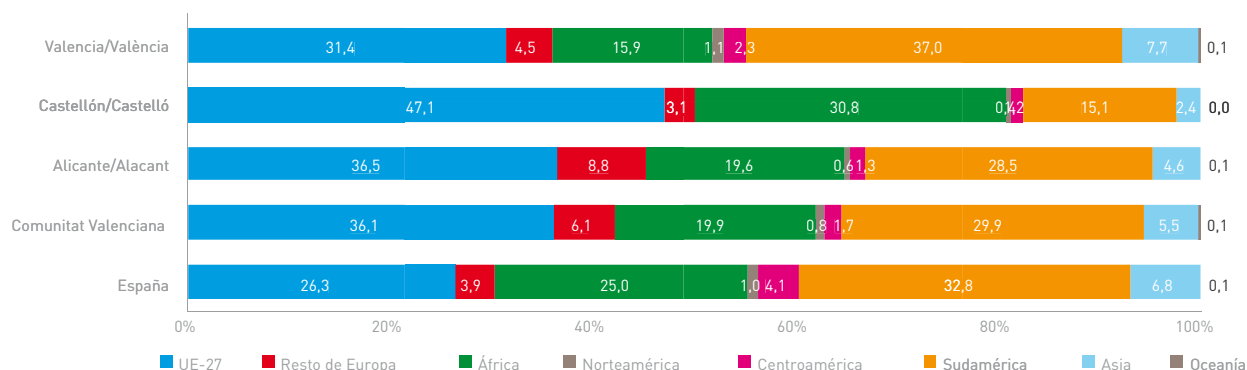
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

Gráfico 26. Procedencia del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana. Enseñanzas no universitarias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

Gráfico 27. Distribución porcentual del alumnado extranjero según su procedencia regional, en España, Comunitat Valenciana y provincias

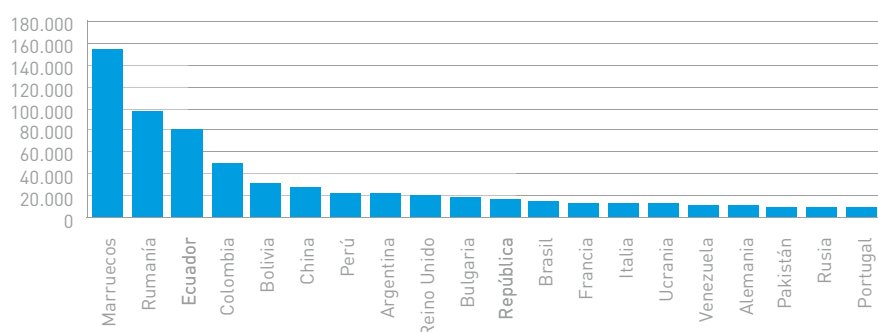


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

En un análisis por nacionalidad⁸, a nivel estatal, se observa, en este mismo orden, el alumnado de las siguientes nacionalidades: Marruecos (154.529), Rumanía (96.914), Ecuador (80.306), Colombia (49.215), Bolivia (30.929), China (27.518), Perú (22.945) y Argentina (22.664). En un segundo grupo, con menos de 20.000 personas, destacan las nacionalidades de: Reino Unido, Bulgaria, República Dominicana, Brasil, Francia, Italia, Ucrania, Venezuela, Alemania, Pakistán, Rusia y Portugal (gráfico 28).

En la Comunitat Valenciana tampoco se dan diferencias significativas en los grupos de alumnado más importantes con nacionalidad extranjera (gráfico 29). Así el primer grupo es el de nacionalidad Rumana (14.898), aunque seguido muy de cerca en número por Marruecos (14.314). En otro orden de importancia, destacan las nacionalidades de Ecuador (8.553), Colombia (6.702) y Reino Unido (5.470). En un tercer grupo, en este orden, se encontraría el alumnado de nacionalidad boliviana, búlgara, argentina, ucraniana, china, argelina, rusa, francesa, italiana, alemana, uruguaya, brasileña o venezolana. Por debajo de los 1.000 alumnos se encontrarían los de nacionalidad paquistaní o peruana.

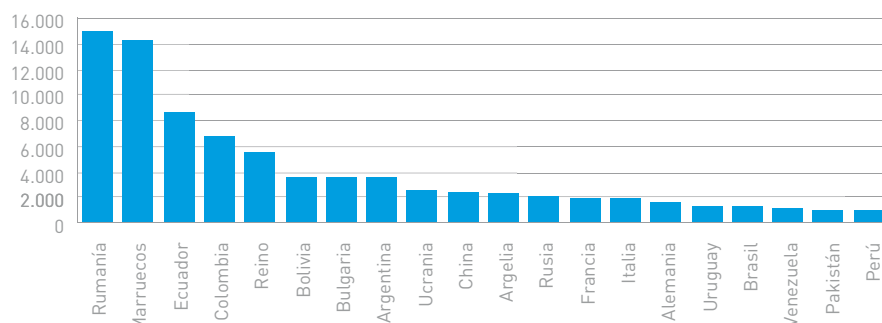
Gráfico 28. Nacionalidad del alumnado extranjero en España. Enseñanzas no universitarias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

⁸ Téngase en cuenta los desfases entre nacionalidad y país de origen, dado que el alumnado de nacionalidad española, de otras regiones de la UE (como pudiera ser la italiana) o de América Latina que se hayan nacionalizado no están registrados en orden a su procedencia de origen, sino que están registrados estadísticamente como españoles -o nacionales de otros estados de la UE-.

Gráfico 29. Nacionalidad del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana. Enseñanzas no universitarias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2011/2012 datos avance, última actualización junio 2012.

Respecto al alumnado en enseñanzas universitarias (tabla 11), en el curso 2011/2012 se matriculó un total de 1.469.653 a nivel nacional, de los cuales el 54,2% fueron mujeres. Del total de hombres y mujeres, el 84,3% se matriculó en universidades públicas, el 11,7% en universidades privadas y un 4% en centros adscritos. Es destacable que, del total de matriculados, el 40,6% tiene entre 18 y 21 años. Asimismo, es significativo en las universidades privadas que el 25% de los matriculados son mayores de 30 años.

Del total del alumnado matriculado en enseñanzas universitarias, tan solo 53.213, el 3,6%, es de procedencia extranjera. No obstante, esta cifra supone un incremento importante respecto de los datos registrados en cursos anteriores: en el curso 2009/2010 se matricularon 11.444 alumnos de procedencia extranjera (Informe Anual 2010-2011). El 38,6% del alumnado extranjero universitario procede de la UE-27, mientras que la mayoría, el 61,4%, procede de países no comunitarios.

La distribución entre centros privados y públicos del alumnado extranjero y nacional es muy similar, solo se dan unos puntos porcentuales de diferencia. Así, el 88,61% del alumnado extranjero estudia en universidades públicas respecto del 88,26% de los nacionales. Del mismo modo, el 11,39% del alumnado extranjero estudia en universidades privadas respecto del 11,73% del alumnado nacional (tabla 12).

En la Comunitat Valenciana estudia el 9,9% del total del alumnado extranjero universitario matriculado en España, lo que supone un aumento de casi tres puntos porcentuales respecto del curso 2009/2010, que supuso un 6,2%. De otro lado, el alumnado extranjero supone el 4,9% del total de alumnado matriculado en enseñanzas universitarias en la Comunitat Valenciana. Mayoritariamente lo hacen de forma presencial, tanto al alumnado nacional como el extranjero (solo el 5% y el 2,3% lo hacen, respectivamente, en modalidad no presencial). El alumnado procedente de la UE-27 en la Comunitat está más representado que en el conjunto nacional, pero no llega a ser mayoritario: un 47,5% del alumnado extranjero matriculado sobre un 52,5% que procede de países no comunitarios (tabla 13).

Tabla 11. Número total de estudiantes matriculados de 1er y 2º ciclo y Grado, por tipo de universidad, tipo de centro y grupos de edad

	Universidades Públicas				Universidades Privadas y de la Iglesia Católica		Total	%
	C. Propios	%	C. Adscritos	%	Total	%		
De 18 a 21 años	503.347	40,6%	30.572	52,2%	62.365	36,2%	596.284	40,6%
De 21 a 25 años	349.998	28,3%	15.391	26,3%	42.395	24,6%	407.784	27,7%
De 26 a 30 años	164.193	13,3%	6.095	10,4%	23.661	13,7%	193.949	13,2%
Más de 30 años	221.072	17,8%	6.543	11,2%	44.021	25,5%	271.636	18,5%
Total	1.238.610	84,3%	58.601	4,0%	172.442	11,7%	1.469.653	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, curso 2011/2012 datos avance, consultados en julio de 2012.

Tabla 12. Número total de estudiantes extranjeros matriculados de 1er y 2º ciclo y Grado, por tipo de universidad, tipo de centro y procedencia

	Universidades Públicas		Universidades Privadas y de la Iglesia Católica	Total
	C. Propios	C. Adscritos	Total	
Total	1.238.610	58.601	172.442	1.469.653
Total Extranjeros	45.310	1.843	6.060	53.213
UE (27)	16.313	777	3.425	20.515
Otros	28.997	1.066	2.635	32.698
% Extranjeros	3,7%	3,1%	3,5%	3,6%
UE (27)	36,0%	42,2%	56,5%	38,6%
Otros	64,0%	57,8%	43,5%	61,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, curso 2011/2012 datos avance, consultados en julio de 2012.

Tabla 13. Número de estudiantes extranjeros matriculados de 1er y 2º ciclo y Grado, por procedencia

	Total Extranjeros		UE (27)		Otros		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	
U. Presenciales	46.323	3,7%	17.633	38,1%	28.690	61,9%	1.242.043
Comunitat Valenciana	7.135	4,9%	3.390	47,5%	3.745	52,5%	145.928
U. no Presenciales	6.890	3,0%	2.882	41,8%	4.008	58,2%	227.610
Internacional Valenciana	5	2,3%	2	40,0%	3	60,0%	218
Total	53.213	3,6%	20.515	38,6%	32.698	61,4%	1.469.653

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, curso 2011/2012 datos avance, consultados en julio de 2012.

3.2. Recortes, privatización y crisis: sus efectos en la educación

Como se viene trabajando en los sucesivos Informes Anuales, la delicada situación de la educación en España no es algo coyuntural: viene de lejos. Tampoco es un caso único, puesto que muchas de sus deficiencias son compartidas en buena medida con otros países de dentro y fuera de la UE.

No obstante, para la proyección futura en educación, es menester partir de una constatación más singular: no es menor que en una de las mejores etapas en España –en lo que se refiere a nivel económico y de políticas sociales – no se hayan logrado consolidar los pilares de lo que muchos reclamaban como “una educación para el siglo XXI”: reversión de los índices de fracaso escolar, transformación de dinámicas y funcionamientos de una institución reconocidamente obsoleta, abordaje de la sobrerepresentación del alumnado de origen extranjero en determinados centros y en la Formación Profesional, superación las dificultades para trasladar de manera realista los diferentes niveles de educación al sistema de aprendizaje por competencias, consolidación de las políticas de educación intercultural y de no-discriminación en la práctica de los centros educativos, formación adecuada del profesorado en las nuevas competencias y habilidades requeridas para su puesta en práctica...

En este contexto, las medidas de recorte llevadas a cabo en educación están generando no pocos riesgos que atentan contra la cohesión y el incremento –aún inestimado– de la brecha social.

Ciertamente, la liberalización de la educación (o las reformas neoliberales) ha sido y sigue siendo una política instaurada en países como Francia, Reino Unido, Alemania, EEUU y algunos países de América Latina. El aumento de la competitividad en la educación y en la investigación, o la ampliación en calidad y cantidad de la oferta son algunas de sus consecuencias más favorecedoras. Sin embargo, de otro lado, el aumento de las tasas de matrícula, el establecimiento del crédito como único medio de acceso a la educación de calidad para muchas familias, la mayor dificultad de acceso a la misma por parte de las clases con menor poder adquisitivo, e incluso el abandono de los estudios por la imposibilidad de asumir la devolución de ese crédito son consecuencias objetivamente contrastables.

“En Francia, según un estudio de la Federación de Asociaciones Generales de Estudiantes (FAGE), el coste del acceso a la universidad se ha elevado en un 50% en diez años. Entre las causas de este encarecimiento se encuentra el aumento de las tasas de matrícula, promovidas por think tanks y organizaciones internacionales. En Estados Unidos, un gran número de estudiantes nunca podrá llegar a reembolsar los préstamos contraídos para pagar su formación”⁹.

Entre otros posibles efectos negativos de la implantación de tales medidas, más a medio-largo plazo, estarían: la mercantilización de la educación; el aumento de la diferenciación social; la preocupación por la rentabilidad y el utilitarismo de la inversión educativa en detrimento del interés y el gusto por el saber y el conocer, más allá de las *skills* o herramientas prácticas; el desinterés por aquellos otros saberes esenciales para el desarrollo de buenos profesionales y ciudadanos -un saber no segmentado, generador de conocimientos sólidos, filosóficos en el sentido más amplio de la palabra, o lo que algunos llaman el *aprendizaje del debate democrático*–.

Pros y contras que, aunque puedan ser legítimos en la implantación de las políticas educativas, bien parecen atentar contra el principio de igualdad de oportunidades.

Estas medidas recuerdan, con mucho, a algunas de las tomadas recientemente en España en materia educativa. Sin embargo, pese a sus efectos negativos, en aquellos países anteriormente citados las condiciones socioeconómicas y políticas en que han sido instauradas tales medidas han ido acompañadas de una cierta estabilidad, así como de un Estado social con un mayor grado de consolidación, en el caso de los países europeos, aunque desde modelos diversos.

⁹ Bruno, I. (2012, Octubre). ¿Por qué las tasas de matrícula universitaria se disparan en todas partes? *Le Monde Diplomatique* (edición impresa).

No así en España: si bien se había avanzado mucho en el desarrollo de un Estado social en los últimos treinta años, con la crisis actual aquel proyecto parece haber quedado paralizado cuanto menos, si no en regresión. Los datos constatan que la gran mayoría de la sociedad española, clases medias y bajas, están teniendo serios problemas para responder a sus necesidades más básicas, sin hablar de necesidades y aspiraciones humanas y de ciudadanía. Los datos de pobreza infantil superan ya el 25% de este grupo de edad. Más aún, esta tendencia de empobrecimiento del conjunto de la población española va en aumento, junto con la tasa de desempleo y la finalización de los subsidios, dado que las previsiones del FMI para 2013 auguran un crecimiento negativo de la economía nacional de un 1,3%¹⁰.

Este contexto es en el que se implementan medidas como el incremento de las tasas académicas o la previsión de acceso al crédito como restitución del nivel adquisitivo real. Pero no son las únicas: a ellas se suman la progresiva precarización del sistema de educación pública incentivada por los recortes en el número de profesorado, el empeoramiento en las condiciones laborales de los que ejercen la docencia, la elevación de la ratio alumnado-profesorado, y la disminución –cuando no la desaparición– de medidas específicas dirigidas al restablecimiento de la igualdad de oportunidades del alumnado (programas de refuerzo, de atención a la diversidad, adaptaciones curriculares, gestión de la diversidad cultural en el aula a través de programas de promoción de la interculturalidad...).

Pareciera que, en tal situación, no puede hablarse solo de “liberalización” de la educación. Las consecuencias que pueden vislumbrarse al implantar las medidas mencionadas en el contexto actual van mucho más allá. La cuestión que emerge parece plantear una disyuntiva de calado y apunta a la propia concepción de la educación: educación como derecho social adquirido o educación como servicio al que se accede desde la inversión privada, desde un formato que recuerda más a la relación mercado-cliente que a la relación de Estado-ciudadano.

Este mismo cuestionamiento constituye en Francia y EE.UU. un tema de debate social. El modo en que las empresas privadas entran a promover la educación superior en la sociedad francesa, o aquel en el que el endeudamiento de los jóvenes estadounidenses genera un número creciente de impagos junto a suculentos intereses bancarios (estimados en 30.000 millones de dólares en 2011), están abriendo importantes brechas en ambas sociedades¹¹. Estos efectos no deberían pasarse por alto en la lectura de las consecuencias a medio plazo para España. De hecho, ya están teniendo lugar estas consecuencias y sus previsiones se hacen notar entre sindicatos y medios de comunicación ante los borradores de los Presupuestos Generales del Estado para 2013¹²:

“Según cálculos de los sindicatos, el recorte en Universidad asciende a un 62,5%, afirman que los contratos de ciencia se han reducido un 43%; la I+D+i, un 25,52%; las becas y ayudas al estudio un 11,6% y los programas Erasmus, un 41,4%. Por ello, han subrayado, rechazan el incremento de las tasas universitarias, ‘la Universidad de élite’ y el modelo de becas. Con esta política, aseguran, ‘buscan expulsarnos del campus’, y alertan de que la tasa de abandono podría elevarse un 20% el próximo curso por no poder hacer frente a los nuevos precios (...).

En concreto, el Ministerio de Educación plantea que los universitarios asuman el 25% del coste de sus estudios, frente al 15% de media actual. Esto supondrá hasta 540 euros más por alumno. No obstante, las comunidades autónomas aún están estudiando cómo y en qué medida aplicarán los incrementos, pues son ellas las que tienen la última palabra, al estar transferidas las competencias.

Para Luis Cereijo, presidente del Consejo de Estudiantes de la Universidad de Alcalá de Henares, estos precios resultan inasumibles. ‘En las ingenierías hay mucha gente que se está preinscribiendo en FP, porque no saben si podrán abonar el coste de la matrícula el año que viene’ (...).

‘Ligar la política de becas a la excelencia es un error’, afirma María Fernández Mellizo-Soto, profesora de Educación de la UCM y experta en economía de la educación. ‘Las becas son un

¹⁰ FMI (2012, Octubre). *Perspectivas de la economía mundial. Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento*. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web:

<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/texts.pdf>

¹¹ Newfield, C. (2012, octubre). La deuda estudiantil, una bomba de efecto retardado. *Le Monde Diplomatique* (edición impresa).

¹² Rodríguez, Z. (2012, 18 mayo). Los recortes expulsarán a mucha gente de la Universidad. *El Mundo*. Disponible online el 3-10-2012 en la página Web:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/18/espana/1337353048.html>

instrumento de igualdad de oportunidades educativas, cuyo objetivo es que personas con pocos recursos socioeconómicos puedan acceder a la universidad. Es un error exigir a los becarios más requisitos académicos que al resto, sobre todo si es para el acceso a la primera beca', explica (...).

Para María Fernández, 'recortar en Educación, en universidades y en investigación y ciencia debería ser una de las últimas cosas que hiciera un país, porque afecta a la calidad de su sociedad y, en definitiva, a su futuro. No sólo en términos sociales, sino en términos puramente económicos: es la educación la que permite cambiar el modelo productivo y afrontar el futuro mejor'.

Sin embargo, si aún así fuera necesario 'tocarla', se podría pensar en 'medidas no tan dañinas, que preserven determinados objetivos de equidad y calidad del sistema. No sólo por razones de política social, sino desde un punto de vista de eficiencia económica: el de aprovechar todos los talentos'. Así, admite que, con problemas fiscales, el Gobierno pueda plantearse tocar las tasas, pero empleando instrumentos para que este aumento no vaya en detrimento de la equidad del sistema. 'Un incremento de tasas sin un aumento de becas o préstamos en buenas condiciones hará el sistema menos equitativo. Habrá unos estudiantes que antes podían ir a la universidad, y ahora no podrán' (...).

'Ante esto, hay dos estrategias, explica Fernández Mellizo-Soto. Una es rebajar las cualificaciones de sociedad porque el mercado trabajo no absorbe tanta cualificación. Y el aumento de las tasas podría tener efecto en la reducción de la demanda universitaria y el fomento de la FP. Es una estrategia. Pero hay otra: tratar de cambiar sistema productivo, apostar por un modelo de crecimiento más cualificado. Yo prefiero esta última'.

En una mirada al lugar de España en Europa, una parte de la prensa nacional e internacional vuelve a introducir la pobreza, el desempleo juvenil y la crisis educativa como principales problemas del país y de una parte de la UE. En algunos medios tan relevantes como *The New York Times* se explicita la relación entre todas estas variables a raíz del último *Informe de la Comisión Europea sobre Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud* publicado en septiembre de 2012, *EU Youth Report*. El citado periódico destaca el estrecho margen de la generación de jóvenes para construir un futuro y el modo en que las medidas de ajuste –o recortes– en educación agravan esta previsión. El empobrecimiento de la población joven, junto con el riesgo de *brain-drain* -o fuga de talentos- se hace inminente en los países más castigados por la crisis en Europa, a la vez que la necesidad de que estos permanezcan en sus países como garantes del crecimiento socio-demográfico y económico. La necesidad de invertir en calidad de la educación y en el profesorado es citado textualmente de boca de la comisionada Androulla Vassiliou. Finalmente, el artículo se hace eco del modo en que instituciones como la Asociación de Universidades Europeas preconiza una nueva brecha entre el norte-sur, y el este y oeste de la UE¹³:

“La Asociación Europea Universitaria, un grupo de lobby, sostiene en un nuevo informe, que los recortes manifiestan una tendencia preocupante. ‘Cuando miras a los recortes, comienza a surgir una división en Europa entre el Noroeste/Sureste’, dice Thomas Estermann, un experto en financiación de la asociación. En la práctica, esto podría llevar a una fuga de cerebros de estudiantes y profesores desde el Sur y el Este a países con perspectivas de trabajo. Pero la asociación indica, que cuando la economía griega, portuguesa y española se recupere, ellas necesitarán fuerzas de trabajo bien educadas que sean capaces de sostener el crecimiento. Los más motivados y disponibles, sin embargo, ya pueden haber emigrado. Los que se mantengan sin educación, sin habilidades y desempleados, mientras tanto, se quedarán atrás, transformándose en una nueva clase baja.

Y para hacer las cosas peores, a través de toda Europa está creciendo la escasez de científicos, ingenieros y matemáticos, mientras que en Asia (y su población altamente educada) se pone a la cabeza en esto. La industria y los centros de investigación, especialmente en Alemania, han advertido en repetidas ocasiones, de la necesidad de invertir en estas disciplinas para poder mantener la

¹³ Puede leerse el artículo completo en: Dempsey, J. (2012, 15 de octubre). School cuts will sacrifice the future. *The New York Times*. Traducción propia del texto citado. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web: http://www.nytimes.com/2012/10/16/world/europe/16iht-letter16.html?_r=0

competitividad. Aun así, dicen los analistas, la mayoría de los gobiernos no parece darse cuenta de que las decisiones tomadas hoy modelarán sus países en las próximas generaciones”.

El citado Informe¹⁴ destaca la necesidad de reformar el sistema educativo, y pide a la UE y sus Estados miembros que el empleo, la inclusión social, la salud y el bienestar de los jóvenes sean las máximas prioridades de la política de la juventud en Europa, pues son ellos quienes se han llevado la peor parte de la crisis económica¹⁵.

“La participación de los jóvenes en la vida democrática es central en la política de juventud. Profundizar y ampliar el diálogo con los jóvenes no solo mejora la calidad y legitimidad de las políticas de juventud, sino que también mejora las expectativas que la UE y sus Estados Miembros deben cumplir (...).

Con el fin de fomentar su contribución a Europa 2020, el segundo ciclo de tres años de trabajo de la Estrategia de Juventud de la UE (2013-2015) debería abordar los desafíos que enfrentan los jóvenes como consecuencia de la crisis. El énfasis debería continuar en el empleo y la intermediación laboral, fomentando el acceso al trabajo, y desarrollando las capacidades innovadoras y creativas de los jóvenes. [El ciclo trianual 2013-2015] debería centrarse más en la inclusión social, la salud y el bienestar”.

Del mismo modo, el último informe de la OCDE destaca el riesgo que la gestión de la crisis está suponiendo para los jóvenes, y muy especialmente, para grupos de jóvenes con menos ventajas socioeconómicas. Se habla explícitamente de la generación *NEET* (*not in education, employment, or training*), jóvenes que no trabajan, ni estudian, ni se capacitan. Explícitamente se hace una llamada a contemplar la difícil situación de los jóvenes extranjeros, y al modo en que la falta de ocupación de este colectivo ha sido especialmente relevante en Grecia, España, Suecia, Irlanda e Italia en el último período 2008-2011. Se alerta de los riesgos de estigmatización y se hace una llamada a la búsqueda de políticas efectivas de integración y migración, especialmente en lo que se refiere a su inclusión en el mercado laboral¹⁶.

“Tanto durante la crisis como en la recuperación, adoptar políticas específicas para ayudar a los jóvenes a encontrar y conservar un empleo es aún más importante para los jóvenes poco cualificados nacidos en el extranjero que afrontan diversas adversidades (bajos niveles de habilidades, escaso dominio de la lengua, acceso limitado a redes), quienes están en un riesgo mayor de desempleo en el futuro y tienen más probabilidad de experimentar ingresos totales reducidos a lo largo de toda su vida (el llamado efecto de ‘estigmatización’)”¹⁷.

En la población de origen inmigrado, fuertemente sectorizado en las clases económicas menos pudientes, con mayores dificultades socio-laborales en esta época de crisis, y con claro índice de fracaso y abandono escolar, la medidas anunciadas en materia de educación aumentan el riesgo de excluir a una buena parte del alumnado de la posibilidad de acceder a una educación de calidad, de manera muy evidente en el caso de la educación superior. Asimismo, se incrementa fuertemente el riesgo de quedar excluidos de un futuro normalizado en términos de formación e inserción laboral. Y las consecuencias sociales de este escenario nos recuerdan al de otros estados en los que cuando la brecha social ha llegado a ser lo suficientemente profunda, el estallido social ha tenido lugar.

No son pocos los trabajos que a nivel nacional están teniendo lugar sobre la vinculación entre el contexto socioeducativo y sus consecuencias en la integración y la cohesión social. Especialmente en lo referente a la juventud de origen -o de familia- inmigrado, algunas investigaciones relevantes fueron presentadas en el último Congreso sobre Migraciones en España en el mes de abril de 2012.

En uno de los estudios presentados se relata el modo en que los adolescentes entrevistados ven afectado su estado de ánimo y sus perspectivas de futuro por la situación económica familiar y por el hecho de ser testigos del sufrimiento de las familias sin poder hacer mucho para remediarlo¹⁸. En todos ellos se observan altas expectativas de continuidad de los estudios obligatorios hasta estudios superiores, pues es en buena parte el motivo por el que las familias han invertido en estar en este

¹⁴ European Commission (2012). *EU Youth Report* (Traducción propia). Disponible online el 10-10-2012 en la página Web:

http://ec.europa.eu/youth/documents/national_youth_reports_2012/eu_youth_report_communication_final.pdf

¹⁵ *Ibidem*, p.12.

¹⁶ OECD (2012). *International Migration Outlook*. Pp. 73-80.

Disponible online el 15-10-2012 en la página Web: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2012/migration-policy-developments_migr_outlook-2012-6-en

¹⁷ OECD (2012). *Multilingual Summaries. International Migration Outlook 2012*. Summary in Spanish. Pp.3. Disponible online el 15-10-2012 en la página Web: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/8112074e5.pdf?expires=1350478620&id=id&accname=guest&checksum=A39D73AB5BB54CECE11420CDC2D9C2BB>

¹⁸ Gaitán, L. (2012). La situación de los niños y jóvenes de origen extranjero ante la crisis: ¿un nuevo desafío para la integración social? *VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico.

¹⁹ Ibídem. Casalta, V. (2012).

“Calma, no hay que prepararlos para la Universidad”. La evaluación del alumnado de origen extranjero en los dispositivos de atención específica y su impacto sobre la (in)equidad. *VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico. Jociles, M.; Franzé, A.; Poveda, D. (2012). La construcción de la desigualdad educativa en Educación Secundaria: El papel del Departamento de Orientación. *VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico.

²⁰ Esquerra Unida denuncia recortes en ciclos formativos. Disponible online el 10-10-2012 en la página Web: <http://alacant.eupv.org/2012/10/14/e-u-denuncia-recortes-en-ciclos-formativos/>

²¹ Vallespín, I. (2012, 16 mayo). La FP de grado superior será de pago en Cataluña. *El País*. Disponible online el 3-10-2012 en la página Web: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/15/catalunya/1337083064_668559.html

²² Roca, N. (2012). Construyendo identidades entre procesos de inclusión y exclusión social. Jóvenes adultos de origen extracomunitario. *VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico. Deusdad, B. (2012). Construcción de la identidad en un contexto escolar. *VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico. López, C. (2012). Análisis de los determinantes que influyen en la trayectoria escolar de alumnos nacionales y extranjeros en Educación Secundaria: un estudio de caso. *VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico.

país, labrar un futuro mejor para sus hijos. Sin embargo, dada la situación económica de muchas familias, la educación post-obligatoria se ve en riesgo, condicionando mucho la continuidad de los estudios que desean y esperan realizar. Ante la frustración de sus expectativas el espectro de reacciones va desde la rebeldía y la rabia hasta la tristeza o la evitación del problema. Destaca su empatía con los padres y familias a la hora de comprender la complejidad del problema, y la resiliencia como actitud de afrontamiento en muchos de los casos, queriendo revertir en positivo lo que esta situación tenga que aportarles. Respecto al futuro, en su mayoría quieren permanecer en España pero saben que la posibilidad del retorno puede llegar en cualquier momento sin que lleguen a ser consultados si quiera por parte de sus familias.

Respecto al paso de la educación obligatoria a la post-obligatoria, algunos investigadores señalan el mantenimiento, en unos casos, y el agravamiento, en otros, de los procesos de discriminación por parte del propio centro y del personal docente en la determinación de los itinerarios formativos del alumnado extranjero¹⁹. Se constata la sobrerrepresentación de estos en la formación profesional y en PCPI (Programas de Cualificación Profesional Inicial) y el modo en que docentes, orientadores y educadores sociales tienen una gran influencia en el momento de determinar sus trayectorias. Sin embargo, en algunos de los casos ni los alumnos ni las familias de los alumnos ven la decisión tomada y recomendada como la opción más conveniente. Terminan asumiendo que es lo que debe ser, pero en muchos casos se constata cómo son los estereotipos del personal docente y el modo de tratar al conjunto del alumnado extranjero sin determinar sus diferencias individuales los que, en gran medida, sesgan estas recomendaciones y truncan muchos proyectos de educación superior universitaria. A ello se le añade un agravante en estos momentos si se contempla el recorte en algunos ciclos formativos²⁰ o la previsión de pago de tasas por acceder a algunos ciclos formativos de grado superior que se están anunciando en algunas comunidades²¹.

El alumnado extranjero de este grupo de edades forja sus identidades en base al conjunto de relaciones, razones y posibilidades que constituyen su contexto cotidiano. En este sentido, tanto la situación familiar como las dinámicas escolares o las establecidas en su barrio van a modelar una identidad vinculada a múltiples pertenencias que se complementan. Pero no es la única posibilidad. La falta de oportunidades o la discriminación percibida pueden favorecer la gestación de identidades *segregadas* por las que se reconozcan pertenecientes a un grupo de referencia en origen pero no a aquellos otros con los que también comparten los diversos contextos de la vida cotidiana. O identidades *por oposición* a –a sus iguales nacionales, a sus iguales españoles, a sus centros educativos de referencia, a sus familias o a sus barrios-. En estos últimos casos las dinámicas sociales que puedan establecerse quedarían, con mucho, lejos de la cohesión social y la integración, pudiendo incluso atentar contra ellas²².

Por todas estas razones, cada vez se hace más palpable la necesidad de construir una propuesta educativa que vaya más allá de las aulas, un proyecto socio-educativo como medida de respuesta conjunta a los retos inmediatos y de futuro²³. Que lo social se transforma con dinámicas educativas y que lo educativo ha de tener un abordaje social para generar resultados eficaces y cambios estables parece ser una premisa incuestionable.

En el contexto europeo y nacional existen algunas iniciativas que hacen confluir las evidencias científico-académicas con la participación de los diferentes agentes educativos, con la finalidad de transformar las desigualdades sociales. Los resultados que muestran son exitosos. *Includ-ed* da nombre a un proyecto europeo que, además de centrarse en el éxito escolar –como ya se abordó en el anterior Informe Anual- aborda la transformación de las dinámicas de exclusión en un contexto social determinado. Su estrategia fundamental es la intervención con la comunidad y la participación de los diferentes agentes educativos de un barrio en la consecución de metas comunes²⁴. El éxito escolar de los niños, dentro de los objetivos comunes de un barrio, no depende del perfil étnico del alumnado sino de las actuaciones educativas que se introduzcan. El proceso de participación de la comunidad, que ellos llaman *Contrato de Inclusión Dialógica*, “señala la relevancia de incorporar las voces de las personas del propio barrio y convertirlos en agentes activos de cambio a través de la recreación de actuaciones de éxito, para la transformación social y educativa”²⁵.

“El proceso de transformación del barrio empezó en la escuela a través de un nuevo equipo de profesorado con la administración y con las familias. Se llevaron a cabo unas intensas jornadas de formación con CREA²⁶ para exponer actuaciones educativas de éxito (SEA) y recrearlas en el barrio. El primer paso para la implementación de estas SEA fue abrir la escuela a la comunidad. Una de las consecuencias era que el profesorado y los profesionales de la educación no son los únicos en participar en la toma de decisión y gestión del centro, así como en el aprendizaje. El aspecto realmente singular de transformación de la escuela es el propio proceso. La re-creación (análisis y debate sobre cómo una práctica puede ser implementada en un contexto particular según las necesidades existentes) de las actuaciones de éxito. Esto se realizó a través del Contrato de Inclusión Dialógico (CID). Este favorece el intercambio de puntos de vista entre los distintos miembros de una comunidad a través del diálogo igualitario, basándose en dos pilares básicos: el conocimiento desde la experiencia de vida de las personas que viven y trabajan en el barrio, con el conocimiento científico (Aubert, 2011:66)²⁷”.

Pareciera que, también en tiempos de crisis, es posible emprender proyectos que prevengan las dinámicas de exclusión y promuevan contextos de éxito educativo, en la escuela, en el barrio, en la comunidad. Y los ajustes económicos no deberían ser, en este caso, un obstáculo sino, incluso, un acicate para embarcarse en tales proyectos. Los cambios no siempre tienen relación con una mayor inversión económica y ello se comprueba, también, en el proyecto citado.

El corto y el largo plazo están en juego, y no debería dejarse en manos del azar; el precio social es demasiado alto.

3.3. Conclusiones

- El alumnado total en España registra un aumento del 1,7% en el curso 2011/2012. El alumnado extranjero, en cambio, crece solo en un 0.04% respecto del curso anterior. Los mayores incrementos de alumnado extranjero se registran en E. Infantil, pero se observa un crecimiento negativo en E. Primaria, E.S.O. y Ciclos de grado superior.
- La evolución del alumnado extranjero en la última década en España, concretamente desde el curso 2002/2003 hasta 2011/2012, revela tendencias significativas. Tomando el conjunto del alumnado extranjero, se observa con claridad el incremento progresivo y mantenido desde el curso 2002/2003 hasta el 2007/2008, momento a partir del cual dicho crecimiento se ralentiza hasta el curso 2009/2010. En los dos últimos cursos el crecimiento se estanca, mostrando una tendencia a la estabilidad en número de alumnado. En el análisis por niveles educativos se muestran interesantes variaciones, entre las que destacan el crecimiento progresivo en E. Infantil y E. Especial, versus la tendencia decreciente marcada a partir del curso 2008/2009 en E. Primaria y ESO. También a partir de dicho curso académico el número de alumnado en Bachillerato y, muy especialmente en PCPI aumenta, a la vez que desciende en los ciclos de Formación Profesional. La Comunitat Valenciana, en términos generales, presenta una evolución muy similar a la observada a nivel nacional, si bien existen matices interesantes, especialmente el mayor descenso registrado a partir del curso 2008/2009 en E. Primaria y E.S.O.
- La distribución del alumnado extranjero en centros públicos y privados a nivel nacional muestra un incremento en los centros privados de casi medio punto porcentual respecto del curso anterior, disminuyendo la sobrerrepresentación del alumnado extranjero en las aulas públicas (82,13%) y su infrarrepresentación en las privadas. En la Comunitat Valenciana, se mantiene el porcentaje de alumnado en centros públicos por encima de la media nacional en tres puntos porcentuales (85,13%). Aunque la diferencia aumenta en Castellón y Alicante, Valencia sigue manteniéndose como la provincia con menor diferen-

internacionales en España.

Movilidad humana y diversidad

social. 11-13 abril, Bilbao. Soporte

electrónico. Aguaded, E.; De la Rubia, P.; González, E. y Ropero, V.

(2012). Diferencias de la “Educación intercultural”, según la nacionalidad de origen del alumnado de los centros educativos. VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España.

Movilidad humana y diversidad

social. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico. Álvarez, A. (2012).

¿Capital económico o capital

cultural? El efecto del origen social sobre las desventajas académicas de los alumnos inmigrantes en España.

VII Congreso sobre Migraciones internacionales en España.

Movilidad humana y diversidad

social. 11-13 abril, Bilbao. Soporte electrónico.

²³ Maiztegui, C.; Santibáñez, R. y

Etregaray, I. (2012). ¿Cómo podemos crear un proyecto de todos?

Reflexiones sobre los desafíos de los proyectos socio-educativos en la

búsqueda de la equidad educativa. VII Congreso sobre Migraciones

internacionales en España. *Movilidad*

humana y diversidad social. 11-13

abril, Bilbao. Soporte electrónico.

²⁴ Aiello, E.; Aubert, A.; Botton, L.;

Santiesteban, L.; Vidu, A. (2012).

Del éxito escolar a la salida del

ghetto. VII Congreso sobre

Migraciones internacionales en

España. *Movilidad humana y*

diversidad social. 11-13 abril,

Bilbao. Soporte electrónico.

<http://creaub.info/included/>

²⁵ Ibidem, p.2.

²⁶ The Centre of Research in

Theories and Practices that

Overcome Inequalities.

<http://creaub.info/>

²⁷ Aiello, E.; Aubert, A.; Botton, L.;

Santiesteban, L.; Vidu, A. (2012).

Del éxito escolar a la salida del

ghetto. VII Congreso sobre

Migraciones internacionales en

España. *Movilidad humana y*

diversidad social. Pp. 5. 11-13 abril,

Bilbao. Soporte electrónico.

cia entre matriculaciones en centros públicos y privados del alumnado extranjero, por debajo de la media nacional en un 2.5%.

- El análisis de las regiones de procedencia del alumnado extranjero matriculado en España en Enseñanzas no universitarias se mantiene estable. En un análisis por nacionalidad, a nivel estatal, se observan como mayoritarios, en este mismo orden, los nacionales de: Marruecos, Rumanía, Ecuador, Colombia, Bolivia, China, Perú y Argentina. En la Comunitat Valenciana tampoco se dan diferencias significativas en los grupos de alumnado más importantes con nacionalidad extranjera, siendo el primer grupo de nacionalidad rumana, aunque seguido muy de cerca en número por el de Marruecos. En otro orden de importancia, destacan los nacionales de Ecuador, Colombia y Reino Unido.
- Del total del alumnado matriculado en Enseñanzas universitarias en España, tan solo 53.213, el 3,6%, es de procedencia extranjera. No obstante, esta cifra supone un incremento importante respecto de los datos registrados en cursos anteriores. La distribución entre centros privados y públicos del alumnado extranjero y nacional es muy similar, a tan solo unos puntos porcentuales de diferencia. El 38,6% del alumnado extranjero universitario procede de la UE-27, mientras que la mayoría, el 61,4%, procede de países no comunitarios. El alumnado procedente de la UE-27 en la Comunitat está más representado que en el conjunto nacional: un 47,5% del alumnado extranjero matriculado sobre un 52,5% que procede de países no comunitarios. En la Comunitat Valenciana estudia el 9,9% del total del alumnado extranjero universitario matriculado en España.
- En el contexto actual, las medidas de recorte llevadas a cabo en educación están generando no pocos riesgos para la cohesión y el incremento –aún inestimado– de la brecha social. Aunque otros Estados tienen largo recorrido en la implantación de algunas de estas medidas, han tenido lugar en otras condiciones socioeconómicas y sociopolíticas. Y, pese a ello, las consecuencias negativas están emergiendo y pueden observarse en países como Francia o EEUU.
- Numerosos informes europeos de 2012, como *EU Youth Report*, de la Comisión Europea, o *International Migration Outlook*, de la OCDE, o investigaciones sociales y voces de la prensa internacional, piden a la UE y sus Estados miembros que el empleo, la inclusión social, la salud y el bienestar de los jóvenes sean las máximas prioridades de la política de la juventud y educación en Europa, pues son ellos quienes se han llevado la peor parte de la crisis económica.
- Respecto a la generación *NEET* (*not in education, employment, or training*), -jóvenes que no trabajan, ni estudian, ni se capacitan- explícitamente se hace una llamada a contemplar la difícil situación de los jóvenes extranjeros, y al modo en que la falta de ocupación de este colectivo ha sido especialmente relevante en Grecia, España, Suecia, Irlanda e Italia en el último período 2008-2011. Se alerta de los riesgos de estigmatización y exclusión. Y se hace una llamada a la búsqueda de políticas efectivas de integración, especialmente de inclusión en el mercado laboral.
- Cada vez se hace más palpable la necesidad de construir una propuesta educativa que vaya más allá de las aulas, un proyecto socio-educativo como respuesta conjunta a los retos inmediatos y de futuro: lo social se transforma con dinámicas educativas y lo educativo ha de tener un abordaje social para generar resultados eficaces y cambios estables.
- En el contexto europeo y nacional existen algunas iniciativas que hacen confluir las evidencias científico-académicas con la participación de los diferentes agentes educativos, con la finalidad de transformar las desigualdades sociales. Los resultados que muestran son exitosos y confirman que el éxito escolar de los niños, dentro de los objetivos comunes de un barrio, no depende del perfil étnico del alumnado sino de las actuaciones educativas

que se introduzcan. Se “señala la relevancia de incorporar las voces de las personas del propio barrio y convertirlos en agentes activos de cambio a través de la recreación de actuaciones de éxito, para la transformación social y educativa”.

- También en tiempos de crisis parece posible emprender proyectos que prevengan las dinámicas de exclusión y promuevan contextos de éxito en la escuela, en el barrio, en la comunidad. Los ajustes económicos no deberían ser, en este caso, un obstáculo sino un acicate para embarcarse en tales proyectos.

4 Salud

4.1. Números que son personas

El número de atenciones contabilizadas por el Sistema Nacional de Salud en 2011 alcanza las 50.698.444 en todo el territorio nacional. En la Comunitat Valenciana se contabilizaron 7.803.263 atenciones en ese mismo período²⁸.

Del mismo modo, el Sistema Nacional de Salud atendió en 2011 a un total de 31.859.928 usuarios en Atención Primaria a nivel nacional: 20.918.239 usuarios distintos en los servicios de Medicina Familiar y Comunitaria, 3.530.527 distintos en Pediatría y 7.411.162 distintos en Enfermería. En la Comunitat Valenciana se atendió a 6.068.597 usuarios en Atención Primaria durante 2011: 3.968.075 usuarios distintos en Medicina Familiar y Comunitaria, 743.048 distintos en Pediatría, y 1.357.474 distintos en Enfermería.

Durante el año 2010, 976.273 usuarios extranjeros fueron registrados en la Comunitat Valenciana a través del Sistema de Información Poblacional (SIP), lo que supone el 17,1% del total de registros en SIP (5.695.704 es la cifra total de usuarios para ese año) (tabla 14).

Tabla 14. Población total y extranjera registrada en SIP en 2010

Nacionalidad	Empadronados en la CV	No empadronados en la CV > 1 mes	No empadronados en la CV < 1 mes	Total no empadronados	% no empadronamiento por nacionalidad	Total población de alta en SIP 2010
Española	4.339.707	163.448	202.207	365.655	78	4.705.362
No española	886.151	43.556	60.635	104.191	22	990.342
%	91,8	3,6	4,6	8,2	-	100,0
Total	5.225.858	207.004	262.842	469.846	100	5.695.704

Fuente: Informe SIP, 2010-2011.

²⁸ Los datos referentes al Sistema Nacional de Salud están basados en el Informe del Sistema Nacional de Salud 2011. Disponible online el 15 de octubre de 2012 en:

<http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/estadisticas/estMinisterio/sip.htm>

²⁹ Die, L.; Buades, J.; y Melero, L.; (2011). Informe Anual sobre Migraciones e Integración CeiMigra. Migraciones y procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión. Pp. 169-182. CeiMigra: Valencia.

Por grupos de edad, los usuarios que utilizan en mayor medida los servicios de Atención Primaria en la Comunitat en 2011 son los que tienen entre 75 y 89 años: una media de 9,4 veces. A este grupo le sigue el de usuarios de 70 a 75 años y el de 90 a 95 años, quienes lo frecuentan una media de 8 veces al año. Los que menos utilizan los servicios de Atención Primaria son los usuarios comprendidos entre 10 y 44 años, quienes lo hacen entre 2 y 3 veces al año.

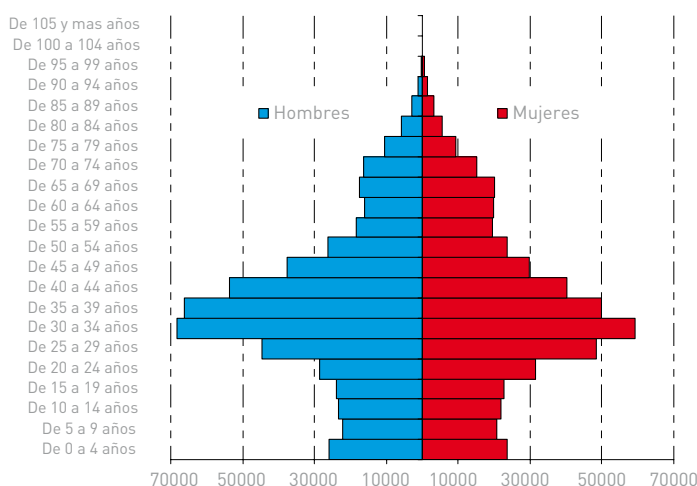
Por los datos analizados en el Informe Anual anterior referentes a población extranjera registrada en el SIP²⁹, el perfil de usuarios extranjeros que se encuentran en la franja de edades que utiliza en mayor proporción los servicios de Atención Primaria, entre 70 y 95 años, corresponde mayoritariamente a población procedente de la UE-15. Asimismo, esta franja de edades con mayor grado de utilización de los servicios de atención sanitaria corresponde solo al 7% del total de la población extranjera,

exactamente 71.586 personas, lo que supondría el 1,3% del total de usuarios atendidos en el conjunto de la Comunitat Valenciana durante 2010.

Atendiendo a los porcentajes medios de utilización de los servicios de Atención Primaria expuestos anteriormente (el 94% de las edades comprendidas entre 75 y 89 años y el 80% de los grupos etarios de 70-75 y 90-95), el número de personas extranjeras atendidas de estas edades disminuiría hasta el 6,4%, concretamente 62.522 personas, lo que supone el 1,1% del total de usuarios atendidos registrados en la Comunitat en 2010.

Del mismo modo, puede comprobarse otra evidencia: la población extranjera mayoritaria se sitúa entre los 25 y los 49 años de edad, precisamente el grupo de edad registrado con menor utilización de los servicios de Atención Primaria, entre un 20 y un 30% del total de la población de esas edades (gráfico 30).

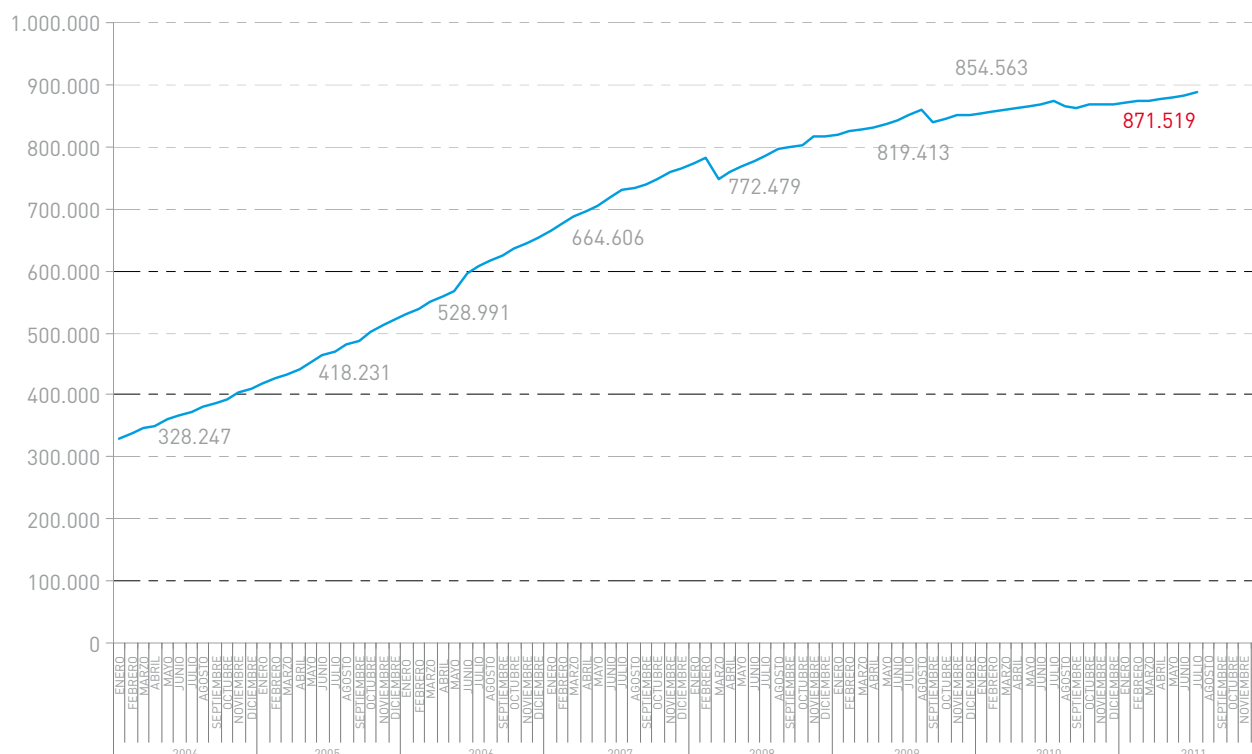
Gráfico 30. Pirámide de edad de usuarios extranjeros registrados en SIP en 2010



Fuente: Informe SIP, 2010-2011.

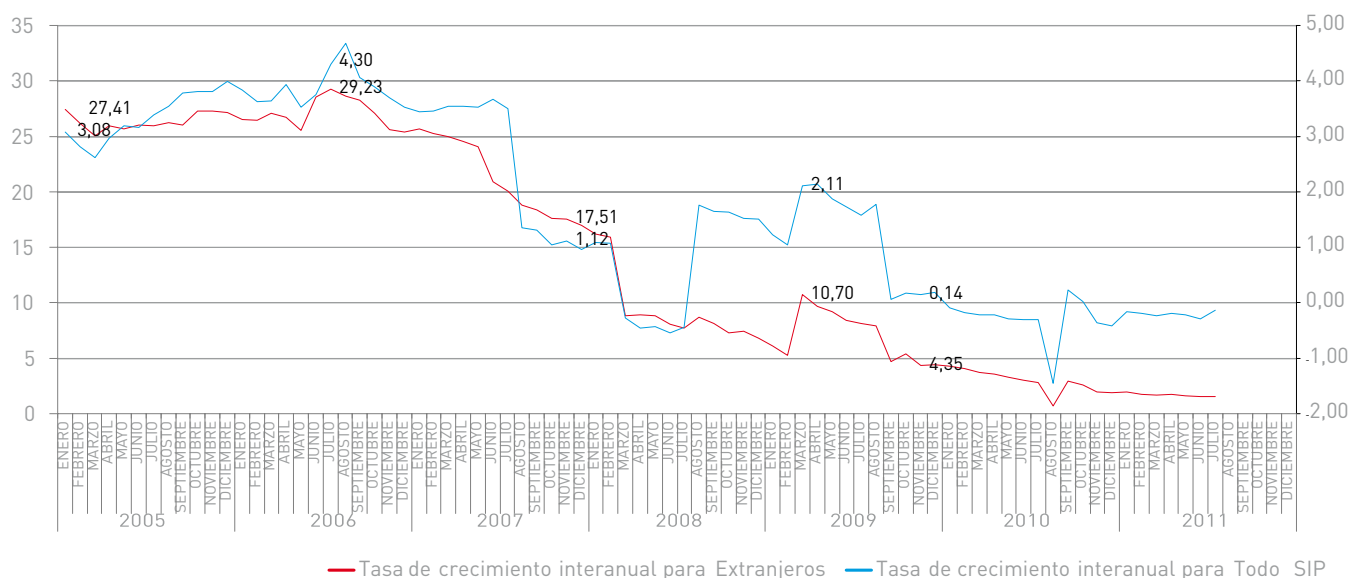
La evolución del número de usuarios registrados en SIP muestra una pequeña recuperación respecto del número de usuarios registrados en 2009, 854.563 para esas mismas fechas (gráfico 31). Sin embargo, puede verse con claridad cómo la tasa de crecimiento interanual para extranjeros registrados en SIP ha disminuido de un modo muy destacado, siendo el crecimiento más lento cada año, y pasando de valores cercanos al 30% en 2006 a estancarse en un crecimiento menor al 3% desde finales de 2010. Aunque para el conjunto de la población la velocidad de crecimiento también ha descendido, en este caso aún se mantiene en torno al 10% (gráfico 32).

Gráfico 31. Total de usuarios extranjeros registrados en SIP en 2010.



Fuente: Informe SIP, 2010-2011.

Gráfico 32. Tasa de crecimiento interanual 2005-2011, población general y extranjera. SIP.



Fuente: Informe SIP, 2010-2011.

Por grupos de aseguramiento sanitario (tabla 15), el 67,4% del total de extranjeros en 2010 lo hace dentro del grupo de Seguridad Social (658.098 personas). Los usuarios extranjeros con tarjeta solidaria por falta de recursos representan el 2% del total de extranjeros atendidos, 20.110 personas, y suponen el 94,5% del total de tarjetas solidarias emitidas en 2010 en la Comunitat. Sin embargo, el número de tarjetas emitidas a personas extranjeras representa tan solo el 0,04% del total de tarjetas emitidas en la Comunitat Valenciana en ese mismo año.

Asimismo, se emitieron 20.438 tarjetas solidarias por falta de recursos en la Comunitat Valenciana, lo que supone el 2% del total de tarjetas emitidas.

Tabla 15. Usuarios extranjeros registrados en SIP en 2010, por grupos y subgrupos de aseguramiento sanitario

Grupos y subgrupos de aseguramiento	Empadronados en la CV	No empadronados en la CV > 1 mes	No empadronados en la CV < de 1 mes	Total
Grupo A. Seguridad Social	590.871	32.339	34.888	658.098
A1. Convenio internacional Alta en Seguridad Social	48.158	-	-	48.158
A2. Tarjeta Sanitaria Europea (TSE)	14.374	22.718	26.550	63.642
A3. Alta en Seguridad Social y Mutualismo Público	528.339	9.621	8.338	546.298
Grupo B. Conselleria de Sanidad	149.153	1.681	63	150.897
B1. Prórroga de Asistencia	121.031	-	-	121.031
B2. Sin recursos/Tarjeta Solidaria	19.321	789	-	20.110
B3. Extensión a Demanda	-	-	-	-
B4. Otras acreditaciones Conselleria	8.801	892	63	9.756
Grupo C. Sin Cobertura	134.980	9.173	23.125	167.278
C1. Acreditación caducada	80.112	-	-	80.112
C2. No acreditación	54.243	9.160	23.095	86.498
C3. Mutualismo Privado	625	13	30	668
Total extranjeros 2010	875.004	43.193	58.076	976.273

Fuente: Informe SIP, 2010-2011.

4.2. Restricción de los derechos de atención sanitaria y cuestiones de legitimidad que plantean algunas medidas de la reforma

El Real Decreto Ley 16/2012, del 20 de abril, de *medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus actuaciones*, publicado en el BOE, el 24 de abril de 2012, fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 17 de mayo. Este Real Decreto Ley ha sido desarrollado por 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*.

Su exposición de motivos proclama en primer lugar el principio de universalidad del derecho a la atención sanitaria:

Todos los españoles, así como los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional, son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, quedando establecido así el carácter de universalidad del derecho a la atención sanitaria en España.

En su cuarto párrafo complementa el principio de universalidad con el de financiación pública, ambos como configuradores del Sistema Nacional de Salud:

Así pues, ambos principios, el de universalidad y el de financiación pública, configuran nuestro Sistema Nacional de Salud.

La exposición de motivos expresa igualmente la preocupación por la sostenibilidad del sistema. Desde ahí, y teniendo en cuenta el marco normativo europeo, se propone utilizar el concepto de aseguramiento como mecanismo de reconocimiento del derecho a las prestaciones sanitarias:

La regulación establecida por la normativa europea en relación con el sistema de reconocimiento mutuo de los derechos a las prestaciones sanitarias y sociales entre Estados miembros, que utiliza el concepto de aseguramiento como mecanismo de reconocimiento de esos derechos a efectos de garantizar el acceso a las prestaciones en los países de la Unión Europea y la liquidación de costes entre los mismos, ha hecho necesario recordar dicho concepto, ya existente en nuestro Sistema Nacional de Salud, de modo que dicho acceso se garantice dentro de unas normas claras respecto a los derechos que asisten a las personas en las diferentes situaciones en las que pueden encontrarse.

Se hace preciso analizar la regulación de las condiciones de asegurado y de beneficiario, que hace el RD 1192/2012, especialmente en lo que toca a la población extranjera, y más aún, a la población extranjera que reside en España, por ser el país en el que tiene su domicilio. Tal análisis tiene que permanecer atento al modo en que la reforma sanitaria garantiza o niega el principio de universalidad que proclama. Y tiene que tener presente la salud como un derecho humano. No se podría defender una reforma que contravenga la universalidad del derecho a la atención sanitaria, excluyendo a determinadas categorías de población.

En este momento no se realizará un estudio de derecho comparado sobre las condiciones de acceso a la asistencia sanitaria por parte de diferentes categorías de población extranjera en los Estados miembros de la Unión Europea. Semejante estudio, de gran interés, debe poder comparar las condiciones de acceso a unos y otros niveles de asistencia y prestaciones sanitarias por parte de diferentes categorías de población extranjera (ciudadanos de la UE y extracomunitaria); a la vez que debe poder medir el coste humano y social que implican los sistemas de restricción y exclusión. Ello implica un diálogo con la valoración de la normativa y de su aplicación administrativa por parte de la sociedad civil. Como botón de muestra de semejante estudio, cabe consultar el artículo sobre la destitución sufrida por personas migrantes en Europa, publicado en Informe anual CeiMigra 2010-2011. Destitución entendida como privación por ley del acceso a determinados servicios básicos: alojamiento, cobertura sanitaria, educación, trabajo, incluso de la asistencia social pública. Dicho artículo sintetiza las condiciones de acceso a la asistencia sanitaria por parte de solicitantes de asilo durante la substanciación del procedimiento, de personas que han visto rechazada su solicitud de asilo o que se hallan en régimen de tolerancia, y de población inmigrada en situación irregular, en Alemania, Bélgica, España, Italia, Malta, Portugal, el Reino Unido, Rumanía y Suecia. Y pone de relieve el impacto negativo de la destitución sobre la salud física y mental.

4.2.1. Sobre la condición de asegurado³⁰

El RDL 16/2012 y el RD 1192/2012 delimitan las categorías de personas extranjeras a las que se puede reconocer la condición de asegurado. Ello afecta tanto a los ciudadanos de la Unión Europea y a sus familiares (población en el régimen comunitario), como a la población extracomunitaria en el régimen general. Más aún, la delimitación de la condición de asegurado afecta también a categorías de población con independencia de su nacionalidad.

A - Respecto a la población extranjera en el régimen comunitario

La población extranjera en el régimen comunitario (ciudadanos de la UE y sus familiares) deberá solicitar y obtener el reconocimiento de la condición de “asegurado” para acceder al Sistema público de Salud español en condiciones de igualdad con los españoles; dicho de otro modo, para obtener la tarjeta sanitaria. Dicho reconocimiento queda supeditado a la acreditación de su inscripción en el Registro Central de Extranjeros. Ya no es suficiente el certificado de empadronamiento³¹.

³⁰ 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 actuaciones. Disponible online el 10 de octubre de 2012, en la página Web:

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/24/pdfs/BOE-A-2012-5403.pdf>

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.

Disponible online el 6 de noviembre de 2012 en la página Web: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/08/04/pdfs/BOE-A-2012-10477.pdf>

³¹ El Real Decreto Ley 16/2012 modifica el art. 12 de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares que deseen residir en España deberán solicitar su inscripción como residentes si su residencia es superior a tres meses. Para inscribirse como residentes deberán acreditar, o bien ser trabajadores por cuenta ajena o propia, o bien, cuando no trabajen, estar en posesión de recursos económicos suficientes y tener un seguro de salud público o privado³².

B - Respecto a la población extracomunitaria en el régimen general

Para acceder al Sistema público de Salud español en condiciones de igualdad con los españoles, los ciudadanos nacionales de países extracomunitarios sometidos al régimen general y sus familiares deberán demostrar la validez de su autorización de residencia. Una vez reconocida esta, el procedimiento a seguir será en los mismos términos que los ciudadanos comunitarios.

Aquellos ciudadanos extranjeros no comunitarios que no cuenten con autorización de residencia en España, solo recibirán asistencia sanitaria:

- De urgencia por enfermedad grave o accidente.
- De asistencia al embarazo, parto y postparto.
- Los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia en las mismas condiciones que los españoles.

Se estableció un periodo transitorio hasta el 1 de septiembre de 2012, en el cual las personas extranjeras que se encontraban en España recibirían la asistencia sanitaria ordinaria que ya poseían, fuese cual fuese su situación administrativa.

C - Exclusión de la condición de asegurado respecto al conjunto de la población

No se reconoce la condición de asegurado a quien, no cotizando a la Seguridad Social ni habiéndose hecho acreedor de prestaciones de la Seguridad Social sobre la base de cotización en el pasado, cuenta con ingresos por encima de cien mil euros. Este principio se matiza cuando se atribuye la condición de asegurado a quienes acrediten insuficiencia de recursos, sean: españoles residentes, ciudadanos europeos (UE, EEE o Suiza) inscritos en el Registro Central de Extranjeros, y extracomunitarios con autorización de residencia.

También están excluidos los extranjeros que no estén inscritos en el Registro Central de Extranjeros ni tengan autorización de residencia, con independencia de sus ingresos. Situación que se aplica tanto a turistas (extranjeros cuya estancia autorizada no se prolonga más allá de tres meses) como a personas que tienen su domicilio habitual en España.

Tras un primer análisis queda de manifiesto cómo el Real Decreto Ley 16/2012 y el Real Decreto 1192/2012 restringen la asistencia sanitaria ordinaria (que no sea de atención en urgencias por enfermedad grave o accidente) a las personas extranjeras que no puedan demostrar su autorización de residencia en vigor en España.

Asimismo, tampoco se reconoce la condición de asegurado a nacionales o extranjeros que no hayan cotizado a la Seguridad Social hasta la fecha, y a aquellos cuyos ingresos puedan ser superiores a cien mil euros.

Esta medida puede afectar especialmente al colectivo de jóvenes, nacionales o extranjeros, que están en paro y en aquellos que no han podido iniciar su actividad laboral reglada. También podría afectar a las personas extranjeras que, estando en situación regular, no hayan podido cotizar hasta la fecha por las dificultades del mercado laboral de los últimos años en España, o de aquellos que estando en situación regular hayan podido caer en la irregularidad sobrevenida por la imposibilidad de renovar su contratación. Estos casos, no obstante, quedarían sujetos a ser reconocidos dentro de la condición de asegurados por insuficiencia de recursos, pero es importante reconocer que constituye un principio de exclusión, que puede aplicarse con restricción variable y puede inducir a la arbitrariedad.

³² De acuerdo con el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre *Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de Estados miembros de la UE y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo*, que transpone los requisitos de residencia para los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares de conformidad con la Directiva 2004/38/CE.

4.2.2. Sobre la condición de beneficiario

Muchas personas no reconocidas como aseguradas tienen garantizada la asistencia sanitaria al reconocérseles la condición de beneficiarias de alguna persona asegurada. Los casos en que se reconoce la condición de beneficiario son los que siguen:

- A - Ser cónyuge de la persona asegurada o convivir con ella con una relación de afectividad análoga a la conyugal, constituyendo una pareja de hecho.
- B - Ser ex-cónyuge, o estar separado judicialmente, en ambos casos a cargo de la persona asegurada por tener derecho a percibir una pensión compensatoria por parte de esta.
- C - Ser descendiente, o persona asimilada a este, de la persona asegurada o de su cónyuge (aunque esté separado judicialmente, de su ex-cónyuge a cargo o de su pareja de hecho), a cargo del asegurado y menor de 26 años. O, en caso de ser mayor de dicha edad, tener una discapacidad reconocida en un grado igual o superior al 65%.
- D - Tendrán la consideración de personas asimiladas a los descendientes si se encuentran a cargo de una persona asegurada, conviven con la misma y dependen económicamente de ella:

Los menores sujetos a la tutela o al acogimiento legal de una persona asegurada, de su cónyuge, aunque esté separado judicialmente, o de su pareja de hecho, así como de su ex cónyuge a cargo cuando, en este último caso, la tutela o el acogimiento se hubiesen producido antes del divorcio o de la nulidad matrimonial.

Las hermanas y los hermanos de la persona asegurada.

- E - Se considerará que los mayores de edad y los menores emancipados no dependen económicamente de la persona asegurada si tienen unos ingresos anuales, que superen el doble de la cuantía del IPREM³³.
- F - Al igual que en la condición de asegurado, uno de los requisitos para ostentar la condición de beneficiario es tener residencia autorizada y efectiva en España.

Como excepción a esta condición, estarían aquellas personas que se desplacen temporalmente a España y estén a cargo de trabajadores trasladados por su empresa fuera del territorio español, siempre que estos se encuentren en situación asimilada a la de alta, cotizando en el correspondiente régimen de Seguridad Social español.

En síntesis, en esta categoría quedan excluidos de la asistencia sanitaria normalizada:

- A - Mayores de 26 años que no hayan cotizado previamente a la Seguridad Social, sean extranjeros o españoles, aunque tengan familiares de primer orden con reconocimiento de asegurados.
- B - Personas extranjeras mayores de 18 años que no tengan autorización de residencia ni lazos familiares de parentesco de primer orden.
- C - Los ascendientes reagrupados de personas extranjeras en situación regular.

De nuevo, parece claro que el colectivo de jóvenes mayores de 26 años así como el de personas en situación irregular son los que se encuentran con los mayores niveles de desprotección en materia de asistencia sanitaria, añadiéndose a estos, el colectivo de ascendientes de extranjeros regularizados.

4.2.3. Situaciones especiales

³³ El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), ha quedado fijado para 2012 en las siguientes cuantías: 532,51 € (IPREM mensual), 6.390,13 € (IPREM anual sobre la base de 12 pagas) y 7.455,14 € (IPREM anual sobre la base de 14 pagas).

Las disposiciones adicionales del RD 1192/2012 regulan el acceso a la asistencia sanitaria de algunas categorías de población en situaciones especiales: españoles de origen retornados y residentes en el exterior desplazados temporalmente a España; personas con derecho a asistencia sanitaria en aplicación de los reglamentos comunitarios de coordinación de sistemas de Seguridad Social o de los convenios bilaterales que comprendan la prestación de asistencia sanitaria; solicitantes de protección internacional; víctimas de trata de seres humanos en periodo de restablecimiento y reflexión; y personas con discapacidad. Entre estas categorías interesan en este momento los solicitantes de protección internacional, y las víctimas (extranjeras) de trata de seres humanos. Se les proporcionará la asistencia sanitaria necesaria que incluirá los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades. Asimismo, se proporcionará la atención necesaria, médica o de otro tipo, cuando presenten necesidades particulares.

4.2.4. Motivaciones de la reforma

Según la Comisión de Políticas de Integración, participación e interculturalidad del Foro Social para la Integración Social de los Inmigrantes, en su informe *El nuevo marco legal y la salud de los inmigrantes*³⁴, una de las motivaciones en las que se asienta la necesidad de promulgar el Real Decreto Ley 16/2012, se encuentra en el Informe de fiscalización de la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria derivadas de la aplicación de los Reglamentos Comunitarios y Convenios internacionales de la Seguridad Social, emitido por el Tribunal de Cuentas. En dicho informe:

*“(...) se pone de manifiesto que el Sistema Nacional de Salud está asumiendo, con cargo a sus presupuestos, la asistencia sanitaria de personas que la tienen ya cubierta, bien por sus instituciones de seguridad social en origen, bien por esquemas de seguros privados, lo cual está erosionando enormemente su capacidad financiera e impidiendo que sus gestores puedan seguir realizando mejoras en los servicios. Se impone, pues, una clarificación armonizada de la condición de asegurado, a efectos de la prestación de servicios sanitarios y socio-sanitarios, de tal forma que ésta quede vinculada de forma efectiva a la financiación por impuestos y al carácter de solidaridad social que el esquema progresivo de los mismos tiene en nuestro país”*³⁵.

La Comisión de Políticas de Integración, participación e interculturalidad emite su valoración del Informe del Tribunal de cuentas:

“El Tribunal de Cuentas en su informe plantea que en España, los reembolsos derivados de la asistencia sanitaria prestada a asegurados por terceros países que se encuentran en estancia temporal en España se calculan mediante un sistema de justificación de los costes efectivos o gasto real (calculados en función de los precios públicos aprobados por cada Comunidad Autónoma y por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria por cada tipo de prestación de asistencia sanitaria), si bien, hasta el 1 de enero de 2009, coexistió este sistema con otro basado en estimaciones del número de turistas recibidos en España y que, según las estimaciones de este Tribunal, solo en caso de turistas del Reino Unido, supuso para España unas pérdidas anuales de, al menos, 20 millones de euros (...).

Entre las conclusiones y recomendaciones que figuran en el Informe aprobado por el Tribunal de Cuentas, obtenidas sobre una muestra de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, pueden destacarse las siguientes:

- España está prestando asistencia sanitaria a personas protegidas por la Seguridad Social de Portugal y de Francia que se trasladan a España sólo con la finalidad específica de poder acceder a los centros, servicios y establecimientos sanitarios españoles sin tener derecho a recibir gratuitamente esta asistencia sanitaria, por no trabajar en España. Ello supone un coste para nuestro Sistema Nacional de Salud, que España no tiene porqué soportar.
- El Tribunal ha verificado que España no cuenta con una base de datos, centralizada, de beneficiarios vinculados a los titulares con derecho a la asistencia sanitaria a

³⁴ Comisión de Políticas de Integración, participación e interculturalidad del Foro para la integración Social de los Inmigrantes (2012). *El nuevo marco legal y la salud de los inmigrantes*. Disponible online el 10 de octubre de 2012 en la página Web:

<http://www.otrosi.net/sites/default/files/MONOGRAFIA%20MARCO%20LEGAL.pdf>

³⁵ *Ibidem*, p.13.

cargo de la Seguridad Social española (tanto españoles como extranjeros), por lo que existe el riesgo de que trabajadores o pensionistas extranjeros protegidos por la Seguridad Social española incluyan, indebidamente, en la Tarjeta Sanitaria Individual (documento expedido por las Comunidades Autónomas que otorga el derecho a recibir asistencia sanitaria en España) como beneficiarios a su cargo a personas que están aseguradas en sus Estados de origen.

- El Tribunal de Cuentas ha comprobado que, a 15 de junio de 2010, estaban inscritos en la Tesorería General de la Seguridad Social 453.349 personas de nacionalidad extranjera (correspondientes a alguno de los 29 Estados del Espacio Económico Europeo, a Suiza, o a alguno de los siete Estados con los que España tenía suscritos Convenios Bilaterales) que tenían la condición de “personas sin recursos económicos suficientes”, por lo que, en consecuencia, tienen asistencia sanitaria gratuita a cargo de la Seguridad Social española.
- El Tribunal pone de relieve que otro de los riesgos inherentes a la figura de “personas sin recursos económicos suficientes” de nacionalidad extranjera, es que la persona que solicita el derecho a la asistencia sanitaria en España puede estar asegurada en su país de procedencia, lo que conlleva que se le atienda gratuitamente en España, y que España no pueda reclamar el importe de la asistencia sanitaria prestada.
- Por otra parte, destaca que existían, a 15 de junio de 2010, un total de 2.586 personas que tenían la condición de “personas sin recursos económicos suficientes” que habían obtenido del Instituto Nacional de la Seguridad Social, indebidamente, una Tarjeta Sanitaria Europea emitida por España y que, por tanto, pueden recibir asistencia sanitaria en cualquier país del Espacio Económico Europeo y en Suiza con cargo a la Seguridad Social española.
- Recomendaba que el Instituto Nacional de la Seguridad Social y los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria deberían realizar las actuaciones oportunas para validar periódicamente que dichas personas siguen cumpliendo los requisitos exigidos a quienes tienen la condición de “persona sin recursos económicos suficientes”, tanto si son titulares de una Tarjeta Sanitaria Europea, como si sólo poseen la Tarjeta Sanitaria Individual.
- El Tribunal de Cuentas ha podido constatar, con carácter general, que España no factura a los países de origen de los extranjeros, el importe de los medicamentos facilitados por los centros, servicios y establecimientos sanitarios del Sistema Nacional de Salud. Esta situación supone un importante perjuicio económico para España, y en particular para las propias Comunidades Autónomas y para el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria respecto de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, perjuicio que ascendió (de acuerdo con la estimación efectuada por este Tribunal de Cuentas) sólo en el ejercicio 2009, al menos, a 4.500.000 euros. Esta situación debe ser subsanada por las Comunidades Autónomas y por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
- En relación a la facturación de las actuaciones realizadas por los servicios sanitarios de emergencia en el ejercicio 2009, el importe no facturado por las Comunidades Autónomas y por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, de acuerdo con la estimación efectuada por este Tribunal de Cuentas, podría ascender al menos a 3.500.000 euros, sólo en el ejercicio 2009.
- La facturación emitida por España derivada de la asistencia sanitaria prestada a las personas protegidas por la Seguridad Social de Brasil, Chile, Ecuador y Perú nunca ha

sido pagada por estos Estados, a pesar de haber sido puesta al cobro por España, teniendo en cuenta que estos Convenios Bilaterales entraron en vigor el 1 de diciembre de 1995, el 13 de marzo de 1998, el 1 de noviembre de 1962 y el 1 de febrero de 2005, respectivamente. La deuda pendiente de cobro de estos Estados con España ascendió a 5.519.334,16 euros a 31 de diciembre de 2008. En este mismo sentido, España había suscrito Convenios Bilaterales de Seguridad Social que contemplaban las prestaciones de asistencia sanitaria con Panamá y Paraguay, Convenios que, actualmente, no están en vigor. El Tribunal propone que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social estudie la conveniencia de mantener la vigencia de los Convenios Bilaterales de Seguridad Social, en la parte relativa a la asistencia sanitaria debido, entre otros motivos, al incumplimiento reiterado del pago por parte de los países con los que España tiene suscritos estos Convenios Bilaterales.

- El Tribunal considera que el Convenio Bilateral suscrito con Marruecos en materia de asistencia sanitaria es perjudicial para España desde el punto de vista económico.
- El Tribunal considera conveniente que los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas verifiquen que las personas de nacionalidad extranjera en posesión de la tarjeta sanitaria individual, expedida por dichos Servicios de Salud, reúnen todos los requisitos exigidos legalmente, mediante su contraste con la información existente en la Base de Datos de Población Protegida del Sistema Nacional de Salud.
- Finalmente, entre otras recomendaciones, el Tribunal considera conveniente que las Comunidades Autónomas transfieran a los centros, servicios y establecimientos sanitarios, que en cada caso prestaron la asistencia sanitaria, el importe recibido del Instituto Nacional de la Seguridad Social por la facturación a personas protegidas por la Seguridad Social de otros Estados, de forma proporcional a la facturación efectuada por dichos centros, de esta forma, se incentivaría la gestión de la facturación por parte de estos centros de las atenciones sanitarias prestadas por ellos, mediante el retorno a estos centros de parte de los ingresos correspondientes a la facturación emitida a las personas protegidas por la Seguridad Social de otros países”³⁶.

Pareciera, pues, que el asunto que motiva el Real Decreto Ley está relacionado fundamentalmente con las consecuencias derivadas de no haber puesto en marcha los convenios bilaterales con los distintos Estados de origen, mayoritariamente comunitarios, en materia de facturación por la asistencia sanitaria de los usuarios procedentes de los respectivos países. Del mismo modo, el problema parece venir agravado por las fallas en la gestión de la correcta acreditación y control de parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre la veracidad de los requisitos de las diferentes personas usuarias del sistema sanitario. Las recomendaciones van encaminadas a resolver estas grandes pérdidas económicas que parecieran estar causadas, en su gran mayoría, y según los datos que muestra el citado Informe, por el primero de los motivos esbozados relativo a la gestión ineficiente, por parte del Estado español, del cobro a otros Estados de los que procede la mayor parte de los residentes en España que son usuarios del sistema sanitario.

Para ello se pide al sistema sanitario español que ponga en marcha los procedimientos ya establecidos. Asimismo, se le pide un mayor control que evite duplicidades en la asistencia de algunos ciudadanos extranjeros y asegure la correcta adscripción de los ciudadanos al tipo de asistencia sanitaria que deban recibir. En ambos casos, las consecuencias de este Informe parecen apelar a la responsabilidad estatal e interestatal del propio sistema sanitario español, por un lado, así como a la responsabilidad de los diferentes Estados con los que se ha establecido o ha de establecerse convenio, por otro.

Sin embargo, en ningún caso se apela a la responsabilidad ciudadana ni a posibles efectos sobre ella en la restricción de derechos. De este modo, el Informe no parece tener ninguna relación con la restricción de la asistencia sanitaria a los colectivos en situación de mayor desprotección, como lo es

³⁶ Ibidem, pp.13-16

el de jóvenes que aún no han podido cotizar a la Seguridad Social o el de personas extranjeras en situación administrativa irregular.

“El informe del Tribunal de Cuentas no aborda o pone en cuestión las prestaciones sanitarias a la población inmigrante en situación irregular en España, no pertenecientes a los 29 Estados del Espacio Económico Europeo, a Suiza, o a alguno de los siete Estados con los que España tenía suscritos Convenios Bilaterales.

El Tribunal de Cuentas, en su informe, no cuestiona el carácter universal de nuestro sistema sanitario, ni la atención que se presta a la población inmigrante en situación irregular en cumplimiento de los derechos humanos y la legislación internacional. El Tribunal de Cuentas en este informe no pone en cuestión el derecho a la salud y a las prestaciones sanitarias, viniendo a poner de relieve deficiencias en la gestión administrativa y las disfunciones en distintos organismos de la Administración española, que están ocasionando la no reclamación y facturación a ciudadanos europeos de prestaciones sanitarias asumidas por nuestro Sistema Sanitario”³⁷.

4.2.5. Cuestiones sobre el procedimiento seguido para la promulgación del Real Decreto Ley 16/2012

La naturaleza de un Real Decreto Ley, según la Constitución Española, en su artículo 86, es la que sigue:

- 1 - En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
- 2 - Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
- 3 - Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

El motivo, por tanto, que justifique su utilización ha de ser de extraordinaria y urgente necesidad.

De otro lado, las consecuencias de un Real Decreto Ley como el 16/2012, implican, a su vez, la reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la reforma de la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y la reforma del Real Decreto 240/2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la UE.

Todo ello lleva a cuestionar si la naturaleza de Real Decreto Ley 16/2012 debía proceder por esta vía o si hubiera podido hacerlo por una vía legislativa ordinaria, con unos plazos acorde a las implicaciones de tales cambios, y permitiendo los informes pertinentes de los órganos consultivos, como sí lo hizo el Real Decreto 1192/2012 (aunque ya sometido a los efectos del mencionado Real Decreto Ley 16/2012).

Ello se ve reflejado, asimismo, en el Informe del Foro Social para la Integración Social de los Inmigrantes:

“El Foro, sin cuestionar la legitimidad del uso del Real Decreto-ley, considera que una reforma de este calado hubiera debido tener otro canal legislativo permitiendo el contraste y el aporte necesario, entre otros, del propio Foro mediante la emisión de un informe preceptivo. La

³⁷ Ibidem, p.13.

creación del Sistema Nacional de Salud ha sido uno de los grandes logros de nuestro Estado del bienestar, dada su calidad, su vocación universal, la amplitud de sus prestaciones, su sustentación, en el esquema progresivo de impuestos y la solidaridad con los menos favorecidos, lo que le ha situado en la vanguardia sanitaria como un modelo de referencia mundial. Sin embargo, la falta de adecuación de algunas de las normas existentes a la realidad socioeconómica y la falta de rigor en su eficiencia, ha conducido a nuestro Sistema a una situación de grave dificultad económica sin precedentes”³⁸.

Por último, la segunda parte del artículo 81.6 citado permite abrir un delicado debate: “no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

Tal declaración permite cuestionar si el Real Decreto Ley llega a afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, como parece estar haciéndolo en el caso de los colectivos excluidos de la asistencia sanitaria normalizada. Asimismo abre el debate del modo en que puede o no condicionar el régimen competencial de las Comunidades Autónomas en su adopción de las medidas promulgadas.

4.2.6. Sobre la población extranjera en situación irregular en España

Un Informe publicado en mayo de 2012 presentó una estimación de la población extranjera en situación irregular, con motivo de un primer análisis a las consideraciones de la restricción a la asistencia sanitaria a este sector de población³⁹.

Dicha estimación, cuyo procedimiento de cálculo puede leerse más detenidamente en el informe referido, apunta a la presencia de 600.000 residentes de facto en España, sin registro ni autorización de residencia. Ahora bien, más de un 70% de ellos son ciudadanos de la UE o de Estados del Espacio Económico Europeo o de Suiza: más de 400.000. Mientras que los extracomunitarios en situación irregular no llegan a 200.000 (unos 160.000), quedando por debajo del 30% de dicha cifra.

Por otro lado, es importante destacar cómo el informe refleja que la población en situación irregular no se distribuye homogéneamente por el territorio español. Cuando se trata de ciudadanos europeos, destacan 8 Comunidades Autónomas (también uniprovinciales) con más de 10.000 personas; en este orden: Comunitat Valenciana, Andalucía, Canarias, Comunidad de Madrid, Illes Balears, Galicia, Murcia y Castilla La Mancha (tabla 3). Los porcentajes se establecen sobre el total de población extranjera en situación irregular en España.

Tabla 3. Principales CCAA con población en situación irregular procedente de Europa (UE, EEE y Suiza)

Comunitat Valenciana	169.409	29,66%
Andalucía	72.546	12,70%
Canarias	44.547	7,80%
Comunidad de Madrid	42.855	7,50%
Illes Balears	19.345	3,39%
Galicia	16.364	2,86%
Murcia	15.480	2,71%
Castilla La Mancha	11.419	2,00%

Fuente: Informe Consideraciones sobre la restricción de la asistencia sanitaria a la población extranjera residente de facto en España, 2012.

Es muy llamativa la cifra de ciudadanos europeos residentes de facto en la Comunitat Valenciana que no han tramitado su registro de residencia: casi un 30% de las personas en esta situación en España (sumando los ciudadanos europeos y los extracomunitarios). Las cifras de Andalucía y Canarias son también importantes. Las tres son Comunidades en las que reside un importante número de europeos jubilados: británicos, alemanes, noruegos, belgas, etc. Podría presuponerse, por tanto, que se trata mayoritariamente de personas con derecho a residencia, con ingresos por pensiones de jubilación, que no se han registrado como residentes. Tal y como contempla el Real Decreto Ley para este grupo

³⁸ Ibídem, pp. 7-8.

³⁹ Buades, J., Die, L. y Melero, L. (2012). *Consideraciones sobre la restricción de la asistencia sanitaria a la población extranjera residente de facto en España*. Servicio Jesuita a Migrantes-España. Disponible online el 3 de septiembre de 2012 en la página Web: <http://www.sjme.org/sjme/item/747-consideraciones-sobre-la-restriccion-de-la-asistencia-sanitaria-a-la-poblacion-extranjera-residente-de-facto-en-espana>

de personas, y tal y como recomienda el Informe de Cuentas, las autoridades y las administraciones públicas deberían velar porque cumplan con su deber de registro, de modo que puedan instar el reconocimiento de su condición de asegurado.

También destacan la Comunidad de Madrid y Castilla la Mancha, en la que el perfil de residentes europeos es diverso al de los jubilados establecidos en la costa. Estas cifras podrían incluir también a ciudadanos rumanos y búlgaros que, al no haber obtenido autorización de trabajo ni tener recursos, ven impedido el registro de su residencia. De modo que no podrían ser reconocidos como asegurados sin recursos suficientes.

Cuando se trata de residentes extracomunitarios en situación irregular, se observa igualmente una distribución territorial heterogénea. Hay cuatro Comunidades Autónomas en las que se superan las 10.000 personas, en este mismo orden de importancia: Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, País Vasco y Andalucía. En cualquier caso, se trata de porcentajes bajos sobre el total de población extranjera en situación irregular en España: como mucho un 9%.

Tabla 4. Principales CCAA con población en situación irregular procedente de terceros Estados

Comunidad de Madrid	48.174	8,43%
Comunitat Valenciana	36.848	6,45%
País Vasco	35.980	6,30%
Andalucía	22.638	3,96%

Fuente: Informe Consideraciones sobre la restricción de la asistencia sanitaria a la población extranjera residente de facto en España, 2012.

Por provincias, destaca la irregularidad administrativa de población extracomunitaria en Alicante, Valencia y Málaga (donde los residentes europeos en situación irregular también son muy numerosos). Ello puede explicarse por la importancia tradicional de la economía sumergida, en sectores como el calzado y la hostelería. Surge, asimismo, la pregunta de qué porcentaje de personas extracomunitarias en situación irregular se encontrarían en situación de regularizar su residencia por arraigo social y laboral en caso de que se normalizara su situación laboral. La reducción de la tasa de irregularidad podría ser importante, a la vez que aumentaría el número de cotizantes a la Seguridad Social que adquirirían, por lo tanto, la condición de asegurado de cara a la asistencia sanitaria pública. También es llamativa la alta cifra de extracomunitarios en situación irregular en Vizcaya. Quizá pueda explicarse por una menor incidencia del desempleo que en otros territorios.

Tabla 5. Principales provincias con población en situación irregular procedente de terceros Estados

Bizkaia	32.440	5,68%
Alicante / Alacant	19.771	3,46%
Valencia / València	17.077	2,99%
Málaga	13.848	2,42%

Fuente: Informe Consideraciones sobre la restricción de la asistencia sanitaria a la población extranjera residente de facto en España, 2012.

Con todo lo analizado, parece que la aplicación del Real Decreto Ley 16/2012 excluye de la atención sanitaria normalizada a unas 600.000 personas: 410.000 ciudadanos europeos (UE + EEE + Suiza) y 160.000 extracomunitarios. Por lo que respecta a esta última categoría de población (extranjeros extracomunitarios), supone un 0,005% del total de los 31.859.928 usuarios atendidos en Atención Primaria en toda España en el año 2011. En la Comunitat Valenciana este porcentaje de usuarios supone el 0,006% del total de usuarios atendidos en los servicios de Atención Primaria en 2011, 6.068.597 personas. Y se hace preciso plantear cómo reducir esas cifras: instando a inscribirse en el Registro Central de Extranjeros a quien tiene derecho, y luchando con la economía sumergida de modo que la normalización laboral funcione efectivamente como vía de regularización extraordinaria de quien cumple las previsiones normativas al respecto.

4.2.7. Consecuencias socio-sanitarias del Real Decreto Ley sobre la población inmigrada

A - Desprotección de los grupos más vulnerables

La población extranjera residente *de facto* en España, por no estar inscrita en el Registro Central de Extranjeros en el caso de ciudadanos europeos ni contar con autorización administrativa en el caso de la población extracomunitaria, ve mermada la protección de su salud. La nueva regulación les priva de la cartera básica de servicios sanitarios, más allá de la asistencia de urgencia para enfermedades graves y accidentes hasta la alta médica, o la atención durante el embarazo, parto y postparto. En todo caso, tampoco tendrán cubiertos los tratamientos derivados de estas asistencias de urgencia, con lo que el riesgo para la salud de estas personas, sus familias y sus contextos es muy alto.

Es cierto que una parte importante de esta población extranjera puede resolver esta situación de menor protección: aquellos ciudadanos europeos que cumplen los requisitos para inscribirse en el Registro Central de Extranjeros: especialmente los jubilados, quienes normalmente estarán cubiertos por sus sistemas nacionales de pensiones o por seguros privados.

También es cierto que se garantiza el tratamiento básico de enfermedades a solicitantes de protección internacional y víctimas de trata de seres humanos: pero no dejan de representar cifras muy poco importantes.

La disposición adicional tercera del RD 1192/2012 prevé una alternativa: el convenio especial de prestación de asistencia sanitaria:

- 1 - A efectos de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, podrán obtener la prestación de asistencia sanitaria mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial aquellas personas que, no teniendo la condición de aseguradas o beneficiarias, no tengan acceso a un sistema de protección sanitaria pública por cualquier otro título.
- 2 - Mediante orden de la persona titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se determinarán los requisitos básicos de los citados convenios especiales de prestación de asistencia sanitaria.

Esta fórmula, en vías de desarrollo, permitiría incluir a una parte de la población excluida de las condiciones de asegurado y beneficiario. De todos modos, deja salva la preocupación por la situación de los extranjeros, comunitarios tanto como extracomunitarios, sin recursos suficientes ni siquiera para pagar lo que se establezca en la figura del convenio especial. Especialmente grave será la desprotección de personas que se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad, como pueden ser: víctimas de violencia de género, personas dependientes, enfermos crónicos y personas discapacitadas⁴⁰.

B - Insostenibilidad de las razones económicas para tal desprotección

La reforma sanitaria deja especialmente expuesta a la población extranjera extracomunitaria que reside *de facto* en España, por no haber obtenido la autorización administrativa de residencia. No puede justificarse la restricción cualitativa de derechos sociales a los residentes de facto extracomunitarios por la necesidad de reducir gastos. Este colectivo no es la causa de los sobrecostes en el sistema público de salud. Lo que existe es un problema de mala gestión administrativa por parte del Estado español del cobro de servicios sanitarios prestados a ciudadanos europeos mayoritariamente, cuando no se repercuten a los sistemas de Seguridad Social de sus Estados respectivos. Además, cuando se trata de extranjeros extracomunitarios, es preciso distinguir la situación entre turistas y residentes de facto.

- La sola cifra aproximada de personas extracomunitarias en situación irregular permite vislumbrar que no suponen una carga desmesurada para el sistema de sanidad pública,

⁴⁰ Si bien, en este último caso, la disposición adicional sexta se remite a lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos y el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la citada ley.

que la restricción de su cobertura no va a implicar un ahorro significativo de costes sanitarios dado, además, la tasa tan baja de utilización que de los servicios sanitarios hace este colectivo.

- El gasto sanitario público medio por habitante en España asciende a 1.421,00€⁴¹. Ello llevaría, a lo sumo, a un gasto de 227.360,00€ para el conjunto de la población extracomunitaria en situación irregular. No obstante, es conocida la inexactitud de dicha cifra, dada la constatación, anteriormente comentada, de la infrautilización de los servicios públicos de salud por parte de la población extracomunitaria.
- Sobre este asunto, ha de tenerse en cuenta lo trabajado en la primera parte de este capítulo sobre el uso que del sistema sanitario realizan estas personas excluidas, sabiendo que responden al perfil de persona joven de entre 25 y 45 años: la utilización media de los servicios de salud es de las más bajas del total de la población (entre un 20 y un 30%). Ello lo muestra también un estudio publicado recientemente por la Fundación Ciencias de la Salud, titulado, *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española*⁴². Además del citado, otros informes avalan este dato, confirmando que la población inmigrante (general) utiliza menos los servicios sanitarios que la población española, consume menos fármacos y gozan de mejor salud⁴³.
- Así, la asistencia sanitaria menos gravosa (coste por persona) corresponde a la población extracomunitaria: la emigración, la edad y la voluntad de trabajar, sus capacidades y su estado de salud son características de este grupo de población.
- La asistencia sanitaria más gravosa corresponde a los extranjeros comunitarios residentes o de paso en España. Los primeros, tienen derecho a la prestación sanitaria, con independencia de la buena o mala gestión de los costes entre los países de la UE. Los segundos son los que participan del denominado “turismo sanitario”, que se refiere principalmente a intervenciones quirúrgicas o tratamientos costosos que entran por urgencias y que supusieron el 1,3% del total de tarjetas sanitarias emitidas en la Comunidad Valenciana en 2008 (Informe SIP, 2009).
- El índice de utilización de los servicios públicos de salud en las comunidades con un porcentaje mayor de personas inmigradas (Madrid, Cataluña, Andalucía e Islas Canarias) es en todos los casos inferior o muy inferior a la utilización de la población autóctona. Como excepción, destaca la población de América Central y del Sur en la Comunitat Valenciana; casualmente, la población extranjera comunitaria con un mayor arraigo y un mayor porcentaje de regularidad administrativa. Es significativamente baja la utilización de los servicios públicos de salud de la población procedente de Europa del Este y del continente africano, especialmente en Cataluña⁴⁴.
- Hay una utilización por encima de la media de los servicios de hospitalizaciones y de urgencias por parte de la población procedente del continente africano, lo que podría estar señalando su infrautilización de los servicios de Atención Primaria: bien por razones culturales, bien por desconocimiento o por miedo. En todo caso, y dado que la media de la población procedente del continente africano en su conjunto se caracteriza por una constitución física fuerte y por una edad media muy joven, ello podría estar mostrando el modo en que la falta de Atención Primaria y preventiva fomenta la sobreutilización de los servicios de urgencias⁴⁵.
- Se muestra un bajo porcentaje de usuarios extracomunitarios que utiliza los servicios de especialidad y de prevención, en contraste con la alta utilización de los mismos por parte de los usuarios de países comunitarios⁴⁶.

⁴¹ Informe del Sistema Nacional de Salud en España 2010 (datos de la OECD 2009). Disponible online el 30 de junio de 2012 en la página Web: <http://www.msc.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/informeAnual2010/informeAnualSNS2010.pdf>

⁴² Disponible online el 30 de junio de 2012 en la página Web: http://www.fcs.es/docs/publicaciones/resultados_informe_inmigracion.pdf

⁴³ Para mayor información, consultar la web del Observatorio de Desigualdades en Salud, en su sección sobre Inmigración/Etnia: <http://www.ods-ciberesp.es/inmigracion/destacados/> Asimismo, puede consultarse: Comisión de Políticas de Integración, participación e interculturalidad del Foro para la integración Social de los Inmigrantes (2012). *El nuevo marco legal y la salud de los inmigrantes*. Pp. 41-48. Disponible online el 10 de octubre de 2012 en la página Web: <http://www.otrosi.net/sites/default/files/MONOGRAFIA%20MARCO%20LEGAL.pdf>

⁴⁴ *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española*. Disponible online el 30 de junio de 2012 en la página Web: http://www.fcs.es/docs/publicaciones/resultados_informe_inmigracion.pdf

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

C - Consecuencias graves para la salud pública

La Salud Pública vela por mantener el mayor y mejor estado de salud del conjunto de la población, dado que ello implica el mejor modo de garantizar la calidad de vida de una sociedad y, en otro orden, supone el mejor medio de ahorro para la asistencia sanitaria pública del Estado. Así, el trabajo de prevención de enfermedades y conductas de riesgo, la detección precoz, y la promoción de hábitos de vida saludables son líneas fundamentales en el sistema sanitario español y, en particular, de cada una de las Comunidades Autónomas.

En relación a las personas inmigradas en situación irregular, especialmente de origen no comunitario, se dan características especiales que competen a la Salud Pública. Son situaciones que no pueden generalizarse, en modo alguno, a todas las personas extranjeras, aunque afectan a una parte de ella:

- Las enfermedades tropicales que pueden afectar a algunas personas procedentes de algunos lugares. En muchos de estos casos, la transmisión de la enfermedad no es posible, porque no existe en España el vector de contagio. No obstante, sí es necesaria la atención de las personas que padecen dichas enfermedades y la vigilancia permanente para que no puedan aparecer nuevos vectores de transmisión.
- Las condiciones laborales y/o las condiciones de vida en que algunas personas y familias inmigradas se ven abocadas a trabajar o a vivir.
 - En la primera de ellas, las condiciones laborales, la consecuencia es una mayor incidencia de algunas enfermedades profesionales y de accidentes laborales.
 - En la segunda de esas situaciones, las condiciones de vida, las consecuencias son enfermedades asociadas a la pobreza y a unas condiciones de vida indignas, que fomentan la enfermedad misma o no permiten evitar el contagio o la cronificación (tuberculosis, hepatitis...).

La privación de la sanidad a las personas que están en situación irregular, esto es, con un mayor grado de vulnerabilidad social, lleva a incrementar la desatención y, por ende, aumenta el riesgo de caída en enfermedades graves, dado que la atención primaria es el principal medio de la detección precoz de las enfermedades así como de la prevención de otras afecciones que puedan estar asociadas.

- La caída en una enfermedad grave por falta de Atención Primaria en una fase anterior multiplica, con mucho, el costo económico y humano que ha de invertirse en la recuperación de la persona que ha enfermado, respecto de la posibilidad de disponer de una Atención Primaria. Sabiendo, además, los múltiples informes que afirman la baja asistencia sanitaria de esta población, mencionada anteriormente.
- La no atención de enfermedades graves podría llevar a un problema de Salud Pública (en los casos, por ejemplo, de tuberculosis, VIH-Sida, cáncer...).
- Se generará una no-atención a situaciones que requieren atención especializada en temas fundamentales como ginecología, planificación familiar, salud mental, alcoholismo, violencia de género...

D - Consecuencias para la cohesión social

Además de no sostenerse el ahorro económico que manifestaba pretender el Real Decreto Ley 16/2012, hay un coste social y humanitario muy elevado en favorecer, por omisión de responsabilidades, el progresivo deterioro económico, social y afectivo de las personas y familias afectadas por enfermedades tratables y no tratadas.

⁴⁷ Los recortes en sanidad atentan contra la cohesión social (2012, 30 de agosto). *Mugak*. Disponible online el 30 de agosto en la página Web:

<http://www.mugak.eu/news/los-recortes-en-sanidad-atentan-contra-la-cohesion-social>

Salud en precario. La falta de asistencia a los sin papeles amenaza derechos que ampara la Constitución. (2012, 29 de agosto). *El País*. Disponible online el 30 de agosto en la página Web:

http://elpais.com/elpais/2012/08/29/opinion/1346265472_538020.html

Valerio, M. (2012, 8 de agosto). 'Hay que desmontar el mito de que los inmigrantes abusan de la sanidad'. *El Mundo*. Disponible online el 9 de agosto de 2012 en la página Web:

<http://www.elmundo.es/elmundosalud/2012/08/07/noticias/1344359424.html>

Efe (2012, 7 de agosto). Polémica. Condiciones para el uso de la Sanidad. El PP afirma que España debe dejar de ser 'el paraíso' de la inmigración ilegal. *El Mundo*.

Disponible online el 9 de agosto de 2012 en la página Web:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/07/espana/1344347154.html>

Pedraz, J. y Zanetta, R. (2012, 7 de agosto). Sin papeles ni médico. *El País*. Disponible online el 8 de agosto de 2012 en la página Web:

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/08/07/actualidad/1344363424_477554.html

Ortega, L. (2012, 28 de agosto). Los enfermos 'sin papeles' tendrán cobertura de ONG o beneficencia. *El País*.

Disponible online el 29 de agosto de 2012 en la página Web:

http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/08/28/valencia/1346167739_992593.html

Agudo, A. (2012, 13 de junio). El Gobierno rebaja los requisitos para obtener la tarjeta sanitaria. *El País*. Disponible online el 14 de junio de 2012 en la página Web:

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/06/13/actualidad/1339589523_839875.html

Más aún, no debe olvidarse el serio problema de cohesión social al que se puede estar sometiendo a la sociedad cuando se restringe a la población más vulnerable los derechos más básicos. A raíz de los pasos dados para la reforma sanitaria se ha transmitido desde algunos medios una gran cantidad de información confusa y errada sobre los motivos, los procedimientos y las consecuencias de la misma. Concretamente, se ha trasladado la imagen de que los inmigrantes en situación irregular son los responsables del sobrecoste del sistema sanitario y se han inflado las cifras de personas en estas condiciones.

Asimismo, se han tergiversado y asociado las dificultades fundamentales asociadas al turismo sanitario con personas en situación irregular que nada tienen que ver con esta situación. En pocos casos, además, se han vinculado estas noticias con las obligaciones que el Estado y sus Comunidades tienen respecto al derecho a la salud. Y existe un vacío informativo sobre el modo en que se contribuye a la sanidad española: además de las aportaciones a la Seguridad Social, es la contribución vía impuestos, directos e indirectos, lo que sostiene la sanidad pública. Visto de este modo, ningún ciudadano queda fuera de la contribución al sistema sanitario público español.

El copago, —el cual no es posible analizar en este capítulo— es otra de las medidas adoptadas para el conjunto de la ciudadanía en un momento que, precisamente, coincide con la mayor crisis económica para las familias españolas desde los años 80. Muchas son las personas que ya manifiestan no poder hacer frente al pago de sus recetas o de algunos tratamientos crónicos. Y todo ello contribuye a una creciente sensación de nerviosismo, pesadumbre y hostilidad.

Esta situación mediática⁴⁷ de sobreinformación, a la vez que desinformación e información errada, unida a una crisis que deja sin alternativas a una cuarta parte de la población en edad de trabajar, y unida a una cotidianeidad en la que, hasta los que trabajan ven ahogadas sus posibilidades de desarrollar muchas facetas de su vida, supone un fuerte agravante en el fomento de la conflictividad y la xenofobia. Si la reforma se mantiene en estas condiciones se augura una hostilidad creciente y una progresiva pérdida del sentimiento de pertenencia que hará peligrar la cohesión y, por ende, la paz social.

La salida de esta situación de crisis en términos democráticos pasa por que la respuesta sea inclusiva, e implica que nadie quede fuera de las garantías de un Estado democrático, como es el derecho a la salud y todas las consecuencias que del mismo se derivan.

Con todos estos datos, urge la necesidad de preguntarse si la exclusión del sistema sanitario normalizado de los colectivos afectados en la actualidad sigue teniendo justificación. Pero aún hay más razones. Las que vienen a continuación manifiestan la incompatibilidad jurídica de tal reforma con los diversos marcos normativos a nivel internacional, nacional y autonómico.

4.2.8. Consecuencias jurídicas. Incompatibilidad del RDL 16/2012 con los marcos normativos internacionales, nacional y autonómicos

Tal y como se señala en el análisis jurídico de la Comisión de Políticas de Integración, Participación e Interculturalidad del Foro Social para la Integración Social de los Inmigrantes, en su ya citado informe *El nuevo marco legal y la salud de los inmigrantes*⁴⁸, el Real Decreto Ley 16/2012 contradice y vulnera compromisos y obligaciones que el Estado español ha asumido a través de la ratificación, firma o adhesión a diferentes marcos normativos de orden internacional. Asimismo, contradice marcos legislativos de orden nacional y autonómico. De todos ellos, se destacan a continuación los más relevantes:

- 1 - Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas (1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977).
- 2 - Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) sobre el trato justo de los nacionales de terceros países.
- 3 - Comunicación de la Comisión *Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos* (junio de 2008).

- 4 - Directiva Comunitaria 2000/43/CE.
- 5 - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).
- 6 - El Libro Blanco *Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE* (2008-2013).
- 7 - Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- 8 - Artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Diciembre de 2000).
- 9 - Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre Salud y Migraciones (2005/C 234/10).
- 10 - Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios (Diciembre de 1990). Convenio de la OIT nº 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
- 11 - Convenio nº 97 de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisado en 1949).
- 12 - Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo (1994).
- 13 - Artículos 10.2/13.1, 43 y 53.3 de la Constitución Española.
- 14 - Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. STC 952003 y STC 236/2007.
- 15 - Ley General de Sanidad 14/1986 de 25 de abril.
- 16 - Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.
- 17 - Ley General de Salud Pública 33/2011.
- 18 - Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas.

⁴⁸ Comisión de Políticas de Integración, participación e interculturalidad del Foro para la integración Social de los Inmigrantes (2012). *El nuevo marco legal y la salud de los inmigrantes*. Disponible online el 10 de octubre de 2012 en la página Web: <http://www.otrosi.net/sites/default/files/MONOGRAFIA%20MARCO%20LEGAL.pdf>

De todos ellos, merece especial atención el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977). En su artículo 2 se explicita:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En su artículo 5 dice:

Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Su artículo 12 impone a los Estados:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- 1 - La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- 2 - El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- 3 - La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

- 4 - La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 y ratificada por España el de 20 de enero 1998, dice en su artículo 25:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La Constitución Española, por su parte, establece:

En su artículo 10.2:

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En su artículo 13.1:

Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley.

En su artículo 43:

Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

La Ley General de Sanidad 14/1986, en sus artículos 1 y 2, afirma:

Artículo 1.

- 1 - La presente Ley tiene por objeto la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el [artículo 43](#) y concordantes de la Constitución.
- 2 - Son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional.
- 3 - Los extranjeros no residentes en España, así como los españoles fuera del territorio nacional, tendrán garantizado tal derecho en la forma que las leyes y convenios internacionales establezcan.
- 4 - Para el ejercicio de los derechos que esta Ley establece están legitimados, tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, las personas a que se refiere el apartado 2 de este artículo.

Artículo 2.

- 1 - Esta Ley tendrá la condición de norma básica en el sentido previsto en el [artículo 149.1.16 de la Constitución](#) y será de aplicación a todo el territorio del Estado, excepto los [artículos 31, apartado 1, letras b y c, y 57 a 69](#), que constituirán derecho supletorio en aquellas Comunidades Autónomas que hayan dictado normas aplicables a la materia que en dichos preceptos se regula.
- 2 - Las Comunidades Autónomas podrán dictar normas de desarrollo y complementarias de la presente Ley en el ejercicio de las competencias que les atribuyen los correspondientes Estatutos de Autonomía.

La Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud tiene como objeto “establecer el marco legal para las acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones públicas sanitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se garantice la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud, así como la colaboración activa de éste en la reducción de las desigualdades en salud”.

Algunos de sus principios generales recogidos en su artículo 2 se citan a continuación:

- 1 - La prestación de los servicios a los usuarios del Sistema Nacional de Salud en condiciones de igualdad efectiva y calidad, evitando especialmente toda discriminación entre mujeres y hombres en las actuaciones sanitarias.
- 2 - El aseguramiento universal y público por parte del Estado.
- 3 - La coordinación y la cooperación de las Administraciones públicas sanitarias para la superación de las desigualdades en salud, en los términos previstos en esta Ley y en la Ley General de Salud Pública.
- 4 - La prestación de una atención integral a la salud, comprensiva tanto de su promoción como de la prevención de enfermedades, de la asistencia y de la rehabilitación, procurando un alto nivel de calidad, en los términos previstos en esta Ley y en la Ley General de Salud Pública.

La Ley General de Salud Pública 33/2011 tiene por objeto:

El objeto de esta ley es dar una respuesta completa y actual al requerimiento contenido en el artículo 43 de la Constitución Española y, en consecuencia, tratar de alcanzar y mantener el máximo nivel de salud posible de la población.

La salud, definida como una forma de vivir autónoma, solidaria y gozosa, proporciona junto con la educación las mejores oportunidades para que una sociedad tenga bienestar. Por ser autónoma, la salud reconoce la libertad de escoger siendo consciente de las consecuencias, para lo cual hay que proporcionar una educación que asegure la capacidad crítica, la posibilidad de madurez democrática y participativa.

Al fin y al cabo, educación y salud conforman parte de la materia prima que sustenta una sociedad democrática. Ambas se relacionan íntimamente y facilitan el deseable bienestar social y el necesario desarrollo económico sostenible. Existe suficiente conocimiento científico para poder asegurar que un alto nivel de salud mejora la productividad en todos los ámbitos analizados, de ahí que la inversión en salud, incluyendo la inversión en las estructuras que aseguran la salud de la población, sea una de las políticas públicas más rentables y, si además respeta la equidad efectiva, esencialmente justa.

Asimismo, en su artículo 6, se especifica como *Derecho a la igualdad*:

- 1 - Todas las personas tienen derecho a que las actuaciones de salud pública se realicen en condiciones de igualdad sin que pueda producirse discriminación por razón de

⁴⁹ Valerio, M. (2012, 7 de agosto). Arrecian las críticas a Sanidad por su idea de cobrar a los inmigrantes sin papeles. *El Mundo*. Disponible online el 8 de agosto de 2012 en la página Web:

<http://www.elmundo.es/elmundosalud/2012/08/07/noticias/1344339848.html>

Valerio, M. (2012, 7 de agosto). 'Es una mala política excluir de la sanidad a grupos de riesgo'. *El Mundo*. Disponible online el 8 de agosto de 2012 en la página Web:

<http://www.elmundo.es/elmundosalud/2012/08/07/noticias/1344333597.html>

De Benito, E. y Sahuquillo, M.R. (2012, 10 de agosto). Rechazo en bloque al plan de cobrar por atender a los sin papeles. *El País*. Disponible online el 11 de agosto de 2012 en la página Web:

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/08/07/actualidad/1344365272_059253.html

Eiorza, A. (2012, 6 de agosto). Euskadi mantendrá la atención a los sin papeles sin aprobar nuevas medidas. *El País*. Disponible online el 9 de agosto de 2012 en la página Web:

http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/08/07/paisvasco/1344369612_734947.html

Pitarch, S. (2012, 26 de agosto). El cobro por la atención sanitaria a los «sin papeles» contradice tres leyes valencianas. *Levante EMV*.

Disponible online el 27 de agosto de 2012 en la página Web:

<http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2012/08/26/cobro-atencion-sanitaria-papeles-contradice-tres-leyes-valencianas/930900.html>

⁵⁰ "Crearemos una red que atienda a todos" (2012, 26 agosto). *El País*. Disponible online el 27 de agosto de 2012 en la página Web:

http://politica.elpais.com/politica/2012/08/26/actualidad/1346001950_940230.html

Del Burgo, P. (2012, 26 agosto). Sanidad ignora cuántas personas se

nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

- 2 - En especial, queda prohibida toda discriminación entre mujeres y hombres en las actuaciones de salud pública, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como por la demás normativa existente en esta materia.
- 3 - La enfermedad no podrá amparar diferencias de trato distintas de las que deriven del propio proceso de tratamiento de la misma, de las limitaciones objetivas que imponga para el ejercicio de determinadas actividades o de las exigidas por razones de salud pública.
- 4 - Este derecho se concretará en una cartera de servicios básica y común en el ámbito de la salud pública, con un conjunto de actuaciones y programas. Dicha cartera de servicios incluirá un calendario único de vacunación y una oferta única de cribados poblacionales.

Todo lo analizado y citado en este subapartado pone en evidencia el modo en que el Real Decreto Ley 16/2012 incumple las obligaciones asumidas por España en pactos y declaraciones internacionales, supone el incumplimiento de varias leyes nacionales en materias de salud y entra en contradicción con diversas leyes y marcos normativos autonómicos.

4.2.9. Consecuencias socio-sanitarias y jurídicas para las Comunidades Autónomas

La respuesta de las Comunidades Autónomas hasta la fecha pone de manifiesto la división y la controversia que ha generado la promulgación de tales medidas: el desacuerdo de parte de unas Comunidades, el silencio de parte de otras, la falta de coherencia al interior de las propias Comunidades Autónomas para ponerlas en marcha... Andalucía, País vasco o Cataluña fueron las primeras en mostrar su abierto desacuerdo y el anunciaron que, pese a la reforma, seguirían ofreciendo atención universal, que incluía a personas extranjeras "sin papeles"⁴⁹. Otras Comunidades, no obstante, han esperado a pronunciarse y aún no se deciden a acatar oficialmente ninguna medida concreta que refuerce o se aparte del Real Decreto Ley.

En otro orden de cosas, las respuestas de los profesionales sanitarios en gran parte del territorio nacional dan muestra de la disconformidad: la objeción de conciencia se ha convertido en la principal herramienta jurídica utilizada como forma de ejercer un compromiso profesional y ciudadano ante el desacuerdo con las medidas que están concretándose aún en las diferentes Comunidades. La objeción de conciencia prioriza la atención al conjunto de la ciudadanía sean cuales sean sus condiciones jurídico-administrativas y económicas, incluso cuando ello suponga el alargamiento de la jornada laboral, y a la vez que se enfrentan al recorte de sus condiciones económico-laborales⁵⁰.

Asimismo, se han constituido plataformas ciudadanas, como *Yo Sí Sanidad Universal*⁵¹, a partir de la colaboración de usuarios y personal sanitario, y con el objetivo común de exigir la universalidad de la atención sanitaria y establecer dispositivos que la garanticen durante el periodo de transición actual. El Presidente de Médicos del Mundo en la Comunitat Valenciana, Rafael Sotoca, se hizo eco del desacuerdo y de "la falta de sentido común" de la pretendida medida por la cual las personas en situación irregular pudieran ser atendidas por las ONGs⁵². Dejar la asistencia sanitaria primaria de las personas extranjeras domiciliadas habitualmente en España, aun sin tarjeta, en manos de las ONGs puede significar dos cosas: o que se considere la asistencia sanitaria básica un lujo objeto de concesión graciable -lo cual no es cierto-, o que se desprecia a algunas categorías de personas, denegándolas lo que les corresponde como derecho humano -lo cual no es legítimo-.

La desregulación y la transición llevan a que tanto profesionales como usuarios vivan en medio de la incertidumbre y la preocupación crecientes y que, fruto de este vacío normativo, en muchos casos la respuesta de los profesionales se torna en la negativa a prestar asistencia sanitaria a personas inmigradas en situación irregular, aunque la Comunidad Autónoma no se haya pronunciado el respecto.

Con todo, respecto a la exclusión de los extranjeros en situación irregular, el desacuerdo y la respuesta social de una parte del Tercer Sector ha llevado a algunas Comunidades a adoptar una medida *ad hoc*, bajo el nombre de convenio especial, propuesta por el Ministerio de Sanidad de acuerdo con la disposición adicional tercera del RD 1192/2012, que facilitara la atención normalizada a estas personas. No obstante, cuando tal medida se concreta en el pago de 710,00€⁵³ se pone en evidencia lo inalcanzable que resulta para estas personas el acceso a los servicios sanitarios normalizados. De algún modo, se están poniendo condiciones económicas fuera de las posibilidades reales y, por tanto, excluyentes, como requisito para ser atendido. Así, el motivo de exclusión de la asistencia sanitaria normalizada transmuta de la categoría “irregularidad” a la categoría “irregularidad sin medios económicos”.

En este contexto es imprescindible cuestionar hasta qué punto puede seguir justificándose la exclusión de personas en situación irregular del sistema sanitario normalizado.

4.2.10. La Comunitat Valenciana

En la Comunitat Valenciana se está asistiendo a un escenario muy similar al descrito: falta de procedimientos claros, transición que se dilata, desregulación y arbitrariedad, objeción de conciencia entre los profesionales, incertidumbre y conflictividad creciente. Una de las principales causas de tal escenario es la incompatibilidad de la adopción de las medidas promulgadas con varias leyes autonómicas valencianas. De ellas, tres destacan especialmente:

1 - Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana.

En su artículo 2 establece el propósito de la integración:

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.

En su artículo 3 establece los principios por los que se regulará la ley, incluyendo la igualdad, la no discriminación e incluso las medidas de acción positiva en caso de que existan condiciones objetivas de desigualdad:

- 1 - El principio general por el que se regirá la aplicación de la presente ley es el de pleno respeto a la igual dignidad de todas las personas y la garantía de no discriminación por razón de la condición de persona inmigrante.
- 2 - En aquellos ámbitos en los que la condición de persona inmigrante pueda comportar una situación objetiva de desigualdad se podrán aplicar medidas de acción positiva.
- 3 - Respeto a las manifestaciones inherentes a la diversidad cultural o religiosa de las personas inmigrantes, en tanto sean respetuosas con los valores, principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Española y con los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por España.
- 4 - El favorecimiento de políticas efectivas de participación cívica, social, económica y cultural, para conseguir la máxima interrelación y conocimiento mutuo.

Según su artículo 23, la atención sanitaria viene concedida por la residencia de facto, y no por la autorización de residencia:

Las personas inmigrantes que se encuentren en la Comunitat Valenciana tienen derecho a la asistencia sanitaria, que les proporcionará el Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana, en los

quedarán sin asistencia sanitaria. Especialistas de los servicios de Infecciosos se declaran objetores y afirman que atenderán a todos los pacientes. *Levante EMV*. Disponible online el 27 de agosto de 2012 en la página Web: <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2012/08/26/sanidad-ignora-personas-quedaran-asistencia-sanitaria/930901.html>

⁵¹ Para mayor información, consultar: <http://yosisanidaduniversal.net/portada.php>

⁵² Caballer, N. (2012, 3 de agosto). “Ninguna ONG podrá ofertar nunca una cartera básica de servicios sanitarios”. *El País*. Disponible online el 29 de agosto de 2012 en la página Web: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/08/29/valencia/1346267994_510988.html

⁵³ Elorza, A. y De Benito, E. (2012, 6 de agosto). Sanidad exige 710 euros al año a los sin papeles por ser atendidos. *El País*. Disponible online el 7 de agosto de 2012 en la página Web: http://politica.elpais.com/politica/2012/08/06/actualidad/1344283372_228885.html

términos establecidos en la Ley de Aseguramiento Sanitario del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana, y en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

2 - Ley 3/2003, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad Valenciana.

En su artículo 3, establece como principios rectores, entre otros, la universalización de la asistencia sanitaria, la concepción integral de la salud, incluyendo prevención y promoción de la misma, el interés social de la salud y la humanización de la asistencia sanitaria:

- A - Universalización de la atención sanitaria para toda la población de la Comunidad Valenciana, garantizando la igualdad efectiva de acceso a los servicios y actuaciones sanitarias, de conformidad con la normativa básica.
- B - Concepción integral de la salud, incluyendo actuaciones de promoción, prevención, asistencia y rehabilitación.
- C - Eficacia y eficiencia en la asignación, utilización y gestión de los recursos.
- D - Descentralización, desconcentración, autonomía, coordinación y responsabilidad en la gestión de los servicios.
- E - Mejora continua de la calidad de los servicios, con un enfoque especial a la atención personal, la comodidad y el trato humano del paciente y sus familiares, en síntesis, la humanización de la asistencia sanitaria y sociosanitaria.
- F - Promoción del interés individual y social por la salud y el sistema sanitario, potenciando la solidaridad y la educación sanitaria.

En su artículo 16, establece la igualdad de atención para todos los ciudadanos, sin exclusiones:

Se garantiza la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios sanitarios de carácter público.

3 - Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

En su artículo 4, se explicita lo que se entiende por ciudadanía: residentes de facto en la Comunitat Valenciana, independientemente de su nacionalidad y situación administrativa. Asimismo se exponen los instrumentos de participación ciudadana como medios establecidos por ley para intervenir en las políticas públicas:

- 1 - Se entiende por *participación ciudadana* la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, individual o colectivamente.
- 2 - Se entiende por *ciudadanía* el conjunto de las personas físicas que tengan la condición política de valenciana o valenciano, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 3 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana](#), o que, con independencia de su nacionalidad, residan en la Comunitat Valenciana.
- 3 - Son *Entidades Ciudadanas* aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos exigidos en el [artículo 14 de la presente Ley](#), y a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho de participación ciudadana.
- 4 - Los *instrumentos de participación ciudadana* son los mecanismos establecidos para la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en las políticas públicas de la Administración Autonómica Valenciana, y para la interrelación de la ciudadanía y las entidades ciudadanas.

En la actualidad permanece abierto el debate de las diferentes Comunidades Autónomas sobre si deben – o no- acatar lo promulgado por la reforma del Real Decreto Ley 16/2012 y el Real Decreto 1192/2012. El margen de las Autonomías como quienes poseen la competencia de aplicar las medidas en materia de Sanidad, junto con la incompatibilidad legislativa entre las leyes autonómicas mencionadas y el RDL 16/2012, dilatan la decisión de las propias Comunidades Autónomas sobre el modo de aplicar la reforma.

La segunda parte del artículo 81.6 de la Constitución Española, relativo al alcance de los Reales Decretos Ley, deja un interesante margen de deliberación a las Autonomías: “no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

4.3. Conclusiones

Lo analizado a lo largo de este apartado muestra cómo el Real Decreto Ley 16/2012 y el Real Decreto 1192/2012 implican el incumplimiento de obligaciones y compromisos adquiridos por el Estado español a nivel internacional. Asimismo, suponen la incompatibilidad con otras leyes y marcos normativos nacionales y autonómicos. Del mismo modo, abre el debate de hasta qué grado el Real Decreto Ley puede ser acatado o no por las Comunidades Autónomas. Finalmente, se pone de manifiesto la inadecuación de su procedimiento, así como la falta de justificación económica para la exclusión de ciertos grupos sociales de la asistencia normalizada.

Por todo ello, parece haber razones jurídicas, sociales, económicas y éticas suficientes para exigir la modificación del Real Decreto Ley 16/2012 y su Real Decreto 1192/2012, de modo que restablezca la universalidad de la atención sanitaria de manera normalizada (a través de la Atención Primaria). La propuesta más razonable implicaría garantizar a los residentes de facto en todo el territorio nacional, calificados por la inscripción en el padrón municipal, la cartera básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud, que comprende todas las actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se realicen en centros sanitarios o socio-sanitarios, así como el transporte sanitario urgente. Con ello se permitiría la continuidad del ejercicio de sus derechos a todas las personas extranjeras en situación irregular, a los ciudadanos, nacionales o extranjeros mayores de 26 años sin cotización a la Seguridad Social, o a los ascendientes de ciudadanos extranjeros con permiso de residencia.

Tal modificación permitirá, no obstante, cumplir con los objetivos originarios del Real Decreto Ley: 1. Recortar el gasto en el sistema sanitario público; 2. Controlar los desajustes económicos producidos por personas que ya tienen cubiertas su asistencia por otros seguros públicos y/o privados; 3. Evitar el turismo sanitario; 4. Gestionar eficazmente, con los Estados de origen de la población residente en España con mayor representatividad, las contraprestaciones económicas que se derivan de la atención sanitaria de estos ciudadanos. A su vez, esta modificación posibilitaría que las diferentes Comunidades Autónomas continúen con sus leyes, programas y planes de salud con normalidad y en coherencia con sus principios y normativas.

Lo contrario, el mantenimiento de las condiciones promulgadas por el Real Decreto Ley 16/2012 y su Real Decreto 1192/2012 podría interpretarse como expresión de planteamientos, que se relacionan más bien con la xenofobia, la aporofobia o la mercantilización de la salud.

Cualquiera de ellas sería social, jurídica y éticamente insostenible, dado que no es legítimo, social ni políticamente, desproteger a los más vulnerables. Ni es aceptable, jurídica ni socialmente, una medida política que elimina derechos universales reconocidos, que establece condiciones económicas para el acceso a ellos y que pone en riesgo la salud pública a través de la desatención sanitaria de uno o más grupos de población.

Parece, pues, que una modificación como la sugerida resolvería todas las contradicciones y contrariedades que ha generado hasta ahora el Real Decreto Ley en las distintas esferas, permitiendo a los diferentes niveles de la Administración retomar la normalidad y seguir trabajando en conseguir sus respectivos objetivos en materia de salud. Asimismo, rescataría la universalidad del derecho a la salud como responsabilidad pública de un Estado democrático como lo es el español, restablecería la confianza de la ciudadanía en el sistema público de salud y reforzaría el sentido de cohesión ciudadana, imprescindible para mantener la paz social.

The background of the slide is a solid light brown color. Overlaid on this is a faint, darker brown world map. Scattered across the map are numerous upward-pointing arrows of varying sizes, also in a darker brown shade. The text 'Parte III' is centered in the middle of the slide in a large, bold, yellow font with a slight shadow effect.

Parte III

The background of the slide features a faint, light-brown world map. Overlaid on the map are numerous dark-brown arrows of varying sizes, all pointing upwards, symbolizing growth and progress.

**PARA SEGUIR
APRENDIENDO**

1 Las Primaveras Árabes¹

1.1. Introducción

Las Primaveras Árabes constituyen un acontecimiento histórico mayor en el conjunto del mundo árabe, cuyo impacto quizá llegue a ser comparable al de las independencias que pusieron fin a diversos modos de colonización. De algún modo enlazan con dos fenómenos cuya significación religiosa, social y política en el mundo árabe ha sido determinante: las propuestas de reforma del islam que dieron origen a los movimientos sociales y políticos islamistas², y el surgimiento de las ideologías nacionalistas árabes y panárabes³. Se trata de un proceso inconcluso, que genera espacios de incertidumbre. El Informe Anual CeiMigra se ve forzado a fijar un marco temporal en el que acotar su análisis: las elecciones presidenciales egipcias de junio de 2012. Ello significa que el presente artículo no abundará en las operaciones militares desarrolladas en Siria a lo largo de un verano en el que la guerra civil ha cobrado mayor crudeza, ni en la crisis desatada en septiembre de 2012 con el pretexto de protestar contra un vídeo que denigra a Mohamed. Crisis que, más allá de la condena que merecen los ataques a embajadas y los asesinatos perpetrados, induce a analizar la correlación de fuerzas entre los movimientos políticos de tipo islamista que se disputan el primer lugar en la escena política.

Una de las preocupaciones que generan las Primaveras Árabes, en tanto que fenómenos conflictivos, es su impacto en movimientos de población. A los Estados miembros de la Unión Europea les preocupa que les puedan llegar flujos de población inmigrante y de personas que buscan protección internacional. Resultan especialmente preocupantes los flujos de desplazamiento interno y de refugio en países limítrofes generados por los conflictos mayores: Libia (fundamentalmente concluido como tal conflicto) y Siria (en situación de plena guerra civil). De un modo ciertamente sumario, el presente estudio dirigirá la mirada principalmente hacia los movimientos de población generados en Túnez, Libia y Siria.

Una de las características más destacadas de las Primaveras Árabes es la consolidación de los ciudadanos como actores políticos que toman las riendas del país en un ejercicio de soberanía activa. Cabe preguntarse por la participación ciudadana de las diásporas árabes. El uso masivo de las redes sociales (2.0) permite hacerse una idea sobre las posibilidades de comunicación entre personas originarias de países árabes y residentes en lugares muy variados. Cabe preguntarse hasta dónde ha podido llegar la participación de las diásporas en el proceso, más allá de la transmisión de información y del intercambio de ideas. Para dar respuesta a estas cuestiones, se ha entrevistado a personas originarias de paí-

¹ Es de justicia destacar la extraordinaria colaboración de Sami Morelli, Máster en *estudios arabo-islámicos y del Mediterráneo* por la Università Orientale de Nápoles, durante la realización de sus prácticas formativas en la Fundación CeiMigra. Ha contribuido a la labor previa de documentación, aportando igualmente observaciones directas en Túnez (su segunda patria), y facilitando en fin la entrevista a miembros de las diásporas tunecina (en Francia) y marroquí (en Madagascar).

² El calificativo islamista se atribuye aquí a una gran diversidad de movimientos que coinciden en su pretensión de ajustar la vida política a los principios y preceptos jurídico-religiosos del Islam.

³ Ideologías nacionalistas diversificadas, en el contexto geopolítico de la guerra fría, por la adscripción de algunas al socialismo real, a corrientes socialistas propias del movimiento de los países no alineados, o a la combinación de políticas económicas capitalistas con formas de autoritarismo político.

ses árabes (Siria, Líbano, Egipto, Libia, Túnez, Argelia y Marruecos) que viven en terceros Estados: España, Francia, Estados Unidos, Líbano y Madagascar. El conjunto de una docena de voces no es representativo, pero son voces significativas. Sus perspectivas también están determinadas por el lapso temporal en el que estas personas fueron entrevistadas: fundamentalmente entre enero y abril de 2012.

1.2. Un acontecimiento histórico mayor, cuyo significado sigue abierto

1.2.1.- Planteamiento general

La expresión “Primavera Árabe” o en plural “Primaveras Árabes” designa un conjunto de movimientos sociales en países árabes cuyo denominador común es la pretensión de producir cambios políticos. Se marca como inicio del fenómeno el suicidio de Mohamed Bouazizi: joven diplomado en paro que el 17 de diciembre de 2010 se prendió fuego en Sidi Bouzid, ciudad rural del sur de Túnez, como protesta por los reiterados abusos que sufría por parte de la policía. Su inmolación provocó una oleada de protesta popular contra el gobierno del general Ben Ali y contra la corrupción rampante (simbolizada especialmente por la Sra. Trabelsi, esposa del general Ben Ali). Estas protestas, en las que participó especialmente la juventud, hombres y mujeres por igual, lograron la caída del régimen, y provocaron un rápido efecto de contagio en otros países árabes.

La reproducción de protestas antigubernamentales a lo largo de los países árabes es una de las notas características del fenómeno. Por eso cabe plantearse hasta qué punto incluir en esta serie las importantes protestas de la población saharauí producidas a comienzos de noviembre de 2010. Entonces se concentraron unas 20.000 personas en las inmediaciones de El Ayún para denunciar las condiciones de apartheid que sufrían por parte de la Administración marroquí. El 9 de noviembre, las fuerzas de seguridad marroquíes arrasaron el campamento plantado por los manifestantes, cargando con fuerza sobre la población concentrada, a la vez que impedían la entrada de periodistas y observadores internacionales. Esta protesta, sofocada rápidamente, no provocó el desencadenamiento de movimientos de solidaridad en otros países árabes.

Lo cierto es que las Primaveras Árabes, aunque se identifiquen en bloque y muchas veces con el singular ‘Primavera Árabe’, se corresponden con fenómenos que presentan variantes notables en los distintos países. Antes de esbozar una interpretación de conjunto del fenómeno conviene repasar los acontecimientos más destacados país por país.

1.2.2. Países en los que se producen los acontecimientos más notables

Túnez

La inmolación el 17 de diciembre de 2010 de Mohamed Bouazizi fue la mecha que prendió la protesta popular contra el encarecimiento del coste de la vida y el paro. Convocadas las primeras manifestaciones el 26 de diciembre, rápidamente se fijaron como objetivo la rebelión contra la falta de libertades y la corrupción del régimen, exigiendo la dimisión del Presidente. El 14 de enero de 2011, el Presidente Ben Ali y su esposa abandonaron el país. Se formó un Gobierno de concentración, que disolvió el partido hasta entonces gobernante (la Agrupación Constitucional Democrática) y convocó elecciones a una Asamblea Constituyente. Aunque las primeras protestas en Túnez tenían en la diana la situación económica y la corrupción, la cuestión política más destacada en el proceso electoral fueron la laicidad y el rol del islam en la vida pública. Se levantaron las restricciones al porte del velo, a la vez que se formaron numerosos partidos políticos de signo laico y de signo religioso islámico. Se presentaron más de

⁴ Vía o senda del Islam. Designa el conjunto de principios y preceptos que orientan el discernimiento del modo de vida personal, familiar, comunitaria y social según el Islam. En el Islam suní hay cuatro escuelas jurídicas que desarrollaron las interpretaciones clásicas de la Sharía (malequí, hanbalí, asharí y hanafí). Todo movimiento de reforma del Islam se plantea cómo concretar la Sharía, cómo vivir en cada contexto histórico, social, cultural...con la máxima fidelidad el Islam tal cual viene transmitido en el Corán y en la Sunna. Hay grandes discrepancias a la hora de determinar cómo debe traducirse la Sharía en los ordenamientos jurídicos estatales: sea como principios generales del derecho, sea asumiendo además algunas normas positivas referidas en el Corán, relativas a campos como la familia, la herencia, las penas con las que se castigan determinados delitos, etc.

⁵ El salafismo es una corriente espiritual musulmana suní surgida del movimiento wahabí (predominante en la península arábiga desde el siglo XVIII y determinantes de la actual monarquía de Arabia Saudí) que preconiza la vuelta al islam puro de los salaf ad-din (los piadosos ancestros). Los salafistas toman a Mohamed y a sus compañeros como modelo para desarrollar la vida personal, familiar y social. Se atienen a una interpretación literal del Corán y de la Sunna. Y sostienen posturas rigoristas y tradicionalistas en cuestiones morales. Durante largo tiempo, el salafismo se opuso a las diversas formas de islam popular, a las que acusa de haber introducido innovaciones. Y más recientemente se opone a las influencias culturales de las sociedades occidentales. Ordinariamente, el salafismo ha basado su actividad en la predicación, y ha rechazado tanto el com-

11.000 candidaturas, de un gran número de partidos políticos, de uno y otro signo. Los comicios se celebraron el 23 de octubre de 2011. La lista más votada fue la de Ennahda, partido islamista proscrito hasta entonces. Formó gobierno en coalición con los dos partidos que le siguieron en número de escaños: el Congreso por la República y Ettakatol, ambos de signo laico. El Secretario General de Ennahda, Hamadi Jebali, asumió el puesto de Primer Ministro. El 13 de diciembre de 2011 fue elegido Presidente de la República Moncef Marzouki, líder del partido Congreso por la República, y antiguo exiliado. De algún modo, la coalición gobernante y las personas que encarnan la presidencia de la república y la jefatura del gobierno dan cuenta del compromiso alcanzado entre laicidad e islam político.

Libia

A mediados de enero de 2011 se organizaron protestas por las condiciones de vida en Albaida, ciudad costera de la Cirenaica, región oriental de Libia. El 14 de febrero se extendieron a Bengasi, capital de la Cirenaica. Allí las protestas adquirieron un tono marcadamente antigubernamental. Uno de los hijos del coronel Gadafi, Seif Al-Islam, amenazó con un baño de sangre y una guerra civil. La represión, que produjo miles de muertos, motivó la condena internacional del régimen de Gadafi. A finales de febrero se constituyó un Gobierno Interino de Oposición en Bengasi. Las fuerzas rebeldes trataron de avanzar hacia Trípoli, pero fueron contenidas. El 14 de marzo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1.973, por la que se creaba una zona de exclusión aérea sobre Libia y se autorizaba la adopción de todo tipo de medidas para proteger a la población civil. Se formó una coalición de 27 países europeos y de Oriente Próximo con la misión militar de impedir que las tropas gubernamentales atacaran a la población civil. Después de meses de oscilaciones en el frente, las tropas insurgentes tomaron Trípoli en agosto y dieron muerte al coronel Gadafi. Desde final de agosto, Libia sigue regida por un Consejo Nacional de Transición, presidido por Mahmoud Jibril. Hay cuestiones abiertas sobre el futuro del país: si adoptará una forma federal, en qué medida asumirá la Sharía⁴ como principio del ordenamiento jurídico. La situación política y social sigue siendo muy inestable, con episodios de violencia. El 8 de julio de 2012 se celebraron elecciones generales, las primeras elecciones libres desde 1964, para formar una Asamblea de 200 diputados que ostente el poder legislativo hasta la aprobación de la Constitución y la consiguiente convocatoria de nuevas elecciones generales en 2013.

Egipto

El 25 de enero de 2011 dieron comienzo las manifestaciones de protesta en Egipto, siguiendo la estela de Túnez, Jordania o Argelia. Pronto se produjeron grandes concentraciones en la plaza Tahrir, en pleno centro urbano de El Cairo. El 2 de febrero los manifestantes fueron atacados por milicias partidarias del presidente Hosni Mubarak, a quien se juzga de las muertes causadas por los milicianos. Fracasada una tentativa de resistencia, Hosni Mubarak dimitió de sus cargos el 11 de febrero, entregando el poder al ejército. Se prolongó la concentración ciudadana en la plaza Tahrir, adquiriendo la categoría de símbolo cívico y democrático, de unidad de los egipcios, varones y mujeres, musulmanes y cristianos. El vicepresidente, Mariscal Tantaoui, asumió la presidencia del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas: el cual derogó la Constitución vigente, disolvió el partido de Hosni Mubarak y anunció el inicio de un proceso de transición que pasaría por la convocatoria de un referendo constitucional, elecciones legislativas a lo largo de 2011, y presidenciales a mediados de 2012. La nueva Constitución, aprobada en referendo el 19 de marzo, confiere amplios poderes al Presidente de la República, a la vez que limita la duración del cargo a dos mandatos de cuatro años. A lo largo de 2011 se produjeron episodios de violencia contra la minoría copta. Hay quien duda hasta qué punto el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas fue quien atizó las diferencias y los conflictos entre grupos de población, para justificar la necesidad de ejercer un poder arbitral que se extendiera más allá del proceso de transición. Las Fuerzas Armadas son percibidas como un actor clave en la política egipcia desde la revolución de 1952. Pero su prestigio se ha visto deteriorado por su gestión de la transición. El proceso legislativo fue largo y complejo (en varias fases). La lista más votada ha sido el partido Libertad y Justicia, fundado por el movimiento de los Hermanos Musulmanes. La segunda lista ha sido la coalición Nur (Luz), adscrita a la corriente islamista salafista⁵ (más rigorista). Una de las

cuestiones que se plantean los analistas es cómo se explica un triunfo electoral tan rotundo por parte de fuerzas islamistas que habían estado ausentes de todo el movimiento social en la plaza Tahrir. Entre las causas destacan: la influencia en amplias capas de la población que han adquirido los Hermanos Musulmanes durante unos 80 años gracias a sus redes de solidaridad y de asistencia social de, el influjo de las ideas salafistas traído por emigrantes retornados de Arabia Saudí y otros países del Golfo, así como la hostilidad de los regímenes militares frente a los islamistas. Entre la minoría copta se señala que los Hermanos Musulmanes tienen planteamientos más moderados sobre el papel del Islam en la Constitución y sobre las relaciones entre grupos religiosos. Las elecciones presidenciales se desarrollan en dos vueltas. La primera, celebrada entre el 23 y el 24 de mayo, se caracterizó por la normalidad en el ejercicio del derecho al voto, y una participación del 43,4%. Entre los candidatos presentados, dos se disputaron la segunda vuelta: el candidato del partido Libertad y Justicia (brazo político de la cofradía de los Hermanos Musulmanes), Mohamed Morsi (quien obtuvo 5.553.097 votos, o sea 25,30%), y el último primer ministro de Hosni Mubarak, Ahmed Shafik (quien, por su parte, obtuvo 5.210.978 votos, o sea un 23,74%). El triunfo en la primera vuelta de un candidato sin especial carisma muestra la importancia de la organización y el capital social y político con el que cuentan los Hermanos Musulmanes. Por otra parte, los analistas destacan cómo ha calado la insistencia del general Shafik en la seguridad como prioridad política, aun siendo un conspicuo representante del antiguo régimen. En el periodo intermedio entre la primera y la segunda vuelta, el Tribunal Constitucional invalidó la norma conforme a la cual se habían convocado y celebrado las elecciones legislativas, depositando de algún modo el poder legislativo en manos de la Junta Militar, la cual controla el presupuesto y se atribuye la potestad de designar a los miembros de la Asamblea Constituyente. La segunda vuelta, que suscitó una participación más baja, se saldó con la victoria de Mohamed Mursi, con un 51,7% de los votos. Solo que en este momento, la presidencia cuenta con poderes poco definidos, y que el país está pendiente de la formación de una Asamblea Constituyente y de la redacción de un nuevo texto constitucional.

promiso político como el recurso a la violencia. Alrededor de la guerra de Afganistán, algunos sectores salafistas se adscribieron al yihadismo. Mientras que las revoluciones que implican las Primaveras Árabes han constituido la ocasión en la que el salafismo ha entrado en el juego político, creando partidos en los diferentes países musulmanes.

Yemen

El 27 de enero de 2011 comenzó una sucesión de protestas contra el Presidente Saleh, en el poder desde 1978. En principio se trataba de estudiantes que reproducían las manifestaciones convocadas en otros países árabes. Pronto se les unieron miembros de fuerzas políticas opositoras, de tribus descontentas y de generales. Las monarquías del Golfo trataron de mediar, ofreciendo salidas a la crisis. Pero Saleh logró mantenerse en el poder a lo largo de meses. Ello elevó el nivel de la confrontación civil. El palacio presidencial fue objeto de un ataque el 3 de junio, del que el presidente salió herido. Se retiró tres meses a Arabia Saudí a pasar su convalecencia, de donde regresó el 23 de septiembre. Durante su ausencia asumió las funciones presidenciales su vicepresidente, Abd Rabbuh Mansur al Hadi, etapa en la que llegó a un acuerdo con uno de los principales líderes opositores. A pesar de los intentos por mantenerse en el poder, Saleh se vio forzado a dimitir el 27 de febrero de 2012, tras la celebración de unas elecciones presidenciales a las que concurría únicamente Abd Rabbuh Mansur al Hadi. Prosiguen las manifestaciones para exigir que los parientes y afectos al presidente Saleh sean destituidos de sus cargos, y que se procese al ex presidente. Una mujer yemení, Tawakul Karman, fue galardonada con el Nobel de la Paz por su apoyo a las mujeres y por su implicación en la Primavera Árabe.

Siria

El 15 de marzo se levantó un amplio movimiento de contestación contra el régimen de partido único (Baaz) que ha imperado en Siria desde 1963, monopolizado por la familia Al Assad desde 1971. Reclamaba la dimisión del presidente Bachar al Assad, el reconocimiento del pluripartidismo y la celebración de elecciones libres. El presidente Al Assad trató de calmar la protesta concediendo algunas reformas políticas: levantamiento del estado de excepción y fin del régimen de partido único (ambos en vigor desde 1963), naturalización de 300.000 apátridas kurdos... Pero a la vez se empleó brutalmente en la represión. A final de agosto, las fuerzas opositoras constituyeron un Consejo Nacional Sirio, y un ejército libre. A diferencia de Libia, en la que la comunidad internacional había intervenido militarmente para proteger a la población de los ataques de las fuerzas gubernamentales,

Rusia y China se han opuesto a cualquier tentativa de protección a las fuerzas opositoras o de acción armada contra el régimen de Al Assad. Se ha constituido un grupo de Estados (árabes, occidentales y Turquía) denominado “Amigos del pueblo sirio”, que busca una salida diplomática al conflicto, reconociendo como interlocutoras a las fuerzas de oposición. La situación ha degenerado en una guerra civil que produce como consecuencia elevados flujos de refugiados en Turquía, Jordania y el Líbano⁶.

Bahréin

Las revueltas en Bahréin enfrentan a la mayoría chií (70% de la población) con la dinastía suní que rige el país desde el siglo XVIII. El monarca ha alternado la represión violenta de las concentraciones con ofertas económicas, liberación de presos políticos y promesa de reformas políticas. El régimen ha sido sostenido militarmente por el ejército del país (cuya oficialidad está compuesta por suníes) y por la intervención militar de los países del Consejo de Cooperación del Golfo. En abril de 2012 persisten las manifestaciones de la mayoría chií.

Marruecos

Las primeras manifestaciones de protesta se convocaron en enero, en solidaridad con el pueblo de Túnez, y por el deterioro de la situación económica (alza de los precios de los productos alimenticios y otros productos básicos). Se produjeron algunas inmolationes. El gobierno intervino para abastecer el mercado y contrarrestar el alza de precios. Pero pronto las protestas pasaron al plano político. La manifestación con mayor poder simbólico fue la del 20 de febrero, que dio nombre al Movimiento 20-F⁷. Su lema era: “igualdad, justicia social, empleo, vivienda, educación y salarios más altos”. Reclamaban una nueva Constitución, en la que se recortaran los poderes de la Corona, de modo que el Rey reine pero no gobierne. El 9 de marzo, Mohamed VI anunció la creación de una comisión redactora de una nueva Constitución. Algunas claves de la reforma son: reconocimiento de la identidad cultural árabe y bereber de Marruecos, limitación de los poderes ejecutivos del Rey, el líder del grupo parlamentario mayoritario es necesariamente nombrado Jefe de Gobierno por el Rey... Con todo, el movimiento 20-F reprocha que la nueva Constitución sea redactada por una comisión de nombramiento real, y que no llegue a definir una verdadera separación de poderes. Se produjeron manifestaciones a favor y en contra del proyecto, que fue aprobado en referendo el 1º de julio de 2011. El 25 de noviembre se celebraron elecciones generales, que ganó el Partido Justicia y Desarrollo, con ideario político islamista moderado. El Rey nombró Jefe de Gobierno a su líder, Abdel-Ilah Benkiran.

Jordania

Las manifestaciones de protesta en Jordania han sido reputadas menores. Analistas políticos como Larbi Sadiki⁸ (Profesor de Políticas de Oriente Medio en la Universidad de Exeter) ponen de relieve la dispersión de actores (estudiantes, oficiales retirados, tribus, partidos de oposición, antiguas figuras del entramado del poder...) con protestas que tienen un fondo común: la demanda de buen gobierno y repulsa de la corrupción. El Rey Abdallah II, cuyo prestigio político se ve erosionado, ha cambiado dos veces de Primer Ministro. A comienzos de febrero de 2011 sustituyó a Rifai por Maarouf Bakhit. Esta elección no satisfizo a los diversos grupos de oposición, que lo acusaban de haber ganado unas elecciones con irregularidades en 2007. 36 líderes tribales remitieron un pliego de protestas contra la corrupción. En octubre sustituyó a Maarouf Bakhit por Aoun Khassawneh, antiguo Magistrado del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya el 17 de octubre de 2011. Con todo, se aprecia la lentitud o la insuficiencia de las reformas democratizadoras.

Argelia

El 5 enero de 2011 se produjeron las primeras manifestaciones de protesta por el encarecimiento de alimentos básicos y en solidaridad con los manifestantes de Túnez. A lo largo del mes de enero se sucedieron conatos de manifestación. No llegaban a cuajar por la fortísima concentración policial en los lugares de convocatoria y por la contundencia de la represión. El presidente Bouteflika atendió algunas de las demandas de los manifestantes. Tomó medidas de orden económico: como la distribu-

⁶ Cuestión que será objeto de atención específica.

⁷ Consultar, por ejemplo, su página Facebook, disponible online el 04-10-2012 en: http://www.facebook.com/Movement20/photos_stream

⁸ Larbi Sadiki, (2012, 25 de febrero), “Jordan Arab's Spring: to 'spring' or not to 'spring'?” publicado en Aljazeera. Disponible online el 04/10/2012 en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/02/201217141945258425.html>

ción entre la población de parte de la renta petrolífera, y especialmente levantando el estado de excepción que imperaba en Argelia desde 1993. Y el 15 de abril de 2011 prometió reformas políticas. Las protestas perdieron fuelle rápidamente. Más allá de la contención policial, se percibía el miedo instintivo al retorno de una situación de guerra civil como la vivida durante los años 90. En parte, la frágil salud del presidente Bouteffli marca un liderazgo de bajo perfil. El 10 de mayo de 2012 se celebraron elecciones legislativas. A pesar de la legalización de 17 nuevos partidos y del aumento de escaños en la Asamblea, estas elecciones suscitaron una baja participación (42,9%). La lista más votada fue la del Frente de Liberación Nacional (FLN), la cual obtuvo 220 escaños de los 462 en disputa. La segunda lista más votada fue la Agrupación Nacional Democrática (RND), que obtuvo 68 votos. Y la tercera, la Alianza Verde (MSP, Ennahda e Islah). Estos resultados mostrarían como una “excepción argelina” a la tendencia predominante en otros países árabes: el cambio político y el ascenso de opciones ideológicas con referentes ideológicos islámicos. Resulta más compleja la interpretación de los resultados: voluntad de continuidad, cansancio después de un proceso democratizador truncado por una guerra civil, falta de interés político de un Parlamento con pocos poderes efectivos para el control del gobierno, etc.

Otros

En países como Omán, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait..., las protestas han alcanzado dimensiones más reducidas que en otros. En todos ellos se acusa el encarecimiento de los productos básicos, se denuncia la corrupción instalada en las esferas gubernamentales y se demandan procesos democratizadores. Los gobiernos más opulentos han adoptado medidas socio-económicas para contentar a la población a corto plazo. Algunos han introducido medidas democratizadoras: concesión del voto a las mujeres en Arabia Saudí, cambios en el gobierno en Kuwait, renuncia del Primer Ministro iraquí a presentarse a una tercera reelección, etc. En el Líbano, las protestas reclamaban el paso de un régimen multiconfesional a otro laico. La guerra civil siria aumenta la inestabilidad política libanesa, en la medida en la que se reproducen tensiones entre fuerzas políticas y paramilitares chiíes con los musulmanes suníes y con el gobierno.

1.2.3. Análisis de las causas

Los movimientos desencadenados a partir de diciembre de 2010 tienen en común una motivación socio-económica: comienzan como protesta contra el encarecimiento de los alimentos y, en general, de los productos de primera necesidad, a la que sigue la protesta por las elevadas tasas de paro (especialmente entre diplomados universitarios). Y desde ahí se deslizan al plano político, como denuncia de la corrupción y el mal gobierno; elevación de demandas de democracia; o exigencia de dimisión de Jefes de Estado o de cambios en el gobierno. Tales son los principales motivos de los manifestantes. Pero interesa detallar algo más el conjunto de causas explicativas del surgimiento de movimientos similares en tantos países árabes⁹.

Causas económicas:

En muchos países, se ha agrandado la brecha social durante las últimas décadas, de modo que aumenta la población que cuenta con ingresos diarios muy escasos. En Egipto, al final del régimen de Mubarak, el 50% de la población vivía con dos dólares al día, mientras que los ingresos medios per cápita ascendían únicamente a seis dólares al día. El trabajo es un bien escaso, especialmente en los países más poblados, en los que la franja de población joven que se incorpora al mercado laboral es muy numerosa. Y muchas veces, el criterio para la obtención de un puesto que permita unos ingresos moderados se supedita a la relación con los círculos gobernantes o influyentes. La alternativa de la emigración a Europa y Norteamérica se vuelve imposible: los gobiernos cierran más las fronteras, y la amenaza del paro disuade de la aventura migratoria al margen de los canales regulares. La crisis provoca una disminución de ingresos por remesas. Igualmente merma el turismo: en parte por la crisis en Europa, en parte por la inestabilidad e inseguridad de los países árabes. Los ingresos por hidrocarburos fluctúan según el mercado. Los programas de ajuste exigidos por el FMI provocan recortes presupuestarios y despido de funcionarios y personal laboral al servicio de las administracio-

⁹ Para ello puede valer la referencia cruzada a artículos publicados por analistas como: Ignacio Ramonet, Hamze Abbas Hamoul, A. Zorotayev y J. Zinkina, Eva Medina y Alejandro Lorca. Ramonet, I. (2011, 05 de marzo) “Cinq causes de l'insurrection Arabe”, publicado en Le Courrier, disponible online el 04-10-2012 en la página Web:

http://www.lecourrier.ch/cinq_caus es_de_l_insurrection_arabe

Abbas Hamoul, H. (2012, 12 de febrero) “The Arab Spring: the root causes?” publicado en Al Manar. Disponible online el 04-10-2012 en la página Web:

<http://www.almanar.com.lb/english/adetails.php?fromval=1&cid=31&rid=31&eid=45439>

Zorotayev, A. y Zinkina, J. (2012, 14 - Primavera) “Egyptian Revolution: A Demographic Structural Analysis”, Publicado en Entelequia Revista Interdisciplinar. Disponible online el 04-10-2012 en la página Web:

<http://www.eumed.net/entelequia/en.art.php?a=13a09>

Medina, E. y Lorca, A. “El despertar árabe en cifras: ‘the wake-risk’”, publicado en Afkar/ideas nº 31, otoño de 2011. Disponible online el 04-10-2012 en la página Web: <http://www.afkar-ideas.com/article?id=4734>

nes. El factor detonante de las protestas ha sido el incremento de los precios de los alimentos básicos y de otros productos de primera necesidad. El factor climático constituye una de las causas: la oleada de incendios que asoló Rusia en verano de 2010, que destruyó un tercio de la cosecha de trigo, provocó el desabastecimiento del mercado e incrementos de precios (del 45% en Egipto, por ejemplo). Esta circunstancia, fortuita si se quiere, se ve reforzada por la especulación en productos alimenticios por parte de los mercados financieros internacionales, cuyas instituciones, sedes y símbolos son principalmente occidentales.

Causas políticas:

Los países árabes están regidos por sistemas neo-patriarcales. En muchos casos cuentan con marcos constitucionales democráticos, instituciones políticas elegidas por sufragio y tablas de derechos políticos claramente definidos. Y, sin embargo, estos marcos se ven restringidos por la aplicación prolongada de estados de excepción (en Argelia desde 1993, en Egipto desde *la Guerra de los Seis Días* en 1967). O se ven desvirtuados por la manipulación de resultados electorales, las redes clientelares, la corrupción de gobiernos y administraciones. Hay países en los que se perpetúan profundas divisiones entre tribus, grupos étnicos, comunidades religiosas... de un modo sabiamente administrado por los gobiernos para su propio provecho; regímenes que, en tal caso, se denominan "sectarios". En algunos casos se ha acuñado la expresión "cleptocracia" para designar la organización sistemática de la usurpación de los fondos públicos por parte de las más altas esferas del poder. En otros casos, sin llegar a la sustracción de fondos públicos, se da una elevada confusión entre poder económico y poder político.

Las causas políticas de las Primaveras Árabes tienen un componente internacional. Los países occidentales han marcado dos prioridades políticas en la región a lo largo del último siglo: el control de los hidrocarburos, y la garantía del Estado de Israel como Hogar Nacional Judío. Prioridades que durante la guerra fría (1945-1989) se combinaron con la formación de bloques: pro-americano y pro-soviético. Dichas prioridades rigen la agenda política a la hora de sostener o de derribar gobiernos. Visto desde las poblaciones de los países árabes, este juego de dependencia política de prioridades occidentales erosiona la legitimidad de los gobiernos. En el caso de Egipto, el apoyo directo de Hosni Mubarak a Israel fue uno de los factores más sobresalientes a la hora de explicar la profunda aversión que suscitaba. No extraña el gesto político del Parlamento egipcio, que repudia el tenor de relaciones mantenido con Israel desde los acuerdos de Camp David (1979). Gesto que hace temer a La Unión Europea y a los EE.UU. un aumento de la inestabilidad política en la región.

Causas morales:

Presupuestas las causas económicas y políticas, es preciso considerar una causa moral o anímica de los levantamientos: la reacción a un prolongado sentimiento de vergüenza y humillación cuando los pueblos de países árabes se comparan con los países occidentales. Constatan que las estructuras administrativas son inoperantes, que el tejido empresarial no alcanza a dinamizar la economía, que las élites políticas y militares se han apropiado de las instituciones para el servicio de sus intereses particulares, impidiendo la aplicación de unas reglas del juego aptas para dinamizar la vida económica y la participación ciudadana. Se comparan con los países europeos, que conocen a través de los medios de comunicación, de los trabajadores y profesionales emigrados, de los turistas. Y cuando analizan los problemas que les achacan, concluyen que no pueden imputarse tanto a la colonización o a otras formas de dominio exterior, sino a causas endógenas. De ahí una revuelta contra los propios gobernantes que no alimenta especiales consignas contra potencias extranjeras. Otra cosa es el análisis de los intereses políticos y económicos de los países occidentales que rigen su modo de situarse ante las Primaveras Árabes. O la búsqueda de fórmulas democráticas de regir la vida social y política en sus propias tradiciones de pensamiento.

Causas culturales:

Uno de los factores más llamativos de las revueltas fue la rapidez con la que se replicaron en un gran número de países árabes. Ello se explica por un elevado grado de globalización de las comunicaciones en el mundo árabe, del que el ejemplo más expresivo es la cadena catarí Al Yazira. Pero más allá del recurso a los medios de comunicación de masas, todo el mundo ha destacado el papel de Internet y de las redes sociales 2.0. En sistemas políticos en los que impera la censura, y en los que muchos medios de comunicación escritos alcanzan una difusión relativamente restringida, Internet ha sido determinante para la comunicación libre, incluso más allá del porcentaje de población con acceso efectivo a la Red.

Un segundo factor cultural es el debate sobre el carácter religioso o laico que deben mantener las instituciones políticas. Muchos regímenes árabes, herederos de ideologías nacionalistas panárabes, socialistas, tradicionalistas..., han coincidido en enfrentarse al crecimiento de movimientos de oposición política marcados por el islamismo. Una de las estrategias de mantenimiento y expansión de los movimientos islamistas condenados al ostracismo político ha sido la constante provisión de servicios asistenciales y culturales a la población. La expansión de un islamismo social y cultural condujo a los regímenes en el poder a contemporizar con postulados del islamismo político en lo tocante al estatuto personal (principalmente la regulación del matrimonio y de las relaciones familiares) y a las relaciones sociales, incluso a cooptar partidos islamistas dentro del entramado amplio del régimen. Los movimientos islamistas no desempeñaron papeles relevantes en las primeras protestas, sino que ganaron presencia conforme se estructuraban los movimientos políticos allí donde se lograban reformas políticas.

1.2.4 Análisis desde la perspectiva de las relaciones internacionales

La descripción de los acontecimientos más relevantes en los diversos países pone de relieve la dimensión supranacional de la Primavera Árabe: movimientos sociales que se replican o se reproducen, circulación de ideas, comunicación informal entre ciudadanos y entre movimientos sociales. No extraña esta dimensión supranacional del fenómeno cuando se advierten las mismas causas que provocan las protestas, en países que cuentan con el árabe literario como lengua koiné, empleada en la enseñanza y por los medios de comunicación. Hay una historia más que centenaria de configuración de movimientos nacionalistas panárabes y de movimientos de reforma del Islam que atraviesan el mundo árabe. Esta tendencia se ve potenciada por la difusión de las cadenas de televisión por satélite y las redes sociales. Esta clave de lectura, siendo cierta, no es suficiente. Es preciso tomar en consideración la incidencia de las relaciones internacionales, de las relaciones entre Estados soberanos, de las relaciones entre gobiernos, del peso de diversas corrientes islámicas en unos y otros países, para que la interpretación de los acontecimientos sea más ajustada.

Una región como la península arábiga cuenta con un instrumento de coordinación supranacional: el Consejo de Cooperación del Golfo. Este ha desempeñado su papel diplomático, sin perjuicio de que hayan destacado dos actores: Arabia Saudí y Qatar. Arabia Saudí se ha mostrado especialmente proactiva en la tutela del cambio político en Yemen (el reemplazo del presidente Saleh por su vicepresidente), como cuestión de seguridad. En este sentido prosigue la construcción de un muro fronterizo con Yemen, precisamente en la zona donde las tribus chiíes albergan más movimientos de oposición. Por otra parte, el régimen saudí apoya a la familia real de Bahrein (suní) en su pulso con la mayoría de la población (chií) que se manifiesta en demanda de reformas. Si se tiene en cuenta que Arabia Saudí se posiciona igualmente a favor de la oposición suní en Siria frente al régimen baazista (sostenido por la minoría chií alauita), se comprende el pulso que mantiene con Irán, como potencia regional chií.

Qatar destaca igualmente por su activo papel diplomático, especialmente visible en el desarrollo de los conflictos tunecino, libio y sirio. Su protagonismo político y diplomático está de acuerdo con su potencia económica, pero muy por encima de lo que le correspondería por tamaño y población. En cierto modo trata de contrarrestar las pretensiones hegemónicas saudíes, sin marcar una política de

oposición frontal. En lo ideológico-político, el régimen qatarí sería el más cercano a los partidos políticos islamistas de la órbita de los Hermanos Musulmanes en Egipto, Ennahda en Túnez, etc. Mientras que el régimen saudí sería más cercano a los partidos salafistas. Cabe realizar otra lectura de estas alianzas políticas: una mayor sintonía entre Qatar y la visión geopolítica de los Estados Unidos para la región, frente a una posición propia más marcada de Arabia Saudí.

Turquía es otra de las potencias regionales que ha multiplicado su papel diplomático en los países árabes. Muchos observadores ponen de manifiesto el giro dado por la política exterior turca una vez que este país ha comprendido que la Unión Europea no está dispuesta a integrarla en su seno. Sin renunciar a la condición de espacio fronterizo con Europa, Turquía refuerza su papel de potencia regional en Oriente próximo. Es lo que algunos denominan “neo-otomanismo” de la política exterior turca: ganar presencia en el espacio del antiguo imperio otomano. Se trata de una tendencia sostenida por una economía que crece y busca mercados. Tendencia que cuenta con el activo político que supone compaginar el gobierno de un partido islamista en un marco democrático, en el que tiene que negociar con las tendencias ideológicas “laica”, nacionalista... Los procesos de cambio político en los países árabes y el ascenso de partidos políticos islamistas que representan los intereses de las clases medias y de los hombres de negocios brindan un suelo magnífico para exportar el modelo turco. Sin embargo, la memoria del imperio otomano sigue fresca en países como Egipto, en el que lo “turco” suscita una gran aprensión.

Los procesos de cambio político en los países árabes han suscitado las iniciativas diplomáticas, la intervención incluso, de países ajenos al espacio regional. Los casos paradigmáticos han sido los de Libia y Siria. La intervención en Libia ha puesto de manifiesto los intereses económicos en la explotación y adquisición de su petróleo. La no intervención en Siria pone de manifiesto, más que su carencia de recursos naturales, su altísimo valor estratégico en la región.

El conflicto libio suscitó la adopción de la Resolución número 1.973 por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la que se creaba una zona de exclusión aérea sobre Libia y se autorizaba la adopción de todo tipo de medidas para proteger a la población civil. Con la cobertura de dicha Resolución, se formó una coalición de 27 países europeos, norteamericanos y de Oriente Próximo con la misión militar de impedir que las tropas gubernamentales atacaran a la población civil. Algunos de los países participantes en la coalición habían vendido armas al gobierno de Libia hasta el estallido del conflicto, como Italia, Francia y España. Italia participó en la coalición casi a regañadientes. Por una parte, había suscrito un tratado de amistad y cooperación con Libia en 2008, por el que resarcía los excesos de su pasado colonial por valor de 5.000 millones de dólares en veinte años, a cambio de cooperación en la lucha contra la migración irregular. Por otra parte, tenía intereses petrolíferos. En cambio, Francia había dado pasos diplomáticos durante los años previos al conflicto para contactar con potenciales opositores al régimen que pudiesen plantear una alternativa política. De algún modo, preparaba el terreno para que un eventual nuevo gobierno le concediera ventajas en la extracción y comercialización de los hidrocarburos. De acuerdo con esta política, y durante el conflicto armado, consideró a la oposición como único interlocutor legítimo en Libia, rompiendo relaciones diplomáticas con el gobierno de Gadafi. Por su parte, el resto de Estados miembros de la Unión Europea consideraron la oposición como interlocutor legítimo, sin negar legitimidad al gobierno de Gadafi, en un ejercicio de realismo político moralmente cínico. Cuando las fuerzas opositoras tomaron Trípoli, en agosto de 2011, fue llamativa la larga conferencia de prensa del Presidente del Consejo Nacional de Transición (CNT) de Libia en el palacio del Elíseo, arropado por el Presidente Sarkozy. De algún modo parecía como si Francia desplazara a Italia en la condición de socio privilegiado de Libia. La prensa exponía cómo el CNT había prometido a Francia el 35% de sus reservas petrolíferas a cambio de su sostenimiento total y permanente; negocio en el que China habría visto perjudicado su suministro¹⁰. Analistas como Patrick Haimzadeh estiman que la posición de Francia no debe interpretarse únicamente desde sus intereses en el sector petrolífero, sino en el conjunto de sectores económicos que se activarían desde el final de la guerra en un periodo de reconstrucción: infraestructuras aeroportuarias y hospitalarias, viviendas, ejército regular (y el armamento apropiado...). Incluso, que debe interpretarse en clave política. En efecto, las declaraciones de la ministra Michelle Alliot-Marie, de apoyo explícito al régimen tunecino de Ben Ali al inicio de las protestas en Túnez, afectaron grave-

¹⁰ Haimzadeh, P. (2011, 1º de septiembre) “Pétrole libyen: la France aurait discrètement négocié une grosse part du gâteau”, publicado en *La Tribune*. Disponible online el 04-10-2012 en la página Web: <http://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20110901trib000646110/petrole-libyen-la-france-aurait-discretement-negocie-une-grosse-part-du-gateau.html>

mente a la imagen internacional de Francia, normalmente presentada como campeona de las libertades. Incluso, la posición de Francia al comienzo de la revuelta egipcia pareció ambigua, muy por detrás de la iniciativa discreta y clara de los Estados Unidos¹¹.

No se puede leer la dimensión internacional del conflicto libio en clave europea o en clave euro-atlántica. Es preciso tomar en consideración la dimensión regional, en la que destaca la labor diplomática de Turquía, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) a favor de la intervención; en la que llama la atención el bajo perfil de la diplomacia egipcia; y en la que fue notorio el apoyo argelino y sirio al régimen de Gadafi. Turquía tenía importantes intereses económicos en Libia: unos 25.000 trabajadores expatriados, contratos de construcción y obras públicas. Cuando estalló el conflicto, Turquía defendió una labor diplomática para parar los combates y dejar que el pueblo libio estableciera su propio sistema de gobierno, frente a la iniciativa francesa, partidaria de la acción armada bajo control franco-británico. Junto con Alemania, Turquía trató de vetar la intervención de la OTAN. Trató de mantener un equilibrio entre la defensa de sus intereses económicos en Libia, su pretensión de liderazgo regional en Oriente Próximo y su condición de miembro de la OTAN. Quienes apostaron más decididamente por la intervención en Libia fueron Catar y los EAU. Los analistas árabes y turcos subrayan su condición de aliados de Occidente. En cambio, la diplomacia egipcia adoptó una postura de mayor cautela, menos activa, siendo así que hay más de un millón de emigrantes egipcios en Libia, y que la Cirenaica siempre ha sido percibida como zona de influencia egipcia. Es plausible pensar que la transición política en Egipto consumía todos sus esfuerzos. Los países que más se opusieron a la intervención en Libia fueron Argelia y Siria, en cierto modo, alineados con Irán. Siria entró pronto en una dinámica de conflicto civil, lo cual le restó capacidad de maniobra en política exterior. El régimen argelino sostuvo a Gadafi (dio asilo a su hija), desconfió del CNT, y sobre todo temía que la disponibilidad de armas finalizado el conflicto desestabilizara las regiones del Sur, que escapan más al control estatal, y en la que podían entreverse posiciones nacionalistas Tuareg con partidas de bandidos que se identifican como miembros de Al-Qaida.

El caso más complejo de internacionalización es el conflicto de Siria. Se desencadenó simultáneamente al de Libia: pero no suscitó el mismo tipo de intervención rápida por parte de una coalición internacional. Conforme se ha ido intensificando la violencia, especialmente la ejercida por el régimen baazista contra los opositores, se ha llevado la cuestión de la intervención al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde cualquier intento de intervención, auspiciada por los Estados Unidos, ha suscitado el veto de Rusia y China. Rusia cuenta con bases militares en suelo sirio. La posición diplomática china es más matizada: defiende el principio de no intervención, tradicional en su política exterior. Conforme se ha ido prolongando el conflicto, ha estudiado la invitación a la reunión de los “amigos de Siria”, ha manifestado su respeto tanto por el gobierno sirio como por las legítimas aspiraciones de cambio político expresadas por la población, etc. Estados Unidos tiene interés en la caída del régimen baazista, especialmente para privar a Irán de un aliado en una zona estratégica. De nuevo, es preciso corregir la mirada que se centra en el juego de las grandes potencias. Siria expresa la complejidad de los intereses y de las relaciones regionales. Catar y Arabia Saudí son partidarias de armar a la oposición siria, a lo que se opone Irak, posición que comparten los Estados Unidos y otros países. Turquía atiende a la población siria que busca refugio en su territorio, y ha elevado la tensión con el gobierno sirio después que las tropas gubernamentales dispararan contra refugiados sirios que se internaban en suelo turco. El Primer Ministro, Erdogan, muestra su preocupación por la deriva de la situación en Siria, que puede desembocar en una guerra sectaria: razas, comunidades y religiones.

1.2.5. Análisis desde los procesos democráticos emergentes¹²

Las Primaveras Árabes estallaron por causas principalmente económicas, que rápidamente se convirtieron en un clamor democrático. Los pueblos exigen tomar las riendas de su futuro, hartos de la corrupción e ineficacia de los regímenes dictatoriales. Estos habían adormecido a las masas 1) fomentando el nacionalismo, 2) canalizando la indignación popular hacia Israel y EEUU, y 3) presentándose como mal menor y justo medio frente a dos polos opuestos: la decadencia moral occidental y el extremismo islamista.

¹¹ Tomado de La Libye: « Non, le pétrole n'a pas été la motivation première de la France », en *Atlantico. Un vent nouveau sur l'info*. Disponible online el 04-10-2012 en la página Web:

<http://www.atlantico.fr/decryptage/libye-france-reconstruction-kadhafi-cnt-petrole-173682.html>

¹² Este apartado presenta el análisis elaborado por Jaume Flaquer SJ, Doctor en Estudios Islámicos por el EPHE (Universidad de la Sorbona, París), Licenciado en Teología por el Centre Sèvres de París, Licenciado en Filosofía por la Universitat de Barcelona. Profesor en la Facultad de Teología de Catalunya. Conocedor de la situación particular de Egipto a través de sus largos periodos de investigación en El Cairo. Igualmente es justo agradecer su contribución al análisis de las causas de las Primaveras Árabes, expresadas en diálogo con el equipo redactor de CeiMigra.

Cuando los pueblos árabes comprendieron que la parálisis de sus sistemas políticos y económicos no podía achacarse simplemente a “enemigos” exteriores ni a pasados coloniales, se volvieron contra sus gobernantes exigiendo democracia. En países como Túnez o Egipto la mayoría se levantó contra la corrupta minoría gobernante. En otros como Libia se añade el elemento del favoritismo tribal del Estado. Y en países como Siria o Bahrein se denuncia la apropiación exclusiva del gobierno por parte de una de las minorías religiosas.

En todos los casos la exigencia de democracia tiene un sentido de denuncia. Pero todavía tiene que consolidarse la cultura democrática, que consiste no solo en que una minoría no detente el poder de manera exclusiva, sino que la mayoría resultante de unas elecciones (sea esta ideológica, religiosa o tribal) respete los derechos de las minorías. Dada la falta de educación democrática y sabiendo por experiencia que esta no se asentó en Occidente hasta mucho después de la Revolución Francesa, no es difícil prever que la asunción de esta cultura llevará su tiempo. No se pueden descartar movimientos de avance y de retroceso hasta una verdadera consolidación. De hecho, el fracaso de la revolución libia para constituir una alternativa de gobierno estable, un conflicto en Siria que ha desembocado en una guerra civil, los insignificantes avances democráticos de los países del Golfo y el futuro incierto de Egipto enseñan que el proceso será largo, y en ocasiones sangriento. Hay pasos difícilmente reversibles, como la introducción pública de los Hermanos Musulmanes en la escena política. A pesar de la anulación de las elecciones legislativas por parte del Tribunal Supremo, y de la asunción transitoria de poderes legislativos por parte de la Junta Militar, esta vez no aceptarán que Egipto permanezca bajo tutela militar.

Hay suficientes indicios para afirmar que el proceso democratizador no tiene vuelta atrás. El gobierno de Obama ha optado por la democratización de estos países, incluso como compromiso político con la tendencia islamista, cuando ha visto que las dictaduras existentes ya no eran una garantía de estabilidad de la zona. Europa, por su parte, ha comprendido que no puede continuar presentándose como ejemplo de cultura democrática y seguir apoyando golpes de Estado militares como los de Argelia de 1992, con el que se evitó el triunfo islamista en la segunda vuelta de las elecciones.

Lo más decisivo es el camino recorrido por el islamismo político durante estos últimos años. Destaca, en primer lugar, el abandono de posturas legitimadoras del terrorismo por parte de los islamismos moderados. Efectivamente, desde la aparición de al-Qaeda en la escena internacional con los atentados del 11-S, las diversas corrientes islámicas se han visto obligadas a definirse frente a los métodos terroristas. El hecho de que muchas de las víctimas de al-Qaeda hayan sido musulmanas, la constatación de su brutalidad y de su carácter discriminatorio, ha provocado un descenso progresivo de la popularidad del terrorismo. Todo esto ha sido acompañado por un trabajo de recuperación de la doctrina tradicional sobre el *yihad* y sus límites, y ha sido potenciado por la condena del terrorismo por parte de todas las dictaduras desde Marruecos hasta Arabia Saudita al verse ellas también amenazadas.

El discurso de que el islam es paz y diálogo, al menos en su sentido genérico, domina actualmente los grandes centros oficiales de influencia religiosa islámica en el mundo. La carta de los 138 sabios musulmanes “*A common Word*” (2007) dirigida a los líderes de las Iglesias cristianas no se entiende sin este contexto¹³.

¿Cómo influye toda esta clarificación del islam frente al terrorismo yihadista para avanzar en la cultura democrática?

En primer lugar, el islamismo no-extremista deja de generar miedo y va perfilándose como una alternativa posible. Igualmente, el discurso ha ido moderándose porque 12 años después del 11-S ya no puede afirmarse sin matizaciones que “el islam es la solución”, como lo hacían los Hermanos Musulmanes en Egipto: el islam secuestrado por la ideología extremista es destructor. Asimismo, la progresiva influencia de las generaciones más jóvenes de los Hermanos Musulmanes ha decantado este grupo hacia una aceptación del juego democrático.

¹³ Carta dirigida por 138 altos dignatarios islámicos de todo el mundo al Papa, patriarcas, arzobispos y líderes de todas las Iglesias cristianas y sus federaciones. Busca el fundamento religioso, teológico, sobre el que reposan los esfuerzos comunes de cristianos y musulmanes por la justicia y la paz. Fundamento que encuentran en el doble mandamiento de amor a Dios y al prójimo. Esta carta sigue la estela del diálogo iniciado a resultados de la controversia a propósito del discurso de Benedicto XVI en Ratisbona (2006). Texto en árabe y versión inglesa disponibles online el 04-10-2012 en la página Web: <http://www.acommonword.com/index.php?lang=en&page=option1>

En segundo lugar, el islamismo ha dado pasos hacia la democracia por los ejemplos exitosos de Turquía, y más recientemente, de Túnez. El desarrollo económico de Turquía, la moderación de su partido islamista y los gestos políticos anti-israelíes que ha mostrado en los últimos años han convertido a este gobierno en un modelo para los islamismos políticamente viables del entorno mediterráneo. Europa ha dejado de ser un referente y por fin el islam tiene un modelo propio fabricado en casa y no impuesto desde fuera.

Así pues, el islamismo moderado es factible, no produce ya el miedo de antaño, y no puede ya ser frenado desde fuera. Es interesante el caso de Argelia que recientemente ha empezado a entrar en el mapa de las Primaveras Árabes con las elecciones legislativas de mayo 2012, unas de las más transparentes de su historia. En sentido opuesto caminan las futuras elecciones de Jordania, donde se prevé el boicot de los partidos islamistas como protesta a la nueva ley electoral.

El Líbano, por su parte, se encuentra sin poder solucionar un largo debate en torno al sistema *taifal* (confesional) basado en cuotas de poder para cada confesión. Sólo será posible un cambio de sistema cuando aumente el grado de secularización de la sociedad, y se establezca la situación de su vecina Siria (Estado que ha mantenido una fortísima influencia política, en ocasiones relaciones que podrían calificarse de semi-protectorado).

Marruecos, en cambio, ha sabido domesticar las Primaveras Árabes con unos pocos retoques políticos; entre ellos la pérdida de la condición “sacra” del Rey, quien mantiene por otra parte una poderosa legitimación religiosa al mantener el título de “Comendador de los creyentes”.

En definitiva, el mundo árabe camina hacia un escenario de grados variables de democracia en la que un islamismo (de moderación variable) triunfará previsiblemente en todos los países. La ley islámica será inspiradora de la ley civil en los países que eran laicos hasta ahora, como Túnez, y se potenciará su influencia en países como Egipto o Siria. Pero será el ejercicio mismo de elecciones democráticas libres la que irá educando en la aceptación natural de la alternancia política y en la protección de las minorías étnicas, culturales y religiosas.

1.3. Movimientos de población en las Primaveras Árabes

Uno de los temas más sensibles para la opinión pública es el desembarco de inmigrantes y refugiados procedentes de países norteafricanos en costas europeas. Por eso no extraña que la prensa se pregunte en qué medida influyen las Primaveras Árabes en los movimientos de migración y refugio hacia Europa por vía marítima. La cuestión, de suyo, es oportuna. Hay países árabes en los que los procesos de cambio político han producido inestabilidad, convulsiones sociales, hasta conflictos bélicos. Y en estas circunstancias no extraña que se produzcan movimientos migratorios con motivación económica, desplazamientos internos y exilio en busca de refugio y asilo político. Sin embargo, conviene tomar una precaución al preguntarse por los movimientos población ocasionados en las Primaveras Árabes: corregir un sesgo eurocéntrico que falsee la percepción sobre el fenómeno en su conjunto. Se trata de percibir todos los movimientos de población, no solo los que se dirigen a Europa, que son globalmente minoritarios. E incluso, cuando se adopta la perspectiva europea, es preciso corregir la mirada de acuerdo con un sentido de responsabilidad, de acuerdo con la defensa de los derechos humanos.

1.3.1. Una mirada desde España

El pasado 2 de febrero, el Secretario de Estado de Seguridad, D. Ignacio Ulloa, presentó el *Balance 2011 de la lucha contra la inmigración ilegal*. En su comparecencia, explicó el ligero repunte de entrada irregular de personas inmigrantes como efecto de la inestabilidad sobrevenida en los países norteafricanos en la ‘Primavera Árabe’. El *Balance* publicado solo proporciona cifras globales de personas interceptadas en la entrada y de las acciones emprendidas (tabla 16), pero no indica datos relevantes sobre las personas que intentaron acceder a suelo español: nacionalidad, países que han

atravesado durante su periplo migratorio y tiempo de estancia en países norteafricanos si es que proceden del África subsahariana, por qué han tratado de emigrar ahora si son nacionales de países magrebíes. Sin estos datos, es aventurado sentenciar que el repunte de entradas se debe a las Primaveras Árabes. Las personas que arriban a costas peninsulares y baleares proceden normalmente de Argelia y Marruecos, países en los que no se han producido convulsiones sociales significativas. Es cierto que al comparar las cifras de arribados en 2011 con las de 2010, se observa un repunte del 148,51%. Pero se trata a la postre de cifras similares a las de 2009, cuando arribaron a costas peninsulares y baleares 5.034 personas. Conviene tener presente la evolución desde 2006, año en el que se alcanzaron máximos en lo que concierne a desembarcos irregulares:

TABLA 16: PERSONAS QUE HAN ENTRADO IRREGULARMENTE EN ESPAÑA POR VÍA MARÍTIMA

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
España	39.180	18.057	13.424	7.285	3.632	5.443
Península y Baleares	7.502	5.579	4.243	5.034	3.436	5.103
Canarias	31.678	12.478	9.181	2.246	196	340

Fuente: Ministerio del Interior. Balances 2006-2011.

En definitiva, no puede probarse el impacto de las Primaveras Árabes sobre los movimientos de población hacia España, puesto que en los países vecinos a España, Marruecos y Argelia, no se han producido situaciones de inestabilidad social comparables a las de Túnez, Libia y Egipto, por citar a los otros tres Estados norteafricanos ribereños del mediterráneo.

1.3.2. Una mirada desde Italia y Malta

El enfoque eurocéntrico conduce inmediatamente a comparar la situación española con la italiana.

En efecto, las islas de Lampedusa y Pantelaria están muy próximas a la costa tunecina. Incluso Sicilia en su conjunto y la costa calabresa se encuentran relativamente próximas de las costas libias. Según el Ministro del Interior de Italia, en el primer trimestre de 2011 desembarcaron en Italia cerca de 20.000 personas, mientras que en el mismo periodo de 2012, han arribado 1.407 extranjeros, de los que 573 lo hicieron en Lampedusa (en la que habían desembarcado 18.672 en el mismo periodo de 2011).

Malta se encuentra en la ruta entre Libia e Italia. Y si no es un destino migratorio pretendido, en no pocos casos se trata del punto de llegada de embarcaciones con problemas de navegación o que son detectadas y aprehendidas en sus aguas territoriales. En 2011 arribaron 1.579 personas, cuando en 2010 lo habían hecho apenas 47. Las cifras de 2011 se corresponden con la tónica dominante entre 2002 y 2009, en los que llegaron 1.640 personas de media; años en los que destacan las excepciones de 2003 (510 personas arribadas) y 2008 (2775). A mediados de mayo de 2012, habían arribado 305 personas. Estos datos no permiten hablar de una situación excepcional en 2011, por lo menos en lo que respecta a la cantidad de personas de las que consta la entrada.

La comparación entre Italia y España arroja un balance provisional: Italia sí se ha visto afectada por las Primaveras Árabes de Túnez y Libia, por lo menos en lo que respecta a la llegada de personas inmigrantes y refugiadas. Y, sin embargo, es preciso corregir la mirada, y preguntarse cuáles han sido los movimientos de población producidos en Túnez y en Libia, y no solo los movimientos desde uno y otro país a Italia y Malta.

1.3.3. Movimientos migratorios desde Túnez hacia Italia y repercusión política en la Unión Europea

Claramente, la “Revolución del Jazmín” tuvo como efecto inmediato la salida de importantes contingentes de emigrantes. Entre enero y junio de 2011, las autoridades italianas contabilizaron la llegada irregular de 25.800 ciudadanos tunecinos. Entre el 9 y el 12 de febrero se registró un pico de llegadas a la isla de Lampedusa (5.000, de las que 977 en la noche del 12). La inmensa mayoría eran jóvenes de entre 20 y 30 años, aunque también había adolescentes de 13 a 17 años. Procedían de localidades pobres del interior y del sur del país, o de los suburbios de las ciudades más prósperas. La motivación de su migración era claramente de orden económico. El desorden producido tras la caída de Ben Ali fue la ocasión para realizar proyectos incubados durante largo tiempo. Uno de los factores de desorden fue la actividad de los sectores proclives a Ben Ali y al coronel Gadafi, que utilizaron la migración irregular como arma de presión política hacia los Estados miembros de la Unión Europea. Es señalado el número de embarcaciones con pabellón libio que cubrieron la ruta de Túnez a costas italianas, precisamente a raíz de la estancia de la Sra. de Ben Ali en Libia y como resultado de sus gestiones con el gobierno del coronel Gadafi.

La reacción italiana quedó marcada por la amplificación del fenómeno en los discursos políticos y mediáticos. Las autoridades italianas exigieron a las nuevas autoridades tunecinas el cumplimiento de los acuerdos migratorios firmados entre ambos Estados. Añadieron la exigencia de desplegar patrullas conjuntas para la vigilancia de la navegación entre ambos países. Las nuevas autoridades tunecinas se mostraron dispuestas a respetar los compromisos firmados, pero rechazaron la presencia y actividad de la armada italiana en sus aguas, como violación de su soberanía. Igualmente rechazaron la posibilidad de readmitir migrantes irregulares tunecinos que fuesen devueltos colectivamente: solo aceptaban la readmisión individualizada, examinando caso por caso. Las autoridades italianas, al no poder expulsar masivamente a grandes números de personas recién llegadas a sus costas, optaron por conceder un permiso de residencia temporal por razones humanitarias, renovable una sola vez, a los inmigrantes tunecinos llegados a suelo italiano entre el primero de enero y el 5 de abril de 2011. Este permiso les reconocía la libre circulación dentro del espacio Schengen. En perspectiva italiana, se trataba de desembarazarse lo antes posible de un problema, sabiendo que muchos migrantes querían dirigirse a Francia, Alemania o a otros países en los que tenían parientes y conocidos. En la práctica, estos permisos de residencia temporales concedidos por razones humanitarias han sido renovados por periodos igualmente de seis meses el 8 de octubre de 2011 y el 23 de mayo de 2012.

Francia reaccionó rápidamente al acuerdo italo-tunecino del 5 de abril, declarando que devolvería a Italia a todo migrante tunecino en situación irregular. Se fundaba en el acuerdo bilateral franco-italiano de readmisión (1997) y en las previsiones de la Directiva de Retorno (2008). Sin embargo, para ello debía restablecer unilateralmente la frontera con Italia, algo a lo que no autoriza el Código de Fronteras de Schengen. Francia restableció la frontera con Italia el 6 de abril e interpretó lo que significa encontrarse en situación regular, imponiendo el cumplimiento de cinco condiciones: título de residencia válido y comunicado por el Estado miembro a la Comisión Europea, contar con medios económicos (treinta y dos euros, de contar con alojamiento, sesenta y dos euros en caso contrario), no constituir una amenaza para el orden público, y no haber entrado en Francia en un plazo superior a tres meses. Francia declaró su voluntad de suspender los acuerdos de Schengen. En un momento posterior, al apaciguarse la crisis con Italia, ambos países se pusieron de acuerdo en pedir una modificación de los acuerdos, de modo que puedan restablecerse las fronteras interiores cuando algún punto de la frontera exterior se viera sometido a una presión migratoria extraordinaria (concepto jurídico indeterminado que favorece una interpretación ampliamente discrecional, y que aumenta el riesgo de arbitrariedad). Al final, la presión francesa se dirigió a las nuevas autoridades tunecinas, mediante un acuerdo de cooperación policial destinado a reforzar la capacidad de control fronterizo de Túnez. La Unión Europea en su conjunto acogió las sugerencias franco-italianas, tanto para restablecer fronteras interiores en casos excepcionales, como para reforzar los mecanismos de control de fronteras exteriores (FRONTEX).

1.3.4. Movimientos de refugio desde Libia hacia Túnez, Italia y Malta

Desde que estalló la crisis libia en febrero de 2011, casi un millón de personas cruzó la frontera libio-tunecina¹⁴. Entre febrero y marzo de 2011, 147.800 egipcios regresaron a Egipto vía Túnez o por el paso fronterizo de Sallum. “A fines de junio de 2011, conforme a los datos de la OIM¹⁵, más de 600.000 migrantes (incluidos alrededor de 280.000 nacionales de países terceros) habían abandonado el país, lo que representa un importante porcentaje del millón y medio de migrantes (el mayor contingente de trabajadores migrantes de África Septentrional) que residían en Libia antes del inicio de las hostilidades (UC Davis, 2011a). En la frontera entre Túnez y Egipto se registraron grandes movimientos transfronterizos con 256.000 y 184.000 llegadas, respectivamente.”

“Un gran número de los que llegaron eran nacionales de Libia, y la inmensa mayoría cruzaba reiteradamente la frontera por razones económicas, aunque sus familiares permanecían en Egipto. Las llegadas a lugares fuera de la región se registraron principalmente en Malta e Italia desde el inicio de la crisis, y hasta finales de junio de 2011 más de 43.000 mil migrantes habían llegado a la Isla de Lampedusa —19.200 provenientes de Libia y 24.100 de Túnez. No se tuvo noticias de corrientes de salida importantes de otros países de la región, incluido Egipto.”

Dentro de los contingentes de población mencionados se encontraban millares de refugiados y de demandantes de asilo que habían tenido que huir de Libia como resultado de la violencia y de la inestabilidad que se siguieron como resultados de la crisis. Originarios de Somalia, Eritrea, Sudán, Etiopía e Irak, no podían plantearse el regreso a sus países por la necesidad de protección internacional.

Se trataba de refugiados y demandantes de asilo que habían llegado a Túnez tras recorrer largos periplos desde sus países de origen, atravesando diversos países de asilo. En febrero de 2012 quedaban unos 3.500 refugiados reconocidos por ACNUR, personas de 22 nacionalidades. Se encontraban confinados en el campo de refugiados de Shousha, en el sur del país. Túnez no se encuentra en disposición de proveer más protección que el refugio temporal, dada la magnitud de los cambios políticos, económicos y sociales que experimenta. Aunque la violencia haya bajado a uno y otro lado de la frontera, y a pesar del cese de ataques como el que sufrió el campo de refugiados de Shousha en mayo de 2011, las tormentas de arena, el frío intenso hibernal y el calor extremo en verano, hacen la vida muy difícil. De todas las circunstancias expuestas se sigue la necesidad de un esfuerzo internacional para aligerar la carga que soporta Túnez en la atención a estos refugiados, buscando soluciones rápidas para su reinstalación en terceros Estados seguros.

ACNUR planteó una propuesta inicial de reinstalación de emergencia el 18 de marzo de 2011, a la que siguió una Iniciativa de reasentamiento solidario global en abril del mismo año. En noviembre, ACNUR presentó a once países distintos 1.450 casos de reasentamiento (que suponían 2.403 personas) desde el campo de Shousha. En febrero de 2012 se calculaba que quedaban 1.178 personas por presentar a países de reasentamiento. La respuesta a las propuestas de reasentamiento por parte de la comunidad internacional fue cicatera. En febrero de 2012, los Estados Unidos habían aceptado a 1.519, un 63% de los 2.403 refugiados propuestos para el reasentamiento. El segundo país ha sido Noruega, que había admitido a 547 refugiados (23%). Le sigue Australia con 143 (5,9%). Ocho Estados miembros de la UE – Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia- han admitido apenas a 192 (7,9%). A pesar de que los Estados Unidos es el país que más reasentamientos admite, lo hace siguiendo procedimientos muy largos (de seis a doce meses), y poniendo muchísimas dificultades para admitir a personas relacionadas con movimientos opositores a los gobiernos de sus países.

“En muchas ocasiones los medios de comunicación han dado a entender que la crisis en África Septentrional se traduciría en un aumento de la migración irregular con destino a Europa. En realidad, solo un porcentaje muy pequeño de los desplazados por el conflicto emprendió el cruce del Mediterráneo, y los demás intentaron retornar a la Libia o solicitar ayuda para trasladarse a otro país de África o Asia. Muchos de esos trabajadores migrantes pudieron retornar a sus hogares gracias a la ayuda de la OIM, en colaboración con el ACNUR. A fines de junio de 2011, se había evacuado a más

¹⁴ Información suministrada por el Servicio Jesuita a Refugiados a la fundación CeiMigra, a partir de una visita de inspección al campo de refugiados de Shousha, en enero de 2012. Se entrecorren las citas literales de la misiva enviada.

¹⁵ Informe OIM 2011, disponible online el 06-10-2012 en la página Web:

http://publications.iom.int/book-store/index.php?main_page=index&cPath=37&zenid=050030d654b6dcacc64c011c7e2ff393

de 143.000 nacionales de terceros países, originarios de unos cincuenta países (...). Los mayores contingentes de retornos con ayuda tenían como destino los siguientes siete países: Bangladesh (31.000), Chad (26.000), Egipto (24.000), el Sudán (17.000), Níger (12.000), Ghana (11.000), y Malí (10.000)."

Con frecuencia se ha puesto de manifiesto la importante cantidad de migrantes subsaharianos que vivían en Libia: unos establecidos como trabajadores inmigrantes, otros en un tránsito más o menos prolongado hasta poder viajar a Europa; unos como migrantes por razones económicas, otros reconocidos como refugiados. Lo cierto es que, durante el desarrollo de la guerra civil, las fuerzas opositoras al régimen del coronel Gadafi hostigaron a la población subsahariana, a la que la población libia juzgaba mercenaria al servicio del régimen. Además de la violencia ejercida directamente sobre las personas, hubo un cierto número de subsaharianos obligados por las fuerzas armadas libias (normalmente las leales al coronel Gadafi) a embarcar hacia Europa, tuvieran o no el propósito de emigrar. Se trataba de un elemento más en la política de presión frente a la Unión Europea y sus Estados miembros. Muchas de esas travesías forzadas tuvieron lugar en los meses de invierno y primavera, cuando el Mediterráneo está más agitado y es menos recomendable la navegación en embarcaciones de poco calado. No debe extrañar la cifra de 1.500 muertos contabilizados a lo largo de 2011 entre quienes pretendían atravesar el mediterráneo. Ante esta realidad, se impone una importante pregunta: ¿Quién es responsable de las vidas perdidas en el Mediterráneo?

Esta es la pregunta a la que pretende responder un informe del Comité sobre migración, refugiados y personas desplazadas de la asamblea parlamentaria del Consejo de Europa¹⁶. Dicho informe centra su atención en el caso de un bote de goma que zarpó de Libia con setenta y dos personas subsaharianas y que regresó dos semanas más tarde a suelo libio con apenas nueve supervivientes. Entre medias, nadie acudió a socorrerlo, aun cuando el centro de coordinación de rescate marítimo de Italia había registrado su demanda de socorro, y cuando varios buques (de guerra, pesqueros y mercantes) habían tenido contacto directo con la embarcación o habían tenido noticia encontrándose a pocas millas. Este suceso ha puesto en evidencia la incapacidad: de las autoridades libias para ejercer su responsabilidad sobre la zona de búsqueda y rescate, de los centros coordinadores de salvamento marítimo italiano y maltés para poner en marcha ninguna operación de búsqueda y rescate, y de la OTAN para responder a las llamadas de socorro. Ha hecho patentes las lagunas en el marco jurídico-marítimo y un fracaso de la OTAN y de cada uno de los Estados involucrados militarmente en Libia para anticipar adecuadamente un éxodo de los solicitantes de asilo y los refugiados. Tal vez, lo más preocupante en este caso es el supuesto incumplimiento por el helicóptero y el buque de guerra (presumiblemente españoles) de su deber de ayuda a la embarcación en peligro, independientemente de si estos estaban bajo el mando nacional o el comando de la OTAN.

1.3.5. Movimientos de refugiados desde Siria

El conflicto civil sirio ha originado importantes movimientos de población dentro de las fronteras (desplazados internos) y hacia los países vecinos. El servicio de información de las Naciones Unidas informaba el 20 de abril de la atención prestada por ACNUR a 61.000 refugiados sirios: 21.000 en Líbano, 13.751 en Jordania, 23.971 en Turquía y 2.376 en Irak. De ellos, más de 45.000 han sido registrados por las autoridades y por ACNUR. El recuento de refugiados no es sencillo, y la situación de cada país limítrofe con Siria merece una atención particular.

Jordania se preparó para el caso de que se produjera un éxodo masivo de refugiados sirios mediante la construcción de campos de refugiados en zonas fronterizas, el primero de los cuales está disponible desde mediados de febrero de 2012. Sin embargo, a primeros de marzo no había noticia de que estuviera en uso. En realidad, la tónica general es un goteo de entradas y salidas de ciudadanos sirios, entre los que hay refugiados, ciudadanos con doble nacionalidad, etc. Los refugiados se instalan directamente en las ciudades. El gobierno jordano ha practicado una política de fronteras abiertas a la población siria hasta abril de 2012, mes en el que ha declarado su rechazo a reconocer el estatuto de refugiado a la población palestina previamente refugiada en Siria y a sus descendientes: teme que produzcan una desestabilización política.

¹⁶ Informe del Comité sobre migración, refugiados y personas desplazadas de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2012). Relatora: Srta. Tinele Strik (Países Bajos, Grupo Socialista) *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?* Disponible el 07-10-2012 en la página Web: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18095&Language=EN>

Turquía mantiene una política de apertura de fronteras para los refugiados sirios. Les permite la entrada incluso sin pasaporte ni otra documentación de identidad, y no practica expulsiones ni devoluciones. No les otorga el estatuto de refugiados, sino que los acoge bajo la figura de la protección temporal. Al fin y al cabo, Turquía no se encuentra entre los signatarios de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951. Dirige a los refugiados hacia la serie de campos que ha levantado en la provincia de Hatay, en zonas aledañas a la frontera, y que ha confiado a la Media Luna Roja. Durante tiempo, los refugiados sirios debían permanecer confinados en los campos. En abril de 2012 constaba la concesión de permisos para abandonar los campos durante el día. A los refugiados que prefieren las ciudades a los campos de refugiados se les autoriza la estancia durante 3 meses, transcurridos los cuales deben regresar a suelo sirio.

La política turca adolece de falta de transparencia. Las ONGs no pueden visitar los campos. En ocasiones se plantean dudas sobre retornos voluntarios a Siria, que podrían encubrir prácticas de devolución y de expulsión no declaradas. La instalación de los campos de refugiados en zonas aledañas a la frontera incrementa las situaciones de peligro. En ocasiones, el ejército sirio ha disparado contra refugiados en suelo turco. De donde se ha seguido el incremento de presencia militar turca, la formación de un área de seguridad, y un incremento del riesgo de conflicto entre ambos Estados.

Siria cuenta con un gran número de refugiados urbanos iraquíes, acogidos desde la invasión de 2003 y a lo largo de los años en los que se prolonga la inestabilidad política y la violencia. Las autoridades sirias cifran en más de un millón este contingente de iraquíes. El estallido del conflicto sirio les coloca en una situación muy delicada. A pesar de la violencia, permanecen mayoritariamente en suelo sirio, puesto que desestiman el retorno a Irak, y no pueden plantearse el reasentamiento en terceros países. Con todo, siempre se cuenta un cierto número de iraquíes entre la población que busca refugio intermitente o permanente en Jordania, Turquía y Líbano.

Si cabe resumir algunas de las cuestiones que plantea el movimiento de refugiados desde Siria, cabría destacar las siguientes:

Ocasionalmente se producen movimientos de grupos numerosos, coincidiendo con operaciones militares puntuales. Con mayor frecuencia se observa un goteo de personas. En muchos casos se trata de salidas temporales del territorio sirio, hasta el momento en que remite el grado de violencia en un lugar determinado. Aunque el gobierno turco dirige la mayoría de refugiados hacia campos levantados *ad hoc*, se observa la preferencia por la vida en las ciudades. Esta tendencia es más acusada en Jordania, donde los campos construidos por el gobierno no tienen uso. Los refugiados urbanos tienen mayores probabilidades de buscar por sí cómo proveer a sus necesidades. En contrapartida, vuelve más incierto el grado de protección jurídica, puesto que con no siempre son debidamente provistos de documentos de identidad que expresen la protección internacional a la que tienen derecho. De todos modos, los países no signatarios de la Convención de 1951, como Turquía, dejan a los refugiados en un cierto limbo legal. En la práctica están recibiendo protección, pero debería poder verificarse la consistencia de la misma.

No puede desconocerse la incidencia del complejo mapa político-religioso de la región sobre la protección a los refugiados. Los sirios que buscan refugio en el Líbano se encuentran en determinadas áreas con el peso de Hezbollah, partido político chií aliado del régimen baasista. Los refugiados palestinos en Siria tienen vedado el acceso a Jordania, que teme su efecto desestabilizador. El flujo de refugiados sirios hacia Turquía tensa las relaciones políticas entre dos Estados que ya quedaron enfrentados por el apoyo sirio a la población kurda y al Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK). La situación de los refugiados iraquíes en Siria, cuya movilidad en busca de refugio queda muy limitada, pone de relieve que el conflicto iraquí no está resuelto.

1.3.6. Población refugiada y desplazada en Yemen

La opinión pública europea y los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea han prestado especial atención a los movimientos de población hacia fuera de las fronteras de los Estados protagonistas de las Primaveras Árabes. No se puede negar su preocupación por la situación humanitaria de la población refugiada. Pero con demasiada frecuencia, tal preocupación queda muy mediada por el temor a tener que acoger a personas inmigradas y refugiadas en los Estados miembros de la Unión Europea. Por eso se presta menos atención a los países en los que los conflictos han provocado desplazamientos de población dentro de sus fronteras. Es el caso de Yemen.

En enero de 2011, antes del comienzo de las Primaveras Árabes, Yemen ya acogía 190.092 refugiados y 220.994 desplazados internos (según datos de ACNUR). La mayoría de refugiados procede de Somalia. El desplazamiento interno se debía al prolongado conflicto entre el gobierno yemení y diversos grupos armados, entre los que destaca Al Houthi. Se trata de un conflicto religioso-ideológico (se destaca tanto la conexión de Al Houthi con Al Qaida como su adscripción religiosa chií), que tiene a su vez un carácter territorial.

Las revueltas asociadas a las Primaveras Árabes, que lograron la dimisión del Presidente Saleh, no hicieron sino aumentar el grado de conflictividad, y los desplazamientos internos de población. La ONU contabilizaba 463.500 en diciembre de 2011. Una de las razones de que se produzca el desplazamiento interno y no la búsqueda de protección internacional es la política de Arabia Saudí, que ha levantado un muro físico para impedir la entrada de refugiados yemeníes. Aunque la población desplazada se ha establecido en diversos puntos del país, son importantes los grupos que permanecen junto a las fronteras saudíes. Las consecuencias del desplazamiento sobre la población afectada son penosas: inestabilidad, escasez, falta de acceso a servicios básicos, amén del riesgo de hostigamiento por grupos armados, del estallido de minas anti-persona, etc. Es preciso que la comunidad internacional se comprometa en la protección de una población desplazada de la que la opinión pública europea ignora su suerte.

1.4. Las Primaveras Árabes vistas desde las diásporas

1.4.1. Introducción

Las imágenes de las Primaveras Árabes llamadas a perdurar más tiempo en la memoria son las que muestran un movimiento ciudadano: que clama justicia en la calle, que vocifera contra regímenes autoritarios y corruptos, que reza, que festeja, que limpia un espacio público por fin casa común y compartida, que organiza la solidaridad, que llora a sus muertos. La memoria de las Primaveras Árabes también quedará asociada a las redes sociales que se tejen en Internet, más aún que a los medios de comunicación convencionales. Al Yazeera queda como icono de las guerras del Golfo. Facebook lo es de los movimientos actuales. Conforme pasa el tiempo, la voz de la ciudadanía se convierte en voto, y se expresa a través de las mediaciones políticas representativas. Entonces, la llama de libertad y esperanza de un día se convierte en largo éxodo hacia tierras prometidas. Y las imágenes mediáticas de los políticos dejan en segundo plano al poderoso icono del pueblo soberano en la plaza pública. Por eso es importante recuperar voces de ciudadanos anónimos que hablen de su visión y su experiencia.

Las Primaveras Árabes, a pesar de las diversas situaciones en cada país, constituyen un acontecimiento que se puede predicar del conjunto del mundo árabe, que toca a las relaciones internacionales, y que se extiende a un mundo globalizado. Su dimensión global no afecta solo a la información permanentemente actualizada de lo que sucede en cada país. Fluye la comunicación, se tejen debates entre personas que residen en países diversos. Se organizan redes de ayuda humanitaria. Se articulan movimientos sociales y políticos consonantes. Y está, cómo no, la ciudadanía árabe en la diáspora. Todo el conjunto de países árabes conforma una malla de emigración e inmigración. Y hay ciudadanos de países árabes que residen en todo el mundo, que disfrutan de la doble ciudadanía. De ahí, el interés de escuchar voces de las diásporas árabes.

Las diásporas están formadas por estudiantes, emigrantes económicos de categorías profesionales muy diversas, exiliados políticos o religiosos. Merece la pena escuchar voces de varones y mujeres, cristianos y musulmanes, estudiantes y profesionales, hijos de la migración económica y del exilio. Para la elaboración de este artículo se han escuchado apenas un puñado. Tres tunecinos y dos tunecinas, una de ellas se siente a la vez tunecina y española, los demás residentes en Francia o con doble nacionalidad franco-tunecina. Dos egipcios: un cristiano estudiante en los Estados Unidos y un musulmán doctorando en España. Dos cristianos residentes en el Líbano: un sirio y un franco-libanés. Un profesor libio, musulmán, residente en España. Un periodista argelino residente en España. Un estudiante marroquí residente en Madagascar. El conjunto de estas voces proporciona una cierta imagen de conjunto que no puede pretenderse representativa, aunque sí expresiva de un mundo global en el que lo que sucede en unos lugares afecta a todo. Quizá, lo más interesante de estas entrevistas sea la vivencia subjetiva que expresan, y más aún, cómo manifiestan un modo de ejercer la ciudadanía simultáneamente allí donde tienen su residencia, en el país de origen o de referencia, y en terceros lugares en los que se encuentran otras personas con las que están conectados.

La entrevista aborda tres áreas temáticas: la perspectiva general que tienen sobre los acontecimientos vividos en su país y en el conjunto del mundo árabe y sobre su significado; su visión sobre la implicación de la diáspora en el proceso; y en qué medida ha incidido la Primavera Árabe en su vida. En cierto modo se pueden traducir en dos cuestiones: la perspectiva sobre el proceso, y la implicación de las diásporas.

1.4.2. Perspectiva sobre el proceso

“La población está agobiada. Está al tope (hasta la coronilla) de un régimen”.

“Que la población... ha sido también mal tratada, ha tenido mucha paciencia, mucha solidaridad, pero todo tiene límite. Cuando llega al límite ya no puede más. Porque por naturaleza, el ser humano se puede soportar, soportar, soportar... y luego gritar al final...”.

En el principio fue la explosión de un agobio largamente reprimido. Una revuelta, la de Túnez, que podía haber sido como otras: deflagración efímera que enseguida se reprime y desvanece a partes iguales. Pero no, las personas tunecinas entrevistadas se admiran todavía de cómo perduraba la revuelta ante su mirada atónita, y de cuán rápidamente cayó el régimen de Ben Ali. Esta sensación de agobio y de explosión es compartida por los entrevistados de otros países. Es verdad que subrayan lo horrible y complicado de la situación de Siria, que luego elaboran las causas de los movimientos de revuelta: por una parte la pobreza creciente, un desempleo y un coste de la vida cada vez más insoportables para una franja de la población con estudios; por otra parte, la corrupción institucionalizada en regímenes que se perpetúan para el beneficio de parientes y clientes políticos. Pero hay expresiones que valen tanto o más que el análisis:

“El pueblo quería aspirar esta bocanada de aire fresco”.

“Ahí fue ver salir el sol. Siempre has tenido nubes y ahí ves el sol, o a asumir el sueño. Le decía a mi marido que me pellizcara porque no me lo creía. No esperábamos ese resultado. Esperábamos lo típico. Ahí es cuando empiezas a ver el mundo con otros ojos: esperanza”.

Vivencias de esperanza y de solidaridad, como cuando el entrevistado libio agradece a Gadafi que haya llegado a unir a su pueblo contra él, contra su tiranía. Vivencias también de fatiga. Porque en Argelia, el pueblo está vacunado tras diez años de terrorismo, después de la “década negra”. O la interpretación de las Primaveras Árabes como “todas estas manipulaciones políticas (que) no son tenidas en consideración.”

El análisis que hacen de las causas no aporta elementos nuevos a los ya conocidos: carestía creciente, desigualdad económica creciente, corrupción política rampante e institucionalizada, autoritarismo y falta de transparencia de los regímenes políticos... Pero subrayan el hecho de que todo ello ha afec-

tado de modo especial a una población joven, instruida y bien comunicada; con anhelo de justicia y libertad. En este sentido, se puede encajar un juicio perplejo sobre la juventud argelina, que ha optado por no revolverse: porque hay medios económicos disponibles en Argelia que el gobierno sabe poner a disposición de los jóvenes; y porque no abundan los jóvenes con conciencia de la situación, jóvenes intelectuales con capacidad para formarse un juicio independiente. Les basta con que les aseguren el suministro de “pequeños medios”.

Los juicios políticos se matizan cuando se trata de calibrar el sentido de los acontecimientos. Hay voces que exclaman con frescura que se trata de verdaderas revoluciones. Otras reconocen con cautela que se trata de revueltas, cuyo alcance final está por ver. Las hay preñadas de esperanza, ante las posibilidades, no solo para los partidos políticos y la democratización de las instituciones, sino por los márgenes que se les abren para el ejercicio directo de su compromiso ciudadano incluso durante sus visitas esporádicas al país de origen.

“Tiene la apariencia de una revuelta, porque el vuelco no ha sido tan espectacular ni tan violento como en otras revoluciones a lo largo de la historia. Pienso, sin embargo, que se trata de una verdadera revolución, porque ha habido enormes cambios cuyas consecuencias todavía no pueden medirse suficientemente. El principal entre ellos es la libertad de expresión, el hecho de que la gente ya no tiene miedo de expresarse...”

Pero hay voces que matizan la esperanza. Hacen ver la fuerza de problemas que no se deben solo a las circunstancias, sino a la labor de acoso y derribo de los nuevos gobiernos, acometida por los sectores proclives a los regímenes fenecidos. Son varias las voces que advierten del margen de ilusión que implica el cambio: caen las cabezas visibles, pero permanecen sus más estrechos colaboradores en el ejercicio del poder, a la vez que se mantienen las amplias redes de funcionarios y antiguos clientes. Hay quien, con una mirada pesimista, olvida el impulso ciudadano de las primeras manifestaciones para subrayar la manipulación: interior e internacional. No olvidan tampoco una característica común a muchos países árabes: la fuerte concentración de poderes en la Jefatura del Estado, adopte forma monárquica o republicana. La cuestión no es baladí: hay procesos de reforma que no se perfeccionarán en tanto no se hayan completado los procesos electorales presidenciales. Incluso tendrá que juzgarse cómo los nuevos mandatarios ejercen el poder que les ha sido confiado por el pueblo. Entre los entrevistados, hay uno solo de un país en monarquía: Marruecos. Destaca el margen de renuncia efectiva de poder a favor de un Primer Ministro que debe contar con la confianza de las Cámaras.

Las personas entrevistadas, cualquiera que sea su país de origen, no hablan del pueblo en general como protagonista de los movimientos históricos que viven. Destacan a la juventud instruida, cultivada, conectada por las nuevas tecnologías, y sin embargo empobrecida, privada de vías para prosperar y para progresar.

“Hombres y mujeres jóvenes, educados y de clase media. También bastantes grupos de personas que viven bajo el umbral de la pobreza. E individuos que han sido perseguidos por la policía corrupta”.

Destacan, igualmente, el triple valor de los movimientos islamistas dentro de la corriente de los Hermanos Musulmanes: agentes de redes de solidaridad social que permean los pueblos desde hace muchos años, que se han movido como oposición política en la resistencia también durante años, y que cuentan con capital político suficiente como para llegar a ser fuerzas mayoritarias en los Parlamentos.

“No me sorprendería una marejada islámica, viendo que están bien organizados, están cerca de las capas populares más bajas y han sido perseguidos (por lo que juegan la baza victimista). Eso me parece ‘natural’ e ‘ineluctable’”.

Otra cosa son los matices a la hora de valorar su capacidad para resolver problemas, para actuar dentro del marco democrático del pacto con otras fuerzas políticas y de la alternancia de poderes, o las

motivaciones que tiene la comunidad internacional para admitirlos como la opción política más razonable para este momento. Entre los entrevistados, el islam es un factor de referencia: sea como rasgo de identidad mayoritario de las sociedades que conforman los países árabes, sea modo de vida que tiene que poder expresarse en la vida personal y en la vida social como despliegue del derecho fundamental a la libertad religiosa, sea como elemento que no tiene que acaparar el ámbito de lo público precisamente como garantía de la libertad religiosa y de la convivencia entre iguales dentro de la sociedad. En el mapa político, no hablan solo de partidos islamistas (“moderados” o salafistas). Hay entrevistados que valoran mapas políticos más diversos, con partidos izquierdistas, nacionalistas, formados en torno a la identidad cultural amazigh¹⁷... La distinción más relevante es la que se establece, no entre los aparatos de apoyo a los antiguos gobernantes autoritarios y los que se sitúan en la oposición; sino los que se han aquilatado en la vida política (sobre todo los que han sufrido persecución y exilio ejerciendo la oposición) y los que surgen de modo oportunista o carecen de auténtico capital político. El anhelo democrático que manifiestan los entrevistados le lleva a defender unas convicciones políticas claras compatibles con la cultura del pacto:

“Creo que cuando entiendes bien el Islam y trabajas por tu pueblo, entonces vas a permitir más la diversidad cultural y la diversidad religiosa, los derechos humanos por los que luchamos todos. Entonces, todo ese miedo que siembran otros es falso, porque solo es necesario fomentar el diálogo entre todos los partidos y buscar un fin común, que es el bienestar del país. No importa quién tenga más protagonismo, más papel, importa que el pueblo salga adelante”.

Los procesos electorales reciben valoraciones diversas. Hay países en los que las elecciones legislativas tienen peso político y en los que se visibiliza el cambio: así en Marruecos y en Túnez. En los países con sistema presidencialista, las elecciones legislativas están depreciadas. En Egipto suscitaban interés, porque visibilizaban el cambio político. Sin embargo, un Parlamento que no puede solventar los problemas del país empieza a suscitar desencanto. En Argelia, la elección del nuevo Parlamento no ha suscitado emociones: los resultados se suponían prefijados. Para la persona libia entrevistada, las elecciones legislativas son un anhelo y una incógnita; para el entrevistado sirio, casi una quimera impredecible.

Si cabe resumir la visión política que se desprende de las entrevistas, sería como anhelo de:

“Un reparto justo de la riqueza, garantía de las libertades (y de la libertad religiosa en primer lugar), igualdad de todos ante la ley, transparencia en el ejercicio del poder político, vida política estable, Estado libre de corrupción, capacidad de convivencia entre musulmanes y cristianos”.

En presente, puede que lo más destacable entre los entrevistados sea la valoración que hacen de la libertad de expresión. Todo el proceso está siendo una experiencia de debate público en libertad. Quizá este sea el mayor legado de las Primaveras Árabes.

Resulta interesante la mirada sobre el proceso electoral legislativo tunecino, quizá el que ofrece resultados más matizados, el que abre un juego político más interesante. Una de las personas entrevistadas comparte el siguiente juicio:

“Los resultados de la constituyente en Túnez me parecen normales. Frente a una mundialización rampante y al sostén occidental a los regímenes totalitarios árabes, el tunecino trata de desmarcarse y de tener su propia identidad. De ahí la victoria del partido islamista Ennahdha y un segundo puesto para el partido nacionalista de Marzouki. En efecto, bajo el régimen de Ben Ali los tunecinos eran conscientes de la dificultad de practicar el islam y de la falta de respeto a los derechos humanos por la tortura o por el dominio de la escena política que ejercía el partido en el poder; lo que explica los numerosos votos para Ennahdha (que representa el islam) y para el CPR (que representa los derechos humanos, si bien anteponiendo el nacionalismo árabe). Los demás partidos que defienden la laicidad no interesan a los tunecinos, puesto que es sinónimo de occidentalización así como de principio anti-islam. Porque la imagen que transmite la laicidad en Francia es muy mala por regla general. En efecto,

¹⁷ La cultura amazigh (bereber) es la propia de los pueblos identificados como imazighen (bereberes). Esto es, los pueblos de África del Norte que no fueron completamente arabizados.

la diáspora tunecina, cuando entra en el país habla de la laicidad como un sistema que impide al musulmán realizarse como todos los ciudadanos, de donde la estigmatización que se inflige a los musulmanes con la excusa de la laicidad”.

La mirada sobre la prensa, sobre la información ofrecida por los medios de comunicación, es crítica. Conforme se iniciaban las revueltas, la prensa nacional no era fiable en la medida en que estaba siendo controlada por el poder contra el que se levantaba el pueblo. Y la prensa internacional dejaba traslucir su dificultad para captar el significado de los movimientos en su inicio, la dependencia de líneas editoriales ligadas a intereses económicos, la progresiva diversidad de perspectivas con las que enriquecían su tratamiento del tema, un tratamiento de los movimientos islamistas que deja un poso de incomodidad. Las personas entrevistadas han leído prensa, a veces han buscado periódicos y cadenas de televisión de distintos países. Pero el modo como hablan de la prensa no tiene la intensidad que usan al hablar de Facebook, de las redes sociales en las que han generado opinión, a través de las cuales han participado en el debate público.

Una de las preguntas planteadas con más interés a las diásporas árabes concierne a la Primavera Árabe como movimiento que genera identidad. En efecto, son movimientos a la vez estrictamente nacionales, que han prendido como llama que recorre un reguero de pólvora a través de todo el llamado “mundo árabe”, y que afectan a las relaciones internacionales en la esfera global. La cuestión es en qué medida refuerzan la identidad nacional y en qué medida alimentan una conciencia, una identidad árabe supranacional. Las respuestas son meridianas a la hora de rechazar la consistencia de una identidad árabe con contenido político, conforme el modelo propugnado por Gamal Abdel Nasser a mediados del siglo XX. Admiten un factor de identidad cultural en torno a la lengua árabe, común a todos los países en su versión literaria. No obstante, recuerdan la composición multiétnica y plurilingüística de países como Libia, Argelia y Marruecos. Reconocen el peso de las causas socio-económicas y políticas de los movimientos, comunes a los distintos países. Y con todo, insisten en las diferencias de matiz, y en la necesidad de buscar soluciones apropiadas para cada contexto nacional. Incluso la semejanza entre movimientos políticos islamistas llamados moderados, que comparten referencias al movimiento de los Hermanos Musulmanes en Egipto, exigen una mirada atenta a sus diferencias en cada país. Se podría decir:

“Pienso que hay un impulso, una dinámica común, pero que hay situaciones que difieren de un país a otro, lo que vuelve delicada y a veces errónea la generalización. La política, la educación, el tratamiento que se da a las mujeres, la religión, son otros tantos elementos que tener en cuenta y que difieren entre un país y otro”.

Tales diferencias explican la facilidad con la que han prendido los movimientos de un país a otro, no solo por la facilidad que da la lengua árabe, sino por algunos mecanismos psicológicos. Interpretan la emulación entre vecinos como cuestión de pundonor, de amor propio, incluso de “hombría”.

Hay quien trata de sintetizar la lección política que dan las Primaveras Árabes:

“La primera lectura y la primera lección que realmente tiene que estudiar y entender la clase que gobierna, es que la forma de gobernar después de la independencia de los países árabes no es la más adecuada para el pueblo: que tienen que cambiar. Que ya son sociedades grandes, que no solamente son sociedades pequeñas en un ámbito nacional o regional, sino que están vinculadas con relaciones internacionales. Y creo que intentar hacer una política de justicia social es lo más importante, es la primera misión de los gobiernos que vienen. Y además tienen que entender, la lección que tienen que entender, es tener en cuenta la composición de los pueblos árabes: la composición nacional y la anterior, sea étnica, religiosa, biológica, cultural, etc.”.

Pero si tienen que destacar una lección recibida en los movimientos, sobre todo allí donde la situación ha sido más complicada, es la que da la población: que recupera la libertad de expresión una vez perdido el miedo a los regímenes autoritarios, y que demuestra su capacidad de solidaridad y de humanidad en las situaciones más adversas.

1.4.3. La implicación de las diásporas

Siempre cabe plantearse una cuestión acerca del ajuste de la mirada de las diásporas sobre el país de origen: visitado en vacaciones o por motivos profesionales, lugar de residencia intermitente, lugar vedado durante el exilio político. Pero resulta más interesante preguntar a algunos representantes de las diásporas cómo juzgan el papel desempeñado por las diásporas en los movimientos: sea poniendo los cimientos en el periodo anterior, sea como capacidad de incidir en el curso de los acontecimientos. Las respuestas minimizan el papel de las diásporas, quizá con matices. En el caso de Siria, se destaca que solo los exiliados (políticos y activistas sociales) gozaban de la suficiente libertad de expresión como para difundir las ideas opositoras a través de los medios de comunicación globales. En el caso de Túnez, se distingue el común de emigrantes (de todos los estratos sociales) de la minoría de exiliados políticos. Por lo que toca a Túnez y a Marruecos, se destaca un cierto clima de apoyo de los emigrantes a los regímenes establecidos, quizá por deseo de estabilidad. Mirando la colonia argelina en España, se destaca su composición social: ausencia de intelectuales, mayoría de trabajadores que no suelen conversar de política. Por lo que toca a la diáspora egipcia, la persona entrevistada deja de lado a la que residía en Libia, y centra su atención en la que reside en Arabia Saudí: reino en el que no se dan las condiciones para el debate político en libertad. La mayoría de entrevistados se ven a sí mismos como espectadores de los movimientos. Reconocen haber entrado en las redes sociales para recibir información y para compartir opinión. Muchos han participado en manifestaciones, han organizado charlas de sensibilización allí donde viven, han publicado artículos en medios electrónicos a su alcance, han votado. En definitiva, reconocen haber podido tener una pequeña participación como ciudadanos de a pie.

Dos de las personas entrevistadas han desempeñado papeles relativamente más relevantes. Ambos llevan muchos años en España. No han obtenido todavía la nacionalidad, pero están cerca de ello. Ambos se sienten a la vez del país de origen y españoles, si bien, no del todo del país de origen y no del todo españoles. Tienen en común largas trayectorias de participación ciudadana a partir de las comunidades islámicas a las que pertenecen y de las universidades en las que enseñan/estudian. Una de ellas llegó acompañando al padre militante político de oposición exiliado en España. La otra llegó a España por razones académicas luego tornadas profesionales. Una no pudo regresar a su país hasta hace pocos años, y guardando muchas cautelas: limitándose a visitas familiares, rehuendo toda actividad con relevancia pública. Ambos han ido a sus países respectivos mientras se desarrollaban los acontecimientos. Una de ellas regaba su relato con lágrimas: primera vez que regresaba a un país libre, primera vez que veía cumplido el sueño de su padre, primera vez que veía restablecido el honor público de su padre en su patria, primera vez que osaba expresarse con libertad y ejercer los derechos de ciudadanía. La otra manifestaba la emoción de modo más contenido. Afloraba en el relato de los viajes llevando ayuda humanitaria, en la solidaridad manifestada por españoles incluso hasta el punto de conducir ambulancias hasta el país en guerra. Ambas muestran algo muy importante: el nexo entre su participación ciudadana en España y la capacidad para aportar algo a sus países de origen. Ambas ven su vida en España, pero actualizando vínculos en sus países de origen más allá de las visitas.

Las personas entrevistadas que viven en países europeos o en los Estados Unidos, coinciden en sus apreciaciones conclusivas. Se dirigen a la opinión pública europea, occidental. Piden paciencia ante movimientos cuyo fulgor fue deslumbrante, pero que habrán de madurar a fuego lento. Recuerdan que se trata de movimientos abiertos, que abren posibilidades de cambio social y político aún por cuajar; posibilidades que requerirán tiempo. Piden que nadie se llame a engaño, que nadie se haga la ilusión de ver emerger regímenes democráticos calcados de Occidente. Recuerdan que llevará tiempo la mejora del nivel de vida de la población y la toma de conciencia, como condiciones implícitas para la consolidación de la democracia. Y advierten que cada pueblo tendrá que encontrar su modelo. Todos coinciden en señalar la importancia del islam. Pero no ven que necesariamente se vayan a reproducir modelos políticos ni como el revolucionario islámico iraní ni como el democrático turco. Manifiestan una cierta desconfianza respecto de las potencias occidentales: acostumbradas a un juego político hipócrita que tan pronto sostiene a un dictador como alienta los movimientos democratizadores, siempre que queden a salvo sus intereses económicos y geopolíticos. Siempre planea la sospecha sobre la manipulación: si no de la chispa que hace prender las revueltas, sí del apoyo político

diverso según países, desde luego sobre la orientación de los procesos electorales o sobre las preferencias por los partidos políticos que deban acometer la transición política. Pero esta sospecha no queda como la nota dominante en sus discursos. Gozan la experiencia de haber perdido el miedo y de ejercer la libertad de expresión. Reclaman respeto a su autonomía política aun situándose en un mundo globalizado en el que no puede olvidarse el peso de las relaciones internacionales. Y piden que se mantenga la mirada lúcida sobre procesos llamados a dar frutos en el tiempo.

2

El Reglamento que desarrolla el régimen del internamiento de extranjeros

2.1. Los Centros de Internamiento de Extranjeros en los informes anuales CeiMigra

La regulación de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) fue objeto de consideración por los informes anuales CeiMigra de 2007 y 2009. El *Anuario CeiMigra 2007* proponía la regulación de los CIE en una ley orgánica específica, distinta de la ley de extranjería (LOEX), que regulara los derechos y obligaciones en los CIE y en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). El *Informe Anual CeiMigra 2009* se hacía eco de la regulación de los CIE en la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Por una parte, apuntaba los grandes trazos de tal regulación: el internamiento como medida que debe ser dictada por la autoridad judicial en el seno de un procedimiento administrativo sancionador, los derechos y deberes de los extranjeros internados, y las condiciones del internamiento. Por otra, cuestionaba el grado de coherencia de la nueva regulación con los motivos que pretendía. A la hora de extraer una conclusión, apreciados los avances y retrocesos normativos (la introducción de la figura del juez de control como avance, la extensión del plazo máximo de internamiento hasta 60 días como retroceso), quedaba a la espera de la elaboración de un nuevo Reglamento que desarrollara el régimen del internamiento de extranjeros, que la misma ley preveía que debía hacerse en el plazo de seis meses (disposición adicional tercera).

El *Informe Anual CeiMigra 2009* se refería a algunas entidades de la sociedad civil que canalizan la protesta y la reflexión crítica sobre las condiciones de vida de las personas internadas, así como sobre la estructura y funcionamiento institucional de los CIE: el grupo *Inmigración y Sistema Penal*¹⁸, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la red social madrileña de apoyo a los derechos de inmigrantes “Ferrocarril clandestino”, SOS-Racismo (Madrid) y Médicos del Mundo (Madrid). Igualmente hacía referencia a la labor de vigilancia de la oficina del Defensor del Pueblo y su incidencia en la jurisprudencia constitucional sobre el internamiento.

Dos años y medio después de la publicación de la última reforma de la LOEX, parece que podría estar próxima la publicación del Reglamento que regula los CIE. El Ministerio del Interior dio a conocer un anteproyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de lo que pasa a denominarse “Centros de Estancia Controlada de Extranjeros”. Merece la pena observar las grandes líneas que traza, y de hacerlo en diálogo con las instituciones que han publicado informes sobre los CIE. La misma exposición de motivos del Anteproyecto de Reglamento se hace eco de la doctrina emitida por el Defensor del Pueblo y por los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control del internamiento de extranjeros y de los CIE. Igualmente reconoce la incidencia de los movimientos y colectivos sociales de distinta índole en lo que se pretende que sea una profunda reforma de la estructura y funcionamiento de los CIE.

¹⁸ Denominado en aquel informe anual *Inmigración y Derecho Penal*, mantiene su enlace: <http://www.inmigrapenal.com/>

2.2. Incidencia de las organizaciones sociales y del Defensor del Pueblo en el proceso de reglamentación de los CIE

Reconocido en la LOEX el derecho de las organizaciones sociales a visitar y asistir a extranjeros internados en los CIE, los informes publicados a lo largo de 2010 y 2011 han resultado importantísimos para adquirir un conocimiento crítico de su funcionamiento¹⁹. Tales informes denuncian abusos y situaciones inhumanas sufridos por extranjeros internados²⁰, deficiencias estructurales de los CIE, etc. Y, más allá de poner de manifiesto las condiciones reales de vida de las personas internadas, contribuyen a que cuaje una conciencia ética sobre los límites del internamiento. Dicha conciencia se expresa como exigencia de que el Derecho no se detenga a las puertas de los CIE: manifiesto promovido por 15 entidades y suscrito por otras 339, que apunta lo que debería ser el desarrollo reglamentario de la normativa sobre los CIE²¹.

La primera preocupación de las entidades promotoras y signatarias del documento toca al abuso de la medida cautelar del internamiento en los procedimientos sancionadores en los que se impone la expulsión. Lo ponen de manifiesto como vulneración de los principios de excepcionalidad y proporcionalidad del internamiento. Su segunda preocupación concierne la precaria regulación del funcionamiento de los CIE, a falta de la aprobación de un Reglamento. A partir de ahí emiten propuestas de cara al futuro reglamento. Propuestas que incluyen algunos principios transversales: como que la nueva normativa garantice los derechos de las personas internadas, y que el gobierno dé participación a las organizaciones sociales en el proceso de elaboración del Reglamento. Pero que detallan cuestiones que el nuevo reglamento debe abordar y desarrollar: que se provea de información suficiente y comprensible a los internos desde su ingreso; garantía del derecho a la salud y atención social; procedimiento que garantice la confidencialidad y celeridad a la hora de elevar quejas al juez de control; efectividad del derecho de acceso y visitas de entidades sociales; regulación del régimen de comunicaciones y visitas de los internos con sus familiares y amistades; adecuada formación de los policías que prestan labores de vigilancia y mecanismos de prevención y control de abusos policiales; garantías en el momento de salir del CIE por puesta en libertad o para ejecutar la orden de expulsión; transparencia e información pública sobre la naturaleza, objetivos y funcionamiento de los CIE; garantía del derecho a la libertad religiosa; derecho a un trato digno y a la intimidad; y derecho a un tiempo de ocio.

Las organizaciones sociales expresan en todo momento su reconocimiento de la labor acometida por el Defensor del Pueblo: las quejas tramitadas, las visitas giradas sin previo aviso a los CIE, la elaboración de una doctrina en algunos de sus informes anuales. En este momento es preciso destacar el apartado sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en el *Informe 2011*²²: el análisis general que realiza a los 25 años de existencia de los CIE como institución, los pronunciamientos realizados a la vista de las quejas tramitadas, y las conclusiones a las que llega en su labor de supervisión de las condiciones de vida en los CIE. Todo ello funda propuestas y sugerencias que tener en cuenta en la elaboración del reglamento y en la gestión ordinaria de los centros.

El Defensor del Pueblo reconoce que la mayor aportación de la última reforma de la LOEX (LO 2/2009) ha sido, sin duda, la atribución de competencias de control de la estancia en los CIE a los jueces de instrucción. Concuera en ello con el parecer de las organizaciones sociales. Y es que, con medios escasos, la institución del juez de control ha incidido en los hábitos y modos de funcionamiento de la Administración en la gestión de los CIE: garantizando mejor los derechos de los internos y de quienes les visitan y asisten (familiares, amistades y organizaciones sociales). No obstante, habría sido muy deseable que sus resoluciones hubiesen tenido un peso mayor en el proceso de elaboración del nuevo Reglamento.

En marzo de 2012, el Ministerio del Interior difundió un documento de trabajo en el que perfilaba el borrador de Reglamento de los CIE, que pasaba a denominar Centros de Estancia Controlada de Extranjeros. Las organizaciones sociales promotoras del documento *Que el Derecho no se detenga a la puerta de los CIE* devolvieron sus observaciones críticas²³. En una nota final justificaban el tenor profundamente crítico de sus observaciones, a la vez que agradecían la consideración recibida para participar en el proceso de elaboración del reglamento.

¹⁹ Cabe destacar los informes de Pueblos Unidos en 2010 y 2011: *100 ventanas a 5.000 vidas truncadas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2010*. Accesible el 12 de julio de 2012 en:

<http://www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/InformeCIE2010.pdf>; o

Miradas tras las rejas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2011. Accesible el 12 de julio de 2012 en:

<http://www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/InformeCIE2011.pdf>

Igualmente es destacable el informe de Women's Link Worldwide:

Mujeres en los Centros de Internamiento: realidades entre rejas. Accesible el 12 de julio de 2012 en: http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_proyectos&dc=57

²⁰ Destaca la labor combinada entre los servicios jurídicos de Pueblos Unidos y la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), que se presentó como entidad querellante ante el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por los abusos que sufrió en el CIE de Aluche el Sr. Adnam el Hadj, y por el modo como se ejecutó su expulsión a Marruecos sin las garantías del debido proceso en mayo de 2012. Este caso motivó la Opinión nº 37/2012 (España) del mencionado Grupo de Trabajo en su 64º periodo de sesiones (27-31 de agosto de 2012), dirigida al Gobierno de España, que establece el carácter arbitrario y discriminatorio de la detención, y recomienda en consecuencia al Gobierno de España que conceda al Sr. Adnam el Hadj una reparación proporcionada al mal causado. Documento accesible online el 28 de octubre de 2012 en la página Web: <http://imagenes.tribuna.es/resources/archivos/2012/10>

/26/1351279288621AEDIDH%2

OCondena%20NU.pdf

²¹ Manifiesto promovido en 2011

por 15 entidades: ANDALUCÍA ACOGE – COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (C.E.A.R.) – CONVIVIR SIN RACISMO (Murcia) – Federación Estatal de asociaciones de SOS RACISMO – FORO GALEGO DE INMIGRACIÓN – GRUPO INMIGRAPENAL – KARIBU – MÉDICOS DEL MUNDO – MIGREUROP – MUGAK – PLATAFORMA DE SOLIDARIDAD CON LOS/LAS INMIGRANTES (Málaga) – PUEBLOS UNIDOS – OBSERVATORIO DEL SISTEMA PENAL Y DERECHOS HUMANOS (Universidad de Barcelona) – PARROQUIA SAN CARLOS BORROMEO (Madrid). Y suscrito por otras 339:

Preocupaciones ante la regulación de los Centros de Internamiento de Extranjeros. Que el Derecho no se detenga a las puertas de los CIE. Documento disponible el 12 de julio de 2012 en la página Web:

http://www.pueblosunidos.org/cpu/prensa/cie_completo.pdf

²² Cortes Generales. Defensor del Pueblo. *Informe anual 2011 y debates en las Cortes Generales. I. Informe.* Ver el capítulo 5.- migraciones e igualdad de trato. 5.6.- Centros de internamiento de extranjeros. Pp. 286. Disponible online el 12 de julio de 2012 en la página Web: http://www.defensorpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2011.pdf

²³ *Observaciones al documento de trabajo previo al Anteproyecto de Real Decreto por el que se aprobará el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).* Documento elaborado en el marco de la campaña *QUE EL DERECHO NO SE DETENGA A LA PUERTA DE LOS CIE*, cuyas entidades promotoras son ANDALU-

“Como se ha justificado razonadamente en el presente informe, el documento de trabajo propuesto necesita ser profundamente revisado; es necesario un nuevo borrador que parta de otras premisas y que corrija aspectos concretos del texto analizado.

No obstante, queremos terminar valorando muy positivamente la posibilidad de exponer nuestras opiniones al respecto. Estas opiniones se basan en nuestra experiencia de años trabajando en torno a los CIE desde muy diversas perspectivas y espacios. Esperamos que los responsables políticos mantengan abierta la vía de diálogo iniciada en cuyo marco nuestras propuestas sean, además de oídas, tomadas en consideración. A tales efectos volvemos a manifestar nuestra disponibilidad (...).”.

El 11 junio de 2012, el Ministerio del Interior publicó el texto íntegro del *Anteproyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros*²⁴. Aunque el *Informe anual CeiMigra* no es el lugar adecuado para un análisis detallado de la nueva reglamentación, se considera necesaria una reflexión crítica sobre algunas cuestiones de fondo:

- El cambio de denominación: Centros de Estancia Controlada de Extranjeros.
- El carácter excepcional de la medida de internamiento y el lugar apropiado para su reconocimiento normativo.
- El papel de la Policía Nacional en la dirección y gestión de los CIE.
- Y los cambios en las categorías de población a quienes se aplica la medida de internamiento.

2.3. De Centros de Internamiento a Centros de Estancia Controlada: un eufemismo que se presta a confusión

El anteproyecto del nuevo reglamento cambia la nomenclatura de los CIE, para denominarlos “Centros de Estancia Controlada de Extranjeros”. La exposición de motivos trata de justificar dicho cambio:

Tan profundo cambio debe también tener su reflejo y verse correspondido en la denominación de los Centros, dado que si bien no hay norma alguna que la establezca de forma expresa y concreta, la referencia y expresión generalizada que se hacía en la normativa anterior de los Centros como “de internamiento” parece imbuir aspectos que no se corresponden ni con su naturaleza de establecimientos públicos de carácter no penitenciario, ni con el tiempo de permanencia en los mismos de los propios internos. Siendo Centros de estancia de extranjeros que ha de estar debidamente controlada, tanto el ingreso como la permanencia y la salida, se considera adecuado que el nombre que se le atribuya sea el de “Centros de Estancia Controlada de Extranjeros, (CECE)”.

A la luz de la LOEX, la justificación que ofrece la exposición de motivos no parece suficiente, dada la claridad de la ley. En efecto, el artículo 61 de la LOEX incluye el internamiento entre las medidas cautelares a las que se puede recurrir en un procedimiento de expulsión²⁵:

El artículo 62²⁶ regula: el ingreso en los centros, los derechos, deberes, información y reclamaciones, medidas de seguridad, funcionamiento y régimen interior de los CIE. En todo momento denomina “internamiento” a la medida cautelar y centros de internamiento de extranjero a los organismos creados a tal efecto. Solo el artículo 62.6²⁷ alude al control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento y en las Salas de Inadmisión de fronteras, como competencia específica de los órganos jurisdiccionales:

Si el cambio de denominación no se corresponde con un profundo cambio en la estructura y funcionamiento de los centros, será un eufemismo vacío de significado. Más bien suscitará la sospecha de que se pretende disimular la verdadera naturaleza de una institución en la que, como mínimo, se priva de la libertad deambulatoria; en la que se aprecian rasgos de establecimiento penitenciario, con el agravante de estar exentos de la garantía de derechos que sí se observa en los establecimientos penitenciarios propiamente dichos. La expresión “estancia controlada” no es suficientemente expresiva de lo que implica en realidad el internamiento en un centro como medida de privación de libertad, siquiera sea por un periodo inferior a 60 días.

Las entidades sociales que pudieron valorar el documento de trabajo previo al Anteproyecto, critican el cambio de denominación, prefiriendo la nomenclatura actual, por razones de respeto: al tenor de la ley, a la lucha de la sociedad civil por la dignificación de los CIE y, fundamentalmente, para no ocultar tanto sufrimiento como se padece tras sus muros:

*Mostramos nuestra **disconformidad** con el cambio de denominación para los CIE. El término Centros de Internamiento para Extranjeros es el utilizado por la propia Ley de Extranjería, y se trata de una denominación correcta, en cuanto en estos lugares se ejecuta una medida cautelar legalmente llamada de “internamiento”. Dicha medida consiste en una privación de libertad que nada tiene que ver con el eufemismo “estancia controlada”. Un cambio de denominación sólo estaría justificado si el nuevo Reglamento reflejara un cambio de modelo, que desde luego el texto analizado ni siquiera emprende.*

Además, en la historia de los CIE los pequeños pasos que se han ido dando hacia un respeto a los derechos básicos, han sido el resultado de un gran esfuerzo. Si hoy se habla de los CIE y eso permite un atisbo de esperanza, es, en no poca medida, por el esfuerzo del tejido social en visibilizar esa realidad, denunciar la vulneración de derechos que se produce en su interior, y promover medidas para mejorarla. Si hoy se habla de los CIE es también por el sufrimiento que trasciende sus muros. No es admisible pretender esconder esto tras el uso de un eufemismo.

2.4. El lugar para regular la delimitación del internamiento como medida cautelar con carácter excepcional

Las entidades que emitieron observaciones al documento de trabajo previo al Anteproyecto critican que se omita la referencia a la excepcionalidad de la medida en las disposiciones generales del texto. Tal carácter excepcional es un aspecto subrayado por el Defensor del Pueblo en su *Informe anual 2011*. Recuerda la doctrina establecida cuando:

“El Tribunal Constitucional estableció que la medida de internamiento tiene un carácter excepcional de modo que «no es la sustanciación del expediente de expulsión, sino las propias circunstancias del caso, por razones de seguridad, orden público, etc., las que han de justificar el mantenimiento de esa pérdida de libertad, siendo el juez, guardián natural de la libertad individual, el que debe controlar esas razones»”.

Las organizaciones sociales insisten en esta apreciación del internamiento como último recurso para asegurar la ejecución de la orden de expulsión, esto es: cuando fallan otras medidas cautelares menos lesivas de derechos. Pero, si el internamiento debe ser el último recurso en un procedimiento de expulsión, esta no debe considerarse la sanción tipo para la mera estancia irregular. Informes como el de Pueblos Unidos²⁸ denuncian adicionalmente la extensión de una práctica contraria al sentido de la LOEX: la utilización indiscriminada del procedimiento preferente y la sanción de expulsión, en vez de dar prioridad al procedimiento ordinario y a la multa como sanción que imponer con carácter general por la mera estancia irregular. Quizá podría incluirse tal referencia en el Reglamento, si bien es verdad que este regula el funcionamiento y el régimen interior de los CIE, no la sustanciación del procedimiento sancionador en el que se adopta una medida cautelar. De lo que no cabe duda, es que deben cursarse instrucciones a la Policía Nacional sobre el modo de proceder en los

CÍA ACOGE – COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (C.E.A.R.) – CONVIVIR SIN RACISMO (Murcia) – Federación Estatal de asociaciones de SOS RACISMO – FORO GALEGO DE INMIGRACIÓN – GRUPO INMIGRAPENAL – KARIBU – MÉDICOS DEL MUNDO – MIGREUROP – MUGAK – PLATAFORMA DE SOLIDARIDAD CON LOS/LAS INMIGRANTES (Málaga) – PUEBLOS UNIDOS – OBSERVATORIO DEL SISTEMA PENAL Y DERECHOS HUMANOS (Universidad de Barcelona) – PARROQUIA SAN CARLOS BORROMEO (Madrid).

Elaboración que ha contado con el asesoramiento técnico de miembros del Proyecto I+D+i *Iusmigrante* (DER 2011-26449) (Secretaría de Estado de

Investigación, Desarrollo e Innovación). Disponible online el 12 de julio de 2012 en:

<http://www.ucm.es/info/penal/UserFiles/Documentos/Investigacion/IusPuniendi/2.%20Observaciones%20al%20documento%20de%20trabajo.pdf>

²⁴ Disponible el 12 de julio de 2012 en:

<http://www.interior.gob.es/file/56/56404/56404.pdf>

²⁵ e) Internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento.

²⁶ En realidad seis artículos, puesto que se despliega desde el bis hasta el sexies.

²⁷ 6. A los efectos del presente artículo, el Juez competente para autorizar y, en su caso, dejar sin efecto el internamiento será el Juez de Instrucción del lugar donde se practique la detención. El Juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento y en las Salas de Inadmisión de fronteras, será el Juez de Instrucción del lugar donde estén ubicados, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en

los que existan varios. Este Juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales. Igualmente, podrá visitar tales centros cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente.

²⁸ *Miradas tras las rejas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2011.* Óp. Cit.

²⁹ 2. Los puestos de trabajo de los órganos y servicios que integran los Centros de Estancia controlada de Extranjeros que impliquen funciones de Dirección y seguridad integral serán desempeñados por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, correspondiendo a empleados de las Administraciones Públicas y demás personal contratado al efecto el de los demás servicios de carácter asistencial.

³⁰ Óp. Cit. p. 288.

³¹ 1. Será competencia del Ministerio del Interior la prestación de servicios de asistencia sanitaria y los servicios sociales en los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros, sin perjuicio de que tales prestaciones puedan concertarse con otros Ministerios o con otras entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, con cargo a los programas de ayuda legalmente establecidos en las correspondientes partidas presupuestarias. En todo caso, se procurará las condiciones sanitarias y sociales sean similares en todos los Centros

expedientes sancionadores por infracción administrativa de la ley de extranjería, de modo que se limite la propuesta de expulsión como sanción por la estancia irregular y que el internamiento quede realmente como último recurso cuando venga justificado por razones de seguridad y orden público.

2.5. El papel de la Policía Nacional en la dirección y gestión de los centros

El reglamento apuesta claramente por un modelo de dirección y gestión policial de los centros. Ello se deduce claramente del artículo 3.1, cuando atribuye las competencias sobre los CIE:

Las competencias de dirección, coordinación, gestión y control de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros corresponden al Ministerio del Interior y serán ejercidas a través de la Dirección General de la Policía, que también será responsable de la custodia y vigilancia de los centros, sin perjuicio de las facultades judiciales concernientes a la autorización de ingreso y al control de la permanencia de los extranjeros en los mismos.

Esta perspectiva queda reforzada en la enumeración de órganos y servicios que hace el artículo 8: dirección, unidad de seguridad, administración, junta de coordinación, secretaría, servicio de asistencia sanitaria y servicio de asistencia social. La misma enumeración da idea de un cierto orden de prioridades, de una lógica que prima el control. Y se recalca más todavía cuando el artículo 8.2²⁹ establece qué tipo de funcionarios deben hacerse cargo de los diversos órganos y servicios:

La exposición de motivos del Anteproyecto trata de justificar esta opción mediante la vinculación entre tramitación del expediente, permanencia en el centro y seguridad de las personas y de las instalaciones. Como tal opción, es contraria a las recomendaciones que viene emitiendo el Defensor del Pueblo, reiteradas en su informe de 2011³⁰:

“Estos años de supervisión constante de las condiciones en los centros de internamiento de extranjeros en España a través de las visitas giradas, siempre sin aviso previo, así como de la tramitación de las quejas recibidas, han permitido a esta Institución la identificación de las carencias más significativas del actual modelo, de las que se ha dado puntual traslado a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. En primer lugar, se ha identificado una acusada tendencia a priorizar las medidas de seguridad y control policial de los centros, en claro detrimento de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos no afectados por la privación de la libertad deambulatoria. Además, resulta necesario evaluar la adecuación del modelo de gestión actual que, básicamente supone la custodia directa por parte del Cuerpo Nacional de Policía, en un período dilatado de tiempo de personas de muy diversa procedencia. Resultaría más lógico que dicha custodia policial se realizara desde el exterior de las instalaciones, asignando el papel de coordinación de la convivencia en el centro a personal especializado en la intervención social”.

Las organizaciones sociales se adhieren al parecer del Defensor del Pueblo. Sugieren que se confíe la dirección de los centros a un cuerpo funcional especializado, que compartan competencias los ministerios de Interior, Sanidad y Asuntos Sociales, y Empleo y Seguridad Social. Pero el artículo 4.1³¹ reserva al Ministerio del Interior la competencia sobre la prestación de servicios de asistencia sanitaria y los servicios sociales, y abre la posibilidad de que los concierte con otros ministerios o con otras entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro.

La cuestión de fondo sigue siendo que las condiciones de vida en los CIES, comprobadas tras años de visitas giradas por el Defensor del Pueblo y en los años en los que también las organizaciones sociales tienen acceso, revelan el carácter realmente aflictivo de esta medida cautelar, por las condiciones de vida deplorable a las que somete en cualquier caso, así como por las violaciones de derechos humanos que hasta ahora se han documentado. Con el tiempo, ha cerrado el CIE de Málaga, al encontrarse en pésimas condiciones. Está proyectada la construcción de un nuevo CIE en Algeciras,

que sustituya al actual, instalado en antiguas dependencias penitenciarias y también en mal estado. La vida diaria en los centros pasa entre el ocio forzoso, el control disciplinario y una tensión que frecuentemente estalla en conflictos. El nuevo reglamento debe ir más allá de la enumeración detallada de derechos y deberes de los internos, para desarrollarlos. Es preciso que avance en la garantía de los derechos de los internos a través del desarrollo de las funciones de control de la estancia atribuidas a los órganos jurisdiccionales, y de la asistencia y seguimiento de las personas internadas por parte de las organizaciones sociales. Pero es difícil pensar que la vida cotidiana en los centros sea muy distinta a la que hoy muestran el Defensor del Pueblo y las organizaciones sociales. Tiene pleno sentido la reclamación que hacen las organizaciones sociales, de que el ordenamiento jurídico prescinda del internamiento como medida cautelar en los procedimientos de expulsión.

2.6. La tendencia a restringir las categorías de población extranjera susceptibles de que se les imponga el internamiento como medida cautelar

La exposición de motivos del Anteproyecto se hace eco de otra novedad legislativa que incide significativamente en la institución del internamiento cautelar de extranjeros mientras se sustancia el procedimiento de expulsión: la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Concretamente, modifica el artículo 89 del Código Penal.

El 89.1³² prevé la expulsión como pena que impondrán los jueces y tribunales a las personas extranjeras que no residan legalmente en España a las que deban imponer una pena de privación de libertad por un plazo inferior a seis años. Les cabe la posibilidad de justificar las razones que justifiquen el cumplimiento de la pena en España, pero la expulsión queda establecida como sanción que imponer con carácter general. El 89.5³³ refuerza el recurso a la expulsión como sanción complementaria que imponer a las personas extranjeras que no residan legalmente, y que hayan cumplido condena de privación de libertad en España: cuando hayan accedido al tercer grado o hayan cumplido las tres cuartas partes de su condena. El 89.6³⁴ prevé expresamente la posibilidad de que los jueces y tribunales que acuerdan la expulsión en los casos mencionados recurran al internamiento como medida cautelar.

La aplicación de esta reforma del Código Penal tiene como consecuencia que en los CIE aumenta la población anteriormente privada de libertad. Personas marcadas por la experiencia carcelaria, que presentan características de conducta muy distintas a las que puedan presentar otras internadas por la sola infracción administrativa de la ley de extranjería. El informe 2011 de Pueblos Unidos da cuenta de la perplejidad que suscita esta situación en quienes han sido internados por una mera infracción administrativa de la ley de extranjería: no entienden que se les pueda dar el mismo tratamiento que a quien ha delinquido. Es difícil la convivencia entre internos que habían cometido delitos previamente e internos cuya conducta cívica no había merecido más reproche que la constatación de que residen sin autorización. Son razones que suficientes para exigir la separación de personas en una y otra situación.

El artículo 7 del Anteproyecto de Reglamento, cuando regula las instalaciones y medios básicos de los CIE, declara la intención (“se procurará”) de que las instalaciones permitan la separación de los internos que tengan antecedentes policiales o penales, de aquellos otros internados por la mera estancia irregular en España³⁵. La disposición transitoria única del Anteproyecto de Real Decreto supedita la provisión de medios materiales y humanos a la disponibilidad presupuestaria. En tiempos en los que escasean los recursos económicos disponibles, es difícil pensar que se acometan obras para acondicionar los centros actualmente existentes, de modo que se separen convenientemente las personas internadas por razón de la previa comisión de delitos de aquellas que, simplemente, han cometido una infracción administrativa. El Defensor del Pueblo apunta una solución más razonable: de hecho, que se limite el internamiento a los supuestos previstos por el nuevo artículo 89 del Código Penal (en definitiva, a personas con antecedentes penales). Urge a dar instrucciones claras a los funcionarios de policía para que propongan la multa como sanción de la mera infracción administrativa

32 «1. Las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a un extranjero no residente legalmente en España serán sustituidas en la sentencia por su expulsión del territorio español, salvo que el Juez o Tribunal, previa audiencia del penado, del Ministerio Fiscal y de las partes personadas, de forma motivada, aprecie razones que justifiquen el cumplimiento de la condena en un centro penitenciario en España.

También podrá acordarse la expulsión en auto motivado posterior, previa audiencia del penado, del Ministerio Fiscal y de las demás partes personadas.

33 5. Los jueces o tribunales, a instancia del Ministerio Fiscal y previa audiencia del penado y de las partes personadas, acordarán en sentencia, o durante su ejecución, la expulsión del territorio nacional del extranjero no residente legalmente en España, que hubiera de cumplir o estuviera cumpliendo cualquier pena privativa de libertad, para el caso de que hubiera accedido al tercer grado penitenciario o cumplido las tres cuartas partes de la condena, salvo que previa audiencia del Ministerio Fiscal y de forma motivada aprecien razones que justifiquen el cumplimiento en España.

34 6. Cuando, al acordarse la expulsión en cualquiera de los supuestos previstos en este artículo, el extranjero no se encuentre o no quede efectivamente privado de libertad en ejecución de la pena impuesta, el Juez o Tribunal podrá acordar, con el fin de asegurar la expulsión, su ingreso en un centro de internamiento de extranjeros, en los términos y con los límites y garantías previstos en la Ley para la expulsión gubernativa.

35 Sorprende la mención a los antecedentes policiales que, a diferencia de los antecedentes penales, carecen de relevancia

procesal. Se eleva a la categoría de norma reglamentaria la criminalización de personas que no han cometido delitos ni faltas.

que supone la estancia irregular. Y donde no se propone la expulsión como sanción, ya no se plantea el internamiento como medida cautelar³⁶:

“Se ha constatado la ausencia de criterios uniformes para solicitar el ingreso en un centro de internamiento, mezclándose en los mismos extranjeros que, tras salir de prisión, están pendientes de ser expulsados con personas que han sido detenidas por mera estancia irregular. Por tanto, resulta preciso dictar instrucciones claras que permitan a los funcionarios de policía encargados de tramitar un expediente sancionador en materia de extranjería conocer que la sanción tipo por la mera estancia irregular es la multa y no la expulsión. Estos criterios resultan especialmente necesarios en momentos como los que vivimos en los que las entradas irregulares han disminuido significativamente y el número de extranjeros en situación irregular que viven en España cuentan ya en un importante número de casos con un grado de arraigo familiar, social o económico que resulta preciso evaluar de manera individualizada.”

2.7. Conclusión

En el momento de la edición de este Informe Anual CeiMigra 2012 no ha sido publicado el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE, a pesar del tiempo desde que se hizo circular un anteproyecto que probablemente no haya sufrido modificaciones significativas. La falta de Reglamento incide negativamente en régimen de los CIE y en las condiciones de vida de las personas internadas en los mismos.

La propuesta de nueva denominación como Centros de Estancia Controlada de Extranjeros no se ajusta debidamente a la LOEX, que es clara en su regulación del internamiento como medida cautelar y de los Centros de Internamiento de Extranjeros como institución. Más aún, enmascara una institución en la que se revela el sufrimiento de tantas personas sometidas a condiciones de vida deplorables, y a no pocas que han visto lesionados sus derechos.

El Anteproyecto no recalca suficientemente la necesidad de seguir restringiendo el campo de aplicación de una medida cautelar que debe ser considerada excepcional, y que debe someterse a los máximos controles, dado el nivel de lesión de derechos constitucionales que provoca, incluso cuando pudiera quedar justificada la privación de libertad deambulatoria conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El papel reservado a la policía nacional en la dirección de los CIE pone de manifiesto que la voluntad del legislador no es reforzar la garantía de los derechos de las personas internadas, sino la seguridad. No puede descartarse que la importancia dada a la policía venga como consecuencia de la última reforma del Código Penal, que impone la expulsión de las personas extranjeras condenadas a privación de libertad en España y prevé el internamiento como posible medida cautelar. Es muy posible que tenga presente el aumento de personas internadas que han delinquido previamente y que cuentan con experiencia carcelaria; población para la que se pueda estar previendo una mayor necesidad de contención. Pero esta misma circunstancia pone de relieve lo extremadamente inadecuado que supone internar a personas que no han cometido más que una infracción administrativa.

Tal como hacen las organizaciones sociales y el Defensor del Pueblo, es preciso seguir demandando una regulación de los CIE que garanticen al máximo el respeto a los derechos de las personas internadas, en el camino hacia la desaparición de una institución de tan difícil justificación.

³⁶ Óp. Cit. p. 288.

3

Tematizando la cuestión migratoria dentro del 15-M³⁷

3.1. Introducción

Hace ya más de un año, el 15-M irrumpía de manera sorprendente en el paisaje político y social. Este movimiento social se convertía en una respuesta ante la polarización social y económica, los recortes sociales sumados a los rescates financieros, la enorme desafección política, y la frustración de una generación formada, pero sin oportunidades laborales. Desde muy pronto, su originalidad, expresada a través de sus lemas y sus formas de movilización suscitó un gran interés tanto a nivel mediático como por parte de la ciudadanía, produciéndose numerosísimos artículos de opinión, reportajes y publicaciones centradas en este fenómeno.

De la misma forma, el 15-M pronto mereció la atención de investigadores y estudiosos debido a su carácter poliédrico y complejo. Así, como resultado de este interés, se han publicado numerosos artículos en los que se toman como punto de análisis aspectos como: las formas de acción colectiva utilizadas en él, las estrategias discursivas empleadas, el papel de internet como espacio de acción política y movilización en el movimiento, su composición social o la atención mediática que se le ha dado.

No obstante, hay cuestiones que han sido mucho menos abordadas en relación a este fenómeno, siendo uno de estos aspectos la participación de personas inmigradas dentro del movimiento, así como el modo en el que diversos asuntos vinculados con la migración han sido tratados en él.

Ello concuerda con la escasa atención que se ha dedicado dentro de la literatura sobre migraciones al análisis de la participación de la población inmigrante en movimientos de carácter sociopolítico y sindical, en contraste con otras temáticas mucho más ampliamente tratadas relacionadas con su inserción social, su situación laboral, el estudio de las relaciones interétnicas, o cuestiones relacionadas con el asociacionismo y la sociabilidad.

Por todo ello, las próximas páginas pretenden realizar una aproximación a las diversas temáticas abordadas en el 15-M en relación con la inmigración, así como un análisis de las causas que han podido incidir en la escasa participación de la población inmigrante en este movimiento social.

3.2. Señas de identidad del movimiento y temáticas migratorias contenidas en él

Antes de valorar cuál haya sido la participación de la población inmigrante en el 15-M, es preciso esbozar algunos apuntes sobre las principales características de este movimiento social para entender mejor cómo se engarzan en él las temáticas relacionadas con la inmigración.

Desde sus inicios, el 15-M se ha caracterizado por su creatividad y originalidad en las formas de protesta utilizadas y en sus lemas, así como por una notable capacidad de convocatoria, y por su capacidad de transformación y mutación. Así, este movimiento social se inició con una manifestación convocada a través de las redes sociales, pasó a convertirse en una acampada espontánea en la

³⁷ Reflexiones brindadas por Laura Escudero Zabala y Jesús Sanz Abad de la Universidad Complutense de Madrid. Merece la pena contextualizar estas reflexiones con el artículo firmado por Jesús Sanz y Óscar Mateos: . Papeles Cristianisme i Justícia, suplemento del Cuaderno nº 179 de CJ, junio 2012. Disponible online el 22 de octubre de 2012 en la página Web: <http://www.cristianismeijusticia.net/sites/default/files/pap235.pdf>

Puerta del Sol, y finalmente adoptó formas de organización descentralizadas a través de las asambleas constituidas en los diferentes barrios, y más tarde universidades, centros de trabajo y otros espacios.

De la misma forma, en este proceso el movimiento ha apostado por la formación de estructuras organizativas flexibles, descentralizadas y horizontales, frente a otras estructuras más formales y rígidas de participación política. Asimismo, una de las novedades más interesantes del 15-M respecto a otros movimientos sociales reside en su carácter inclusivo y en el lenguaje utilizado para apelar a la ciudadanía.

Así, la llamada a formar parte del movimiento se formula a través de un discurso «ciudadanista» e inclusivo dirigido a la gran mayoría social –el 99% al que hace mención *Occupy Wall Street*– que al mismo tiempo se aleja de otras visiones antagónicas más rígidas como podría ser la categoría de clase. Con ello, se apela a una identidad colectiva que se construye en torno a la condición compartida de ciudadano como punto fuerte de adhesión, y en la que se invita a situarse y a participar a sujetos con diferentes posiciones sociales –trabajadores, becarios, parados, jubilados, estudiantes, etc.–, y políticas –el movimiento como estrategia discursiva evita situarse dentro del eje de confrontación izquierda/derecha para intentar revertir esta clasificación y cambiarla por las categorías de “arriba” y “abajo”–.

Partiendo de esta cuestión, cabe preguntarse cómo se ha articulado la participación de las personas inmigradas y qué temáticas relacionadas con la migración se han abordado dentro del 15-M. Sobrevolando rápidamente la evolución de esta materia en el movimiento, es necesario subrayar cómo la cuestión migratoria y los *problemas* que se asocian a ella han ocupado un lugar importante desde el comienzo de las primeras asambleas que se desarrollaron en la Puerta del Sol. Sin embargo, en coherencia con lo planteado anteriormente, hay que indicar que el 15-M apela a la participación de la población inmigrada como parte insertada en el conjunto de la ciudadanía, y no como un sector de población articulado, como sujeto político homogéneo y con reivindicaciones propias.

En este sentido, hay que reseñar que desde la aparición de este movimiento estuvo presente el debate sobre cómo abordar las cuestiones relacionadas con la inmigración. Ya en la acampada inicial de Sol, se consideró crear un grupo de trabajo específico denominado “Migración y Movimiento”, en el que se valoró la posibilidad de centrarse de forma específica en diversas *problemáticas* que exclusivamente se atribuyen a la población inmigrada. Desde la misma constitución de la asamblea de migraciones hubo voces que apostaban por la organización de una asamblea exclusivamente compuesta por sujetos inmigrantes, reivindicando así la condición de inmigrante como sujeto político propio. Sin embargo, siguiendo los preceptos por entonces incipientes del 15-M, se sometió la cuestión a debate. Y, finalmente, se consideró que, a pesar de haber condicionantes, legislaciones y prácticas que afectan exclusivamente a la población inmigrante, estos aspectos debían ser abordados como un asunto que afecta al conjunto de la ciudadanía.

Desde entonces, se han ido convocando diversas movilizaciones encaminadas a visibilizar algunas cuestiones directamente relacionadas con la inmigración. Al grito del ya clásico “¡Ningún ser humano es ilegal!”, se realizaron algunas acciones pidiendo la derogación de la Ley de Extranjería y el cierre de los CIEs. Asimismo, se definieron acciones más concretas, como la denuncia de las redadas racistas³⁸ denunciando la criminalización indiscriminada de la migración que suponen. En este sentido, por ejemplo, desde la *Asamblea de Migración y Convivencia de Lavapiés* –un barrio en el que existe una gran presencia policial y son frecuentes dichos controles–, se propuso crear una red de teléfonos entre los vecinos para avisar cuando se observasen estas prácticas basadas en supuestos racistas e intentar pararlas mediante la acción colectiva.

Por otro lado, junto a estos temas que afectan directamente a la población inmigrante, hay que citar otros asuntos transversales que, afectando al conjunto de la población, inciden particularmente en la población inmigrada: desahucios, recortes en los servicios sociales y en educación –reducción de la oferta de becas, de la atención a la diversidad en la escuela etc.–. Y es que, las personas inmigradas se han visto afectadas por estos recortes en la medida en que, en múltiples casos, forman parte de los sectores más vulnerables de la sociedad y desempeñan mayoritariamente los trabajos más precarios. Finalmente, merecen una especial atención los cambios legislativos que se han producido en el

³⁸ Con el término “redadas racistas” se alude a los controles de identidad basados en rasgos fenotípicos realizados preferentemente en el espacio público por el Cuerpo Nacional de Policía.

acceso al derecho a la atención sanitaria a partir del 1 de septiembre de 2012, y su repercusión sobre los inmigrantes en *situación irregular*. Respecto a esta cuestión, hay que hacer mención a diversas iniciativas puestas en marcha que intentan hacer frente a este problema. Por ejemplo, las recientemente creadas *Brigadas de Acompañamiento a Inmigrantes*, grupos de personas que tienen la pretensión de acompañar y denunciar dicha situación.

Con todo ello, el 15-M, más allá de las acciones concretas que ha desarrollado y de la repercusión lograda, es uno de los movimientos sociales que más ha contribuido a la visibilización social de cuestiones y prácticas que afectan cotidianamente a la población inmigrada. Es el caso, por ejemplo, de algunas prácticas a menudo invisibilizadas para buena parte de la opinión pública y la ciudadanía, como los controles de identidad en el espacio público, o la existencia de los CIEs. Así, diferentes acciones colectivas realizadas por este movimiento han ayudado a visibilizar y dotar de mayor eco el trabajo de denuncia desarrollado previamente por colectivos como el Ferrocarril Clandestino o las Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos³⁹. Al mismo tiempo, la denuncia de estas prácticas ha ayudado a su introducción y debate en la agenda política, a la vez que ha obligado a posicionarse sobre ellas a diferentes instancias políticas.

De la misma forma, el 15-M ha permitido la recopilación, incorporación y réplica de formas de acción colectivas ya existentes, a la vez que se ha constituido en un punto de encuentro de diferentes militantes provenientes de experiencias ya en marcha. En este sentido, el movimiento se ha constituido en un lugar privilegiado para la puesta en común de experiencias centradas en la denuncia social y en un espacio de aprendizaje y socialización de prácticas de acción colectiva locales.

Haciendo un balance de los resultados obtenidos por el movimiento hay que resaltar algunas pequeñas victorias conseguidas desde el 15-M sobre diferentes reivindicaciones. A nivel local, se han conseguido pequeños éxitos como la paralización de algunos desahucios, y la obstaculización y denuncia de algunos controles policiales.

Por otro lado, hay que destacar la presión que se ha ejercido sobre las instituciones y la visibilización ante la opinión pública de dichas temáticas. En esta línea, las quejas realizadas y la presión mediática ejercida sobre la existencia de los controles racistas, ha obligado al Estado a modular su discurso: pasando de la negación de dichas redadas al reconocimiento de su existencia. Algo similar ha ocurrido con las quejas realizadas en torno a los CIEs, donde se ha obtenido el compromiso de la Administración de realizar pequeños cambios en el funcionamiento de estos centros. A modo de ejemplo, ha permitido la entrada a estos centros de ONGs y asociaciones de migrantes como observadores, a la vez que se ha abierto el debate sobre si la policía nacional es el agente social más idóneo para la gestión de estos espacios.

Todos estos pequeños éxitos, no son solo imputables enteramente al 15-M puesto que, aunque el movimiento ha brindado una mayor visibilidad social a estas temáticas, son muchos los colectivos que han impulsado estos cambios a través de una larga trayectoria de trabajo.

Finalmente, cabe indicar que el mayor éxito que ha tenido el movimiento ha sido el trabajo realizado desde los barrios en la gestión de redes vecinales de apoyo mutuo y solidaridad centradas en lo local.

3.3. La participación de las personas inmigradas en el 15-M

Más allá de las temáticas concretas relacionadas con la migración, hay que reparar en cuál ha sido la participación de los inmigrantes en el movimiento 15-M. En líneas generales, cabría decir que buena parte de las protestas y reivindicaciones que se han llevado a cabo han sido principalmente lideradas por población *autóctona*. La participación de la población inmigrante en el movimiento ha sido escasa, algo que no difiere de lo que sucede en otros espacios de participación sociopolítica, como los partidos, los sindicatos u otros movimientos sociales.

³⁹ Para saber más sobre la cuestión, léase el artículo escrito de Escudero Zabala, L. (2012), *Cuestionando las imágenes y representaciones del migrante como amenaza securitaria: un estudio de caso del movimiento social Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos. VII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*, realizado 11-13 de abril, Bilbao. Soporte electrónico.

Conviene preguntarse a qué se debe esta escasa participación. Sin dar una respuesta definitiva sobre esta cuestión, es posible aventurar algunas hipótesis y posibles razones a tener en cuenta.

En primer lugar, cabe señalar que el 15-M surge fundamentalmente como una respuesta ante la erosión de las clases medias y su proceso de desclasamiento, ante el descrédito de algunos actores socio-políticos tradicionales (como sindicatos o partidos políticos) y ante el bloqueo de las posibilidades de ascenso social. Esta cuestión queda reflejada en la composición del movimiento, donde prevalecen jóvenes pertenecientes a las clases medias con estudios universitarios, a los que la crisis comenzaba por entonces a afectar con mayor virulencia.

En este contexto de carácter interclasista y de predominio juvenil, el sujeto inmigrante que participa en él encaja en líneas generales con esta misma condición social. Es decir, se trata principalmente de inmigrantes con un alto capital cultural y académico. Los militantes del 15-M, unidos ante la desconfianza suscitada por partidos y sindicatos mayoritarios –a diferencia de otros sectores de mayor edad socializados en otro contexto socio-histórico– encuentran en el movimiento un cauce para la acción colectiva.

Sin embargo, hay que resaltar que la crisis económica afectaba a la población inmigrante trabajadora ya antes de la eclosión del 15-M, al ocupar mayoritariamente los sectores laborales más precarios, con mayor rotación y temporalidad –hostelería, construcción, etc.– y más sensibles a los ciclos económicos. En este sentido, esta población no encaja con determinados discursos meritocráticos muy extendidos dentro del movimiento, que resaltan cómo los jóvenes son “la generación más preparada de la historia” en un contexto marcado por unas expectativas laborales escasas.

En segundo lugar, hay que destacar que la acción colectiva se realiza principalmente en espacios públicos, y que dicho escenario sin autorización de residencia puede exponer a un amplio grupo de población inmigrante a situaciones de mayor vulnerabilidad y desprotección. Lo cual incide en su escasa participación, dado que visibilizarse y significarse en la esfera pública puede suponer asumir un riesgo personal considerable.

Además, otra cuestión que reduce la participación de la población inmigrante en el movimiento es su escasa presencia en los espacios de socialización más cercanos a este. Al existir una menor familiarización con los canales de difusión y recepción de las convocatorias que animan a la acción colectiva, la participación disminuye significativamente.

Finalmente, otra cuestión que incidiría en una menor predisposición a participar en este tipo de movilizaciones estaría relacionada con el espacio hacia el cual se proyecta la movilidad social y las perspectivas de futuro. El que haya personas inmigrantes que sigan manteniendo unas expectativas vivas de retorno hacia sus países de origen en un horizonte no muy lejano, y que perciban su estancia en España como una cuestión temporal, lleva en múltiples casos a mantener una menor identificación e implicación con los problemas sociales de aquí.

3.4. Últimos apuntes

Para finalizar este texto, valgan unos últimos apuntes a los que prestar atención de cara al futuro, relacionados con la forma en que se gobierna y regula el acceso a los derechos sociales por parte de la población inmigrante.

Cada vez parece más claro que se está produciendo un claro cambio de racionalidad a la hora de gestionar y legislar sobre el acceso a los derechos sociales. Se está pasando de una visión que los liga a la condición de ciudadanía –y donde estos, desde una visión *optimista* presentaban una lógica acumulativa y un carácter de irreversibilidad-, a la emergencia de una lógica de carácter neoliberal en la gestión de los mismos. Esta nueva lógica apunta a un gobierno de las poblaciones diferente, en el que, en abierto contraste con las ingentes cantidades de dinero puestas a disposición del sistema financiero, la gestión de los derechos sociales está atravesada por la lógica de la escasez. De la misma forma, los derechos sociales dejan de tener un carácter universalista ligado a la condición de ciudadano para dejar paso, en la racionalidad neoliberal, a un acceso diferenciado y gradual a los mismos. Este nuevo acceso se basa en el ordenamiento de las poblaciones en base a cuestiones como la situación laboral, el status de residencia o el hecho de ser extranjero comunitario o extracomunitario. Así, algunos de los criterios aquí enunciados son los que frecuentemente se aplican para regular el acceso a cuestiones como la atención sanitaria, el pago de tasas relacionado con la enseñanza, las becas educativas o los subsidios sociales.

Finalmente, es preciso llamar la atención sobre el riesgo que existe en el contexto de crisis y de vulnerabilidad social de que aumenten fenómenos como la xenofobia y el racismo, así como la distancia y diferenciación social entre la población autóctona y las personas inmigradas. Y es que, en un contexto caracterizado por esa lógica de la escasez, existe el riesgo de que la competencia por los recursos sociales –en concreto de los recursos públicos-, vaya aparejado a un auge de partidos y discursos xenófobos que acaben por calar en la población, dando como resultado prácticas de dicha índole.

The background of the slide features a faint, light blue world map. Overlaid on the map are numerous dark blue arrows of varying sizes, all pointing upwards, creating a sense of growth and progress.

ΕΠÍΛΟΓΟ

The background of the slide features a repeating pattern of stylized, dark grey houses and upward-pointing arrows. The houses are simple in design, with a triangular roof and a rectangular base. The arrows are also simple, pointing upwards. The pattern is distributed across the entire slide, creating a textured, geometric background.

**RECUPERAR A LA PERSONA Y
SU ENRAMADO RELACIONAL
COMO SUJETOS DE LA
ATENCIÓN SOCIAL**

El epílogo del Informe Anual anterior destacaba como título: *Redefinir prioridades, optimizar recursos, reactivar el diálogo social*. Esta triple apelación sigue estando hoy perfectamente vigente, si bien, en un año, la situación ha empeorado progresivamente. La realidad de mayor gravedad en la sociedad española actual no es ya la crisis en sí, sino la gestión de la misma y las consecuencias que, de ello, se derivan.

Muchas son las voces que afirman que no estamos en una crisis de gasto, sino en una crisis fiscal en la que existen serias elusiones de responsabilidad. Lo que caracteriza la etapa actual de la crisis es que las políticas de austeridad y los recortes en servicios públicos, como en educación y sanidad, y muy especialmente en la protección social y en las prestaciones económicas que debían garantizar ingresos a las familias, están empeorando cada vez más la situación, disminuyendo el consumo interno y, con ello, las ventas, la producción y el empleo. Una política de control del gasto sin una política de ingresos adecuada (política impositiva) no permite avanzar a una sociedad en crisis. Al contrario, profundiza las brechas sociales y ahoga las posibilidades de las familias para salir adelante.

Las consecuencias de la gestión de la crisis, sin embargo, no atañen a toda la sociedad por igual: afecta más profundamente, durante más tiempo y de modo más difícilmente reversible a las personas y familias más desfavorecidas, con empleos y condiciones laborales más precarias, con mayor vulnerabilidad y mayor riesgo de deterioro personal, familiar y social. Y, como puede verse a través de la comparación de las tasas de paro, una parte importante de esta población más seriamente afectada corresponde a la población inmigrada. Una población que, por otra parte, ya se había incorporado a la sociedad española y había desarrollado con éxito procesos de integración a través de la regularidad administrativa y el empleo.

Este resultado, junto con el recorte de prestaciones sociales, el estrechamiento de las posibilidades para acceder a derechos como la educación y la salud, a la vez que se comprueba una mayor concentración de la riqueza en una clase social cada vez más pequeña, aumenta gravemente los riesgos de fractura de la cohesión social. Del mismo modo, esta situación pone en riesgo el pacto social que hizo posible la convivencia y la paz social durante décadas.

Las respuestas sociales de descontento ante las situaciones de creciente desigualdad son cada vez más frecuentes y, a la vez que dan muestra de los riesgos mencionados, pueden estar siendo expresión un nuevo modo de participación y cumplimiento de los derechos y deberes democráticos por parte de la ciudadanía.

Todo lo mencionado parece apuntar a la necesidad de regenerar el Estado social y democrático de derecho. Parece haber llegado el momento de plantear una nueva configuración de modelo de Estado, lo que implica una nueva configuración de las Administraciones, las organizaciones sociales y la sociedad civil así como de la relación entre todas ellas.

A corto plazo, el objetivo prioritario es recuperar a la persona como sujeto de la atención social y reforzar el entramado relacional. Las políticas sociales deben potenciar las capacidades de las personas en el proceso de salida de las situaciones de riesgo, 'empoderándolas' y dotándolas de recursos no sólo materiales, sino también humanos y transversales.

Aunque la exclusión social es más amplia y compleja que la pobreza, no se puede olvidar su dimensión económica, especialmente en estos momentos de crisis aguda y prolongada. Por ello es imprescindible asegurar que las necesidades básicas de todas las personas estén cubiertas, sin olvidar que el fomento a la creación de empleo es la mejor medida de inclusión.

La lucha contra la pobreza debe acompañarse de una adecuada asignación de recursos. La crisis económica no puede justificar la reducción de prestaciones sino que, al contrario, debe ser ocasión para reforzar el colchón social de apoyo a las personas más vulnerables, con independencia de su origen o nacionalidad.

A medio plazo, para romper el ciclo de la pobreza y las dinámicas de exclusión social no bastan acciones puntuales, sino que se hace imprescindible una intervención coordinada, multidimensional y sostenida en el tiempo para garantizar la igualdad efectiva para todas las personas que residen de hecho en España, con independencia de cualquier otra característica o situación adscrita a la persona.

En síntesis, las líneas de trabajo prioritarias para una respuesta política elaborada desde la responsabilidad social podrían resumirse en las que siguen:

- Priorizar la erradicación de la pobreza severa y la exclusión social.
- Atender y prevenir la vulnerabilidad social y los riesgos que de ella se derivan.
- Implantar un sistema universal y no condicionado de garantía de rentas mínimas.
- Ampliar la cobertura de las rentas activas de inserción en cuantía y duración.
- Conseguir la incorporación al mercado laboral de las personas y grupos en riesgo de exclusión; y desarrollar políticas de empleo que garanticen los puestos de trabajo y hagan exigibles el derecho al trabajo y el derecho a unas condiciones laborales dignas.
- Evitar y superar, de modo efectivo, los factores de riesgo de empobrecimiento y exclusión social para los menores y jóvenes (rendimiento escolar, capacitación laboral, acceso al empleo, condiciones laborales, acceso a un crédito protegido...).
- Reducir las desigualdades en educación y salud y cumplir con el principio de universalidad, facilitando el acceso a la atención normalizada a toda la población residente *de facto* en España.
- Evitar los desahucios y garantizar el acceso a una vivienda digna, recuperando y socializando las viviendas desocupadas que existen en España.
- Reactivar el pacto por el cual los que están en mejor situación contribuyen en mayor medida a la garantía de las condiciones de vida de las personas y familias que están en peor situación.
- Revisar y re-diseñar las relaciones entre los poderes públicos, las diferentes Administraciones y la sociedad civil, estableciendo un nuevo modelo en el que la transparencia, la corresponsabilidad, la gestión y el control sean compartidos y garantizados.

En tiempo de crisis, puede quedar la impresión de dificultad para aplicar estas líneas de acción. Pero es mucho lo que está en juego: las necesidades de muchas personas, la cohesión de toda una sociedad. El empeño es necesario.



ISSN 1888-3044



9 771888 304009



0 4

