

El fenómeno migratorio en la Unión Europea: Un reto para todos



Dirección

Laura de Esteban Martín

Directora General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos

Coordinación

Subdirección General de Asuntos Europeos e Interregionales

Carmen Burriel Devesa

Subdirectora General de Asuntos Europeos e Interregionales

Miguel Ángel Muñoz Martínez

Colaboradores

Subdirección General de Asuntos Europeos

María Luisa Monforte de Miguel

Susana María Hontoba

María Iturralde

Subdirección General de Inmigración

Esther Pías García

Subdirectora General de Inmigración

Diseño y Maquetación

amate diseño

Imprime

BOCM

Depósito legal

M-34,449-2006

Dice el escritor Graham Greene que "La humanidad avanza gracias no solo a los potentes empujones de sus grandes hombres, sino también a los modestos impulsos de cada hombre responsable." Esta idea es la que inspira esta publicación: lo más importante para afrontar satisfactoriamente el importante reto que supone la inmigración para nuestra sociedad es lograr la necesaria implicación de todos y cada uno de los ciudadanos europeos, incluidos los propios inmigrantes.

La región de Madrid siempre se ha caracterizado por ser acogedora, abierta y tolerante; región mezcla y puente entre culturas; tierra de nadie y tierra de todos. Ahora el fenómeno migratorio ha acentuado más que nunca este rasgo. Desde el Gobierno de la Comunidad, del que formo parte, queremos poner también nuestro trabajo y esfuerzo para que, más que nunca, Madrid sea la suma de todos.

La inmigración es un fenómeno que está influyendo decisivamente en los cambios que están viviendo las sociedades europeas en la actualidad y sólo desde un punto de vista europeo se puede entender en su globalidad.

Por otra parte, Madrid cuenta ya con más de un trece por ciento de inmigrantes entre sus ciudadanos, por lo que se ha convertido en una de las regiones donde este fenómeno tiene un mayor impacto.

Desde este Gobierno se ha impulsado la creación de una Consejería de Inmigración y se ha desarrollado el Plan de Integración 2006-2008, dirigido a los inmigrantes.

Esta publicación pretende colaborar en la labor de información y concienciación sobre el fenómeno migratorio que, como decía antes, es necesaria para comprometer a todos en este reto.

Decía el historiador británico Arnold Toynbee que "La civilización es un movimiento y no una condición, un viaje y no un puerto". Pues hagamos ese viaje todos juntos, los que estábamos y los recién venidos y, juntos, llevaremos nuestra sociedad más lejos.

*Exmo. Sr. Francisco Granados Ledesma,
Consejero de Presidencia*

El atleta español C. J. Castelló dijo una vez que "sólo quien se propone algo lo puede lograr". Éste ha sido el espíritu que nos ha inspirado para la realización de esta obra. Sólo si nos proponemos de verdad afrontar el reto que supone la inmigración, sabremos darle una respuesta adecuada. Afrontar ese reto supone, en primer lugar, conocerlo en profundidad. La Administración de la Comunidad de Madrid se preocupa por los asuntos que interesan a sus ciudadanos y la inmigración es uno de ellos. Actualmente ya viven en nuestra Comunidad más de 800.000 inmigrantes, lo que representa más del 13% de nuestra población. La Comunidad de Madrid es la suma de todos, y ese todos incluye también, sin lugar a dudas, a los inmigrantes, con quienes nuestra Administración tiene un fuerte compromiso. Éste se materializa en las diversas actuaciones que, como esta guía, se dirigen, de distintos modos, a resolver el reto de la inmigración. Queremos destacar, dentro de este compromiso la creación en 2005 de la Consejería de Inmigración, que coordina todas las actuaciones que se desarrollan en este ámbito.

Es necesario conocer quiénes son los inmigrantes, de donde vienen, por qué vienen, cómo vienen, cuántos, en qué condiciones... ¿Vienen de paso o para quedarse? ¿Se integran en nuestra sociedad? ¿Es un fenómeno marcadamente español...o afecta a todo el continente europeo? ¿Qué podemos hacer para regularlo? ¿Se integran los inmigrantes en nuestra sociedad? ¿Qué visión tenemos de ellos? ¿Y ellos de nosotros? ¿Qué papel desempeña cada administración pública en este ámbito? ¿Qué papel desempeñan los propios ciudadanos? ¿Qué se está haciendo en esta materia en la Comunidad de Madrid? ¿Cómo se enfoca este reto en los distintos países europeos? ¿Qué se está haciendo desde la Unión Europea? Son muchas preguntas y no todas tienen respuesta.

Con esta obra, sólo pretendemos recoger, de forma ordenada, los aspectos esenciales para poder aproximarnos a la realidad migratoria: qué ocurre, qué se hace y hacia dónde podemos ir.

El informe se divide en dos partes. La primera tiene como objetivo explicar los aspectos más relevantes del fenómeno migratorio. Partiendo de una breve exposición del fenómeno, se analizan los principales elementos de la política migratoria, incluyendo una especial referencia a la -necesaria- política de cooperación al desarrollo, así como de otras políticas también íntimamente ligadas a la inmigración -la libre circulación, el cruce de fronteras, la inmigración ilegal, los derechos de los nacionales de terceros países y el asilo-.

A continuación, dentro de esta primera parte de la obra, se analiza la integración de los inmigrantes en los diferentes ámbitos de nuestra sociedad. Es imprescindible lograr una adecuada integración de los inmigrantes en nuestra sociedad, tanto para que éstos puedan alcanzar unos niveles de bienestar dignos, como para evitar conflictos étnicos. Es labor de las Administraciones Públicas buscar un equilibrio que permita satisfacer los intereses de todos, inmigrantes y sociedad de acogida. En este punto de la obra tratamos aspectos como el empleo, la seguridad social, la exclusión social, la segregación urbana, el desafío intercultural, los derechos políticos de los inmigrantes, la educación y la seguridad ciudadana. El punto concluye con un análisis tanto de las medidas que está desarrollando actualmente la Comunidad de Madrid, como de posibles cursos alternativos de actuación.

El reto de la inmigración debe ser afrontado con mentalidad abierta, con espíritu de cooperación y mediante un firme compromiso con Europa. Con esta apertura de miras es como se ha enfocado el estudio de esas posibles líneas alternativas de actuación, así como de las perspectivas que tiene la inmigración en Europa. Se ha incluido en el trabajo el nuevo Enfoque Global de la Inmigración que se aprobó por el Consejo de la Unión en Bruselas en diciembre pasado.

La primera parte de la obra se cierra con una serie de conclusiones: la inmigración es un hecho cuya realidad debemos afrontar juntos; los inmigrantes tienen mucho que aportar a nuestras sociedades; debe lucharse con todos los medios a nuestro alcance contra la inmigración ilegal...Especialmente, tenemos que ser conscientes de que sin concienciación social acerca de la magnitud de este reto, todos los demás esfuerzos serán vanos.

La segunda parte de la obra constituye una guía sobre los programas europeos e instrumentos financieros relacionados de algún modo con la inmigración. De este modo, son expuestos aquellos relacionados con la libre circulación de personas, el control de fronteras, la inmigración ilegal, el asilo, la cooperación al desarrollo con diversas regiones y países del mundo. También en esta parte de la guía se presta especial atención a la integración de los inmigrantes en los ámbitos estudiados anteriormente.

El último apartado de esta segunda parte se dedica a las acciones exteriores a través de programas temáticos relacionados, de algún modo, con la inmigración, que se prevén en el proyecto de perspectivas financieras 2007-2013 aprobado por el Consejo Europeo el pasado diciembre en Bruselas.

En definitiva, a través de este trabajo vamos a presentar los esfuerzos que la UE está haciendo para reforzar los instrumentos legislativos, planes de acción, instrumentos financieros y medidas operativas que se han puesto en marcha para reforzar la cooperación y la coordinación entre los EEMM que tienen su origen en el consejo de Tampere y que han marcado esta segunda fase, desde principios de 2005, con el lanzamiento del programa de La Haya para los cinco años siguientes.

La inmigración es, como ya hemos anunciado, un tema de alta sensibilidad para la opinión pública. La Comunidad de Madrid es consciente de ello y considera en profundidad, a través de todas las políticas que está desarrollando, la inmensa trascendencia que alcanza actualmente el fenómeno de la inmigración y la preocupación que de ella tiene el ciudadano.

En este sentido hemos querido elaborar la presente publicación en la que, como decimos, se plasman todas las medidas y actuaciones que se están desarrollando tanto en el ámbito de la UE como en el nuestra Comunidad. Esperamos que les sea útil.

Ilma. Sra. Laura de Esteban Martín,
Directora General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos

INDICE

PRIMERA PARTE

1. INTRODUCCIÓN:	20
1.1 EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA ACTUALIDAD: EL CONTEXTO EUROPEO.	20
1.2 LA REALIDAD MIGRATORIA EN ESPAÑA DENTRO DEL MARCO EUROPEO	21
1.3 LA REALIDAD DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA COMUNIDAD DE MADRID DENTRO DEL MARCO ESPAÑOL Y EUROPEO.	30
1.4 ALGUNAS CONCLUSIONES	35
2. POLÍTICA DE INMIGRACIÓN:	38
2.1 INTRODUCCIÓN	38
2.2 LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: SITUACIÓN ACTUAL	39
2.3 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE PLANTEA	45
2.4 ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA	45
2.5 LAS REGIONES ANTE LA INMIGRACIÓN: LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y LAS ENTIDADES LOCALES Y REGIONALES	47
2.6 LA INMIGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	50
2.6.1 Introducción	50
2.6.2 La cooperación al desarrollo en la Unión Europea	50
2.6.3 Alguna crítica	52
2.7 ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID	53
2.8 POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN ALTERNATIVAS	61
2.8.1 De un cálculo aproximado del número de inmigrantes anuales a una nueva política de inmigración	61
2.8.2 Recomendaciones a los poderes públicos locales y regionales	67

3. DIVERSOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN:	72
3.1 LIBRE CIRCULACIÓN	72
3.1.1 Legislación y actos de la Unión Europea	72
3.1.2 Régimen jurídico del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea	75
3.1.3 Temas más destacados	80
3.1.3.1 Libre circulación y movilidad	80
3.1.3.2 Mejora de la información disponible	81
3.1.3.3 Reconocimiento de cualificaciones	83
3.1.3.4 Impulso a la educación y titulaciones europeas	83
3.1.3.5 Hacia un mercado de trabajo europeo	85
3.1.4 Cómo afecta esta cuestión a España	86
3.1.5 Cómo afecta a la Comunidad de Madrid	87
3.1.6 Régimen transitorio existente	88
3.1.7 Cuestiones de actualidad y en trámite	92
3.1.8 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado Constitucional Europeo	93
3.2 CRUCE DE FRONTERAS EXTERIORES	93
3.2.1 Legislación y actos de la Unión Europea.	93
3.2.2 Política comunitaria de cruce de fronteras	97
3.2.2.1 Temas más destacados	97
3.2.2.2 Acervo Schengen	98
3.2.2.3 Visados	101
3.2.3 Principales organismos de la Unión Europea en cruce de fronteras	102
3.2.3.1 Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración	
3.2.3.2 Agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores	103
3.2.4 Cómo afecta esta cuestión a España	105
3.2.5 Actuaciones de la Comunidad de Madrid en materia de cruce de fronteras	106
3.2.6 Regímenes especiales existentes.	106
3.2.7 Cuestiones de actualidad y en trámite	108
3.2.8 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo	109
3.3 INMIGRACIÓN ILEGAL	110
3.3.1 Legislación y actos de la Unión Europea.	110
3.3.2 Temas más destacados	116
3.3.2.1 Envejecimiento de la población e inmigración	117

3.3.2.2	Política común de inmigración ilegal	119
3.3.2.3	Lucha contra la inmigración ilegal	122
3.3.2.4	Trata de seres humanos	125
3.3.2.5	Ayuda a la entrada	126
3.3.2.6	Matrimonios fraudulentos	127
3.3.2.7	Sanciones a transportistas	128
3.3.2.8	Cooperación con las autoridades	129
3.3.2.9	Medidas de expulsión	130
3.3.3	Cómo afecta esta cuestión a España	132
3.3.4	Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid.	133
3.3.5	Regímenes especiales existentes.	135
3.3.6	Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado Constitucional Europeo.	135
3.4	DERECHOS DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES	136
3.4.1	Legislación y actos de la Unión Europea.	136
3.4.2	Temas más destacados	137
3.4.3	Derecho de residencia en otro Estado miembro	139
3.4.4	Derecho a la reagrupación familiar	140
3.4.5	Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid	141
3.4.6	Regímenes especiales existentes.	142
3.4.7	Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado Constitucional Europeo	143
3.5	ASILO	143
3.5.1	Legislación y actos de la Unión Europea	143
3.5.2	Temas más destacados	144
3.5.3	Cómo afecta esta cuestión a España	148
3.5.4	Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid	149
3.5.5	Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo	149
4.	INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES:	152
4.1	INTRODUCCIÓN. PRINCIPALES RETOS Y PROBLEMAS	152
4.2	LA INMIGRACIÓN Y EL EMPLEO	154
4.2.1	Legislación y actos de la Unión Europea	154
4.2.2	Análisis del fenómeno de la inmigración	158
4.2.2.1	Distribución por sectores en el mercado de trabajo	159
4.2.2.2	Distribución territorial de la mano de obra extranjera	161
4.2.3	Régimen jurídico de la emigración en relación con el empleo. Temas más destacados	161

4.2.3.1 Las políticas de integración en materia de empleo	165
4.2.3.2 Sensibilizar a la sociedad civil a la problemática de los emigrantes	168
4.2.3.3 Admisión de nacionales de terceros países con fines de empleo	168
4.2.3.4 Admisión de nacionales de terceros países con fines del ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia	171
4.2.3.5 Admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros con el fin de realizar estudios	172
4.2.3.6 Investigadores	173
4.2.3.7 Lucha contra la discriminación	174
4.2.3.8 Empleo no declarado	175
4.2.4 Cómo afecta esta cuestión a España	176
4.2.5 Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid	177
4.2.6 Regímenes especiales existentes	182
4.2.7 Cuestiones en trámite	183
4.2.8 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo	184
4.3 LA INMIGRACIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA	184
4.3.1 Inmigración y Seguridad Social en cifras	185
4.3.2 Financiación de la Seguridad Social	187
4.4 INMIGRACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL	189
4.4.1 Causas de exclusión social	189
4.4.2 Elementos que definen la exclusión social	191
4.5 INMIGRACIÓN Y SEGREGACIÓN URBANA	194
4.6 LA INMIGRACIÓN: DESAFÍO CULTURAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	197
4.6.1 Desafío intercultural	197
4.6.2 Derechos políticos de los inmigrantes	199
4.7 LA INMIGRACIÓN Y LA EDUCACIÓN	201
4.8 INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA	206
4.9 LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS	207
4.9.1. Introducción	207
4.9.2. Ejes de actuación	209
4.9.2.1. Empleo	209
4.9.2.2. Vivienda	216
4.9.2.3. Educación	221
4.9.2.4. Servicios Sociales	229
4.9.2.5. Sanidad	238

4.9.2.6. Sensibilización Social	244
4.9.2.7. Participación y Gestión de la diversidad	250
4.9.2.8. Codesarrollo	250
4.9.2.9. Familia	256
4.9.2.10. Juventud	259
4.9.2.11. Deporte, cultura y ocio	263
4.10 POSIBLES CURSOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN	266
4.10.1 Algunas ideas generales	266
4.10.2 Nuevas orientaciones	268
4.10.3 Los microcréditos: una vía financiera de integración	271
4.10.4 Las experiencias de Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania	273
5. PERSPECTIVAS:	284
5.1 INTRODUCCIÓN	284
5.2 EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA	284
5.2.1 Iniciativas, propuestas y medidas en discusión al respecto de la inmigración	284
5.2.2 La Constitución europea como perspectiva	290
5.3 LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013. EL NUEVO ENFOQUE GLOBAL DE LA INMIGRACIÓN	291
5.4 POSIBLE ENFOQUE FUTURO	294
6. CONCLUSIONES:	302
7. DOCUMENTACIÓN:	310
BIBLIOGRAFÍA	310
ENLACES DE INTERÉS	317

SEGUNDA PARTE PROGRAMAS EUROPEOS

I. LIBRE CIRCULACIÓN

1.1 CIUDADANOS DE LA UE	322
1.1.1 EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2010	322
1.1.2 EL PROGRAMA SÓCRATES Y SUS ACCIONES	323
1.1.3 EL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI	326
1.1.4 LA RED EUROGUIDANCE Y PLOTEUS	327
1.1.5 PROGRAMA DE ACCIÓN JUVENTUD 2000-2006	328
1.1.5 PROGRAMA DE JUVENTUD EN ACCIÓN	329
1.2 CIUDADANOS DE TERCEROS ESTADOS	330
1.2.1 TEMPUS	330
1.2.2 ERASMUS MUNDUS	334
1.2.3 COOPERACIÓN EEUU Y CANADÁ	337

2. CONTROL DE FRONTERAS, INMIGRACIÓN ILEGAL Y REFUGIADOS

	338
2.1 SOLIDARIDAD Y GESTIÓN DE FLUJOS 2007-2013	338
2.1.1 FONDO DE REFUGIADOS	338
2.1.2 FONDO DE FRONTERAS	342
2.1.3 FONDO DE RETORNO	342
2.1.4 FONDO DE INTEGRACIÓN	344
2.2 PROGRAMA ARGO (ANTES ODYSSEUS)	345
2.3 PROGRAMA AENEAS	348
2.4 INICIATIVA INTERREG III	353
2.5 NUEVAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013: PARTE III RELATIVA A COOPERACIÓN REGIONAL	354
2.6 INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD	356

3. INMIGRACIÓN ILEGAL

	360
3.1 SOLIDARIDAD Y GESTIÓN DE FLUJOS 2007-2013 (FONDO DE REFUGIADOS, FONDO DE FRONTERAS, FONDO DE RETORNO, FONDO DE INTEGRACIÓN) (VER 2.1)	360
3.2 PROGRAMA ARGO (VER 2.2)	360

3.3 MEDA II	360
3.4 PROGRAMA AGIS (REEMPLAZA GROTIUS II PENAL, OISIN II, STOP II, HIPÓCRATES, FALCONE DESDE 31 DICIEMBRE DE 2002)	363

4. ASILO **369**

4.1 PROGRAMA ARGO (ANTES ODYSSEUS) (VER 2.2)	369
4.2 PROGRAMA AENEAS (VER 2.3)	369

5. COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y TERCEROS PAÍSES **369**

5.1 IBEROAMÉRICA	369
5.1.1 ALBAN	369
5.1.2 AL-INVEST	372
5.1.3 MICROCRÉDITOS ACP	374
5.1.4 POBLACIONES DESARRAIGADAS EN IBEROAMÉRICA Y ASIA	377
5.1.5 PROINVEST	379
5.2 ASIA	381
5.2.1 ASIA URBES	381
5.2.2 ASIA-INVEST II	384
5.2.3 ASIA-LINK	386
5.2.4 MICROCRÉDITOS ACP (VER 5.1.3)	388
5.2.5 POBLACIONES DESARRAIGADAS EN IBEROAMÉRICA Y ASIA (VER 5.1.4)	388
5.2.6 PROINVEST (VER 5.1.5)	388
5.3 AFRICA	388
5.3.1 MICROCRÉDITOS ACP (VER 5.1.3)	388
5.3.2 PROINVEST (VER 5.1.5)	388
5.4 PAÍSES MEDITERRÁNEOS	389
5.4.1 EUROMED AUDIOVISUAL II	389
5.4.2 MEDA II. (VER PUNTO 3.3 DE PARTE I. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN)	391
5.4.3 TEMPUS (VER PUNTO 1.2.A DE PARTE I. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN)	391
5.5 EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL	391
5.5.1 TEMPUS (VER 1.2.1)	391
5.5.2 PROGRAMA TACIS	391
5.5.3 PROGRAMA PHARE	394

5.6. RUSIA Y REPÚBLICAS EX SOVIÉTICAS	397
5.6.1 TEMPUS (VER 1.2.1)	397
5.6.2 PROGRAMA TACIS (VER 5.5.2)	397
5.7. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y ONGS	397
5.7.1 COOPERACIÓN CULTURAL CON PAÍSES EN DESARROLLO	397
5.7.2 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 2004-2006	399
5.7.3 FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS (VER PUNTO 2.1.1 DE PARTE I: ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN)	402
5.7.4 INICIATIVA EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS	402
5.7.5 INTI	406
5.7.6 LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN	408
5.7.7 RETORNO DE INMIGRANTES. (VER PUNTO 2.1.0 DE LA PARTE I. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN)	410

6. INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

6.1 EMPLEO	411
6.1.1 ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	411
6.1.2 RED EURES	412
6.1.3 PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001-2006)	414
6.2 EXCLUSIÓN SOCIAL	414
2.1 EXCLUSIÓN SOCIAL	414
2.2 DAPHNE II	414
6.3. DESAFÍO CULTURAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	416
6.3.1 RED EURES (VER 1.2)	420
6.3.2 PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001-2006) (VER 1.3)	420
6.3.3 OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS E INICIATIVAS DE LA UE EN EL ÁMBITO DE LA INTEGRACIÓN, EMPLEO E INCLUSIÓN SOCIAL)	420
6.3.3.1 INICIATIVA EQUAL	420
6.3.3.2 INICIATIVA URBAN II	420
6.3.3.3 PROCEDIMIENTO BEST	422
6.3.4 RED EUROPEA DE INMIGRACIÓN	424

7. ACCIONES EXTERIORES A TRAVÉS DE PROGRAMAS TEMÁTICOS BAJO LAS FUTURAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013

7.1 INTRODUCCIÓN	425
7.2 PROGRAMA TEMÁTICO DE COOPERACIÓN CON PAÍSES TERCEROS EN EL ÁMBITO DE LA MIGRACIÓN Y EL ASILO	426
7.3 PROGRAMA TEMÁTICO PARA MEDIO AMBIENTE Y UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES INCLUYENDO LA ENERGÍA	429
7.4 ESTRATEGIA TEMÁTICA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	430
7.5 PROGRAMA TEMÁTICO PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS ALREDEDOR DEL MUNDO EN LAS FUTURAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (2007-2013)	431
7.6 PROGRAMA TEMÁTICO "ACTORES NO ESTATALES Y AUTORIDADES LOCALES EN DESARROLLO"	433
7.7 PROGRAMA TEMÁTICO PARA DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013	433

Fuentes:

- Red Europea de Información de la Comunidad de Madrid (REIMAD).
- Generalitat Valenciana-Presidencia-Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Relaciones Exteriores.
- El portal de la Unión Europea: www.europa.eu



1. Introducción

sol

1. INTRODUCCIÓN:

1.1 EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA ACTUALIDAD: EL CONTEXTO EUROPEO.

El denominado *nuevo orden internacional* se constituye en el contexto principal en el que se configuran las nuevas dinámicas migratorias. El concepto que sintetiza la clave de las transformaciones en el periodo actual es el de globalización. La globalización económica implica la movilidad y la flexibilidad de todos los factores productivos, incluida la mano de obra, por lo que se origina una generalización internacional de las migraciones entre países: el trabajo también se mundializa.

Las nuevas dinámicas migratorias surgidas en el último tercio del siglo XX responden a la reorganización territorial y a la globalización económica y afectan cada vez a un mayor número de países.

En el cómputo global de la población mundial, los emigrantes constituyen un fenómeno de alcance limitado (en torno al 2% la población mundial); sin embargo, su importancia es mayor de lo que indican las cifras: nos encontramos ante una revolución transnacional que está reestructurando la sociedad a escala planetaria y las migraciones internacionales son parte de ese proceso.

Siguiendo a los expertos Castres y Millar, las principales tendencias que caracterizan a las migraciones en este periodo son:

a) *Globalización*: Más de la mitad de los países del mundo participan de estos flujos migratorios.

b) *Diversificación*: Actualmente existe una enorme variedad de emigrantes: refugiados de guerra, emigrantes económicos, refugiados políticos; mano de obra barata, mano de obra cualificada; estudiantes, directivos y empresarios; emigrantes permanentes y temporales; emigración regular e irregular; personas que emigran libremente y otras que lo hacen sujetas a redes mafiosas de tráfico de personas...

c) *Aceleración*: La dimensión del fenómeno migratorio ha aumentado durante las últimas décadas y se ha extendido a cada vez un mayor número de regiones

d) *Feminización*: cada vez más mujeres participan del fenómeno migratorio, no sólo acompañando o para reunirse con su pareja masculina, sino solas, poniendo ellas mismas en marcha la cadena migratoria. Este proceso es paralelo a la mayor presencia de la mujer en el mercado de trabajo y al cambio de rol que en dicho mercado juega.

Si este es el contexto mundial, el marco de referencia más cercano para España es Europa, y especialmente los países pertenecientes a la Unión Europea.

Los países europeos con un mayor número de inmigrantes son: Alemania, con más de siete millones, Francia, que ronda los cuatro, España con más de tres millones empadronados, Reino Unido con más de dos, Suiza con más de uno y Bélgica con casi otro millón. En términos porcentuales, como luego veremos, España es ya uno de los Países de la Unión con un mayor número de inmigrantes

Si hablamos en términos relativos en vez de absolutos, encontraremos que en Luxemburgo un tercio de la población es extranjera y en Suiza casi una quinta parte. La media dentro de los países del Espacio Económico Europeo es de un 5% aproximadamente. En conjunto, sólo un 20% de los emigrantes que hay en el mundo viven en algún país europeo; de ellos, algo menos del 3% está afincado legalmente en España.

Es conveniente recordar estos datos cuando nos enfrentamos a discursos que enfatizan la avalancha actual de inmigrantes e insisten en que la xenofobia está ligada a un supuesto umbral de tolerancia respecto al número de extranjeros; si esto fuera así, las manifestaciones de intolerancia serían muy superiores en Luxemburgo y Suiza que en Francia o Reino Unido. Sin embargo, la realidad no confirma este supuesto.

Por último, en este punto, es importante llamar la atención sobre el concepto de emigración al que vamos a hacer referencia en este trabajo. Emigrante es, de acuerdo con la definición de la propia Real Academia de la Lengua, la persona que se traslada de su propio país a otro, generalmente con el fin de trabajar en él de manera estable o temporal. De este modo, consideramos emigrantes no sólo a aquellos que entran en la Unión procedentes de terceros países, sino también a los que se trasladan de un país a otro de la Unión a vivir.

1.2 LA REALIDAD MIGRATORIA EN ESPAÑA DENTRO DEL MARCO EUROPEO.

Es indiscutible que la inmigración y la integración de los inmigrantes ocupan un puesto importante entre los problemas pendientes en la sociedad española. A lo largo de su historia, España ha experimentado múltiples movimientos migratorios en diferentes sentidos.

Hasta hace 25 años, la balanza migratoria española era negativa, con lo que la preocupación era cómo prestar ayuda a los emigrantes españoles en el exterior. Actualmente sin embargo, el crecimiento de la

población española se sostiene sobre la inmigración y de hecho, se calcula que para 2010, algo más del 15% de la población corresponderá a extranjeros de diferentes culturas. Esta importante recepción de extranjeros, con una alta participación de individuos procedentes del tercer mundo provocará, y de hecho ya provoca en algunos casos, tensiones entre sus modos de vida y los existentes en la sociedad española, siendo, de hecho, la problemática más importante en relación a la política migratoria el lograr una adecuada integración de los inmigrantes en España.

Un fenómeno tan complejo como el de la emigración, como ya dijimos, puede clasificarse de muy diferentes maneras y puede ser objeto de múltiples análisis. Dentro de sus causas podemos encontrar:

- La diferencia de nivel económico entre los países -por ejemplo, debemos decir que la frontera entre España y Marruecos es la más desigual de toda la Unión-.
 - La necesidad de trabajadores de determinados sectores productivos en el país receptor -esta realidad está también presente en los países de la Unión, y especialmente en países como Francia y Gran Bretaña, con importantes déficit de capital humano en sectores como el de la construcción, o el sanitario.
 - Las guerras -sería el caso de los inmigrantes provenientes de los Balcanes-
- Otras muy diversas, pero menos frecuentes: matrimonios, traslados obligatorios por razones de trabajo para empleados de grandes multinacionales...

En nuestro país, la inmigración extranjera, su integración, la universalización del estado de bienestar y el proceso de convergencia hacia las pautas de vida de la Unión Europea son realidades sociales casi simultáneas. Sin embargo, en los países de la Unión, la población no nacional y los extranjeros nacionalizados han alcanzado altas tasas respecto del total de población y disfrutaban de un amplio sistema de servicios sociales ya muy consolidado.

Mientras España había recibido menos de un 1% de inmigrantes a mediados de la década pasada, otros países como Alemania, Austria, Bélgica y Francia superaban el 6%. Reino Unido también contaba ya con un amplio número de extranjeros en su territorio, si bien sus cifras oficiales parecen más reducidas a causa del status especial de que disfrutaban los inmigrantes de antiguos países del Impero Británico, que hace que no aparezcan como extranjeros en las estadísticas. Como ya dijimos antes, España ya está dentro de un proceso convergente con los países europeos de su entorno en cuanto a las tasas migratorias, y el crecien-

to del número de extranjeros en España es muy superior al de la media de la Unión. Concretamente, España fue el país de la Unión que más inmigrantes recibió durante 2004, 610.000 -la presión migratoria creció a un ritmo del 16% anual-, seguida de Italia con 558.200. Los tradicionales destinos de la inmigración en Europa recibieron un número de inmigrantes mucho menor: Gran Bretaña 203.600, Francia 105.000 y Alemania 81.800. En la Eurozona hubo un crecimiento de 1.579.400 inmigrantes, y en el conjunto de la UE, de 1.852.300.

Son temas de actualidad: -la integración de los inmigrantes en edad escolar dentro del sistema educativo español, la política de fronteras con Marruecos, donde miles de subsaharianos esperan para poder entrar ilegalmente en la Unión a través de Ceuta y Melilla-, la creciente cooperación en el ámbito europeo y mediterráneo en materia de inmigración considerando, por un lado, que la Unión está cada vez más implicada en este problema y, por otro lado, que el proceso de Barcelona va a tratar de impulsar la cooperación en este tema entre todos los países del arco mediterráneo... Dentro de nuestro país cabe hacer una mención específica a Ceuta y Melilla, ciudades cuya especial situación obliga a prestar una mayor atención al fenómeno migratorio con los problemas que el mismo conlleva.

Vamos a ofrecer a continuación una serie de datos que nos permiten ver la dimensión y la dinámica actual del fenómeno migratorio, tanto en España como en el conjunto de la Unión.

La inmigración supone casi el 90 por ciento del aumento de población registrado en España durante 2004, cuando pasó de 42.345.300 a 43.038.000 personas. Una subida que, por cierto, tampoco encuentra parangón en la Unión Europea. Paradójicamente, nuestro país mantiene una tasa de fecundidad muy baja, de 1,32 hijos por mujer, por debajo de la media de UE-25 (1,5), aunque hay un ligero repunte con respecto a años anteriores, precisamente por la aportación de los inmigrantes. Peores números presentan Eslovenia (1,22), República Checa y Polonia (1,23), Letonia (1,24) y Eslovaquia (1,25) .

Dicho todo esto, gracias a los inmigrantes, España es el socio de la UE con mayor crecimiento bruto de su población -692.700 personas en doce meses-, y el tercero en incremento neto -un 1,6%, el triple de la media comunitaria-. Sin la llegada de extranjeros, ese saldo no superaría las 83.000 personas, un 0,19%. Según las cifras de Eurostat, la población de la UE creció un 0,5% el año pasado, sobre todo gracias a los extracomunitarios: el saldo migratorio neto fue de 1,9 millones de personas, frente a las 444.500 del crecimiento vegetativo natural.

La Oficina Estadística comunitaria también aporta información a 1 de enero de 2005, aunque no dispone de datos tan recientes relativos a inmigración. La población de los Veinticinco ascendía en esa fecha a 459,5 millones de personas, después de aumentar en 2,3 millones a lo largo de 2004. El fenómeno migratorio aporta la mayor parte de efectivos, 1,9 millones de personas, mientras que al crecimiento natural le corresponden 0,4 millones.

Los datos ofrecidos por la Oficina Europea de Estadística no incluyen las entradas ilegales, ni tienen en cuenta las 700.000 solicitudes presentadas durante el proceso de regularización extraordinaria desarrollado durante 2005 por el Gobierno, y que concluyó a mediados de ese mes de mayo.

Echando mano del padrón municipal sí podemos tener una radiografía doméstica a 1 de enero de 2005. La población residente en España alcanzó los 43,97 millones de habitantes, de los que 40,28 millones eran de nacionalidad española y 3,69 millones, extranjera (el 8,4 por ciento del total) . Conforme a estas cifras, la población de nuestro país creció en unas 770.000 personas durante 2004. Más de 650.000 nuevas inscripciones correspondieron a ciudadanos extranjeros (el ritmo de empadronamiento se duplicó en un año, ya que a lo largo de 2003 hubo 361.730 nuevas altas).

En 1996, el número de foráneos era de 542.314. Es decir, en una década la cifra se ha multiplicado casi por siete. El porcentaje de población extranjera en España ya supera al de Francia (8 por ciento) y se acerca a Alemania (9) y Austria (9,2). Se sitúa muy cerca de Bélgica (8,7) y hace mucho tiempo que dejó atrás a Holanda (4), Reino Unido (3,5), Italia (2,5), Dinamarca (4,8) o Suecia (5,5), según datos de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Este contingente creció en todas las comunidades, excepto en la ciudad autónoma de Melilla. En Baleares los extranjeros representan más del 15 por ciento de la población empadronada. Siguen Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana (con más del 12), Cataluña y Canarias (con más del 11) y La Rioja (que supera el 10 por ciento) . La menor proporción hay que buscarla en Extremadura, Asturias y Galicia (con algo más del 2 por ciento), y País Vasco, Castilla y León, Cantabria y Ceuta (por debajo del 4) . Las comunidades donde se produjo mayor aumento de inmigrantes, en términos absolutos, durante 2004, fueron Cataluña (153.000 más), Comunidad Valenciana (108.000), Madrid (102.000) y Andalucía (95.000) . Por nacionalidades, los más numerosos eran los marroquíes (más de medio millón), ecuatorianos (492.000), rumanos (más de 300.000) y colombianos (por encima de 260.000).

Existen diferentes teorías para interpretar los efectos de los movimientos migratorios en el país de origen y en el de destino. Ninguna parece definitiva y algunas se contradicen entre sí, lo que sí parece claro es que el fenómeno migratorio provoca importantes cambios en la realidad demográfica, social y económica tanto del país emisor, como del país receptor, en nuestro caso, España.

En los últimos años del siglo XX España ha vivido una transición migratoria y demográfica. En pocos años han tenido lugar cambios que en otros países europeos han llevado mucho más tiempo, pero hay pocas dudas de que la evolución migratoria y demográfica española converge hacia la europea.

Es difícil saber cuántos extranjeros exactamente hay en la Unión, y se ha tendido a considerar cifras más pequeñas que las reales porque en muchos casos no se tiene en cuenta a los irregulares, los nacionalizados o los de segunda generación. Sin embargo, la realidad muestra un elevado grado de multiculturalidad en las áreas metropolitanas. En España, más que en otros países de la Unión, la cantidad de extranjeros no es bien conocida. Esto ocurre por diversos motivos:

- a) Existe un gran número de inmigrantes irregulares. El volumen de peticiones de regularización e inscripción en el censo para utilizar los servicios sociales apoya esta idea.
- b) La permanencia de muchas personas después de la expiración de sus visados de turismo o de concluir su contrato laboral.
- c) El difícil control de entrada y permanencia en nuestro territorio.
- d) La importante demanda de trabajo foráneo en el ámbito de la economía sumergida.
- e) La cifra de residentes extranjeros del primer mundo es alta, y muchos de ellos no declaran su residencia por motivos fiscales o de tradición nacional.

En cuanto a las diversas tipologías de inmigrantes, hay que comenzar destacando la existencia de múltiples variables que inciden sobre el fenómeno migratorio; en función de estas variables, se pueden precisar diferentes clasificaciones.

Procederemos a continuación a explicar brevemente algunas de las clasificaciones generales más destacadas en función de las diferentes variables que afectan al fenómeno migratorio. Todas estas tipologías pueden resultar útiles, para el ajuste y concreción de políticas públicas, presupuestos, cálculo de necesidades de los emigrantes...

a) En primer lugar podemos agruparles según la mayor o menor distancia cultural con los autóctonos. En el caso español, en lo referente al aspecto *lingüístico*, podríamos distinguir 3 grupos:

- i. Los que tienen como lengua materna el castellano.
- ii. Los que utilizan otras lenguas europeas: inglés, francés, alemán...
- iii. Los que, en origen, hablan otras lenguas (principalmente africanos y asiáticos).

El conocimiento de la lengua autóctona constituye en todo caso un elemento esencial de integración para los inmigrantes. Es importante la existencia de una oferta formativa suficiente que pueda ayudar a los inmigrantes a cubrir estas carencias. En el caso de los inmigrantes hispano parlantes, la integración en nuestra sociedad será más sencilla. Cabe destacar el peculiar caso de las Comunidades Autónomas con lengua cooficial (País Vasco, Cataluña...), en las que puede encontrarse algún problema adicional de integración en este sentido. El mayor problema en relación con las lenguas no lo sufrirán tanto aquellos cuya lengua materna es una de las europeas, muy valoradas en el ámbito laboral, sino aquellos inmigrantes (africanos, asiáticos...) cuyas lenguas no son muy reconocidas en nuestro país.

En el aspecto religioso, son más próximos culturalmente aquellos que provienen de países de mayoría cristiana (especialmente católicos, pero también protestantes, ortodoxos...) y más lejanos los procedentes de países de mayoría hinduista, musulmana, etcétera.

También se deben considerar los vínculos históricos existentes entre la sociedad de origen y la de destino de los inmigrantes. En torno al 40% de los mismos procede, en el caso español, de antiguas colonias. Estos vínculos suelen ser positivos para la integración de los inmigrantes en la sociedad.

b) Otra clasificación que identifica situaciones marcadamente diferentes es la fundada en criterios jurídico-administrativos. Según su situación legal, las poblaciones de origen extranjero pertenecen a alguna de estas categorías:

- nacionalizados;
 - ciudadanos comunitarios;
 - no comunitarios con permisos de larga duración;
 - no comunitarios con permisos de corta duración;
 - no comunitarios con permisos temporales (con una duración menor de 9 meses), situación de ida y vuelta y sin derecho a residencia permanente;
 - solicitantes de asilo en espera de resolución;
- irregulares.

Parece innegable que las cuestiones relacionadas con la ciudadanía y la integración social están fuertemente condicionadas por el lugar que se ocupe en esta escala.

c) Desde otro punto de vista resulta esencial tener en cuenta la estructura y densidad de las redes sociales constituidas por los colectivos de inmigrantes. El proceso migratorio no es resultado de la «libre decisión individual y racional», sino de una compleja conjunción de factores sociales entre los que destacan los de tipo económico, político o histórico, pero también los vínculos sociales de carácter transnacional que se establecen entre las sociedades de origen y de destino. Estas redes, en la medida en que se consolidan y expanden, adquieren una dinámica propia, relativamente independiente de las tendencias económicas o las políticas migratorias. De sus características depende en parte el ritmo (más o menos desplazamientos) y composición (individuos, grupos familiares completos, etc.) de los flujos migratorios, así como las formas de inserción en la sociedad de destino.

d) También cabe articular una clasificación a partir de criterios socioeconómicos:

— Los inmigrantes que han venido acompañando a la inversión de capital transnacional. Por su origen, se trata mayoritariamente de capital europeo, norteamericano y japonés.

— Los rentistas y jubilados del norte de Europa que viven en zonas turísticas (sobre todo en la costa mediterránea y los dos archipiélagos) aprovechando el clima benigno y las ventajas comparativas de las diferencias de renta entre su país y España. Una parte de ellos no está registrada a pesar de residir todo el año en el país; por otra parte, las fuentes existentes no permiten cuantificar con precisión el volumen y evolución de este grupo.

Ese tipo de inmigración está planteando acalorados debates en relación con los costes que estos individuos suponen para la sanidad española.

— Personas con un nivel de cualificación medio. Se trata generalmente de profesionales, pequeños empresarios o titulados cuya demanda no está cubierta por mano de obra local.

– Los inmigrantes que vienen a causa de la precariedad y el desempleo crónico de su país y cuyo nivel de cualificación es bajo o muy bajo. Este colectivo es el más frecuente en la inmigración africana, sobre todo en la marroquí, y también está presente en un sector menor de la inmigración iberoamericana, asiática y del Este europeo. La situación laboral de estos inmigrantes suele ser más precaria.

Las diferentes tipologías presentadas reflejan aspectos parciales de la situación social de los inmigrantes; desde una visión de conjunto sólo puede realizarse una aproximación esquemática. Además, el panorama migratorio en España tiene una historia reciente y algunos procesos apenas están en fase inicial. Son escasos los grupos de extranjeros cuyo asentamiento sea antiguo y que cuenten con una segunda generación plenamente instalada en la edad adulta. Carecemos aún de la suficiente perspectiva temporal para realizar aseveraciones enérgicas respecto a la configuración de minorías étnicas; podemos, sin embargo, adelantar una primera categorización entre las comunidades étnicas de origen extranjero residentes en el país distinguiendo tres grandes grupos:

– Aquellos caracterizados por su homogeneidad étnica y económica con la población autóctona; personas que no se distinguen por sus rasgos físicos, que ocupan viviendas y puestos de trabajo similares, o superiores, a la media. Estos son los colectivos que resultan invisibles a la hora de plantear el problema de la inmigración; en la práctica no son percibidos como grupos étnicos diferenciados por la población autóctona. En España éste puede ser el caso de algunos grupos de extranjeros occidentales que sea por su carácter minoritario o su mimetismo con la población autóctona pasan desapercibidos.

– Grupos étnicos que mantienen sus pautas culturales diferenciales de manera visible, pero que se insertan en un status socioeconómico similar al medio de los autóctonos, y no sufren exclusión. En este segmento podemos incluir, por ejemplo, a grupos profesionales de origen iberoamericano y del Medio Oriente, o a residentes procedentes de países de la Unión Europea.

Colectivos que se posicionan como minorías étnicas, es decir, en situación de inferioridad o marginación respecto a la mayoría social por diferentes causas. Los más afectados, en el caso español, son los gitanos (plenamente españoles desde el punto de vista jurídico) y los inmigrantes magrebíes y centroafricanos.

En otro orden de cosas, hay que decir que uno de los efectos de la ampliación de la Unión Europea hacia el Este que más se ha destacado es el de los flujos migratorios provenientes de ambos puntos. La potencial importancia de estos flujos, y por tanto la necesidad de entender las causas que los provocan, es clara. Vamos a analizar varios aspectos relacionados directamente con esta cuestión.

¿Qué importancia ha tenido esta inmigración desde el Este si la enmarcamos en el conjunto de los flujos migratorios recibidos por la UE-15 desde el exterior? Pues, aproximadamente, los inmigrantes procedentes del Este sólo equivalen a un 8 por 100 de los inmigrantes recibidos del resto del mundo. De ellos, la mayoría se concentra en Alemania (más del 60% del total) y en Austria (más del 11%). Estos dos países, por tanto acumulan casi las tres cuartas partes del stock total.

Considerando el diferente tamaño de las poblaciones de los países de destino, resulta interesante darse cuenta del diferente peso relativo del stock de inmigrantes del Este en Alemania y en Austria. En concreto, los inmigrantes del este representan, en Austria, 1,27 por 100 la población, frente al 0,67 por 100 de Alemania.

En cuanto a su origen, la mitad son de origen polaco y una quinta parte, rumanos. En cuanto a las cifras relativas respecto de la población total del país emisor, Eslovenia, Estonia y Polonia presentan las tasas de emigración hacia la UE-15 más altas.

Sobre la elección de los lugares de destino, la cercanía geográfica, que puede estar reflejando del mismo modo cercanía cultural e incluso lingüística, parece jugar un papel importante. Respecto a la edad, los trabajadores procedentes de estos países son claramente más jóvenes que los nacionales.

Otra característica destacable de los trabajadores llegados a la UE-15 desde los diez países del Este es su alto nivel educativo, que parece ser mayor no sólo que el del resto de trabajadores extranjeros, sino, en muchas ocasiones, incluso que el de la fuerza laboral nativa. Sin embargo, están ocupados en el mismo tipo de actividades que el resto de los

trabajadores inmigrantes, esto es, como mano de obra poco cualificada en la construcción, el servicio doméstico, la hostelería, las manufacturas... Este hecho es indicativo de una escasa capacidad de transferir desde el país de origen al de destino el capital humano acumulado, al menos en un primer momento.

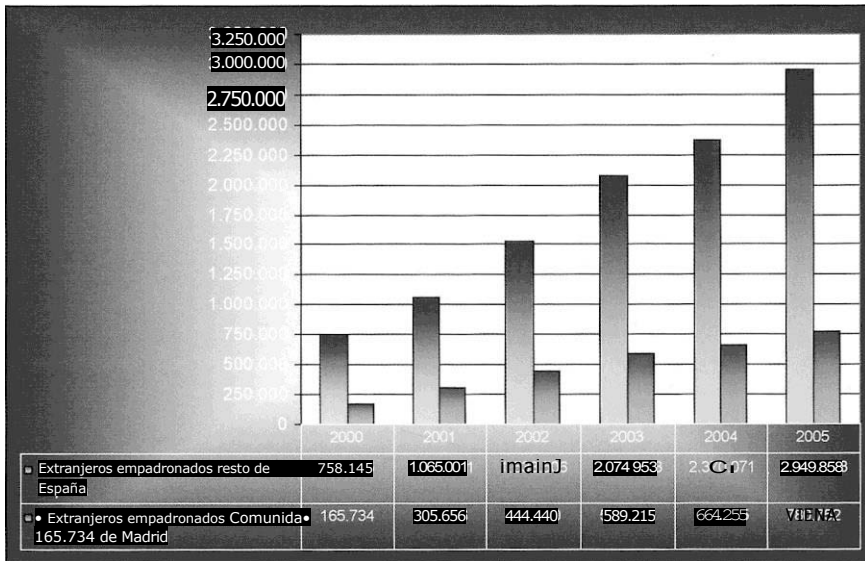
1.3 LA REALIDAD DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA COMUNIDAD DE MADRID DENTRO DEL MARCO ESPAÑOL Y EUROPEO.

No queremos concluir esta visión general sobre el fenómeno migratorio sin presentar algo más concretamente la realidad del fenómeno migratorio en la Comunidad de Madrid. Como dijimos, Madrid es un importante centro de inmigración y, en los últimos años ha recibido un muy importante número de inmigrantes, cuyo origen y características ha ido variando con el tiempo.

Como paso previo, debe indicarse que la Comunidad de Madrid se configura actualmente como el mayor receptor en términos relativos, de inmigrantes de Españaⁱ, al contar con una quinta parte del total de empadronados en toda la geografía nacional. Dicho porcentaje no sólo se ha mantenido desde el año 2000, sino que incluso ha experimentado un ligero crecimiento en los últimos años. Como puede verse en el gráfico 2, entre el año 2000 y 2002 se ha producido un incremento de este porcentaje, sin embargo, desde el 2002 al 2005, el porcentaje ha ido disminuyendo. Así lo muestran las tablas 1 y 2, para datos absolutos y porcentuales, respectivamente. La Comunidad de Madrid se ha mantenido como primera receptora de inmigrantes desde 2001-2004, en 2000 y en 2005 aparece en una segunda posición por detrás de Cataluña.

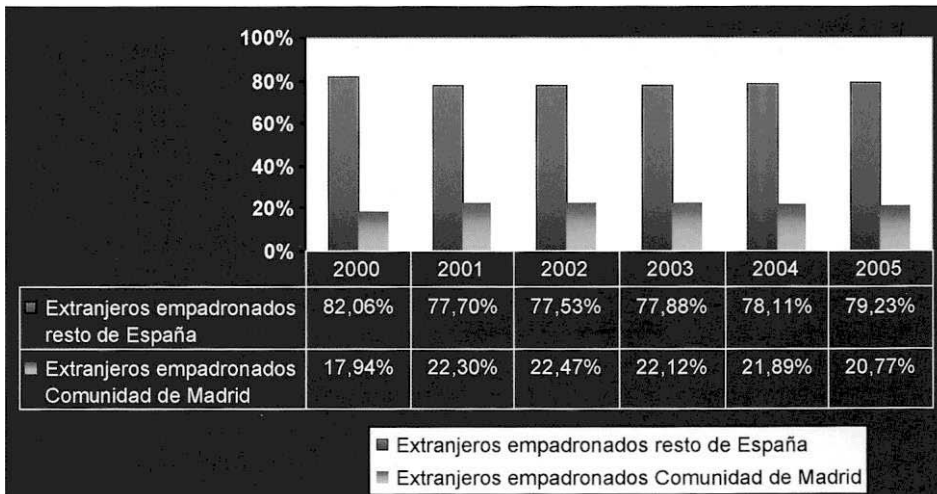
ⁱ El mayor receptor es Cataluña en valores absolutos con 795.767 personas (21,56%).

Gráfico 1. Total España y Comunidad de Madrid: evolución comparativa de la población extranjera empadronada



Fuente: INE. Padrón Continuo de Habitantes a 1 de enero.

Gráfico 2. Total España y Comunidad de Madrid: evolución comparativa del peso porcentual de la población extranjera empadronada



Fuente: INE. Padrón Continuo de Habitantes a 1 de enero.

Del análisis de estos datos, en términos absolutos, se deduce que, desde el año 2000, la población extranjera en el resto de España (incluyendo Cataluña, el otro gran polo de atracción) se ha multiplicado por 3,8, mientras que, en la Comunidad de Madrid, lo ha hecho por 4,6. Por ello, no es aventurado suponer que en el futuro, será nuestra Comunidad Autónoma el destino preferido de la inmigración.

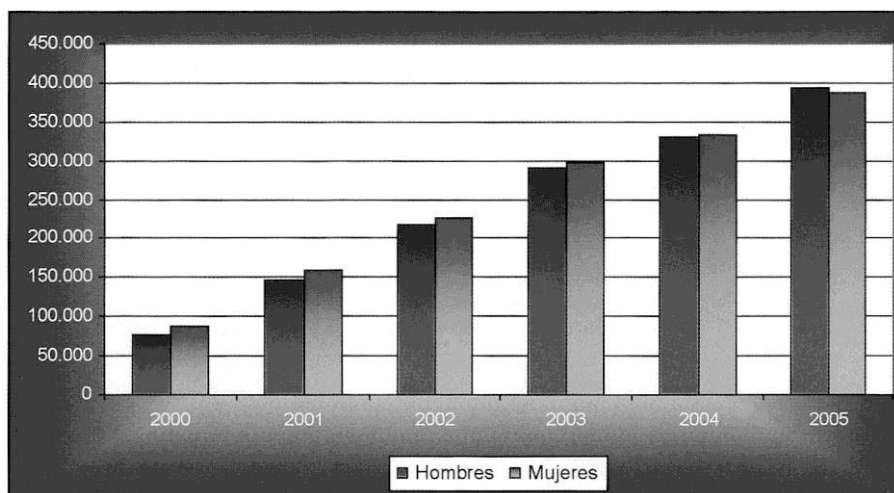
Con respecto al perfil del ciudadano extranjero de nuestra Comunidad destacan las tres notas siguientes:

Sexo

La composición de la población, en función del sexo, puede analizarse a partir de los gráficos 3 y 4 que abarcan los datos desde los ámbitos absoluto y porcentual, respectivamente.

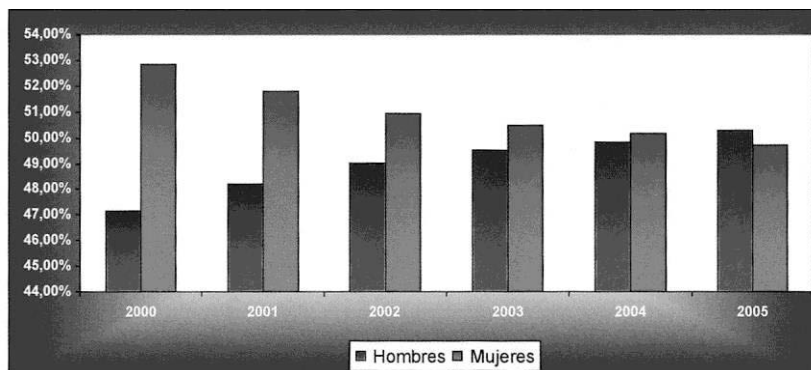
Puede observarse un ligero predominio de los hombres entre los extranjeros empadronados en nuestra Comunidad, si bien se detecta una tendencia a la equiparación entre ambos. Este hecho cobra relevancia en los patrones de inserción sociolaboral de los individuos, como se verá posteriormente al analizar el mercado de trabajo.

Gráfico 3. Extranjeros empadronados en la Comunidad de Madrid, por sexo. Cifras absolutas



Fuente: INE. Padrón Continuo de Habitantes a 1 de enero.

Gráfico 4. Extranjeros empadronados en la Comunidad de Madrid, por sexo. Datos porcentuales

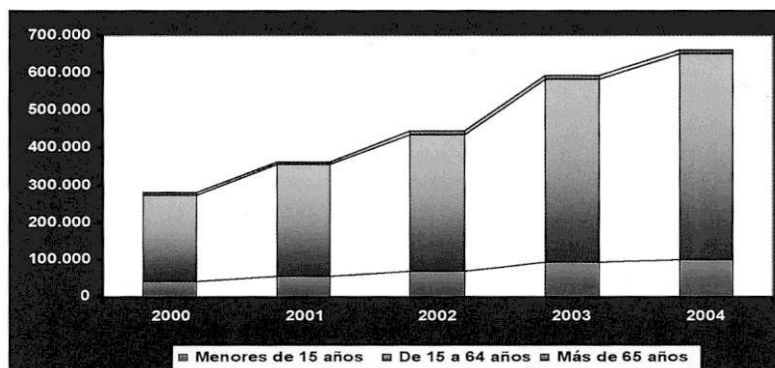


Fuente: INE. Padrón Continuo de Habitantes a 1 de enero.

Edad

En cuanto a los datos referidos a la edad de los ciudadanos extranjeros radicados en la Comunidad de Madrid, los gráficos 5 (absolutos) y 6 (porcentajes) hablan por si mismos.

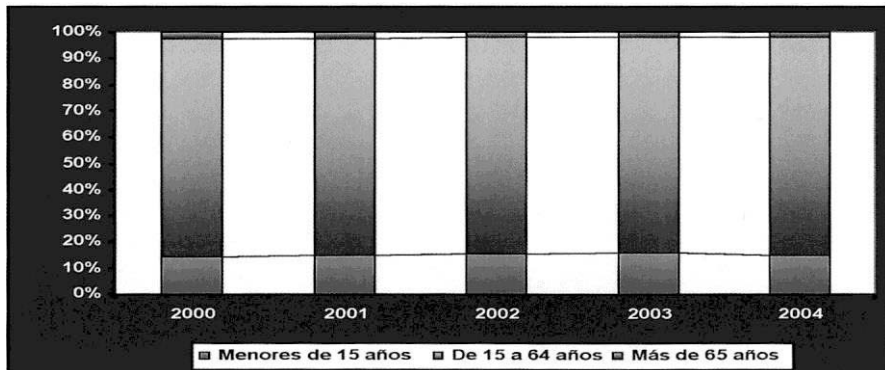
Gráfico 5. Evolución de los extranjeros residentes en la Comunidad de Madrid, por edad. Datos absolutos



Fuente: INE. Revisión del Padrón Continuo de Habitantes a 1 de enero.

Más del 85% de la población residente en nuestra Comunidad se encuentra entre los 16 y los 64 años; esto es, en edad laboral. Incluso, aquilatando más, un 60% cuenta entre 25 y 44 años, por lo que la extensa trayectoria laboral que estos individuos ofrecen queda puesta de manifiesto.

Gráfico 6. Evolución de los extranjeros residentes en la Comunidad de Madrid, por edad. Datos porcentuales



Fuente: INE. Revisión del Padrón Continuo de Habitantes a 1 de enero.

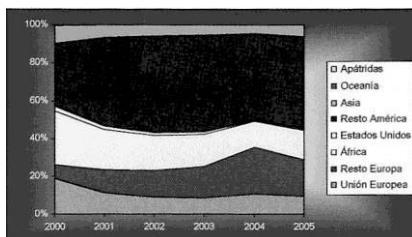
Lugar de procedencia

Por último, se realiza el análisis de la población extranjera empadronada en Madrid en función de su procedencia geográfica. Los datos, desagregados, a su vez, en función del sexo, se presentan en el gráfico 7.

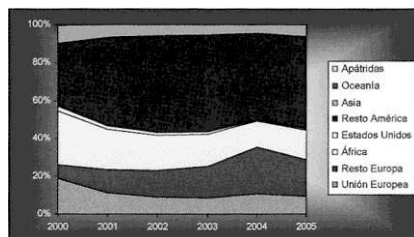
La composición interna de las diferentes nacionalidades es distinta para hombres y mujeres. Entre las personas procedentes de África (mayoritariamente marroquíes) y entre los procedentes del Este de Europa destaca el número de hombres por delante del número de mujeres.

Gráfico 7. Evolución de los extranjeros empadronados en la Comunidad de Madrid, por sexo y lugar de procedencia. Datos porcentuales

Hombres



Mujeres



Fuente: INE. Revisión del Padrón Continuo de Habitantes a 1 de enero (Datos provisionales)

También en ambos casos se detecta una disminución clara de la importancia relativa de ciudadanos procedentes de la Unión Europea, lo cual ratifica el carácter económico de la inmigración que acude a nuestra Comunidad.

1.4 ALGUNAS CONCLUSIONES.

En primer lugar, debe explicarse que los procesos migratorios internacionales contemporáneos se producen en un contexto caracterizado por una globalización asimétrica y jerarquizada, en la que se promueve la liberalización de flujos de capitales y mercancías mientras se limita la de seres humanos que pretenden radicarse en otros países. Dichas restricciones no se aplican por igual a todos los grupos sociales o nacionalidades y las políticas migratorias privilegian ciertos flujos y restringen otros.

En segundo lugar, y ya en nuestro entorno concreto, debemos decir que la sociedad española contemporánea se caracteriza por el estancamiento y envejecimiento demográfico, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, un crecimiento económico acompañado por elevados índices de paro y de empleo precario, y unos sistemas de protección social que —sumados a las redes de apoyo familiar— permiten la coexistencia de desempleo con ofertas de trabajo no cubiertas. Estas circunstancias sociales son muy diferentes a las de la Europa de posguerra (caracterizada por el pleno empleo), que recibió importantes flujos migratorios. Por esto, tiene poco sentido comparar las migraciones de los españoles en los años sesenta con las que adoptan algunos extranjeros que han venido a España en los noventa.

Por último, hay que decir que el fenómeno migratorio está planteando muchos interrogantes que implican a los ámbitos local, regional, nacional y supranacional, siendo cada vez más importante el papel que debe desempeñar en estos ámbitos la Unión Europea.

Concretamente, la persistencia de minorías étnicas surgidas de los procesos migratorios actuales en España obligará a replantear numerosas cuestiones. Entre otras, a saber ¿cuál es la común identidad europea en la que nos vamos a integrar ellos y nosotros?; ¿qué pasa con aquellas

minorías presentes en España que hoy no son europeas pero que constituyeron parte de la identidad de Europa y España en otros tiempos (caso del Islam) ?; ¿Qué va a pasar con las tradiciones culturales de los nuevos países que se van integrando en la Unión Europea (casos de los países del Este europeo y Turquía...)? Por otro lado, esta situación también implica saber cuál es la identidad española y el papel de las plurales identidades presentes hoy día en el Estado español, esto es, cómo resolverá el Estado de las Autonomías la definición y gestión de la ciudadanía de las minorías étnicas de origen extranjero.

Como vemos, hay muchas cuestiones planteadas y sólo el desarrollo de políticas adecuadas en el ámbito de la inmigración y de la integración, desde todos los niveles administrativos, así como la consideración transversal de las mismas, acompañado todo ello de una importante concienciación de la sociedad acerca de esta realidad, permitirá a Europa enfrentarse adecuadamente a este desafío. ¿Qué futuro podremos esperar para el fenómeno migratorio? ¿Y para el conjunto de la "comunidad europea"?



2. Política de Inmigración

2. POLÍTICA DE INMIGRACIÓN:

INTRODUCCIÓN.

La dinámica demográfica es un factor esencial para estudiar la posible evolución de un determinado país. Dicha dinámica puede generar diversas pirámides de población, con sus respectivos problemas asociados y dada tanto por factores de crecimiento natural de la población (nacimientos y defunciones), como por las migraciones.

Del mismo modo que un país intenta lograr una tasa de crecimiento natural adecuada (se habla de 2,1 hijos por mujer como tasa ideal) para garantizar un adecuado relevo generacional de la mano de obra, la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y, en general, unas apropiadas posibilidades de crecimiento, será esencial que regule el otro factor determinante de la dinámica de su población: los flujos migratorios.

La inmigración es un reto para el mundo actual y, tanto para la sociedad emisora como para la receptora, supone a la vez un problema y una oportunidad; de cómo afronte este fenómeno resultará para las mismas un beneficio o un coste.

La inmigración supone para el país receptor nuevo capital humano, que puede crear riqueza en la sociedad, supone nuevas cotizaciones sociales al sistema de Seguridad Social, amplía el espectro cultural de la sociedad en cuestión...Pero, por otra parte, supone un problema el control de fronteras, para evitar la inmigración ilegal, un reto para el mercado de trabajo y el sistema de Seguridad Social, que se enfrentan a la existencia de trabajadores inmigrantes ilegales, que cubren puestos de trabajo sin unas mínimas condiciones y garantías sociales, y que suponen una enorme carga extra para el sistema público de salud; genera problemas de integración de los inmigrantes en distintos ámbitos de la sociedad, etc..

Actualmente, la Unión Europea es, como ya se ha dicho, una destacada receptora de inmigrantes de muy diversas partes del mundo. España, y concretamente la Comunidad de Madrid están recibiendo una importante cantidad de inmigrantes en los últimos años, de manera que sus estructuras están teniendo que adaptarse muy rápidamente a este fenómeno.

En los próximos apartados vamos a ver cuáles son las líneas generales que describen cómo afrontan este reto diversos países de la Unión, las propias instituciones comunitarias, así como las entidades locales y regionales europeas.

Cabe destacar que existe una gran variedad de posibles líneas de actuación, desde las más restrictivas, hasta las más aperturistas, desde las que se concentran en la seguridad, hasta las que ponen el énfasis en la integración. Será la situación global, y nacional la que determine en cada momento que tipo de política migratoria se considera más adecuada en un país concreto en un momento dado.

Por último, debe resaltarse que los diversos niveles de gobierno, desde el supranacional hasta el local, tienen todos ellos un importante rol en estas cuestiones, debiéndose solucionar los distintos subproblemas desde los distintos niveles de gobierno. Así, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, la política de control de fronteras, por ejemplo, deberá ser ejercida desde las instancias nacionales o supranacionales, pero en el ámbito de la integración, tendrán un destacado papel los entes locales y regionales.

2.2 LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: SITUACIÓN ACTUAL.

El Título IV del Tratado de la Unión Europea, establece las bases jurídicas de la política de inmigración, en la que las competencias de la Unión son, fundamentalmente, de coordinación y asesoramiento, si bien está en perspectiva el desarrollo de una política comunitaria global en materia inmigración. Podemos decir que, en cualquier caso, las bases de esta política se sientan en el Tratado de Amsterdam.

Ésta, no se trata en su conjunto de una política homogénea puesto que hay algunos países como Dinamarca que excluyen la aplicación del derecho comunitario en esta materia. En el caso de Irlanda y Reino Unido se encuentran habilitados para elegir qué instrumentos jurídicos en materia de inmigración adoptados por la Unión Europea aplican. Otros países, por el contrario, como Noruega e Islandia son partes integrantes del acuerdo Schengen a pesar de no ser miembros de la Unión Europea.

Desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999², los representantes de los países miembros mostraron su preocupación y deseo de armonizar la regulación de las condiciones de entrada de los nacionales de terceros países y, la equiparación de los derechos de estos trabajadores con los ciudadanos comunitarios. Por medio de la Decisión de la Comisión 93/569 de 22 de octubre de 1993, se había creado la Red Europea de los Servicios de Empleo (EURES), donde se publican las ofertas de

2 Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 en materia política de inmigración y trato justo de los nacionales de terceros países. (COM-1999-638-final) .

empleo de varios Estados miembros durante un mínimo de cuatro semanas. Las ofertas publicadas en esta red sirven de requisito para poder solicitar el permiso de trabajo en la Unión Europea. No obstante, los Estados miembros podrán optar por mecanismos alternativos para cumplir con esta condición.

Después del Consejo Europeo de Tampere en 1999, la Unión comenzó a regular sobre esta materia y para ello, redactó una serie de Comunicaciones: una en 2000 sobre la aproximación común de la gestión de migraciones; otra en 2001 referente a la adopción del Método Abierto de Coordinación; y otra, la Comunicación (2002) 703³, que se divide en dos partes: una primera parte, sobre la Migración y desarrollo; y una segunda con un Informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria. Debido a que existen unas capacidades financieras e institucionales limitadas, los flujos de inmigrantes y de refugiados habrán de ser estrictamente controlados.

Por otra parte, en Febrero de 2002 se aprobó el Plan Global de Lucha contra la Inmigración Clandestina y en Noviembre de 2002, el Programa de Acción de Retorno de los Inmigrantes Ilegales. Posterior es una Comunicación de 2003 que trata de establecer unos criterios y objetivos para una política común de inmigración, integración y empleo, Comunicación (2003) 336⁴.

Son dos especialmente los temas a tratar en materia de inmigración, por un lado, la situación de los nacionales de terceros países que quieren trabajar en la Unión Europea y por otro lado, la situación de los inmigrantes que ya se encuentran en Europa.

Debido a la oleada de flujos migratorios a la que la Unión hace frente, se ha establecido un criterio de admisión por el cual serán admitidos y se les otorgará un permiso de trabajo a todos aquellos nacionales de terceros países que puedan y estén cualificados para desempeñar una actividad profesional que no pueda ser llevada a cabo por los nacionales de los Estados miembros. Es el denominado sistema de "contingentes": por medio de un criterio basado en estudios socio-económicos se determinará el número de puestos que pueden cubrirse por nacionales extranjeros en cada sector. No obstante, aquellos países que

Comunicación de la Comisión de 3/12/2002 al Consejo y al Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros [COM (2002) 703 final- no publicada en el Diario Oficial].

Y Comunicación de la Comisión al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 03/06/2003, sobre inmigración, integración y empleo.

tengan firmados acuerdos internacionales por tener vínculos especialmente estrechos podrán continuar admitiendo a los nacionales de otros países sin acogerse al régimen general de contingentes.⁵

El permiso de residencia se expedirá en un principio por una duración máxima de tres años. Una vez obtenido el mismo los derechos de los nacionales de terceros países se equiparan a los de los trabajadores comunitarios. El Consejo Europeo adoptó el 25 de noviembre de 2003, su Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Dentro de la figura de nacional de tercer estado, la Unión contempla un estatuto jurídico diferenciado para los "residentes de larga duración": se trata de aquellos sujetos que hayan residido en territorio comunitario de una manera legal e ininterrumpida durante un período mínimo de 5 años. El sujeto deberá acreditar además que no supone una carga para el estado receptor, deberá demostrar que dispone de recursos suficientes para él y su familia, y disponer de un seguro médico.

En el Consejo Europeo celebrado en la Haya del 4 y 5 de noviembre de 2004, se establecieron las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años. Por ello uno de los puntos más importantes que se debatieron fue el de la inmigración. Las diez prioridades eran:

- 1) Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía.
- 2) Lucha contra el terrorismo.
- 3) Definir un enfoque equilibrado de la inmigración.
- 4) Establecer un procedimiento común en materia de asilo.
- 5) Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración.
- 6) Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión.
- 7) Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información.
- 8) Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.
- 9) Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia.
- 10) Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.

⁵ Así se desprende de la Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994, sobre las limitaciones de la admisión de los nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros (DOCE C 274 de 19 de septiembre de 1996).

Tras el Consejo se acordaron como objetivos fundamentales de la Unión en un futuro inmediato definir un enfoque equilibrado de la inmigración y establecer un procedimiento común en materia de asilo. Todo ello debe hacerse mediante una estrecha colaboración entre los Estados miembros mediante el intercambio de información y creación de bases de datos conjuntas. Se prevé la regularización de los refugiados por medio de una Directiva que establezca el estatuto uniforme para los mismos. Mediante la abolición de las fronteras interiores se pretende la libre circulación de ciudadanos, pero esto puede conllevar una libre circulación de personas en situación irregular dentro de la Unión Europea. Por ello, se ha creado la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

Los países europeos son conscientes del crecimiento imparable de la pobreza, conflictos armados y de la proliferación de enfermedades mortales como el cólera y el sida en los países del denominado "Tercer Mundo". Incluso el cambio climático constituye en muchos casos sequías, tormentas e inundaciones que devastan pueblos enteros y arrasan con todo. Estas situaciones son todas ellas causas que llevan a la población a emigrar. Las restricciones a la entrada de inmigrantes en países de gran acogida en el pasado, como es el caso de Estados Unidos tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, y el mayor control en política de inmigración, han llevado a la situación actual en la que Europa ha de hacer frente a importantes flujos migratorios. El elemento clave con el que cuenta la Unión es la cooperación en materia de justicia y la ayuda a la promoción de la democratización de estos países. De hecho en la ceremonia de apertura de la Cumbre Euro-mediterránea que se inició el pasado 26 de noviembre en Barcelona, el presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, mencionó en su discurso: "...que la buena gobernanza es esencial...y que los objetivos políticos y económicos son inseparables...".

En sus palabras el presidente del Parlamento europeo lamentaba que diez años después del inicio del Proceso de Barcelona, la situación no ha mejorado mucho. De hecho mientras la renta per capita de los ciudadanos europeos ha pasado de 20 000 a 30 000 dólares, en el caso de los países en vías de desarrollo este crecimiento proporcional no se ha producido. Aún más, la deuda de los países "del sur" como se les denomina en la Cumbre con la Unión se ha duplicado. El motivo principal de esta desfavorable evolución económica es la falta de inversores en estos países y el declive de las relaciones comerciales con los mismos. Josep Borrell apuntaba como factor desencadenante la inestabilidad política y los conflictos armados que suponen una regresión en cualquier desarrollo económico y social.'

En un comunicado emitido por José Luis Rodríguez Zapatero y Tony Blair se resaltaba el efecto positivo de una inmigración legal en la economía europea, pero mostraban, a su vez, una gran preocupación por los flujos de inmigración ilegales controlados por mafias y un incremento cada vez mayor del tráfico de personas. Se plantea, por tanto, como objetivo urgente la adopción de medidas conjuntas tendentes a gestionar de una manera adecuada los flujos migratorios.' En esta reunión, en la que intervinieron todos los países de la Unión más los representantes de los países del Sur del Mediterráneo, se redactó un "Manifiesto en apoyo de una política europea de inmigración".

En la Conferencia se aprobó un plan de trabajo quinquenal para potenciar la cooperación euromediterránea, que se beneficiará de los recursos del programa MEDA, así como el Nuevo Instrumento de Vecindad, entre otros. Los objetivos centrales de este programa son: potenciar la cooperación euromediterránea a través de los partenariados; mejorar la ayuda técnica y financiera a los países que la precisan para aumentar el nivel de desarrollo de la región; y mejorar la seguridad de la zona, especialmente, en lo referente a la lucha antiterrorista. Finalmente, se espera lograr la creación de un área de libre cambio euromediterránea para 2010.

Por otro lado se tomó una medida muy significativa, el Banco Europeo de Inversiones, el Instituto de Crédito Oficial y la Generalitat de Cataluña firmaron un acuerdo para la creación de un fondo de capital de riesgo de 45 millones de euros que promueva las inversiones de los empresarios en los países del "Sur del Mediterráneo".

La Unión Europea se enfrenta con uno de los más grandes retos desde su creación, compuesta por veinticinco Estados, sus fronteras, que abarcan la mayoría del continente europeo junto con los países firmantes del Acuerdo Schengen, han de servir de "filtro" para la entrada legal de trabajadores de nacionales de terceros países y la acogida de refugiados. Todo ello respetando siempre los derechos humanos recogidos en los convenios internacionales y atendiendo a las necesidades del mercado laboral europeo. La única solución a los problemas que conlleva una inmigración ilegal y que supone una falta de integración de los inmigrantes en la sociedad europea es una política común de inmigración. Cada vez más se producen avances en la colaboración y cooperación entre los Estados miembros en materia de cruce de fronteras y en materia penal. Pero todavía es necesario concienciar a los gobiernos europeos de la necesidad de consenso para la adopción de medidas tendentes a la entrada de inmigrantes y su permanencia en territorio de

la Unión. Paralelamente a la celebración de la Cumbre Euro-Mediterránea tuvo lugar en Dunblane, Escocia, una conferencia sobre el impacto de la inmigración en Europa.

El Presidente de la Comisión José Manuel Durao Barroso, negoció en octubre de 2005 con su homólogo, Alpha Oumar Konare, Presidente de la Unión Africana un nuevo Plan de Ayuda al continente africano, por el cual se prevé que la Unión Europea desplace en ayuda al desarrollo 25.000 millones en 2010.

Por otro lado, en la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio de Hong Kong de diciembre de 2005 se discutía la liberalización del comercio para los países en vías de desarrollo y la reducción de las subvenciones a los agricultores comunitarios por parte de la Unión Europea. Los dirigentes de los países que se encuentran en una situación más desfavorecida critican la postura de la Unión Europea y de Estados Unidos, a los que acusan de obstruir su desarrollo con políticas proteccionistas en el sector agrícola. Habrá que esperar a futuras cumbres para poder determinar si los tímidos resultados obtenidos en la materia se desarrollan más allá, o permanecen como un límite que los países desarrollados no están dispuestos a superar.

Podemos concluir este apartado diciendo que tras los acontecimientos acaecidos en Europa en los últimos tiempos, como son la muerte de inmigrantes en su intento por entrar en territorio europeo y la proliferación de mafias de tráfico de seres humanos, la Unión necesita más que nunca una política conjunta de inmigración. Así, lo manifestaron los dirigentes europeos en el Consejo Europeo de Hampton Court y en la Cumbre Euro-Mediterránea en Barcelona. Asimismo, el papel de la política exterior de la Unión Europea es un elemento clave para la mejora de la situación de los inmigrantes. Una política exterior en esta materia que favorezca el desarrollo de las economías de los países más pobres, constituiría una prueba más de la apuesta de los dirigentes europeos por invertir en el crecimiento económico de estos países para evitar una emigración masiva desde los mismos.

Por último, queremos decir que en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 2005 se aprobó un Plan Global de Inmigración de la Unión Europea, y en el proyecto de perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 aprobado por el Consejo Europeo -y pendiente todavía de acuerdo con el Parlamento Europeo- se recoge un aumento de los fondos dedicados a esta materia. Todo esto se explica con detalle en el punto referente a Perspectivas.

2.3 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE PLANTEA.

Los principales problemas que plantea la inmigración, y que serán comentados a lo largo de este estudio, son, en general, los mismos en todos los países de la Unión Europea y podemos resumirlos en:

- Dificultades de los inmigrantes para acceder al mercado de trabajo;
- Bajo nivel educativo y de conocimiento del idioma del país receptor;
- Dificultades para acceder a la vivienda;
- Segregación urbana (formación de guetos);
- Problemas relacionados con el acceso a la sanidad pública;
- Racismo y xenofobia;
- Criminalidad entre la población inmigrante;
- Grupos en situación más desfavorecida (mujeres, niños, enfermos, solicitantes de asilo, inmigrantes irregulares, etc).

2.4 ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA.

Durante décadas España ha sido un país emigrante, especialmente durante los años 60, fecha en la cual cientos de miles de trabajadores españoles se trasladaban a Europa Central e Iberoamérica en busca de empleo. En los últimos años el fenómeno se ha invertido y el gran crecimiento económico experimentado en España en los últimos años y su situación estratégica como la "puerta de Europa" por el Sur, han hecho de nuestro país uno de los escogidos tanto por solicitantes de asilo como por inmigrantes. El cambio de país emigrante a receptor supuso, la necesidad de crear una normativa reguladora de la situación de acogida y recepción de los inmigrantes de la cual carecía. Creemos conveniente recordar brevemente la evolución que ha seguido en nuestro país la regulación de la política de inmigración. Así, la primera ley que reguló los derechos de los extranjeros en España fue, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio. Esta ley era muy restrictiva, de hecho las condiciones que establecía para obtener el visado eran muy difíciles de reunir y no existía entre otros el derecho a la reagrupación familiar. La posterior entrada de España en la Unión Europea hacía incompatible la vigencia de esta ley con la normativa comunitaria. Por ello, con la reforma de la ley se produce un cambio radical en la política de inmigración española. La Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, era mucho más permisiva para los inmigrantes y recogía gran parte de sus derechos, pero el Reglamento de aplicación de esta ley no se aprobó por considerar el gobierno que la ley

favorecía el "efecto llamada". Nuevas modificaciones se introdujeron para restringir la entrada de inmigrantes y finalmente se aprobó la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. La gran reforma de esta última ley ha sido la llevada a cabo en 2003, mediante la nueva ley de extranjería, la Ley Orgánica 14/2003. En la misma se incluye el texto íntegro de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. No serían descartables nuevos cambios en la materia.

La dramática situación que se vive en las costas españolas con la llegada de pateras cargadas de inmigrantes, los últimos acontecimientos acaecidos en Ceuta y Melilla con más de 30.000 inmigrantes africanos esperando a saltar las vallas y el hacinamiento de los centros de acogida de inmigrantes en estas ciudades, hacen necesaria la adopción de una política de inmigración común.

De hecho, los últimos datos apuntan a que el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta está por encima del límite de sus plazas y que esta situación se agrava aún más si tenemos en cuenta que más de la mitad son menores de edad. Por primera vez en las encuestas y sondeos, la inmigración se sitúa como uno de los problemas que más preocupan a la sociedad española. Por un lado, este fenómeno es positivo para la sociedad española, las cotizaciones de los trabajadores de terceros países aumentan las arcas de la Seguridad Social y aseguran las pensiones de miles de españoles. Después de muchos años ha aumentado también el índice de natalidad de nuestro país, que figuraba en la cabeza de la lista de los países más "viejos" del mundo. Esta acogida ha ido acompañada de una integración en la sociedad y de una mejora en los derechos de los inmigrantes. Sin embargo, la inmigración irregular genera una serie de problemas que exigen una reforma de la política de inmigración.

A nivel nacional se han llevado a cabo diversas reformas de la Ley de Extranjería, Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre y, se han tomado medidas como la limitación a los supuestos de reagrupación familiar, la desaparición de la exención de solicitud de visado para los ciudadanos de algunos países y la instauración del sistema de "contingentes" para la solicitud de permisos de trabajo. Pero España no es capaz de hacer frente a estos problemas sola y pide el apoyo de sus socios comunitarios. En el pasado Consejo Europeo celebrado el 27 de octubre en el Reino Unido, Francia y España presentaron una iniciativa conjunta relativa a un plan global en materia de inmigración. En el mismo, el Presidente español calificaba de "urgente" la adopción de una respuesta conjunta por parte de la Unión Europea y solicitaba un mayor compromiso. Incluso, el primer ministro francés Villepin usó el término "hemorragia de inmi-

grantes". El Presidente de la Comisión europea, José Manuel Durao Barroso, declaraba en una reciente entrevista al diario el Mundo, que "la inmigración es un problema europeo y debe haber una respuesta conjunta" y que "se necesita de una cooperación entre los estados miembros".⁸ Esa respuesta llegó en el Consejo Europeo de Diciembre de 2005.

Se plantea aquí otra cuestión, el problema de la inmigración no ha de ser solamente tratado por el país receptor, en este caso España, sino también por el país emisor, es decir, para afrontar este reto España requiere una importante cooperación por parte de Marruecos.

En cuanto a la situación de los inmigrantes una vez que residen en territorio español, algunos de sus derechos se equiparan a los de cualquier ciudadano cuando adquieren el permiso de trabajo y las diferentes Comunidades Autónomas y municipios desarrollan políticas de integración mediante el desarrollo de programas sociales. Entre ellos: libertad para salir y entrar del Estado que le ha expedido el permiso de trabajo, libertad de asociación y afiliación, igualdad de condiciones en materia de despido y remuneración, pertenencia a una organización que represente a los trabajadores, etc. Este punto queda tratado en detalle en el capítulo correspondiente a los Derechos de los nacionales de terceros países.

2.5 LAS REGIONES ANTE LA INMIGRACIÓN: LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y LAS ENTIDADES LOCALES Y REGIONALES.

Las políticas de seguridad e integración de los inmigrantes son concedidas por los gobiernos de los Estados miembros, pero son en la mayoría de los casos, llevadas a cabo por las instituciones locales y regionales. En general, el papel que desempeñan los organismos locales o regionales tiene que ver con:

- a) Prestación de servicios de acogida;
- b) Desarrollo de programas que faciliten la integración en la sociedad civil, basado en un principio de igualdad de oportunidades y de acceso por parte de los ciudadanos a los servicios en materia de educación, vivienda, servicios sanitarios y derechos a la participación política.

⁸ Entrevista concedida al diario " El Mundo", fecha 14/10/2005:
<http://www.elmundo.es/diario/mundo/1874088.html>

Las entidades locales influyen de muy diversas maneras en la política migratoria. Entre sus actuaciones más influyentes destacamos:

1) Inclusión de las actuaciones locales y regionales en los denominados PANincl (Planes de Acción Nacional para la Inclusión). De esta manera, actualmente, participan en procedimientos de concertación con los gobiernos centrales en materia de regulación de políticas de inmigración. La Unión Europea ha creado diversos fondos para la financiación de programas e iniciativas locales y regionales destinadas a la integración de inmigrantes. Es el caso del Fondo Social Europeo y de Iniciativas comunitarias como EQUAL, Urban II ⁹0 el Fondo Europeo para Refugiados.

2) La participación activa del Comité de las Regiones. El Comité de las Regiones fue instituido en 1994 en virtud del Tratado de la Unión Europea. Uno de los ejemplos de la toma de decisiones del Comité en materia de inmigración y derechos de los inmigrantes es su participación en la redacción de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.¹⁰ En el DOUE C-231/56, de 14 de abril de 2005, en el apartado de Recomendaciones del Comité de las Regiones, el mismo manifiesta su voluntad de ampliar su papel en la adopción de decisiones en relación con la política de inmigración.

Otra vía por medio de la cual el Comité de las Regiones lucha por la integración de los inmigrantes es a través de la creación de consorcios y redes temáticas de entidades locales y regionales. Tal es el caso de "Eurocities" y la red europea de Asociaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social. "Las estrategias propuestas a nivel local son el desarrollo y el refuerzo de los planes de acción nacionales de inclusión social por los poderes públicos locales, que implica de manera notoria a las ONG en la evaluación y puesta en práctica de las políticas locales de lucha contra la exclusión social y la pobreza."¹²

9 EQUAL: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. [Diario Oficial C 127 de 05.5.2000]

URBAN II: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (URBAN II) [C(2000) 1100 - Diario Oficial C 141 de 19.5.2000]

io Avis du Comité dR 327/99, de 16 de febrero de 2000.

"The EU Strategy for Social Inclusion: making it work at local level", 28 février- 1 mars 2003, Athènes. La declaración final adoptada está disponible en: http://www.eapn.org/docs/position/Athensdeclaration_en.pdf/.

12 El contacto con esta red es:

team@eapn.skynet.be

info@eurocities.be

<http://www.eurocities.org>

Otro ejemplo característico de cooperación de entidades locales en materia de integración lo encontramos en la Declaración de Stuttgart de Septiembre de 2003. La conferencia tuvo por objeto promover el diálogo entre las ciudades europeas acerca de la política local de integración y participación de los extranjeros, mediante la aprobación de un proyecto de manual que tiene su inspiración en las propuestas de la Convención de 1992 del Consejo de Europa sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local.

Los delegados de la Conferencia de Stuttgart, entre ellos representantes de más de 30 países, establecieron tres objetivos fundamentales:

- 1) integración y participación;
- 2) coexistencia pacífica;
- 3) utilización de la diversidad cultural.

Los medios previstos para el logro de los mismos son:

- I. La introducción de un "Pacto de Integración";
- II. La concepción de programas que sean apropiados a las diferentes condiciones de vida y edades de los inmigrantes.
- III. El aprendizaje de la lengua en la escuela maternal;
- IV. El acceso de los inmigrantes al alquiler por un precio asequible;
- V. La organización de mesas redondas y la promoción del diálogo intercultural en cada barrio.¹³

Se pretende con todo ello utilizar la experiencia adquirida en otras políticas regionales para llevar a cabo una actuación conjunta y coordinada en la lucha contra la inmigración ilegal y la integración de los inmigrantes en la sociedad europea. En la mayoría de los casos las instituciones locales y regionales actúan junto con las ONG, puesto que ellas juegan un papel crucial en la vida cotidiana de los inmigrantes en los barrios. En cuanto a la actuación coordinada, encontramos un buen ejemplo a seguir en el "Consejo Consultivo para las Relaciones Étnicas" de Finlandia. Este Consejo ayuda a los Ministerios a coordinar los asuntos relativos a los inmigrantes y refugiados. Ha servido al mismo tiempo para promover medidas de integración de los mismos en la sociedad e instaurar la tolerancia y las buenas relaciones, especialmente en el ámbito laboral.

2.6 EMIGRACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

2.6.1 Introducción.

Cuando una sociedad se enfrenta a un problema, tiene que afrontarlo, al menos, con dos perspectivas. En primer lugar, la perspectiva del corto plazo, que consiste en identificar las necesidades más urgentes que hay que cubrir, los problemas más acuciantes y la forma de reducir su intensidad.

La segunda perspectiva a la que hacíamos referencia, que será la del largo plazo. Tiene que acudir a la raíz del problema y ponerle solución ahí. Lo malo, es que este tipo de soluciones sólo son viables si se toma como referencia un periodo largo.

El caso de la inmigración responde perfectamente a este esquema. Por un lado las distintas administraciones públicas están tomando medidas para mejorar la seguridad en las fronteras, para reducir la inmigración ilegal, para mejorar el disfrute de derechos de los residentes - nacionales, comunitarios y extracomunitarios-, etcétera. Sin embargo, por otro, deben acudir, como decíamos, a la raíz del problema: mientras se mantengan las diferencias actuales entre el Norte y el Sur, y mientras la gente de los países actualmente en vías de desarrollo no tenga recursos suficientes, o condiciones de vida dignas y seguras en sus países de origen, será inevitable la existencia de fuertes flujos migratorios hacia los países desarrollados, en este caso de la Unión Europea.

2.6.2 La cooperación al desarrollo en la Unión Europea.

La Unión Europea es el primer donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con una cantidad anual dedicada a estos fines de 8.000 millones de Euros anuales. De este modo, Europa aporta la mitad de la ayuda pública mundial destinada a la cooperación.

Por otra parte, el total mundial de la cooperación para el desarrollo se estimaba en 2004 en 57.000 millones de dólares. Mientras, la ayuda otorgada por la Comisión Europea, el brazo ejecutivo de la UE, y la asistencia bilateral de los países miembros suman 30.000 millones de dólares. Por último, para un buen número de países, la Unión Europea es su primer socio comercial, lo cual también constituye una fuente de desarrollo.

El fundamento de la Política de Cooperación de la UE lo constituyen los objetivos internacionales en materia de desarrollo establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); los resultados alcanzados en las grandes conferencias internacionales, y los principios inscritos en los Tratados de la Unión.

La Política de Desarrollo de la UE se apoya en el principio de un Desarrollo Humano y Social sostenible, equitativo y participativo, el fomento de los Derechos Humanos, la Democracia, el Estado de Derecho y la buena gestión de los asuntos públicos.

Según una Declaración conjunta del Consejo y la Comisión Europea sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea de 10 de Noviembre 2000, "La política de desarrollo de la Unión Europea tiene como principal finalidad reducir la pobreza para, más adelante, acabar definitivamente con ella".

El objetivo de reducir la pobreza implica apoyar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, fomentar la integración progresiva de los Países en Vías de Desarrollo en la economía internacional y luchar contra las desigualdades existentes.

La Unión apoya estrategias que propicien el fortalecimiento de la democracia, la consolidación de la paz y la prevención de conflictos, la integración progresiva en la economía mundial, una mayor atención a los aspectos sociales y medioambientales con vistas a un desarrollo sostenible, la igualdad entre hombres y mujeres y el refuerzo de las capacidades de los protagonistas públicos y privados.

La Unión Europea centra sus esfuerzos en seis áreas de actuación en la medida en que contribuyen a reducir la pobreza. A saber:

1. El vínculo entre el comercio y el desarrollo.
2. La integración regional y la cooperación.
3. Transportes.
4. El apoyo a las políticas macroeconómicas y el fomento del acceso igualitario a los servicios sociales.
5. La seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible.
6. La creación de capacidades institucionales.

Los principales instrumentos de la Unión para desarrollar su actuación son:

a) EuropeAid. Como parte de sus esfuerzos por reformar la gestión de la ayuda exterior, la Comisión Europea creó oficialmente el uno de enero de 2001 la Oficina de Cooperación EuropeAid. Esta oficina es responsable de todas las fases del ciclo de los proyectos (identifi-

cación y evaluación inicial de los proyectos y programas, preparación de las decisiones de financiación, aplicación y supervisión y evaluación de los proyectos y programas) que son necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de los programas establecidos por las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores y Desarrollo aprobados por la Comisión. Más de 150 países, territorios u ONG's se benefician de las ayudas administradas por esta oficina.

b) Oficina de Ayuda Humanitaria ECHO. La Unión Europea ha dado a ECHO el mandato de aportar asistencia de emergencia y a las víctimas de los desastres naturales o los conflictos armados fuera de la Unión Europea. La misión de ECHO es garantizar que las mercancías y servicios lleguen con prontitud a las zonas de crisis a través de sus socios. Las mercancías pueden incluir suministros básicos, alimentos específicos, equipos médicos, medicinas y combustible. Los servicios pueden ser equipos médicos, equipos de purificación de las aguas y apoyo logístico. Las mercancías y servicios llegan a las zonas de catástrofe a través de los asociados de ECHO.

Desde 1992, ECHO ha financiado intervenciones de ayuda humanitaria en más de 85 países. En 2000, sus subvenciones superaron los 485 millones de Euros en ayuda humanitaria, ayuda alimentaria y ayuda a los refugiados y desplazados.

2.6.3 Alguna crítica.

La ayuda de la Unión Europea (UE) a países de bajos ingresos se redujo casi a la mitad durante la última década, indicó en 2002 un estudio de 240 organizaciones no gubernamentales (ONG) de varios países del continente.

En 1990, el bloque de 15 estados europeos asistió a los países pobres con 70 por ciento de su ayuda total para el desarrollo. En 2000, esa relación se redujo a 39 por ciento, según el informe de la coalición BOND, integrada por ONG de Alemania, Austria, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia y Portugal. Se plantea por tanto la cuestión ¿Es suficiente la dotación actual de la ayuda al desarrollo para lograr los objetivos que la Unión Europea se ha fijado? ¿Se pueden cumplir de este modo los llamados Objetivos del Milenio? No parece fácil.

En cualquier caso merece la pena analizar cómo se distribuye esa ayuda por materias. En 2000, la UE asignó sólo cuatro por ciento de su asistencia a la educación básica, y sólo dos por ciento a servicios elementales de salud. Una medida importante ha de ser, por tanto, aumentar estos porcentajes.

En cuanto a la división por países, siempre será discutible, pero parece claro que debe clarificarse qué es ayuda al desarrollo y qué política de vecindad, ayudas a la reconstrucción tras una guerra, medidas de fomento del comercio, o aquellas indicadas para preparar una futura adhesión. Sólo de este modo se podrán medir los verdaderos volúmenes de estas partidas.

Como vemos, por tanto, si bien la Unión Europea está jugando un importante papel en este campo, debe autoerigirse si quiere corregir algunas ineficiencias existentes en su operativa actual y debe dedicar aún más recursos a este campo si de verdad quiere lograr efectos importantes que, entre otras cosas, también le llegarían de forma indirecta, a través de una más que probable reducción de las cifras de inmigración.

2.7 ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID.

La competencia en materia de inmigración, extranjería y derecho de asilo corresponde al Estado conforme a lo dispuesto por el artículo 149.1.2° de la Constitución Española. Así pues, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asume el desarrollo de la política del Gobierno central en materia de extranjería, inmigración y asilo por medio del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, de reestructuración de los departamentos ministeriales. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuenta con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes para el desarrollo, mantenimiento y gestión del sistema de acogida integral, promoción e integración de inmigrantes en concertación y colaboración con las comunidades autónomas, corporaciones locales y entidades públicas y privadas que actúen en este ámbito.

De acuerdo con esto, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991, de 13 de marzo, 10/1994, de 24 de marzo y 5/1998, de 7 de julio, otorga la competencia a la Comunidad de Madrid para el desarrollo de políticas de promoción, ayuda, protección y tutela de los grupos sociales necesitados de especial atención como pueden ser los inmigrantes. De este modo, la Comunidad de Madrid viene desarrollando actuaciones en materia de acogida e integración social de inmigrantes y refugiados que se hallan en su territorio.

La Comunidad de Madrid participa activamente en cooperación con otras Administraciones públicas. En el ámbito supranacional, participa activamente en las políticas emprendidas por la Unión Europea en la materia a través del Comité de las Regiones que emite dictámenes y

recomendaciones en las que viene manifestando su voluntad de luchar a favor de la integración de la población inmigrante promoviendo el diálogo entre las ciudades europeas y de asumir mayores poderes en la adopción de decisiones relativas a la inmigración.

En cuanto a su cooperación con el Estado, aunque no se participa en la elaboración de los planes de acción nacionales, se actúa de manera coordinada con las autoridades estatales competentes. Como instrumento de cooperación entre Administraciones Públicas encontramos el Convenio³⁴ firmado recientemente por la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por medio del cual, se pretende desarrollar actuaciones de acogida e integración de los inmigrantes con especial incidencia en materia de esfuerzo educativo. Este convenio dispone de una financiación de más de 36 millones de euros. Este instrumento fomenta la integración de los niños inmigrantes en el sistema educativo madrileño, la acogida, la educación, los servicios sociales, el empleo, la vivienda, la salud, la participación, la igualdad de trato, el componente de género y la sensibilización teniendo en cuenta las características de la población inmigrante y las necesidades y prioridades de la Comunidad de Madrid. Además, incluye la difusión de información sobre los programas que se lleven a cabo, bien a través de material impreso o de cualquier otro soporte divulgativo³⁵

La Comunidad de Madrid ha hecho una apuesta decidida por adaptarse al reto de la inmigración. Muestra de ello y de la importancia que se le da a la problemática que afecta a la población inmigrante es la creación de la Consejería de Inmigración en septiembre de 2005. Tal alto rango en la organización de una Comunidad Autónoma única se ha dado en la Comunidad de Madrid. La Consejería de Inmigración asume la dirección y ejecución de la política del Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de inmigración y cooperación al desarrollo, competencias hasta ahora atribuidas a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

La Consejería de inmigración se encarga de establecer los mecanismos de coordinación de todas las políticas sectoriales de la Comunidad de Madrid dirigidas al apoyo e integración de la población inmigrante

34 Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad de Madrid para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de esfuerzo educativo publicada por la Resolución de 17 de octubre de 2005, de la Secretaría General Técnica, BOE número 266, de 7 de noviembre de 2005, <http://www.boe.es/boe/dias/2005/11/07/pdfs/A36492-36493.pdf>

35 El contenido de este Convenio se analiza con más detalle en el apartado sobre las líneas de actuación y programas específicos en materia de integración llevados a cabo por la Comunidad de Madrid

así como la creación y desarrollo de programas específicos que tengan como fin la consecución de la plena integración y vinculación de las comunidades de inmigrantes residentes en sus nuevas relaciones con la sociedad de acogida.

El principio inspirador de la política de la Consejería es la consideración de la inmigración como una oportunidad y no como un problema, si bien se trata de una oportunidad que implica procesos complejos a los que se intenta poner solución. La inmigración se ve como sinónimo de un bienestar y progreso que puede contribuir a la prosperidad y dinamismo que siempre han caracterizado a la región. Asimismo, se consideran de especial interés las acciones dirigidas a reforzar vínculos entre las comunidades de inmigrantes residentes en la región y el desarrollo social y económico de sus países de origen. Se trata pues de potenciar mecanismos que favorezcan el desarrollo humano de ambas sociedades y, con ello, propiciar nuevas relaciones recíprocas. A este planteamiento se le denomina "codesarrollo" entendido en sentido amplio.

El reto en la actualidad reside en aplicar una política de integración integral que se muestre eficaz especialmente por la falta de tradición en España como país de acogida. Y el principal problema al que se enfrenta es la inmigración irregular, pues se estima que unos 300.000 inmigrantes residen en situación irregular en la Comunidad de Madrid.

A la hora de elaborar su política de inmigración, la Comunidad de Madrid tiene muy en cuenta las características de la población inmigrante, su propósito al emigrar, la duración de su estancia, el ciclo económico en que se producen los flujos migratorios y las políticas emprendidas por el Estado español. En definitiva, la cuestión de las identidades de los inmigrantes y de la sociedad madrileña es indispensable en la gestión del flujo migratorio en lo relativo a su estancia, permanencia, integración y cooperación al desarrollo.

El desarrollo de la política de inmigración de la Comunidad de Madrid se basa en el principio de igualdad de oportunidades y de acceso por parte de los ciudadanos a los servicios en materia de educación, vivienda, servicios sanitarios y derechos de participación política. Dentro del colectivo de inmigrantes, se presta especial atención a la situación de las mujeres por su situación de vulnerabilidad debido a que son las víctimas en la mayoría de los casos de violencia de género, trata de seres humanos, prostitución, precariedad laboral y falta de recursos.

La Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación es un Organismo Autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Inmigración a la que le corresponde el diseño, elaboración, planifi-

cación, gestión, cumplimiento y evaluación de las políticas de Inmigración y cooperación al Desarrollo de las que la Administración Autonómica es competente, conforme a las directrices políticas establecidas por la Consejería de Inmigración. Su objetivo básico es gestionar la ejecución de planes, programas y acciones que se deriven de la política del Gobierno de la Comunidad de Madrid dirigidos al proceso, acogida, interacción y posibles retornos de la población inmigrante de la Comunidad de Madrid, así como el desarrollo económico, social, cultural, institucional y democrático de los países en vías de desarrollo, la sensibilización y educación hacia el desarrollo y la colaboración en la acción humanitaria.

Para realizar sus objetivos, la Agencia cuenta con dos Direcciones; la Dirección de Inmigración y la Dirección de Cooperación.

El Director de Inmigración será nombrado y cesado por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta del titular de la Consejería competente en inmigración y cooperación al desarrollo. Tendrá nivel orgánico de Director General.

Las funciones del Director de Inmigración, bajo la superior dirección del Presidente, serán la elaboración de propuestas y la ejecución de actuaciones dirigidas a:

- La acogida y la integración de la población inmigrante en la Comunidad de Madrid.
- La interlocución con representantes de otras Administraciones públicas, de asociaciones de inmigrantes y organizaciones no gubernamentales.
- La elaboración de documentos y estudios sobre la materia.
- Por Orden 24/2005, de 25 de octubre, de la Consejería de Inmigración, se encomiendan las tareas de apoyo y documentación del Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el Racismo y la Intolerancia.

Una de las actividades fundamentales de la Dirección de Inmigración es el estudio y concesión de subvenciones.

Durante el año 2005, se realizaron tres convocatorias de subvenciones, mediante las siguientes resoluciones:

1. Orden 846/2005, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales por la que se regula la concesión de subvenciones a instituciones sin fin de lucro, para el desarrollo de proyectos en el área de población inmigrante en la Comunidad de Madrid en el año 2005.

2. Orden 32/2005, de 8 de noviembre, de la Consejería de Inmigración, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas al otorgamiento de ayudas para la realización de proyectos contra el racismo y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, dirigido a instituciones sin fines de lucro, durante el año 2005.

3. Orden 44/2005, de 24 de noviembre, de la Consejería de Inmigración, por lo que se establecen las bases reguladoras, y se aprueba la convocatoria de subvenciones para el apoyo al funcionamiento de Asociaciones de Inmigrantes para el año 2005.

1. Convocatoria de subvenciones para proyectos.

A la convocatoria realizada mediante Orden 846/2005, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, se presentaron 187 proyectos, de los cuales se subvencionaron 107, correspondiéndole a 95 entidades. El presupuesto total aplicado es de 1.000.000 €.

En el siguiente cuadro se reflejan las tipologías de proyectos y colectivos tratados en los mismos, con expresión del presupuesto aplicado en cada uno:

Tipo de proyecto	Número de proyecto	Presupuesto aplicado en €	%
Apoyo y atención social específica a mujeres inmigrantes	14	167.000	13,08
Apoyo y atención social a segundas generaciones de inmigrantes	17	118.000	15,89
Atención a la familia	4	34.700	3,74
Atención inicial o preacogida	9	151.000	8,41
Formación	13	115.000	12,15
Integración social y laboral	30	261.800	28,04
Investigaciones y estudios	1	8.000	0,93
Sensibilización e interculturalidad	19	144.500	17,76
TOTAL	107	1.000.000	100,00

Los sectores de población atendida en dichos proyectos es la siguiente:

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Presupuesto aplicado en €	
Población inmigrante en general	38	382.800	35,52
Mujeres inmigrantes específicamente	25	91.000	23,37
Población en general (autóctona e inmigrantes)	14	273.000	13,08
Menores y/o jóvenes y familias	27	225.700	25,23
Otros colectivos (reclusos, discapacitados, hombres, minorías étnicas del este...)	3	27.500	2,80
TOTAL	107	1.000.000	100,00

2.-Convocatoria de subvención de proyectos contra el racismo y la intolerancia.

Mediante Orden 32/2005, de 8 de noviembre, de la Consejería de Inmigración, se promulga la convocatoria de subvenciones para la financiación de proyectos contra el racismo y la intolerancia. En su preámbulo expresa que en la obligación que incumbe a los poderes públicos en el Estado de Derecho, de respetar los derechos fundamentales y tenerlos en cuenta a la hora de formular cualesquiera políticas o actos, no debe obviar una realidad que pone en peligro la construcción europea: las manifestaciones de racismo y xenofobia.

El objeto de la convocatoria es establecer las bases reguladoras de las subvenciones que pueda conceder la Consejería de Inmigración, a través de la Secretaría General Técnica de Inmigración, destinadas a regular la concesión de las ayudas a instituciones sin fines de lucro que promuevan proyectos que tengan como finalidad prevenir o anticipar la aparición de actitudes racistas o intolerantes en la Comunidad de Madrid a través de actuaciones que sensibilicen al conjunto de la población contra los fenómenos de discriminación basados en el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las creencias y la discapacidad.

Las acciones subvencionables serán las siguientes:

a) Estudios y análisis referidos a zonas o localidades de la Comunidad de Madrid que proporcionen informaciones objetivas sobre fenómenos latentes o presentes de racismo e intolerancia, que puedan servir de base a posteriores actuaciones.

b) Acciones de difusión y sensibilización que promuevan la convivencia social a través del fomento de actitudes tolerantes y que prevengan la aparición de comportamientos racistas o xenófobos.

c) Encuentros, debates o jornadas entre personas especialistas en materia de racismo e intolerancia, expertos en interculturalidad, miembros de asociaciones, etcétera, que permitan el intercambio de experiencias y buenas prácticas en la materia.

d) Acciones de información y difusión (publicación, página Web, etcétera) sobre los regímenes de protección de los derechos fundamentales y los recursos legales y sociales disponibles a favor de inmigrantes y miembros de minorías étnicas u otros colectivos en riesgo de discriminación.

A esta convocatoria se presentaron 46 entidades, de las cuales se subvencionaron a 15.

3.- Convocatoria de subvenciones para el apoyo al funcionamiento de asociaciones de inmigrantes.

Mediante Orden 44/2005, de 24 de noviembre, de la Consejería de Inmigración se realiza la convocatoria de una nueva línea de subvenciones para apoyar el funcionamiento de las Asociaciones de inmigrantes sin ánimo de lucro, al objeto de reforzar el movimiento asociativo constituido por personas inmigrantes de distintas procedencias.

El objeto de las misma es subvencionar gastos derivados del funcionamiento de Asociaciones de inmigrantes sin fin de lucro dedicadas a la atención de personas inmigrantes.

Los gastos que se subvencionan son los de funcionamiento y corrientes que, durante el año en curso, se les originen a las Asociaciones constituidas por inmigrantes cuya finalidad sea la atención, acogida e integración de la población inmigrante.

Por tanto, se considerarán acciones subvencionables aquellas que supongan apoyo a la estructura organizativa tanto de funcionamiento, como de gestión, y dotación de recursos, tanto personales como materiales, siempre que no supongan la adquisición de bienes inventariables, por tener estos gastos la consideración de inversiones.

Existen además organismos relacionados con la Agencia que cumplen un papel esencial a la hora de desarrollar la política de inmigración.

El principal instrumento para conocer la realidad de la inmigración es el Foro Regional para la Inmigración", órgano consultivo compuesto por los agentes sociales e institucionales implicados en la inmigración. Este foro acoge, por un lado, a diferentes organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes que cuenten con suficiente representatividad en el ámbito de la Comunidad y, por otro, a representantes de las Administraciones Públicas con competencias en materias que afecten al colectivo inmigrante. Así pues, da participación a los actores interesados para debatir y analizar la realidad de la inmigración. De estos debates y análisis se da traslado al Gobierno regional haciendo propuestas sobre las posibles vías de actuación y políticas de cara al futuro. Se configura como foro activo de sensibilización sobre los retos que plantea la inmigración.

La Oficina Regional para la Inmigración (Ofrim)³⁷ resulta esencial en la contribución a crear una política social de integración, al ser la encargada de informar, asesorar y orientar sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con la inmigración, tanto a asociaciones y a profesionales de la asistencia social que trabajan con extranjeros como a los mismos inmigrantes derivados desde los servicios sociales, por tratarse de personas que requieren una atención individualizada y especializada, y a todas aquellas personas que lo deseen. Principalmente, se pone en conocimiento de los inmigrantes sus derechos y obligaciones y la forma en que pueden acceder a los servicios públicos y a los diferentes ámbitos asociativos.

A su vez, la Ofrim cuenta con el Observatorio para la Inmigración que realiza un análisis permanente de la evolución y características de la población inmigrante residente en la Comunidad de Madrid. Resulta de vital importancia a la hora de hacer frente al flujo de inmigrantes la realización de estudios socio-económicos como son el censo de población activa, la tasa de desempleo, el análisis de las actividades económicas de la región y el estudio de infraestructuras y servicios disponibles.

36 Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, Espartinas, 10, 1º planta, Tel.: 914208688 / 914208255, http://www.madrid.org/cs/Satellite? idConsejeria=1 1 1 41 94029876&id ListConsj=1 10926544471 0&c=CM_Agrupador_FP&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&idOrganismo=1 109 266227778&pid=1 109265444699&language=es&cid=1 1 1 41 94029876

3, Más información en el Teléfono 900 21 01 33, Ofrim; Los Mesejo 9; Metro Puente de Vallecas, Tel: 91 5514754, ofrim@madrid.org y http://www.madrid.org/cservicios_sociales/dg_inmigracion/ofrim.htm

La Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración (EMSI) es un Servicio Público promovido por la Consejería de Inmigración de la Comunidad de Madrid y gestionado por Cruz Roja Española, mediante un contrato Administrativo, con vigencia hasta el 30 de septiembre de 2007.

Es un Centro que tiene como finalidad contribuir a la plena integración en la sociedad madrileña de personas y colectivos de origen extranjero y autóctono a través de la formación en mediación e interculturalidad.

Además de la función formativa, la EMSI se ofrece como un espacio de encuentro para analizar, debatir y buscar soluciones a cuestiones que constituyan una barrera para la mutua aceptación o un freno para el enriquecimiento cultural que se produce en el encuentro de personas de diferentes nacionalidades. Con éste fin la EMSI ofrece una variedad de actividades de sensibilización intercultural que abarcan desde el Servicio de Apoyo Técnico de Sensibilización Intercultural, la Biblioteca, la Escuela On-Line, pasando por Publicaciones, Investigaciones y Grupos de Teatro entre otras posibilidades.

2.8 POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN ALTERNATIVAS.

2.8.1 De un cálculo aproximado del número de inmigrantes anuales a una nueva política de inmigración.

De acuerdo con los análisis realizados por Richard Sandell, investigador del Real Instituto Elcano, las previsiones oficiales de inmigración regular, cuando han existido, nunca se han correspondido con el volumen real. Este desequilibrio, añade, es muy contraproducente, debilita la capacidad de la Administración para gestionar la inmigración de un modo eficaz e imposibilita la asignación de recursos suficientes. Esto hace plantearse que, quizá, deban cambiarse algunos aspectos de la actual política migratoria.

Según la legislación española actual, la principal vía de acceso de la inmigración económica regular a España es el llamado contingente anual que es el número máximo de ofertas de empleo que pueden ser cubiertas por trabajadores extranjeros cada año, en base a la situación nacional de empleo y lo que puede asumir la sociedad española. Los contratos de trabajo que se gestionan a través del contingente deben ser firmados por los extranjeros en sus países de origen.

El cumplimiento del contingente depende de las ofertas de empleo que las empresas españolas deciden canalizar a través del mismo, lo que hace que, habitualmente, dicho cumplimiento no tenga lugar. Así, en 2003 llegaron 390 inmigrantes de forma regular a través del contingente anual, mientras que el número de residentes extranjeros no comunitarios con tarjeta de residencia en vigor en España aumentó en 248.000. Eso implica que el contingente anual apenas supone el 1.5 % de las nuevas admisiones, y que 248.000 nuevos residentes (el 98.5 %) utilizaron una vía distinta a la del contingente anual para convertirse en inmigrantes regulares. La pregunta obligada es: ¿cuál?

Hay múltiples respuestas, pero un porcentaje elevado de los nuevos inmigrantes regulares obtuvieron sus permisos de residencia o de trabajo a través del procedimiento excepcional de arraigo. El procedimiento de arraigo, tal y como está diseñado actualmente, no es más que una forma de regularización extraordinaria, pero continua e ilimitada. Es decir, cualquier persona que consiga residir de forma irregular en España durante un período de 3 a 5 años tiene derecho a convertirse en un inmigrante regular. No hay ningún límite en lo que respecta al número de inmigrantes que pueden ser regularizados por el procedimiento de arraigo, tampoco sabemos cuándo ni cómo vinieron a España los nuevos inmigrantes regulares que fueron dados de alta por el procedimiento de arraigo en el año 2003. Esto implica que una parte importante de la inmigración española escapa casi enteramente al control del Estado. Además, la inmigración real y regular es en cierta medida una función de la inmigración irregular, de modo que a mayor inmigración irregular, mayor será también la regular.

Muy pocas políticas sociales, por no decir ninguna, son capaces de absorber fluctuaciones imprevistas de la magnitud con que se dan en cuanto al número anual previsto de regularizaciones de inmigrantes y son prácticamente imposibles de gestionar cuando los recursos para atender a los inmigrantes son limitados. Además, a las cifras de inmigrantes regularizados, ya sea mediante el procedimiento de arraigo, ya mediante los contingentes anuales, hay que añadir el, en gran parte desconocido, aumento anual en la inmigración irregular, que también consume recursos públicos.

Considerando la inmigración en su conjunto, tanto regular como irregular, la volatilidad anual de la inmigración es en realidad mucho más acentuada que en el caso de considerar sólo la inmigración regular después de la aprobación de la Ley de Extranjería en 2000.

Por otra parte, dados los mecanismos de arraigo de la ley actual, existe un indicio claro de que la inmigración regular en España es en parte una función de la inmigración irregular. Dicho de otra manera, los que vinieron de forma irregular, por ejemplo, en el año 2000 sólo pueden soli-

citar un permiso de residencia después de 3 años de estancia irregular y, por tanto, empiezan a aparecer en las estadísticas como "regulares" (con permiso de residencia) a partir de 2003, explicando así el fuerte aumento de permisos de residencia expedidos en 2003. Cabía esperar un elevado número de permisos de residencia en los años siguientes como resultado de las altas tasas de inmigración irregular en 2002 y 2003. Ahora bien, la regularización extraordinaria que se ha llevado a cabo en 2005 cambiaría sustancialmente dicha predicción. Sin embargo, mientras los mecanismos de la Ley de Extranjería sigan permitiendo regularizaciones automáticas de inmigrantes irregulares, podemos esperar que la relación entre inmigración irregular y regular persistirá, y que la propia ley fomentará el temido "efecto llamada", que ningún actor político considera deseable.

En tercer lugar, la desaceleración en el aumento del número de irregulares es un indicio de que los mecanismos contemplados para su regularización en la Ley de Extranjería funcionan. Ahora bien, cabe preguntarse si la intención del legislador fue la de que el nivel anual de inmigración fuera el actual y que la forma principal de inmigrar a España fuera la que la propia ley llama "excepcional", y no la "normal" (el contingente anual), que hasta hoy nunca ha representado más que una pequeña parte de la inmigración real.

Considerando la alta inestabilidad de las tasas de inmigración, es muy posible que la educación, la sanidad y otros servicios públicos acusen una grave falta de recursos humanos y económicos, excepto si el Estado dispone de mecanismos para reasignar "sobre la marcha" a las Administraciones afectadas recursos destinados a atender a los inmigrantes imprevistos. Cuanta más información tengamos acerca del número probable de inmigrantes que habrá cada año, mayor será la capacidad de planificación y mejores resultados obtendremos a la hora de implementar las políticas de admisión e integración de los inmigrantes. Actualmente, la falta de esa información es evidente.

En la medida en que los objetivos sean controlar la inmigración, promover la inmigración regular y disponer de capacidad para integrar a los inmigrantes, es necesario hacer todo lo posible para minimizar imprevistos, y ser muy cauteloso cuando éstos ocurran. Conseguir una mayor armonía entre las previsiones estatales y la inmigración real permitiría una planificación mucho más cuidadosa de todas las actividades relativas a la admisión y la integración de inmigrantes, y un cálculo más preciso de la cantidad de recursos necesarios para gestionar el fenómeno de la inmigración.

Actualmente, sólo se brindan oportunidades de inmigración regular principalmente mediante contratos de trabajo previamente concertados en origen. No está muy claro que éste sea el modo correcto de ges-

tionar la mayor parte de la inmigración económica. Se trata de un proceso muy lento, desde el principio hasta el fin, y cabe cuestionarse si hay alguna empresa interesada en que sea el Estado el que seleccione y contrate a sus empleados. También cabe preguntarse si el Estado está capacitado para llevar a cabo esta tarea. En definitiva, la contratación de mano de obra extranjera a través de las previsiones y la intermediación del Estado es poco atractiva y complicada, tanto para los empleados inmigrantes como para las empresas que demandan mano de obra extranjera.

El fuerte aumento de la inmigración en los últimos años indica que probablemente hay una demanda de mano de obra extranjera mucho más alta de la que el Estado consigue pronosticar y/o desea proporcionar de manera regular con los métodos actuales. Cuando la demanda de mano de obra extranjera excede las previsiones del Estado, y cuando los métodos que éste emplea para proporcionar mano de obra extranjera son poco atractivos para las empresas y los empleados, su capacidad de suministrar mano de obra extranjera se agota mucho antes de haber satisfecho las necesidades de los mercados de trabajo.

Para eliminar el obstáculo institucional que las políticas actuales plantean a la inmigración regular, tanto los inmigrantes económicos como las empresas desarrollan prácticas alternativas, que casi por definición son prácticas irregulares. En la medida en que estas prácticas se convierten en la norma, esto, a su vez, envía una señal a los inmigrantes potenciales de todo el mundo de que si bien la inmigración regular en España sólo es posible a través del llamado contingente anual, por lo general pueden quedarse aquí de forma irregular, y por lo que sabemos no hay grandes problemas para encontrar y mantener un empleo ilegal. Así, una vez pasados los tres o cinco años el inmigrante irregular siempre puede solicitar el arraigo y así convertirse en inmigrante regular. El resultado es una inmigración irregular excesiva y una mayor contratación ilegal en España.

Como gran parte de los inmigrantes irregulares probablemente trabajan, y puesto que en principio no pueden acceder a trabajos legales, durante todo el tiempo que transcurre hasta que un inmigrante irregular puede solicitar el arraigo, el Estado pierde ingresos fiscales a la vez que asume los costes que suponen los inmigrantes irregulares, como por ejemplo la atención sanitaria y la educación. No cabe ninguna duda de que la situación del propio inmigrante irregular también es precaria. Sus derechos son muy limitados y corre el riesgo de ser expulsado por el simple hecho de violar la ley de extranjería, que claramente establece que residir y trabajar en España sin gozar de un permiso de residencia o de trabajo es una infracción. Los únicos beneficiarios reales son las empresas que están dispuestas a "contratar" a inmigrantes con estatus irregular ilegalmente, siempre y cuando consigan pasar inadvertidas.

Una manera más eficaz de realizar previsiones que se correspondan con la oferta y demanda de inmigración consiste en vincular un objetivo anual de inmigración a una valoración general de las necesidades de capital humano extranjero, así como a las condiciones y a los recursos disponibles para acoger a los inmigrantes. Sin embargo, a la hora de ofrecer oportunidades de inmigración regular, en lugar de asumir la responsabilidad de proporcionar contratos previamente concertados en origen, el Estado podría simplemente establecer un objetivo anual de inmigrantes en edad activa que quiere conseguir y empeñarse en realizar este objetivo sin vincular la posibilidad de inmigrar a un contrato previamente concertado. De esta forma garantizaría que en el futuro se producirá un determinado aumento en la población extranjera en edad activa, satisfaciendo así la demanda de mano de obra extranjera que solicitan las empresas.

Para evitar crear un desempleo excesivo, dicho objetivo de inmigración anual debería considerar el nivel de paro de la economía, en especial el correspondiente a la población extranjera, así como las perspectivas de crecimiento económico. El objetivo de inmigración anual debería ser lo bastante generoso como para acoger la oferta de mano de obra extranjera que hoy principalmente accede al mercado laboral español tras un período de estancia irregular de entre tres y cinco años. Un objetivo demasiado bajo sólo contribuiría a mantener una alta inmigración irregular de forma continua.

Esto supondría gestionar el volumen de mano de obra extranjera, en lugar de suministrarla, y restituiría el poder contractual a las empresas, capacitándolas para contratar mano de obra extranjera de un modo muy similar a como contratan mano de obra nacional.

Todo esto implica abordar la inmigración desde un planteamiento radicalmente distinto al actual. Una política de estas características reconoce la inmigración como una realidad, en lugar de como una excepción, que es lo que sugieren las políticas actuales. Reconocer la inmigración de forma explícita significa interpretarla desde un planteamiento proactivo, como ya sucede en, por ejemplo, Australia, Canadá y Estados Unidos, y como ha sugerido la Comisión Europea en su comunicado sobre política de inmigración comunitaria.

Tal y como ocurre en otros países, no debería descartarse la posibilidad de que para implementar su objetivo anual se deban aplicar unos criterios de selección de los inmigrantes potenciales. El propósito de definir unos criterios de selección responde a la necesidad de asegurar una amplia gama de competencias en los inmigrantes a punto de venir, puesto que al inmigrante no se le ha asignado ningún trabajo concreto en el destino.

Tales criterios podrían basarse en las destrezas y aptitudes, como por ejemplo el conocimiento del idioma, el perfil/nivel educativo, etc.

No obstante, la parte más atractiva de un planteamiento proactivo es el deber, por parte del Estado, de establecer un objetivo anual de inmigración próximo a la demanda real, puesto que ello reforzaría la capacidad del Estado para planificar cómo acoger a la inmigración del país de una forma más eficaz que la actual.

Si el Estado opta por abordar la inmigración desde un planteamiento proactivo, otro aspecto a considerar es cómo gestionar el flujo de inmigrantes. La idea de un visado de trabajo es un concepto útil. Sin embargo, debido a que los inmigrantes ya no entrarían en el país con un contrato de trabajo previamente concertado, al legislador le interesaría condicionar la duración de la estancia inicial de los inmigrantes económicos a ciertos criterios relacionados con su capacidad para encontrar un trabajo en el destino. Además, para evitar interferir en la relación contractual entre el inmigrante potencial y las empresas españolas sería conveniente que el permiso de trabajo temporal inicial no restringiera la capacidad del inmigrante para buscar trabajos en un sector concreto de la economía y del mercado de trabajo español. Es decir, los inmigrantes económicos deberían poder optar a cualquier tipo de trabajo en cualquier lugar del territorio.

Un visado de trabajo debería entenderse como un permiso provisional que regula la transición del inmigrante desde el país de origen hasta el país de destino. Tan pronto como el titular del visado de trabajo encontrara un trabajo, el visado debería sustituirse por un permiso de trabajo y de residencia temporal. Para evitar un desempleo excesivo entre los inmigrantes que llegan de esta manera, es preciso establecer procedimientos de seguimiento eficaces sobre los progresos del inmigrante en su búsqueda de empleo. El INEM, por ejemplo, podría ser un organismo apropiado para realizar tales actividades. También sería necesario establecer disposiciones especiales para aquéllos que no consigan encontrar un empleo antes de que el visado haya expirado, como, por ejemplo, un retorno organizado y procedimientos y condiciones de renovación.

No obstante, cambiar la orientación de la política de inmigración de un país, abandonando un planteamiento basado en la excepción para adoptar un planteamiento proactivo, conlleva algunos riesgos. Aún en el caso de que el Estado consiguiera adaptar las previsiones institucionales relativas a la inmigración regular, no habría ninguna garantía de que se resolviera el problema de la inmigración irregular.

El alto nivel de inmigración irregular que hay en España no sólo es fruto de las políticas actuales de inmigración. Una de las principales razones que explican por qué hay tantos inmigrantes irregulares en el país es que existe una demanda real de contratar a inmigrantes irregulares de forma ilegal. Esta demanda no desaparecerá sólo porque el Estado mejore los mecanismos para traer a nuevos inmigrantes económicos de un modo regular. Por lo tanto, el éxito de la reforma de los procedimientos de admisión para nuevos inmigrantes económicos requiere que el Estado refuerce la capacidad de combatir la contratación ilegal. Si se introduce el tipo de replanteamiento aquí sugerido, pero no se resuelven las malas prácticas que hallamos en el mercado de trabajo, lo más probable es que la inmigración irregular continúe siendo un problema relevante.

Hay varios métodos para combatir la contratación ilegal. Sin embargo, lo más importante es que el concepto de contratación ilegal no está necesariamente vinculado a las leyes de inmigración. La contratación ilegal, ya sea de inmigrantes irregulares o de ciudadanos locales, constituye un problema nacional que incumbe a la jurisdicción de varios ministerios. Además, la contratación ilegal se produce como consecuencia de una infracción tanto por parte de las empresas como de los empleados. Es decir, ambos comparten una serie de responsabilidades al aceptar e iniciar un "contrato" ilegal. Reconocer la doble responsabilidad que ésta conlleva y actuar más firmemente contra ambas partes, produciría desincentivos, tanto para el lado de la demanda como el de la oferta. A medio y largo plazo, debería conducir a una situación más normalizada con respecto a la inmigración irregular del país.

La inmigración no es un fenómeno sencillo: no existe una política de inmigración perfecta, ni es probable que exista en el futuro. En los últimos años, en los que el fenómeno de la inmigración en España se ha disparado, hemos visto que la realidad supera las previsiones oficiales en una magnitud inconmensurable. Se puede incluso decir que la actitud hacia la inmigración se ha caracterizado por el *laissez-faire* y, esta actitud puede resultar muy costosa o incluso contraproducente si el objetivo es tratar la inmigración como un bien público para la sociedad.

2.8.2 Recomendaciones a los poderes públicos locales y regionales.

Las recomendaciones que se exponen a continuación las efectúa el Comité de las Regiones a modo de guía práctica para que los representantes de los poderes públicos locales y regionales puedan resolver y hacer frente a las principales cuestiones que surgen en materia de

inmigración y seguridad. La guía establece una serie de etapas de actuación para establecer una política de integración, que son las siguientes:

1) Primera etapa: Consiste en realizar un estudio *in situ*. Puesto que cada región presenta unas condiciones y características totalmente distintas a la hora de hacer frente al flujo de inmigrantes, una serie de estudios previos son requisito indispensable. Se trata de una serie de estudios socio-económicos en los cuales por medio de una serie de estadísticas se determine:

- el censo de la población activa y estudio de tasa de desempleo;
- las principales actividades económicas de la región;
- el estudio de infraestructuras y servicios.

Por otro lado, se deberá de elaborar una lista detallada de la situación de los inmigrantes en la región: nombre de los mismos y edad, formación, conocimiento de idiomas y su tasa de desempleo. Estos estudios, entonces, se establecen como base para poder trazar una política efectiva de integración social de los inmigrantes en la región.

2) Segunda etapa: Análisis de los informes socio-económicos y fijación de las prioridades y necesidades de los grupos más sensibles

Una vez se han llevado a cabo los estudios socio-económicos que mencionábamos en la etapa anterior, el siguiente paso es la elaboración y adopción de medidas tendentes a una primera atención y ayuda a los grupos de inmigrantes que se encuentren en una situación de necesidad. Todo ello ha de basarse en una serie de prioridades que estarán sujetas a diferentes variables: ámbitos en los cuáles las intervenciones mínimas son más importantes, grupos de inmigrantes en los cuáles la tasa de desempleo de mujeres inmigrantes es más elevada o aquellos que estén más abandonados por las instituciones.

3) Tercera etapa: creación de un ente local o regional que actúe directamente en la zona

El éxito de las políticas e intervenciones de ayuda a los inmigrantes depende en gran medida de la creación de un organismo local o regional que actúe de manera coordinada con el estatal mediante una representación permanente en la zona que posibilite un seguimiento continuo de cualquier acción o programa. Estos agentes que actuarán de una manera activa en el desarrollo de la región

pueden ser: poderes públicos regionales o locales, ONG, agencias de cooperación al desarrollo, organizaciones de apoyo a empresas, organizaciones regionales y nacionales de inmigrantes, asociaciones locales de toda naturaleza, empresas privadas que promuevan y fomenten puestos de trabajo para inmigrantes, sindicatos, universidades e institutos de investigación y medios de comunicación, que promuevan campañas de igualdad y lucha contra la discriminación.

4) Cuarta etapa: Elaboración de un plan de apoyo a los inmigrantes de cada región

Es un plan que ha de tener en cuenta las necesidades específicas de los inmigrantes de la región. Se establecen los problemas y dificultades a los que hacen frente los inmigrantes y se establecen las medidas tendentes a solucionarlos. Los problemas más frecuentes con los que se encuentran los inmigrantes son:

- Dificultades de acceso al mercado de trabajo
- Dificultades de acceso a una vivienda
- Cuestiones relacionadas con la salud y el acceso a atención sanitaria y ayudas sociales
- Racismo y xenofobia
- Se relaciona la criminalidad con la inmigración, lo que genera desconfianza hacia los inmigrantes.

Ante estas difíciles situaciones en las que se encuentran los inmigrantes, las posibles soluciones que se plantean por parte de las entidades locales y regionales son:

- Creación de centros sociales, de acogida, formación y ayuda a la obtención de empleo
- Ayuda a la renovación de inmuebles y creación de zonas verdes en los barrios marginales
- Cursos de formación tendentes a la no-discriminación, impartidos a funcionarios sanitarios
- Campañas de información para los inmigrantes respecto a sus derechos a la sanidad pública
- Organización de campañas de sensibilización antirracistas y creación de centros sociales en los barrios
- Creación de puntos de contacto y "observatorios" antirracistas
- Operaciones conjuntas y formación común de los agentes de fronteras de los países candidatos

5) Quinta etapa: Elaboración de una estrategia promocional

La estrategia global de promoción puede estar dividida en tres fases:

- Fase preliminar
- Fase de despegue
- Fase operacional

Esta estrategia va dirigida al gran público y a los organismos públicos y privados que deben ser informados sobre la existencia de un sistema de acogida y ayuda a los inmigrantes de su territorio. Después de esta primera fase de campaña publicitaria se procede a la fase operacional en la cual, se promueven a las iniciativas con carácter individual.

6) Sexta etapa: Fuentes financieras

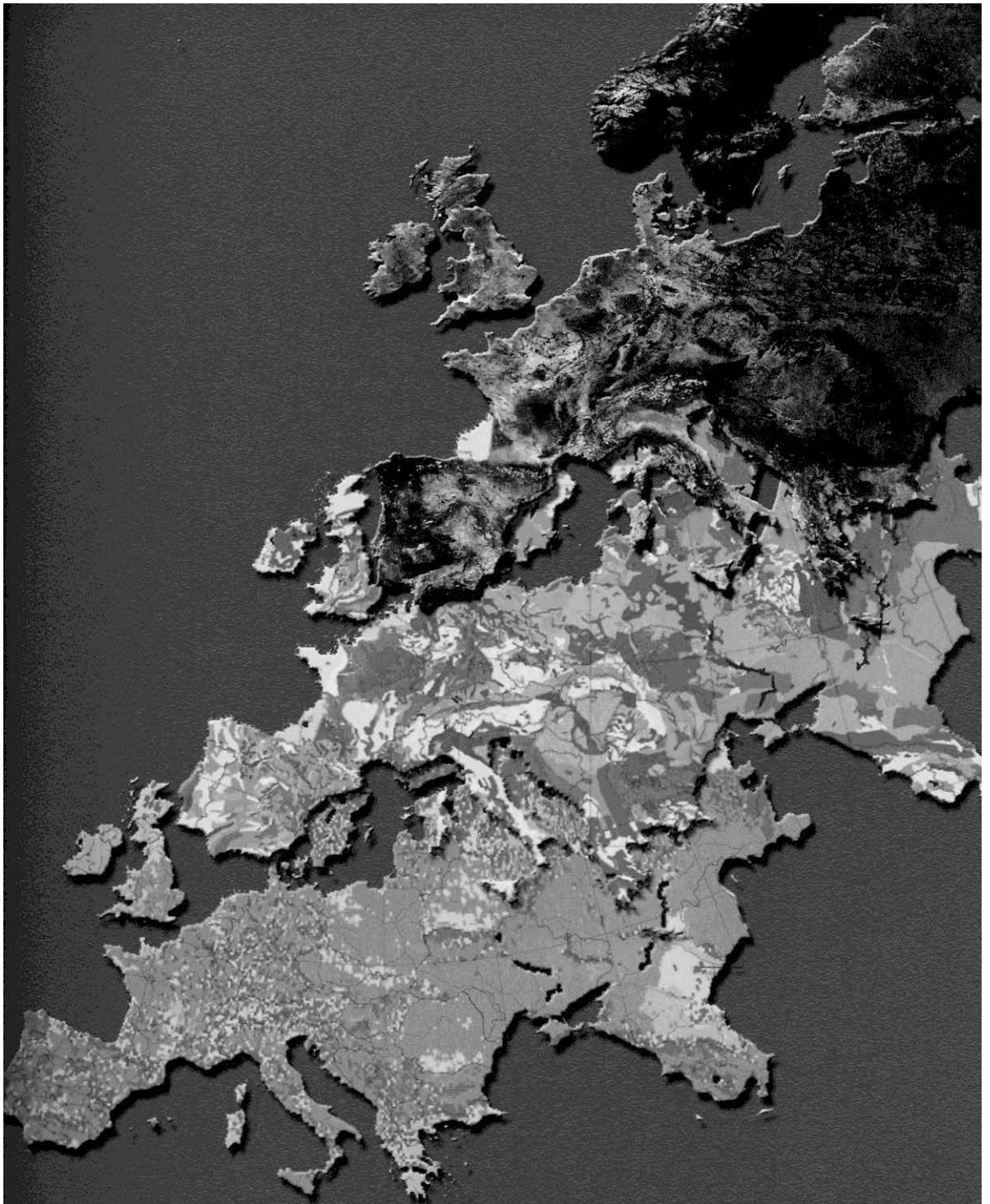
En la mayoría de las intervenciones locales y regionales la Unión Europea actúa como socio financiando gran parte de las mismas. Todos estos proyectos son financiados por medio de fundaciones, organizaciones, autoridades regionales y locales, ministerios y directamente a través de programas de la Unión Europea como el programa EQUAL. En general, se ha pretendido que sea la Unión la que cargue con todo el coste presupuestario de los proyectos, pero para darles verdadera entidad, las distintas autoridades públicas de los Estados miembros deben dotar medios propios de financiación.

7) Séptima etapa: Creación de una red informática

Consiste en crear una red por medio de la cual se compartan datos, ideas fuentes y soluciones. Un ejemplo de ello son "los socios de desarrollo" y "socios transnacionales" del programa EQUAL.

8) Octava etapa: Control y evaluación

El control es fundamental para mejorar las condiciones de los proyectos. Estos controles además generan una serie de datos que son los utilizados para evaluar las necesidades y la eficiencia de los proyectos. Ya que todos estos proyectos están dirigidos a los ciudadanos, es importante comprobar el conocimiento que los inmigrantes tienen de estos programas y servicios, así como el acceso y el uso que hacen de los mismos. Por otro lado, la evaluación examina el proyecto a nivel general y considera las conexiones del mismo con el contexto en general. Así, puede servir como indicador de las necesidades de la sociedad y del contexto socio-económico de la zona en la cual se ejecuta el proyecto.



3. Diversos aspectos relacionados con la inmigración

3. DIVERSOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN.

3.1 LIBRE CIRCULACIÓN.

3.1.1 Legislación y actos de la Unión Europea.

- Directiva 2005/36 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales³⁸;
- Actas relativas a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República de Eslovaquia en lo referente a libre circulación de trabajadores.
- Directiva 2004/38, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 y 93/96³⁹;
- Corrección de errores de la Directiva 2004/38, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 y 93/96⁴⁰;
- Decisión 2241/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass)⁴¹;

38 Diario Oficial L 255, de 30 de septiembre de 2005, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0036:ES:NOT>

39 Diario Oficial L 158, de 30 de abril de 2004, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2004/l_158/l_1_5820040430es00770123.pdf

40 Diario Oficial L 229, de 29 de junio de 2004, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=32004L0038R\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=32004L0038R(01)&model=guichett)

41, Diario Oficial L 390, de 31 de diciembre de 2004, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D2241:ES:HTML>

- Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2004, relativa al nuevo programa en el ámbito de la juventud, denominado "La juventud en acción, COM(2004) 471 final"⁴²;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la realización del plan de acción de la Comisión sobre capacidades y la movilidad, COM (2004) 66 final⁴³;
- Decisión 2003/8 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, por la que se aplica el Reglamento 1612/69 del Consejo por lo que se refiere a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo⁴⁴;
- Decisión 451/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se modifica la Decisión 253/2000 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación SÓCRATES⁴⁵;
- Comunicación de la Comisión "Educación y formación 2010": Urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa (Proyecto de informe intermedio conjunto sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa, COM(2003) 685 final⁴⁶;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 13 de febrero de 2002, "Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad", COM(2002) 72 final⁴⁷;

⁴² Diario Oficial C 12, de 18 de enero de 2005, <http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0471:ES:NOT>
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0066es01.pdf

⁴³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/cite/es/com/2004/com2004_0066es01.pdf

⁴⁴ Diario Oficial L5, de 10 de enero de 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/obj/dat/2003/l_005/l_00520030110es00160019.pdf

⁴⁵ Diario Oficial L 69, de 13 de marzo de 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/obj/dat/2003/l_069/l_06920030313es00060007.pdf

⁴⁶ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/com_2003_685-a_1_23013_es.pdf

⁴⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002_0072es01.pdf

- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de julio de 2001, relativa a la movilidad de los estudiantes, las personas en formación y los jóvenes voluntarios, los profesores y los formadores en la Comunidad⁴⁸;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, de 28 de febrero de 2001, "Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos", COM(2001) 1 16 final⁴⁹;
- Comunicación de la Comisión, de 7 de febrero de 2001, "Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea: consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa", contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera, Estocolmo 23 y 24 de marzo de 2001, COM(2001) 79 final";
- Decisión 1031/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2000, por la que se establece el programa de acción comunitario "Juventud"⁵¹;
- Decisión 253/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación SÓCRATES";
- Decisión 1999/382 del Consejo, de 26 de abril de 1999, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci⁵³;
- Decisión 1686/98 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998, por la que se establece el programa de acción comunitaria "Servicio voluntario europeo para jóvenes";

⁴⁸ Diario Oficial L 215, de 9 de agosto de 2001, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/1_215/1_21520010809es00300037.pdf

49 http://europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2001/com2001_0116es01.pdf

http://europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2001/com2001_0079es.html;/
eurlex/es/com/cnc/2001/act79es02/com2001_0079es02-01.pdf
eurlex/es/com/cnc/2001/act79es02/com2001_0079es02-02.pdf

si Diario Oficial L 1 17, de 18 de mayo de 2000,
http://europa.eu.int/comm/youth/program/dec_1031_es.pdf

52 Diario Oficial L 28, de 3 de febrero de 2000, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2000/l_028/l_02820000203es00010015.pdf

ss Diario Oficial L 146, de 11 de junio de 1999, http://europa.eu.int/comm/education/programmes/leonardo/new/leonardo2/decision/decision_es.pdf

4 Diario Oficial L 214, de 31 de julio de 1998, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/1998/1_214/121419980731es00010011.pdf

- Reglamento 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo;
- Rectificación al Reglamento 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo⁵⁵;
- Tratado de la Comunidad Europea, artículos 39 a 42⁵⁷.

3.1.2 Régimen jurídico del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea.

El derecho de libre circulación existe desde los inicios del proceso comunitario pero desde una perspectiva económica. El Tratado de Roma establecía la libre circulación de trabajadores y la hacía depender de la condición de trabajador asalariado. Entre 1972 y 1975, su aplicación se extendió a los trabajadores por cuenta propia y a los proveedores de salarios. En 1990 se firma el Convenio Schengen, que pretende armonizar los controles en las fronteras exteriores así como suprimirlos en las interiores, establecer una política común de visados y mejorar la cooperación policial y judicial. También ese año se adoptaron dos directivas que extendían la aplicación del derecho de libre circulación a jubilados y desempleados y posteriormente en 1993 otra directiva la ampliaba a los estudiantes. A partir del Tratado de Maastricht se reconoce el derecho de toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro a circular y residir libremente en la Unión Europea (artículo 14 del Tratado de la Comunidad Europea) y, tras haber quedado vinculado a la ciudadanía europea (artículo 18 TCE) por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, adquiere un valor superior al de una libertad configuradora del Mercado común.

Con la introducción del concepto de ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht, se confiere a los nacionales de los Estados miembros un derecho fundamental a circular libremente por el territorio de la

55 Diario Oficial L 142, de 30 de junio de 1970,
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31970R_1251&model=guichett

56 Diario Oficial L 324, de 16 de diciembre de 1975,
[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31970R_1251R_\(02\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31970R_1251R_(02)&model=guichett)

s, Diario Oficial C325, de 24 de diciembre de 2002,
http://europa.eu.int/eurllex/lex/es/treaties/d at/ 12002E/pdf/ 12002E_ES.pdf

Unión de una manera similar a la que lo harían dentro del Estado del que son nacionales, sin tener que realizar una actividad económica y poder residir en cualquier Estado miembro de su elección siempre que no suponga una carga gravosa para el Estado.

A grandes rasgos, los ciudadanos europeos tienen derecho de entrada, estancia y residencia en cualquier Estado miembro diferente de su nacionalidad durante un período de hasta tres meses con tan sólo presentar el pasaporte o el documento nacional de identidad. Sin embargo, para estancias superiores a los tres meses y hasta la transposición de los Estados miembros del nuevo régimen dispuesto en la Directiva 2004/38⁵⁸ que ha tenido de plazo hasta el 30 de abril de 2006 para ser transpuesta se exige la obtención de una tarjeta de residencia y las condiciones varían según el status del interesado:

a) Si se trata de un empleado por cuenta ajena o por cuenta propia, basta con que presente su documento nacional de identidad o pasaporte y prueba de estar trabajando por cuenta ajena o propia.

b) Si se trata de un estudiante o una persona inactiva, debe declarar que tiene suficientes recursos financieros para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida y que está cubierto por un seguro de enfermedad.

c) Sus familiares también deben probar que tienen recursos financieros suficientes y que están cubiertos por un seguro de enfermedad.

Los familiares de los nacionales de un Estado miembro tienen derecho a acompañar al ciudadano europeo, establecerse en el territorio de otro Estado miembro en el que éste resida e igualmente tienen derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta propia o ajena en dicho Estado miembro sin perjuicio de su nacionalidad. Por familiar se entiende el cónyuge, los hijos menores de 21 años o dependientes económicamente del ciudadano europeo y los ascendientes dependientes. En el caso de que el ciudadano europeo sea un estudiante, sólo se consideran familiares el cónyuge y los hijos dependientes. Si los familiares no son ciudadanos europeos, deberán estar en posesión de un visado de entrada concedido por el Estado miembro en el que pretende residir junto con el ciudadano europeo. La concesión de este tipo de visados no implica carga alguna y se debe otorgar con todas las facilidades posibles.

⁵⁸ Diario Oficial L 158, de 30 de abril de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/1_158/1_15820040430es00770123.pdf

La expulsión de un ciudadano europeo sólo puede tener lugar por motivo de orden público, seguridad pública y salud pública, consideradas razones imperiosas de interés general, teniendo en cuenta que el Tribunal de Justicia hace una interpretación estricta de cada una de ellas. La adopción de la medida de expulsión debe ser adecuada para garantizar el objetivo de proteger el orden público, la seguridad pública o la salud pública y se deben evaluar elementos como la duración de la residencia del interesado, su edad, salud, integración social, situación familiar en el país de acogida y los vínculos con su país de origen. Es más, se viene exigiendo la ponderación del orden público con derechos fundamentales que se vieran perjudicados por la expulsión como por ejemplo, el respeto a la vida familiar consagrado en el Convenio Europeo de la Protección de los Derechos Humanos.

La adopción de este tipo de medidas por razones de orden público o seguridad pública debe fundamentarse exclusivamente en el comportamiento personal del individuo. Se pueden justificar cuando exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. La existencia de una condena penal o la caducidad del documento que haya permitido la entrada no son suficientes en sí mismas para justificar una medida de expulsión.

Las medidas de expulsión de menores de edad o de personas que hubieran residido durante los últimos diez años en el Estado miembro de acogida únicamente se podrán adoptar en circunstancias excepcionales cuando concurren razones de seguridad pública de carácter imperativo. Cualquier Estado que no observe estos requisitos puede ser requerido por la Comisión y dar inicio a un procedimiento por incumplimiento aunque sólo se trate de un caso aislado. En esta ponderación, se debe tener en cuenta que los ciudadanos europeos disponen de un derecho de residencia, por lo que deben aplicarse criterios particularmente estrictos para la expulsión.

En los últimos años el régimen jurídico de la libre circulación se ha desarrollado a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuyos criterios se han recogido en la Directiva 2004/38⁹. En concreto, regula el derecho de los familiares de los ciudadanos de la Unión Europea a circular libremente y residir en el territorio de la Unión Europea. Asimismo, recoge en un solo acto legislativo el complejo corpus jurídico que existía sobre la materia, y simplifica las condiciones y formalidades administrativas restringiendo el poder de las autoridades nacionales de rechazar la concesión de residencia o de

expulsar a los ciudadanos originarios de otro Estado miembro. Para el caso de las expulsiones, la Directiva quiere asegurarse de que los ciudadanos europeos cuenten con una mejor protección legal y administrativa y garantiza una mayor protección contra la expulsión de menores y de personas que han residido en el Estado miembro de acogida durante un largo período de tiempo.

Entre sus innovaciones, se encuentra la eliminación de la necesidad de los ciudadanos de la Unión Europea de obtener una tarjeta de residencia. Bastará con sólo obtener una inscripción en el registro de población del lugar de residencia validado por medio de un certificado en un plazo no inferior a tres meses a partir de su llegada. Este certificado se expedirá de manera inmediata previa presentación del documento nacional de identidad o un pasaporte válido y una declaración, o de cualquier otra documentación que acredite que ejerce una actividad económica por cuenta ajena o propia, que dispone de recursos suficientes y de seguro de enfermedad, que cursa estudios de formación profesional, o que es miembro de la familia de un ciudadano europeo que se encuentra en una de las situaciones anteriores.

Se introduce el derecho de residencia permanente que se consigue tras cinco años de residencia continua demostrable por los medios de prueba que admita la legislación del Estado de acogida y supone que no se le exigirá condición alguna en el ejercicio de su derecho de residencia. Se produce así una equiparación virtual al tratamiento de los nacionales y rige también para los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de ningún Estado miembro. El permiso de residencia permanente sólo se pierde cuando se produzca una ausencia del Estado miembro de acogida superior a dos años consecutivos. Se concede el derecho de residencia permanente con anterioridad al vencimiento del plazo de residencia continua a los ciudadanos que ejerzan una actividad por cuenta ajena o propia si se cumplen los requisitos dispuestos en el Reglamento 1251/70 relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo. A los beneficiarios del derecho de residencia permanente se les otorga una tarjeta de residencia permanente de duración ilimitada renovable cada diez años.

Como se ha mencionado anteriormente, los estudiantes o personas inactivas deben presentar prueba de disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, de manera que no supongan una carga para la seguridad social del Estado miembro de acogida durante su estancia. En el caso de estudiantes recoge lo dispuesto en la Sentencia

del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Grzelcyk⁶⁰ pero no toma en consideración el status de los nacionales comunitarios que se desplazan en búsqueda de empleo.

También define de una manera clara la situación de los familiares que no tengan nacionalidad de un Estado miembro que únicamente deben presentar prueba de identidad y del vínculo familiar con el ciudadano de la Unión Europea. Se podrán ver sujetos a la obligación de obtener un visado para estancias de corta duración de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

Asimismo, se amplía el alcance de la noción "familiares" pues abarca al cónyuge, los descendientes menores de 21 años y los descendientes y ascendientes a cargo del ciudadano europeo o de su cónyuge y, por primera vez, se incluye a la pareja con la que se haya celebrado una unión registrada conforme a la legislación de cada Estado miembro. Así, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente al matrimonio, se le considerará familiar del ciudadano europeo. Si no se le da trato equivalente al matrimonio, la pareja del ciudadano de la Unión Europea no podrá disfrutar del derecho de entrada y residencia automática en el Estado miembro de acogida. Aún así, el Estado miembro de acogida deberá facilitar la entrada y residencia de la pareja con la que el ciudadano europeo tenga una relación estable y debidamente probada. Por otro lado, los familiares nacionales de terceros países no verán afectado su derecho de residencia en caso de muerte del ciudadano europeo del que dependían o en caso de disolución del matrimonio bajo determinadas circunstancias siempre y cuando cumplan una serie de condiciones.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, C-184/99, Grzelczyk, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sqa_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61999J0184&lg=es superada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2004, C-130/02, Collins, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sqa_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=62002J0138&model=guichett en la que el Tribunal de Justicia reconocía el derecho de entrada en el territorio de otro Estado miembro con el fin de realizar una búsqueda de empleo y la asignación de busca de empleo como prestación de seguridad social siempre que se cumplan los requisitos consistentes en que la persona que lo reclama esté disponible para trabajar y busque activamente un empleo. Los Estados miembros pueden subordinar la concesión de tal asignación a la existencia de un vínculo real del solicitante de empleo con el mercado laboral de este Estado. La existencia de tal vínculo podría ser verificada mediante la búsqueda de pruebas correspondientes justificando que la persona interesada, durante un período de una duración razonable, buscó efectiva y realmente un empleo en el Estado miembro en cuestión.

Los ciudadanos de la Unión que disfruten bien del derecho de residencia, bien del derecho de residencia permanente y los miembros de su familia gozan del derecho a prestaciones de asistencia social o de seguro de enfermedad a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia y a obtener becas en caso de tratarse de personas que se hubieran trasladado para cursar estudios. No obstante, los Estados miembros no están obligados a conceder este tipo de derechos con anterioridad a la obtención del derecho de residencia permanente.

3.1.3 Temas más destacados:

3.1.3.1 Libre circulación y movilidad.

La libre circulación de personas forma parte del proyecto de Mercado común. Para conseguir la realidad de este Mercado común, es necesario lograr la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. En una Unión Económica y Monetaria se dan distintas formas de reacción ante alteraciones económicas que pueden tener consecuencias en el empleo. Por ello es necesario lograr una mayor movilidad laboral, para que los trabajadores puedan trasladarse a los Estados o áreas donde haya más ofertas de trabajo.

Los ciudadanos europeos se encuentran con varias dificultades como son la falta de información sobre el alcance de sus derechos, procesos administrativos de larga duración para obtener los documentos de residencia y la imprecisión en la definición de los derechos de sus familiares, que se resolverán con la transposición de la citada Directiva 2004/38 cuyo plazo finaliza el 30 de abril de 2006. Hasta ahora, la movilidad geográfica ha demostrado ser escasa; en el año 2000 solamente el 0,1% de la población europea había establecido su residencia oficial en otro país. Las migraciones son cada vez más selectivas, suele tratarse de migraciones temporales sobre todo de empresa, movilidad entre la industria y el mundo académico, desplazamientos transfronterizos regulares y se da con mayor frecuencia entre los jóvenes.

Los tres retos que existen son la insuficiente movilidad profesional, la escasa movilidad geográfica y la falta de información sobre la movilidad. En este sentido, la Unión Europea realiza campañas para fomentar la movilidad profesional y geográfica de ciudadanos europeos. Se quiere concienciar a los ciudadanos de las oportunidades de movilidad existentes y de las carencias actuales o futuras de mano de obra en determinados sectores profesionales y en determinadas regiones. Se trata de lograr mayor movilidad y que cada vez sea más sencilla, facilitando la movilidad geográfica y profesional.

En el Consejo de Lisboa de 2000 se fijaron, entre otros, el objetivo de mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo, siempre enmarcado en el objetivo de crear un espacio europeo del conocimiento. Se requiere una mano de obra cualificada y flexible en mercados de trabajo más abiertos y accesibles. Se quiere realizar un espacio europeo del aprendizaje permanente en el que se basen varias iniciativas europeas. Se considera igualmente beneficioso que los trabajadores de las regiones menos favorecidas se desplacen hacia las regiones más desarrolladas de la Unión Europea. La Comisión Europea inició un plan de acción en materia de competencias y movilidad para garantizar la apertura de los mercados de trabajo europeos y su accesibilidad para todos. Los pormenores de este plan de acción se recogen en la Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2002, que contiene el Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad⁶¹ cuya aplicación se evaluará anualmente en las reuniones del Consejo que tienen lugar en primavera.

Otra Comunicación de la Comisión al Consejo, de 28 de febrero de 2001, titulada "Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos",⁶² dispone una estrategia para fomentar la apertura y la accesibilidad a los mercados de trabajo europeos para 2005. Dicha estrategia se divide en dos etapas:

- 1) la aplicación de una serie de acciones políticas clave en materia de información, competencias y movilidad, y
- 2) el establecimiento de un Grupo operativo de alto nivel sobre las cualificaciones y la movilidad que define las características y fuerzas motrices de los nuevos mercados de trabajo europeos, identifica los mayores obstáculos a su desarrollo y presenta iniciativas que garanticen la accesibilidad.

3.1.3.2 Mejora de la información disponible.

Una de las acciones prioritarias de la Comisión consiste en mejorar la información y la transparencia con respecto a las posibilidades de empleo. En el marco de estas campañas de concienciación, se creó el sitio web centralizado de información sobre movilidad profesional One-

⁶¹ http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002_0072es01.pdf

⁶² http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0116es01.pdf

Stop Job Mobility Web Site. En la actualidad existe el sitio Ploteus³ (Portal sobre oportunidades de aprendizaje en todo el espacio europeo) que tiene el objetivo de ayudar a estudiantes, personas que buscan empleo, trabajadores, padres, orientadores y profesores, a encontrar información sobre cómo estudiar en el espacio europeo. Se puso en marcha en 2002 y contiene información sobre las posibilidades de educación y formación profesional, el marco europeo de cualificación profesional, los sistemas de educación y formación, programas de intercambios y becas e información para trasladarse a vivir al extranjero.

El resto de actividades de mejora de la información y la transparencia se llevan a cabo a nivel transnacional, nacional o regional, siempre que tengan una dimensión europea. La mayor parte se concretizan en campañas publicitarias de producción y distribución de material informativo, información en Internet, uso de centros de llamada, correo electrónico, organización de reuniones de información y seminarios, y participación en ferias de empleo.

Las actividades están coordinadas por la Comisión Europea y las llevan a cabo servicios públicos de empleo, empresas privadas que suministran servicios de empleo, sindicatos y organizaciones empresariales a escala europea, nacional o regional, instituciones de educación y formación, públicas y privadas, y organismos públicos locales y regionales. Los países participantes son los Estados miembros de la Unión Europea, de la Asociación Europea de Libre Comercio y del Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega). El porcentaje de la contribución comunitaria está condicionado a la ejecución y abarca de un 80 a un 90a del total de los gastos subvencionables.

Existe también la posibilidad de acceder a la información sobre las oportunidades actuales de aprendizaje y lograr información práctica sobre los derechos de los ciudadanos a vivir y trabajar en otros Estados miembros en Europe *Directó*⁴, que contiene enlaces con organismos de información y asesoramiento a nivel nacional, regional y local. Existe el sistema europeo de búsqueda de empleo en línea EURES⁶⁵ creada en

⁶³ <http://europa.eu.int/ploteus/portal/home.jsp>

Red de información general sobre la Unión Europea: <http://europa.eu.int/europedirect/>

Red europea para el empleo y la movilidad de los trabajadores participa en la creación de un mercado de trabajo europeo haciendo accesible la información necesaria de ofertas y demandas de empleo. Funciona por medio de un intercambio transnacional, interregional y transfronterizo de ofertas y demandas de empleo, así como el intercambio de información sobre las condiciones de vida y la obtención de cualificaciones. Está coordinada por la Oficina Europea de Coordinación gestionada por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea que, a su vez, está asistida por un grupo de trabajo formado por los gestores de EURES y su régimen se encuentra en la Carta de EURES y los planes de actividades trienales. Para más información: <http://europa.eu.int/EURES/index.jsp>

1994, y que se pretende convertir en instrumento diario de los servicios nacionales de empleo pues ofrece una doble gama de informaciones sobre ofertas de empleo, y posibilidades de contratación a escala transnacional y de condiciones de vida y de trabajo en los Estados miembros y en los países del Espacio Económico Europeo.

3.1.3.3 Reconocimiento de cualificaciones.

La asignatura pendiente en esta materia es el reconocimiento de las cualificaciones para lograr una mayor movilidad profesional. En el ámbito de las profesiones reguladas, es necesario hacerlo efectivo, clarificarlo y simplificarlo. En cuanto a las profesiones no reguladas, el objetivo es el de crear un sistema europeo de normas de calidad voluntarias en la educación y la formación, y se hace imprescindible eliminar las restricciones locales, regionales o nacionales en materia de cualificaciones en los convenios colectivos.

Por medio de la Directiva 2005/36 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales se quiere llegar a un reconocimiento automático. Se consolida en un mismo acto jurídico doce directivas sectoriales que cubren las siete profesiones de médico, enfermero, odontólogo, veterinario, matrona o asistente obstétrico, farmacéutico y arquitecto y tres directivas sobre un sistema general de reconocimiento de las cualificaciones profesionales para el resto de profesiones reguladas. Este reconocimiento permite al beneficiario acceder a la profesión para la que está cualificado y ejercerla en el Estado miembro de acogida con los mismos derechos que los nacionales. A falta de una correspondencia exacta, el trabajador migrante deberá efectuar una medida compensatoria consistente, bien en un período de prácticas de adaptación, bien en una prueba de aptitud, a elección del Estado miembro de acogida.

3.1.3.4 Impulso a la educación y titulaciones europeas.

El Proceso de Bolonia iniciado por la Declaración de Bolonia que promueve la creación de un Área Europea de Educación Superior para 2010 define la adopción de un sistema de diplomas fácilmente comparable para lograr la integración en el mercado de trabajo de los ciudadanos europeos y la competitividad del sistema europeo de educación a nivel mundial. Propone la creación de un sistema basado en dos currículos, uno antes de la licenciatura y otro después de la licenciatura, y el establecimiento de un sistema de créditos y de un mayor número de programas en relación con los existentes, todos ellos con el fin de favorecer la movilidad.

Por otro lado, la valorización del aprendizaje de lenguas y de los intercambios culturales es primordial. El aprendizaje de lenguas extranjeras debe realizarse a una edad muy temprana, como muy tarde a los ocho años en aras a un total manejo en dos lenguas a los 16 o 18 años. Se quiere igualmente fomentar la realización de, al menos, un tercio de la formación superior en otro Estado miembro.

Existen objetivos básicos en el mantenimiento y fomento de la movilidad de estudiantes, personas en formación, jóvenes voluntarios y profesores y formadores⁶⁶. Se quiere con ello dar impulso a las distintas formas de ayuda financiera a la movilidad, facilitar la posibilidad de transferir becas, ayudas nacionales y otros dispositivos de ayuda y a la concesión de ayudas más específicas como la reducción de las tarifas en los transportes públicos o ayudas para alojamiento y manutención. En este sentido, el reconocimiento por parte del Estado miembro de origen del período de estudios realizado en otro Estado miembro, debe ser simplificado, justificado, adoptado en un plazo de tiempo razonable y preestablecido entre los centros de origen y de acogida por medio del Sistema de Transferencia de Créditos Académicos de la Comunidad Europea (ECTS). La principal medida con vistas al posterior reconocimiento por los potenciales empleadores es la expedición de un suplemento europeo como anexo administrativo del título o diploma que describa los estudios realizados en el centro de acogida.

Con el ánimo de potenciar la movilidad de profesores y formadores como un componente de su carrera, se dispone de mecanismos de suplencia y de períodos europeos de formación. Asimismo, se promueven los contactos entre centros de formación de profesores y formadores a escala europea.

Igualmente, se han puesto en marcha acciones dirigidas a promover el desarrollo de las capacidades para combatir el déficit y la congestión de capacidades que frenan la economía comunitaria y reforzar la movilidad profesional. En definitiva se quiere favorecer el acceso de todos los ciudadanos a la educación y la formación para lo que se quieren crear sellos europeos de calidad de manera que se mejoren los sistemas de educación basados en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y animar a los estudiantes a cursar estudios en el ámbito de las matemáticas, las ciencias y las tecnologías.

Otra finalidad de las acciones es la de fomentar la integración de jóvenes con discapacidad, con dificultad de aprendizaje, inmigrantes y minorías étnicas en los sistemas de enseñanza. Se pretende desarrollar los

⁶⁶ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de julio de 2001, relativa a la movilidad de los estudiantes, las personas en formación, los jóvenes voluntarios, los profesores y los formadores en la Comunidad, http://www.logos-net.net/ilo/195_base/es/instr/eu_8.htm

vínculos entre el mundo de la educación y el del trabajo, fomentar la participación de los trabajadores en programas de formación dentro de la empresa, y recompensar a las empresas y organismos públicos que lleven a cabo estrategias de aprendizaje especialmente innovadoras.

La enseñanza y aprendizaje en el ámbito de las TIC son objeto de un gran impulso debido a su importancia en el logro del desarrollo económico. Se quieren definir competencias transparentes tomando como base normas europeas y sistemas de validación y reconocimiento. Se quiere también mejorar el seguimiento de la adecuación entre las competencias en este ámbito a través de la creación de perfiles de capacidades detallados, tomando en consideración las exigencias del mundo del trabajo.

3.1.3.5 Hacia un mercado de trabajo europeo.

Una vez aceptado un nacional de un nuevo Estado miembro en el mercado laboral de uno de los Estados que eran miembros de la Unión Europea con anterioridad a mayo de 2004, éste disfruta de los principios comunitarios que inspiran la libre circulación de personas, es decir, el derecho de residencia, la coordinación de los sistemas de seguridad social, la no discriminación basada en la nacionalidad, y el reconocimiento de las cualificaciones.

La Estrategia para el empleo adoptada por el Consejo el 22 de julio de 2003, no sólo insta a los Estados miembros a mejorar el reconocimiento y la transparencia de las titulaciones y las competencias, sino también a tomar medidas en pro de la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social y de los derechos de pensión, de la oferta de incentivos apropiados en los sistemas fiscales y de prestaciones tomando en consideración los aspectos relacionados con el mercado de trabajo y la inmigración. Esta estrategia hace hincapié en la mejora de la información y fija para 2005 el logro de la divulgación de todas las vacantes de empleo a través de los servicios de empleo de los Estados miembros para que puedan ser consultadas por las personas que buscan empleo en toda la Unión. Se les solicita asimismo la puesta en práctica de estrategias globales y coherentes de aprendizaje permanente dada la necesidad de cumplir los objetivos de los sistemas de educación y formación.

Se pretende desarrollar todo lo relativo a recursos humanos, tanto aumentando los fondos que se le dedican a ello, como valorando más positivamente los logros de los trabajadores. Se considera prioritario el

contribuir a aumentar las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para los ciudadanos europeos.

- Se incrementan de manera importante las cantidades dedicadas a las becas Erasmus por medio del nuevo Plan de Financiación para las seis Universidades públicas madrileñas para 2006 en el marco del nuevo modelo de financiación para el período 2006-2010. Está previsto que se multiplique por cuatro el crédito destinado a estas becas.
- Educación bilingüe que sirve para remover obstáculos lingüísticos y culturales a la movilidad dentro del territorio de la Unión Europea con la introducción de dos idiomas extranjeros en el sistema educativo. El Plan de Centros Educativos Bilingües de la Comunidad de Madrid iniciado en el curso 2004-2005 con una dotación de 1,6 millones de euros tiene el objetivo de alcanzar la cifra de 110 centros educativos que impartan enseñanza bilingüe que ofrecen horarios de 25 períodos lectivos semanales de los que un tercio son en inglés. Para el curso 2005-2006 existen 80 centros, de los cuales 54 son de nueva incorporación, con educación primaria bilingüe en la región. Durante este curso, 5.000 alumnos se beneficiarán de la enseñanza bilingüe. En el resto de centros se refuerza la enseñanza del inglés, especialmente en institutos, con la incorporación de 15 becarios *Fulbright* estadounidenses, y 200 profesores auxiliares de conversación de origen británico, americano y canadiense. Se establece asimismo que cada centro de enseñanza bilingüe cuente con una "escuela gemela" en el Reino Unido para facilitar los intercambios.

3.1.6 Régimen transitorio existente.

Existe un régimen transitorio para los diez nuevos Estados miembros que se estableció en las Actas relativas a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión Europea, firmadas en Atenas el 16 de abril de 2003.

El Tratado de Adhesión, firmado el 16 de abril de 2003, establece las condiciones para la libre circulación de los trabajadores procedentes de los diez nuevos Estados miembros y de nacionales de los 15 Estados miembros con destino a los anteriores, después de la ampliación de la Unión Europea, el 1 de mayo de 2004. En principio, la libre circulación de trabajadores establecida en el Tratado de la Comunidad Europea permite que los nacionales de cualquier Estado miembro puedan trabajar

en otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de este último. No obstante, se ha establecido un régimen transitorio por el que se limita la libre circulación de los trabajadores procedentes de los nuevos Estados miembros y que no es aplicable a estudiantes, pensionistas o prestadores de servicios.

Las razones que justifican este régimen transitorio tienen que ver con los temores por parte de los Estados miembros de la Unión Europea antes de la ampliación de una llegada masiva de trabajadores originarios de los diez nuevos Estados miembros⁷³. Por ello, el Tratado de Adhesión recogió un régimen transitorio de libre circulación de trabajadores en la Unión ampliada. El régimen transitorio consiste en que los Estados miembros de la Unión Europea a 15 pueden establecer limitaciones a la libre circulación de trabajadores. Es decir, los Estados miembros que lo eran con anterioridad al 1 de mayo de 2004 pueden permitir una libre circulación total o pueden establecer una libre circulación de trabajadores parcial. Estas limitaciones tienen una duración máxima de siete años y, durante los primeros dos años, se debe aplicar la legislación nacional o los acuerdos bilaterales que se hayan podido celebrar con los nuevos Estados miembros en el marco de la legislación comunitaria y, por consiguiente, los trabajadores procedentes de los diez nuevos Estados miembros necesitan un permiso de trabajo para acceder al mercado laboral. A su vez, los diez nuevos Estados miembros pueden imponer restricciones recíprocas a los trabajadores procedentes de los Estados miembros de la Unión Europea a 15 que hayan establecido estas limitaciones.

Las disposiciones transitorias están sujetas a control pues la Comisión Europea redactará un informe en 2006 dirigido al Consejo para examinar el funcionamiento de dichas disposiciones transitorias. Los Estados miembros que hayan decidido este tipo de medidas deberán indicar su intención de aplicar plenamente la legislación comunitaria y el principio de libre circulación de trabajadores, o de mantener las restricciones por un período máximo de tres años suplementarios. En 2009, se puede prolongar únicamente por dos años y sólo en el caso de que existan graves perturbaciones en su mercado laboral o riesgo de que se produzcan. En 2011, la libre circulación de trabajadores en la Unión ampliada será completa.

, En realidad, este temor parece infundado de acuerdo con una encuesta del Eurobarómetro que decía que las personas que tenían la firme intención de desplazarse tras la ampliación del 1 de mayo de 2004 solamente alcanzaban el 1% de la población en edad de trabajar. La Comisión apoya la libre circulación incondicional, pues considera que ofrecería mano de obra de gran calidad, lo que favorecería el crecimiento económico y la cohesión entre las regiones de la Unión Europea y que la emigración tiende a disminuir en vez de aumentar después de una ampliación como demostró la reducción del período de transición de siete años previsto para la adhesión de España y Portugal.

En los Tratados de adhesión existe la previsión de cláusulas de salvaguardia que raramente se utilizan. Estas cláusulas de salvaguardia permiten a aquellos Estados miembros que hayan decidido dejar de aplicar medidas restrictivas para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, solicitar la autorización de la Comisión para imponer nuevas restricciones si su mercado laboral se ve amenazado o experimenta graves problemas. Se prevé que Malta pueda hacerlo dado el tamaño de su mercado laboral. Más concretamente, este régimen transitorio no se aplica ni a los ciudadanos originarios de Chipre ni a los ciudadanos originarios de Malta que deseen ejercer su derecho a la libre circulación.

Existe otra especificidad del régimen de circulación de los nacionales de los nuevos Estados miembros. En concreto, se trata de una cláusula específica para Alemania y Austria por la que se permite que se limite la prestación de servicios por una empresa situada en un nuevo Estado miembro que lleve aparejada la circulación temporal de trabajadores a Alemania o Austria, si sectores como la construcción se ven gravemente afectados.

Por otra parte, existe una cláusula *statu quo* que establece que el régimen de acceso de trabajadores nacionales de los diez nuevos Estados miembros al mercado laboral de los Estados miembros de la Unión a 15 no puede ser más restrictivo que el existente con anterioridad a la fecha en que se firmó el Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003. Además, contempla el principio de preferencia en virtud del cual, cuando se propone un puesto de trabajo a un extranjero, los ciudadanos de los diez nuevos Estados miembros tienen prioridad sobre los nacionales de terceros países.

Por su parte, España ha adoptado medidas transitorias a la libertad de circulación de nacionales de los diez nuevos Estados miembros pese a su apuesta por una rápida incorporación de estos Estados en la Unión Europea con plenas garantías. Dichas medidas transitorias tienen su base en la necesidad de adaptación y ajuste del mercado laboral español, dadas sus necesidades actuales y futuras. Se establecen varias distinciones:

- a) Los trabajadores asalariados originarios de Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y República Eslovaca están sujetos a un primer período transitorio de dos años en el que existe limitación a la libre circulación de éstos con el fin de integrar plenamente a los trabajadores de estos ocho Estados que ya se encuentran establecidos en España. A los ya establecidos se les otorga plena igualdad de trato comunitario y son beneficiarios de la reagrupación familiar. Por otro lado, se examinarán

los sectores en los que se pueda conceder la libre circulación de aquellos trabajadores de estos Estados que deseen ejercer su derecho de libre circulación.

b) Los trabajadores asalariados originarios de Malta y Chipre gozarán del pleno derecho de libre circulación y se regirán por la normativa comunitaria vigente para los ciudadanos europeos.

c) Los trabajadores por cuenta propia gozarán de la libertad de establecimiento en las mismas condiciones en que las disfrutaban los nacionales de la Unión Europea a 15.

En principio, a partir del 1 de mayo de 2006 se aplicará la plena libertad de circulación a los ciudadanos de los ocho nuevos Estados miembros que tienen limitada su libertad, salvo que este período transitorio sea prolongado. No se viene exigiendo la obtención de visado⁷⁴ por parte de los trabajadores nacionales de estos ocho Estados miembros siempre que sean contratados por períodos no superiores a 180 días. A los familiares se les exige documento de viaje válido y el correspondiente visado de tránsito o estancia.

Dinamarca, por su parte, aunque es un Estado parte de los Acuerdos de Schengen, es reticente a aplicar el método comunitario al ámbito de la libre circulación y no aplica todas las medidas adoptadas en base al Tratado. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca siempre han sido reticentes a aplicar el método comunitario a la libre circulación de personas. En el caso de las dos primeras dada su situación geográfica como islas y su idiosincrasia, no se les aplica íntegramente el Sistema Schengen. Reino Unido e Irlanda pueden decidir qué disposiciones del acervo Schengen les pueden ser aplicadas⁷⁵.

Así, Reino Unido e Irlanda pueden mantener su control de fronteras, su política de visados y denegar la entrada pero, a la vez, participar en las disposiciones del sistema Schengen relativas a seguridad, como por ejemplo el Sistema de Información Schengen. Esta situación parece una forma de integración diferenciada pues, mientras que a estos dos Estados miembros les está permitido entrar en el sistema Schengen gradualmente, los diez nuevos Estados miembros han tenido que aceptar el acervo Schengen en su integridad⁷⁶.

74 Véase el régimen jurídico de visados en el apartado relativo a cruce de fronteras

7, artículo 4 del Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea, Tratado de Amsterdam, http://europa.eu.int/eurlex/lex/es/treaties/dat/1_1997D/htm/1_1997D.html#0093010004

76 artículo 8 del Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea, Tratado de Amsterdam, http://europa.eu.int/eurlex/lex/es/treaties/dat/1_1997D/htm/1_1997D.html#0093010004

3.1.7 Cuestiones de actualidad y en trámite.

Actualmente existe una Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la realización del plan de acción de la Comisión sobre capacidades y movilidad" que se transmitió al Consejo y al Parlamento Europeo en febrero de 2004 y que aún no ha sido objeto de resolución por ninguno de ellos. Tiene como base la Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002, sobre las capacidades y la movilidad⁷⁸. Dicha Comunicación pone de relieve la influencia de la disminución de actividad económica (el crecimiento del PIB para 2003 fue de 0,8%, mientras que en 2002 había sido de un 1%) en la reducción de la oferta de empleo y el consiguiente efecto adverso en las tasas globales de movilidad. Sin embargo, también señala el impulso proporcionado por la adopción de una serie de puntos de referencia para 2010 por parte del Consejo y del sistema Europass.

De igual manera, se considera que la tarjeta sanitaria europea y una mejor coordinación de los derechos de seguridad social han mejorado muy favorablemente las condiciones de movilidad. El portal europeo para la movilidad profesional, la campaña de información sobre la movilidad o la modernización de EURES suponen un claro fomento de la transparencia de oportunidades de empleo. Las acciones a impulsar que se proponen deben ir dirigidas a:

- 1) desarrollar capacidades en el contexto del aprendizaje permanente, especialmente en lo que se refiere a las aptitudes en TIC,
- 2) promocionar un acceso real a la formación profesional continua de los adultos, empleados o demandantes de empleo,
- 3) dar la posibilidad a los jóvenes de aportar las aptitudes básicas necesarias para el mercado de trabajo y participar en el aprendizaje permanente,
- 4) fomentar iniciativas para los trabajadores con la finalidad de integrarlos, conseguir que permanezcan y avancen en el mercado de trabajo,
- 5) mejorar la transferibilidad de los derechos de seguridad social cuando proceda.

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0066es01.pdf

⁷⁸ Diario Oficial C 162 de 6 de julio de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oyclat/2002/c_l_62/c_16220020706es00010003.pdf

En el ámbito de las prestaciones sociales, existe cierta polémica con el coste que supone proporcionar atención sanitaria debido al llamado "turismo sanitario". España ha iniciado acciones ante la Unión Europea para paliar este problema. Las autoridades españolas hacen frente a un gasto en medicamentos y personal sanitario, por ejemplo, para los británicos residentes en el territorio español por valor de 58 millones de euros adicionales al año sólo para el caso de enfermos graves. Los ciudadanos británicos obtienen tratamientos de forma gratuita y España realiza un gasto de dinero que no se reembolsa dado que la mayoría de ellos no se inscriben en el plan E121 que permite a los Estados miembros reclamar una parte de sus gastos sanitarios a los países de origen de los pacientes sin negárseles la atención sanitaria en España por ello.

El actual sistema de cobertura social y sanitaria recíproca se está mostrando inadecuado para atender al gran número de pensionistas británicos, alemanes, holandeses y escandinavos que se jubilan en España. La mayoría comienzan a sentirse enfermos y es entonces cuando comienzan a tener problemas, uno de cada ocho, es un caso grave.

3.1.8 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo.

A pesar de no estar despejadas las dudas sobre qué futuro le espera al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, queremos dejar constancia de que en este Tratado se vuelve a recoger el mismo régimen que el existente tras Maastricht en materia de libre circulación de personas. De esta manera, el texto del artículo 1-10 de la Constitución europea consagra la libre circulación como derecho que emana de la ciudadanía de la Unión Europea.

3.2 CRUCE DE FRONTERAS EXTERIORES.

3.2.1 Legislación y actos de la Unión Europea.

- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años - Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia COM(2005) 184 final⁷⁹;

- Reglamento 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros⁸⁰;
- Reglamento del Consejo 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores⁸¹;
- Decisión 2004/867 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se modifica la Decisión 2002/463 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (Programa ARGO)⁸²;
- Manual común sobre las fronteras exteriores⁸³;
- Reglamento 415/2003 del Consejo, de 27 de febrero de 2003, sobre la expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito";
- Reglamento 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países'
- Reglamento 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de formulario para la aplicación de un visado expedido por los Estados miembros a los titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que establece el visado⁸⁶;

⁸⁰ Diario Oficial L 385, de 13 de diciembre de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_385/l_38520041229es00010006.pdf

8, Diario Oficial L 349, de 25 de noviembre de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_349/l_34920041_125es0001001_1.pdf

⁸² Diario Oficial L 371, de 18 de diciembre de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_371/l_37120041_218es00480049.pdf

83 Diario Oficial C 313, de 16 de diciembre de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/c_313/c_31320021216es00970335.pdf y Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la modificación del Manual Común, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0574:ES:HTML>

84 Diario Oficial L 64, de 7 de marzo de 2003, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2003/l_064/l_06420030307es00010008.pdf

85 Diario Oficial L 157, de 15 de junio de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/l_157/l_15720020615es00010007.pdf, propuesta de modificación presentada por la Comisión el 24 de septiembre de 2003 COM(2003) 558 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0558es01.pdf

86 Diario Oficial L 53, de 23 de febrero de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/l_053/l_05320020223es00040006.pdf

- Decisión 2002/463/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)⁸⁷;
- Plan de gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, adoptado por el Consejo JAI de 13 de junio de 2002⁸⁸;
- Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y las oficinas consulares de carrera";
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea» COM(2002) 233 final⁹⁰;
- Reglamento 2424/2001 relativo al desarrollo de Sistema de Información Schengen (SIS) de segunda generación basado en los artículos 66 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea⁹¹;
- Decisión 2001 /886/JAI relativa al desarrollo de Sistema de Información Schengen (SIS) de segunda generación⁹²;
- Recomendación del Consejo, de 4 de marzo de 1996, relativa a la cooperación consular local en materia de visados⁹³;
- Reglamento 574/99 del Consejo, del 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros⁹⁴;

⁸⁷ Diario Oficial L 161, de 19 de junio de 2002,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/l_161/l_16120020619es001_10015.pdf

88 Consejo de la Unión Europea, 10019/02 FRONT 58 COMIX 398,
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/out/jai/ES/ST010019_02ORIES.pdf

⁸⁹ Diario Oficial C 313, de 16 de diciembre de 2002,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/c_313/c_31320021216es00010096.pdf

⁹⁰ http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002_0233es01.pdf

⁹¹ Diario Oficial L 328, de 13 de diciembre de 2001,
http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=2001&nu_doc=2424 c Diario Oficial C 221 de 19 de julio de 1997,
<http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=221454:cs&lang=es&list=221454:cs.221523:cs.221561:cs.221522:cs.221561:cs.&pos=1&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

⁹² Diario Oficial L 328, de 13 de diciembre de 2001,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/l_328/l_3282001_1_21_3es00010003.pdf

⁹³ Diario Oficial C 80, de 18 de marzo de 1996,
[http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0318\(01\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0318(01):ES:HTML)

Diario Oficial L 72, de 18 de marzo de 1999, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=1999&nu_doc=574

- Reglamento 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado⁹⁵;
- Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 2000, relativa a la mejora del intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos";
- Recomendación del Consejo 98/C 189/02, de 28 de mayo de mayo de 1998, sobre equipo para la detección de falsificaciones en los puntos de entrada en la Unión Europea⁹⁷;
- Recomendación del Consejo 99/C 140/01, de 29 de abril de 1999, relativo a la dotación en personal y en equipamientos de detección de los falsos documentos y documentos falsificaciones en los servicios de entrega de los visados de las representaciones en el extranjero así como en las Administraciones nacionales encargadas de la entrega y la prórroga de visados⁹⁸;
- Acción común 98/700/JAI, de 3 de diciembre de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea un Sistema europeo de archivo de imágenes (FÁDO)⁹⁹;
- Resolución del Consejo 97/C 221/03, de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros¹⁰⁰;
- Acción común 96/197/JAI, de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea, sobre el régimen del tránsito aeroportuario¹⁰¹.

⁹⁵ Diario Oficial L 164, de 14 de julio de 1995, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31995R1683&model=guichett

⁹⁶ Diario Oficial L 81, de 1 de abril de 2000, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2000/l_081/l_08120000401_es00010003.pdf

⁹⁷ Diario Oficial C 189, de 17 de junio de 1998, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/1998/c_l_89/c_l_8919980617es00190020.pdf

⁹⁸ Diario Oficial C 140 de 20 de mayo de 1999, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/1999/c_140/c_14019990520es00010003.pdf

⁹⁹ Diario Oficial L 333, de 9 de diciembre de 1998, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/1998/l_333/l_33319981209es00040007.pdf

¹⁰⁰ Diario Oficial C 221 de 19 de julio de 1997, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?va1=221454:cs&lang=es&list=221454:cs,221523:cs,221562:cs,221522:cs,221561:cs,&pos=1 &page=1 &nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

¹⁰¹ Diario Oficial L 63, de 13 de marzo de 1996, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996F0197:ES:HTML>

3.2.2 Política comunitaria de cruce de fronteras.

3.2.2.1 Temas más destacados.

La gestión integrada del control y de la vigilancia de las fronteras exteriores es una de las prioridades de la Unión Europea, además de una condición previa a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Su importancia no se debe sólo a los temores que creó la reciente ampliación, sino también a la necesidad de tener la capacidad suficiente para reaccionar de manera efectiva a todos los niveles frente a la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, las redes criminales y el terrorismo. La etapa final para la Comisión podría ser el establecimiento de un verdadero cuerpo europeo de guardias de fronteras compuesto por equipos multinacionales, que tendrían la función de apoyo de los servicios nacionales de los Estados miembros pero no los reemplazaría. Esta iniciativa cuenta con una dificultad consistente en que Finlandia tiene militarizada su frontera con Rusia. Mientras tanto, el apoyo técnico y la coordinación parecen los objetivos más inmediatos.

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001 recogen el compromiso de los Estados miembros de aplicar una mejor gestión de los controles en las fronteras exteriores. Las actuaciones a nivel europeo en materia de cruce de fronteras están destinadas a crear confianza mutua entre los Estados miembros que hayan abolido el control de fronteras por ser fronteras interiores y de los ciudadanos hacia los poderes públicos; asegurar que las amenazas para la seguridad, tanto externas como internas puedan hacerse frente de manera satisfactoria, y garantizar un alto nivel de seguridad en una Unión ampliada.

Existen cinco componentes básicos en materia de fronteras:

- 1) el logro de legislación común, puesto que el acervo jurídico y operativo debería consolidarse y mejorarse, y, si se tomaran medidas que fueran más lejos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64.1 del TCE, se debería determinar el marco jurídico institucional;
- 2) un mecanismo de coordinación común y operativa por medio del establecimiento de una unidad común de expertos en fronteras exteriores y un proceso de intercambio y procesamiento de datos e información permanente;
- 3) un análisis de riesgo común e integrado, lo que requiere la determinación de indicadores comunes considerados relevantes,

la realización de un seguimiento y el diseño de conclusiones operativas de acción, por ejemplo, para el despliegue de personal y equipo creando las necesarias sinergias entre la cooperación consular, los guardias de fronteras, la cooperación policial y Europol y, en los casos en que se requiera, las autoridades de aduanas;

4) formación del personal de fronteras con una dimensión europea y la disponibilidad de un equipo interoperativo que exige un uso común de equipos de vigilancia móviles y otras redes de vigilancia;

5) reparto de las cargas financieras en gestión de fronteras exteriores, ya que son fronteras de toda la Unión Europea y la necesidad de que equipos y recursos humanos se pongan en común como primer paso en las operaciones llevadas a cabo en común por varios Estados miembros.

El resultado final buscado por la Comisión sería, como ya se dijo, el logro de una verdadera política común en materia de fronteras exteriores y la creación de un Cuerpo europeo de guardias de fronteras. Un paso intermedio sería lograr que las operaciones de vigilancia en los lugares de especial relevancia se llevaran a cabo por equipos formados por guardias de fronteras procedentes de los Estados miembros. Crear un Cuerpo europeo de fronteras, exigiría definir el marco jurídico de sus actividades y de los límites geográficos en que podrían llevar a cabo su labor. Mientras tanto, los Estados miembros tienen libertad para confiar el control de las fronteras exteriores a las autoridades de su elección. En la práctica, algunos Estados miembros tienen una única autoridad mientras que otros tienen como responsables de control de fronteras a varios cuerpos dependientes de distintos ministerios.

3.2.2.2 Acervo Schengen.

Desde 1995, el acervo comunitario Schengen constituye la base de principios comunes y criterios uniformes de control y vigilancia de fronteras a aplicar por los guardias de fronteras nacionales que han sido regulados en detalle en el Manual común sobre las fronteras exteriores¹⁰². Este Manual ha sido objeto de una nueva redacción en 2004 para

¹⁰² Diario Oficial C 313, de 16 de diciembre de 2002, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2002/c_313/c_31_320021_21_6es00970335.pdf y Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la modificación del Manual Común, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0574:ES:HTML>.

añadir algunas "buenas prácticas" en lo relativo a control de fronteras exteriores, y al alejamiento y la readmisión recogidas en el documento "UE Catálogo Schengen"¹⁰³

El Convenio Schengen lo integran 13 estados miembros (los pertenecientes a la antigua UE15, salvo Reino Unido e Irlanda), más Islandia y Noruega. Este Convenio recoge las disposiciones aplicables a la entrada con el fin de una estancia no superior a tres meses. La encargada de supervisar la correcta y uniforme aplicación de la normativa Schengen es la Comisión Permanente de evaluación y aplicación de Schengen, que se ha convertido en un Grupo de Trabajo del Consejo¹⁰⁴

Según el Acuerdo Schengen, se debe diferenciar entre fronteras interiores y exteriores. Se entiende por fronteras interiores las comunes entre los Estados miembros de la Unión Europea que son parte del Acuerdo. Estas fronteras comunes pueden ser terrestres, aeropuertos, por lo que se refiere a vuelos interiores, y puertos marítimos por lo que se refiere a enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de Estados parte del Acuerdo Schengen, siempre que no efectúen escala en puertos ajenos al territorio Schengen. El resto de fronteras se consideran fronteras exteriores.

Entre las principales medidas, cabe mencionar:

- la abolición de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores;
- la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y de las normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras;
- la separación en las terminales y en los puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona;
- la armonización de las condiciones de entrada y visados para las cortas estancias;
- la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y la formación impartida al personal);
- la definición del papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina;

¹⁰³ Documento adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior el 28 de febrero de 2002, ejemplar en español en la web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, http://extranjeros.mtas.es/es/general/Cat_Sch_VoL3ES.pdf

¹⁰⁴ Diario Oficial L 239, 22 de septiembre de 2000, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&Iq=ES&numdoc=41998D0026&model=guichett

- la obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro;
- la definición de normas relativas a la responsabilidad de las solicitudes de asilo (Convenio de Dublín), sustituido en 2003 por otro reglamento (Reglamento Dublín II);
- la instauración de un derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen;
- el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales;
- la creación del sistema de información Schengen (SIS), que permite a los puestos fronterizos, a las autoridades policiales y a los agentes consulares de los Estados miembros del espacio Schengen disponer de datos sobre personas, objetos o vehículos buscados. Los Estados miembros suministran datos al SIS mediante redes nacionales (N-SIS) conectadas a un sistema central (C-SIS). Además, esta infraestructura informática es completada por una red denominada SIRENE (información complementaria requerida a la entrada nacional).

En otro orden de cosas, las personas que entran regularmente por la frontera exterior de un Estado parte tienen derecho a circular libremente por el territorio Schengen durante un período que no puede superar los tres meses y habrá de esperar seis meses para solicitar un nuevo visado desde la fecha de expedición del anterior. España viene exigiendo distintos documentos de viaje a las personas que entran en sus fronteras interiores:

- a) A los ciudadanos con nacionalidad española y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo se les exige documento nacional de identidad o pasaporte en vigor.
- b) A los extranjeros residentes en un Estado que aplique el Convenio Schengen les exige un documento de viaje en vigor y un permiso de residencia.
- c) Los nacionales de terceros países que no sean ni familiares de ciudadanos de la Unión Europea que ejerzan su derecho de circulación, ni nacionales de Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio que son parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, ni los familiares de éstos que ejerzan su derecho de libertad de circulación, deberán solicitar el permiso de residencia o el visado si son originarios de un país al que se exija visado.

En el marco del Convenio Schengen, el permiso de residencia acompañado de un documento de viaje puede sustituir al visado en las situaciones en que un nacional de un tercer país desee disfrutar de una estancia de corta duración en otro Estado miembro del espacio Schengen.

3.2.2.3 Visados¹⁰⁵

El corpus legislativo en materia de control de fronteras es relativamente completo. Entre este corpus legislativo destaca el Reglamento 574/99 del Consejo, de 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros¹⁰⁶. Establece un listado de 101 países cuyos nacionales deben proveerse de un visado para cruzar las fronteras exteriores de la Unión Europea. Existe un modelo uniforme de visado para toda la Unión Europea que se estableció por el Reglamento 1683/95¹⁰⁷ y que contiene dispositivos de seguridad universalmente reconocibles y fácilmente visibles y especificaciones técnicas complementarias y secretas con el fin de impedir la alteración o falsificación del visado.

Los Estados miembros pueden exigir o no, visado a los nacionales de terceros países que no figuran en este listado y determinar si los apátridas y los refugiados reconocidos lo necesitan. Los Estados miembros también son libres de establecer excepciones a la obtención de visado para la tripulación civil de aviones y buques, el personal de acompañamiento de aviones en misiones de asistencia o salvamento y todas aquellas per-

¹⁰⁵ El Convenio Schengen ha establecido un sistema de visado uniforme. Por visado se entiende una autorización expedida por un Estado miembro o una decisión tomada por un Estado miembro necesaria para entrar en su territorio, permanecer en dicho Estado miembro o en más Estados miembros por un período de duración no superior a tres meses y transitar por el territorio de dicho Estado miembro o de varios Estados miembros con exclusión del tránsito por la zona internacional de los aeropuertos y de los traslados entre aeropuertos de un Estado miembro. Los Estados miembros pueden utilizar el modelo de visado con una finalidad distinta siempre que no haya confusión con el modelo uniforme.

¹⁰⁶ Diario Oficial L 72, de 18 de marzo de 1999, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=1999&nu_doc=574

¹⁰⁷ Diario Oficial L 164, de 14 de julio de 1995, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&typedoc=Regulation&andoc=1995&nu_doc=1683 modificado por el Reglamento 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=2002&nu_doc=334 en el sentido de incorporar una fotografía del titular e incluir normas comunes de aplicación del modelo uniforme de visado y existe una propuesta de modificación presentada por la Comisión el 24 de septiembre de 2003 COM(2003) 558 final en aras de integrar nuevos elementos biométricos en los visados para garantizar la interoperatividad, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0558es01.pdf, se incluiría una fotografía electrónica de alta resolución que se imprimiría en el visado a partir de 2007 y dos imágenes de huellas dactilares que constituyen el mejor medio de identificación de las personas. A todos estos datos de carácter personal se les aplica lo dispuesto en la Directiva 95/46/CE sobre protección de datos, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31995L0046&model=quichett

sonas que presten socorro en situaciones de catástrofe y accidentes y los titulares de pasaportes diplomáticos, pasaportes de servicio y otros pasaportes oficiales. El único requisito para la adopción de todas estas medidas en todo aquello que difieran de lo establecido por el Reglamento 574/99 es la notificación a la Comisión Europea y la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

La lucha contra la inmigración clandestina y la criminalidad organizada está incentivando el uso de nuevas tecnologías en relación al cruce de fronteras. Este es el caso del Sistema de archivo de imágenes FADO¹⁰⁸ que se intercambian por vía informática y en plazos muy cortos sin llegar a sustituir los intercambios normales hechos en papel por parte de los Estados miembros que no disponen de medios informatizados. Dichas imágenes contienen la información de que disponen los Estados miembros sobre los documentos auténticos y falsos registrados, información sucinta sobre técnicas de falsificación y de seguridad. Este sistema no impide la utilización de un sistema nacional propio por parte de un Estado miembro que responda a las necesidades de los servicios nacionales de fronteras y encargados de la comprobación de los documentos.

3.2.3 Principales organismos de la Unión Europea en cruce de fronteras.

3.2.3.1 Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI).

Su régimen actual tiene como base, en primer lugar, las Conclusiones del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, sobre las normas de funcionamiento y desarrollo del Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI)¹⁰⁹, cuando se decidió ampliar sus actividades y, en segundo lugar, a la Resolución de 27 de mayo de 1999 que crea un sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a la inmigración clandestina y a las redes de inmigración ilegal¹¹⁰. Se compone por expertos de los Estados miembros y se reúne mensualmente con el apoyo logístico de la Secretaría General del Consejo.

¹⁰⁸ Acción común 98/700/JAI, de 3 de diciembre de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO), Diario Oficial L 333, de 9 de diciembre de 1998, http://europa.eu.int/eurlex/prj/es/oj/dat/1998/l_333/l_33319981209es00040007.pdf

¹⁰⁹ Diario Oficial n° 274 C de 19 de septiembre de 1996, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(15\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(15):ES:HTML)

vio Documento 7965/99, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/out/jai/ES/ST007965_99ORIES.pdf

El CIREFI tiene como finalidad asistir a los Estados miembros en todo lo relativo a inmigración legal, en concreto al estudio detallado de estas cuestiones, la lucha contra la inmigración ilegal y las redes de "pasadores de fronteras", la detección de documentos falsificados y la mejora de las medidas de repatriación por medio del intercambio de información. La ampliación de competencias a partir de las Conclusiones del Consejo de noviembre de 1994 permitió que tuviera competencias para obtener información relativa a la inmigración legal, la inmigración ilegal y situaciones de residencia irregular, la entrada de extranjeros a través de las redes de inmigración ilegal, la utilización de documentos falsos o falsificados y las medidas adoptadas por las autoridades competentes en forma de estadísticas para la posterior realización de un balance de la situación.

Con esta información, el CIREFI extrae las debidas conclusiones y formula propuestas y, en caso de emergencia, el intercambio de información se realiza directamente entre los servicios centrales de los Estados miembros. Igualmente, el CIREFI presenta un informe anual de actividades y otros informes eventualmente solicitados.

Posteriormente en mayo de 1999 se creó el sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a la inmigración clandestina y a las redes de inmigración ilegal. Pueden participar en este sistema los países candidatos a la adhesión previa declaración ante la Secretaría General del Consejo. La información que gestiona se refiere a indicios de inmigración clandestina, actividades de organizaciones ilegales de inmigración, cambios de itinerarios o de medio de transporte, nuevas formas de falsificación masiva de documentos de viaje, multiplicación de los casos de inmigración clandestina, infiltración por una red de inmigración ilegal de grupos importantes.

3.2.3.2 Agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores.

En el marco del establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unión Europea tiene un gran interés en instaurar como condición previa, una política común en materia de gestión integrada de las fronteras que permita un nivel elevado y uniforme de control de las personas y de vigilancia. Con este motivo, se aprobó el Reglamento 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea con sede en Varsovia.

El objetivo de la Agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores consiste en promover la solidaridad de los Estados miembros en materia de fronteras exteriores de la Unión. Para ello, tiene asignada la tarea de ayudar a los Estados miembros a aplicar de una manera armonizada la legislación europea en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores, no sólo las marítimas y terrestres, sino también los aeropuertos internacionales.

En concreto, la Agencia realiza las siguientes actividades:

- recogida, almacenamiento y difusión de la información procedente del observatorio europeo de las migraciones y del sistema de alerta rápido y gestión de los sistemas SIS y Eurodac¹², encargados de la recogida de información en materia de flujos migratorios;
- coordinación de la cooperación operativa entre Estados miembros relativa al control y vigilancia de las fronteras exteriores;
- creación de un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos y preparación de las evaluaciones de los riesgos generales o específicos con la adopción de indicadores comunes cuyo seguimiento permita actuar eficazmente in situ y definir los riesgos que se manifiestan en la propia frontera exterior, así como los que provienen de los terceros países;
- asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de fronteras nacionales de manera que se dé una formación a nivel europeo a los propios formadores nacionales de guardias de fronteras y se organicen períodos de perfeccionamiento, seminarios, cursos para el aprendizaje de lenguas extranjeras o períodos de prácticas en el servicio de guardias de fronteras de otros Estados miembros, como formación complementaria dirigida a los agentes de las administraciones competentes ya iniciada por medio de proyectos piloto en la Escuela Europea de Policía;
- seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores, como los sistemas de detección de inmigrantes clandestinos,
- asistencia en todas aquellas situaciones en que se requiera una asistencia operativa y técnica reforzada en las fronteras de los Estados miembros, por ejemplo, por medio del traslado de expertos

¹² Sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo e inmigrantes clandestinos con el fin de facilitar la aplicación del Convenio de Dublín, por el que se determina el Estado responsable estudiar cada solicitud de asilo. Se regula por el Reglamento nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín [Diario Oficial L 316 de 15.12.2000].

especializados en el control y la vigilancia de las fronteras o la puesta a disposición de material técnico, no contemplándose en este supuesto las situaciones en que se dé una afluencia masiva y momentánea de nacionales de terceros países;

- coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de expulsión de nacionales de terceros países residentes ilegales en los Estados miembros de la Unión, mediante la asistencia técnica necesaria como, por ejemplo, una red de puntos de contacto que gestione un inventario actualizado de los recursos e instalaciones existentes y disponibles o establezca las directrices y recomendaciones específicas relativas a las operaciones de retorno conjuntas;

Entre las competencias de esta Agencia, se encuentra tanto el examen, aprobación y coordinación de todas las operaciones conjuntas de control en las fronteras, como los proyectos piloto propuestos por los Estados miembros o por la misma Agencia. También hace un análisis comparativo de los proyectos y operaciones para mejorar la calidad de futuras operaciones y puede poner a disposición de los Estados miembros participantes su material técnico y cofinanciar estas actividades por medio de subvenciones. Las actividades operativas anteriormente cubiertas por el programa ARGO se consignan en el presupuesto de la Agencia para todo lo referente a fronteras exteriores y es la propia Agencia la que evalúa los resultados de estas operaciones y proyectos.

3.2.4 Cómo afecta esta cuestión a España.

España es un Estado parte del Acuerdo Schengen junto con Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Suecia. Cualquier Estado parte tiene fronteras interiores y exteriores pero España, por su situación geográfica supone una frontera entre el continente euroasiático y el africano, por lo que tiene una situación determinante en el control de flujos migratorios. Para España, la gestión de fronteras y flujos migratorios es un tema prioritario; se calcula que de 1989 a 2002 entre 8.000 y 10.000 personas murieron o desaparecieron intentando pasar de territorio marroquí a territorio español. La mayor parte las personas que intentan entrar en territorio español son originarios de Mali, Nigeria, Guinea y Sierra Leona, sin embargo, el principal flujo hacia Europa lo constituyen los ciudadanos marroquíes (3,09 millones de residentes legales) cuyos destinos suelen ser Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Italia y España.

Se hace prioritaria una estrategia de cooperación con los países vecinos de la Unión Europea dado que la vigilancia de fronteras hace que muchos de estos subsaharianos acaben en Marruecos ante la imposibilidad de entrar en la Unión Europea. Por ello, España junto con Francia ha propuesto la creación de un plan integral de inmigración que tenga en cuenta aspectos como el desarrollo de los países de donde procede la inmigración y valora muy positivamente propuestas como las del Programa de Solidaridad y Gestión de Flujos 2007-2013 que crea los Fondos de Refugiados, Fronteras, Retorno e Integración, lo que supone una aportación conjunta a la carga generada por el control de las fronteras exteriores. Todas estas actuaciones quedan enmarcadas dentro del Plan Global de Inmigración aprobado, junto con el proyecto de Perspectivas Financieras, en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005. El consejo europeo de 15/16 junio 2006 recuerda que el citado Enfoque Global de la unificación constituye una prioridad para la Unión y acoge favorablemente las medidas de cooperación adoptadas por la Comisión y la Agencia de fronteras y algunos Estados miembros a raíz de la situación en las islas Canarias y en el mediterráneo producida en la primavera de 2006.

3.2.5 Actuaciones de la Comunidad de Madrid en materia de cruce de fronteras.

La Comunidad de Madrid por su situación geográfica no tiene fronteras territoriales ni marítimas pero sí aéreas. Por otra parte, las competencias en materia de fronteras corresponden al Estado.

3.2.6 Regímenes especiales existentes.

El 13 de junio de 2002, el Consejo aprobó el plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea que ratificaba la creación de la Agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores. En este momento, la seguridad de las fronteras exteriores representa un reto para los diez nuevos Estados miembros que pasan a ser nuevas fronteras exteriores e interiores, cuya gestión tendrá gran relevancia en el desarrollo de las relaciones con los nuevos países vecinos como Bielorrusia y Ucrania.

Se exige que los nuevos Estados miembros ejerzan un estricto control de las fronteras exteriores; deben controlar a todas las personas que entren en su territorio procedentes de terceros países o salen del mismo con destino a terceros países. La vigilancia de sus fronteras ha sido incentivada con una importante cantidad de financiación y asistencia técni-

ca por parte de la Unión. Una vez que las fronteras exteriores gocen de un alto nivel de seguridad y gestión, se suprimirán los controles de las fronteras interiores que no se suprimieron en el momento de la adhesión. A esto se añade una decidida cooperación con los Estados vecinos, que estimule el crecimiento y la estabilidad política, lo que contribuirá a mitigar los factores que empujan a la inmigración ilegal hacia la Unión Europea. Respecto a la libre circulación de los ciudadanos de los diez nuevos Estados miembros, existe un régimen transitorio que se expone en mayor profundidad en el apartado relativo a libre circulación. La adhesión de los diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004 trajo consigo un importante cambio en fronteras territoriales, especialmente en el caso de Lituania y Polonia que engloban el territorio ruso de Kaliningrado. Existe un régimen específico para dicho enclave ruso¹³ que establece un documento de facilidad de tránsito y un documento de facilidad de tránsito ferroviario para los nacionales rusos.

También existe un régimen específico a la expedición de visados en frontera¹⁴ para aquellas personas que cumplen determinadas condiciones, y se expide con carácter excepcional. Son visados para estancias de corta duración con el fin de cruzar las fronteras exteriores y, en cualquier caso, se debe garantizar el retorno al país de origen del solicitante. La validez del visado es de 15 días como máximo y permite una única entrada. Si lo que se solicita es un visado de tránsito en la frontera con el fin de proseguir hacia un país que no sea Estado miembro de la Unión, el visado dará derecho a un tránsito directo a través del territorio del Estado miembro o de los Estados miembros en cuestión con una duración de 5 días como máximo.

Otra de las especialidades es el visado de tránsito aeroportuario¹⁵ que en 1996 se exigía a nacionales de Afganistán, Etiopía, Eritrea, Ghana, Irak, Irán, Nigeria, Somalia, Sri Lanka y la República Democrática del Congo, como excepción al libre tránsito dispuesto por el Anexo 9 del Convenio de Chicago relativo a la Aviación Civil Internacional.

n3 Reglamentos 693/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=32003R0693&model=quichett y 694/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, sobre los modelos uniformes de documentos de tránsito facilitado (FTD) y de documentos de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) establecidos en el Reglamento (CE) n° 693/2003, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2003/l_099/l_09920030417es00150021.pdf

114 Reglamento 415/2003 del Consejo, de 27 de febrero de 2003, sobre la expedición de visados en la frontera, incluidos los de marinos en tránsito, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2003/l_064/l_06420030307es00010008.pdf

„5 Acción común 96/197/JAI, de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre régimen del tránsito aeroportuario, Diario Oficial L 63, de 13 de marzo de 1996, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996F0197:ES:HTML>

3.2.7 Cuestiones de actualidad y en trámite.

Como ya hemos dicho, uno de los proyectos más ambiciosos en materia de cruce de fronteras es la creación de un Cuerpo europeo de guardias de fronteras. Este Cuerpo estaría bajo control operativo de una instancia común de expertos, muy probablemente la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores y su finalidad sería apoyar más eficazmente el trabajo de los servicios nacionales. Las tareas que la Comisión tiene previsto encomendarle son la de garantizar la vigilancia de las fronteras exteriores y las tareas de control de los puntos de paso fronterizo.

La limitación a su actuación se debería a la redacción de los Tratados, puesto que los Estados miembros mantienen las competencias para materias que no se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del Título IV (visado, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de personas) y el Título X (cooperación aduanera) del TCE. Por otro lado, resulta controvertida su actuación de control de los puntos de paso fronterizos, ya que los agentes del Cuerpo europeo tendrían que actuar como fuerza pública en el territorio de un Estado miembro del que posiblemente no posean la nacionalidad.

A nivel práctico, los agentes del Cuerpo europeo deberían controlar los documentos de identidad, interrogar a los extranjeros sobre las razones de su estancia y subir a bordo de los buques que se encuentran en aguas territoriales de un Estado miembro. Hasta el momento, estas prerrogativas de poder público sólo pueden ser ejercidas por nacionales del Estado en cuestión.

Las actuaciones más recientes de la Unión Europea en relación a fronteras se han dirigido a la frontera entre Marruecos y España en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, debido a su situación de zona sensible de flujos migratorios. El 5 de octubre de 2005 la Comisión Europea envió entre el 8 y el 11 de octubre de 2005 una misión técnica a Marruecos, Ceuta y Melilla para estudiar la situación y buscar mecanismos para evitar avalanchas de inmigrantes ilegales como las sucedidas entre finales de septiembre y principios de octubre. Esta misión estuvo compuesta por personal de la recientemente creada Agencia Europea de Control de Fronteras y de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad. Esta misión técnica presentó sus conclusiones en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior del 12 de octubre de 2005. En ellas recomienda a las autoridades comunitarias mejorar sus relaciones y la formación de los agentes fronterizos de Marruecos y abrir nuevas vías de diálogo con Argelia y los países subsaharianos, de donde proceden la mayoría de los inmigrantes.

El Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, Franco Frattini, se comprometió a dar respuesta en el plano financiero a Marruecos. La Comisión Europea tenía previsto destinar 40 millones de euros para que Marruecos proteja sus fronteras. Esta suma había sido aprobada y tuvo que ser movilizada con carácter urgente demandando en contrapartida un compromiso fuerte y claro por parte de Marruecos que implique cerrar en breve el acuerdo de readmisión para recibir a quienes cruzan ilegalmente las fronteras después de más de año y medio de negociaciones. El principal obstáculo para llevar a buen término el acuerdo consiste en que la parte marroquí está dispuesta a admitir a sus nacionales que cruzan la frontera, pero discute los términos de una potencial readmisión de los procedentes de terceros países.

3.2.8 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo.

A pesar de no estar despejadas las dudas sobre qué futuro le espera al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, exponemos los avances que se producen en su texto en materia de cruce de fronteras. El artículo 111-265 dispone que la Unión garantizará la ausencia total de controles en las personas independientemente de su nacionalidad cuando crucen las fronteras interiores pero sí se realizarán controles de las personas cuando se trate de fronteras exteriores y se vigilará eficazmente dichas fronteras con el objetivo de llegar progresivamente a la instauración de un sistema integrado de gestión de las mismas.

Se prevé asimismo la utilización del instrumento jurídico de la ley -equivalente al actual reglamento- o de la ley marco europea -equivalente a la actual directiva- para la regulación de aspectos como la política común de visados y permisos de residencia de corta duración, los controles que se realizarán a las personas que crucen las fronteras exteriores, las condiciones en que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por el territorio de la Unión durante un período corto de tiempo, el establecimiento de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y la ausencia de controles en las personas en el caso de las fronteras interiores.

El artículo 111-268 dispone que los actos de la Unión y la ejecución de medidas en materia de cruce de fronteras, se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros incluyendo el aspecto financiero.

En último término, se reserva la competencia de los Estados miembros en materia de delimitación geográfica de sus fronteras de acuerdo con el Derecho internacional. Existe un Protocolo sobre las relaciones exteriores

de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras anexo a la Constitución Europea" que recuerda que, en lo referente a cruce de fronteras, incluido el artículo 111-265 de la Constitución Europea, se debe tomar en consideración la competencia de los Estados miembros para negociar y celebrar acuerdos con terceros países observando el Derecho de la Unión y los demás acuerdos internacionales pertinentes.

3.3 INMIGRACIÓN ILEGAL.

3.3.1 Legislación y actos de la Unión Europea.

- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en el territorio, COM (2005) 391 final¹¹⁸;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de septiembre de 2005, Migration and development: some concrete orientation, COM (2005) 390 final¹¹⁹;
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013, COM (2005) 123 final¹²⁰;
- Reglamento 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración¹²⁰;
- Directiva 2004/82 del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas¹²¹;
- Directiva 2004/81 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes¹²¹;

¹¹⁸ Diario Oficial C 310, de 16 de diciembre de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/c_310/c_31020041216es03610361.pdf

¹¹⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0391_es01.pdf

¹¹⁸ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0390en01.pdf

¹¹⁹ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0123es01.pdf

¹²⁰ Diario Oficial L 64, 2 de marzo de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_064/l_06420040302es00010004.pdf

¹²¹ Diario Oficial L 261, de 6 de agosto de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_261/l_26120040806es00240027.pdf

¹²² Diario Oficial L 261, de 6 de agosto de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_261/l_26120040806es00190023.pdf

- Decisión 803/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo¹²³;
- Decisión 2004/573 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión¹²⁴;
- Decisión del Consejo 2004/424, de 21 de abril de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales¹²⁵;
- Decisión 2004/191 del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países¹²⁶;
- Decisión del Consejo 2004/80, de 17 de diciembre de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales¹²⁷;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 4 de junio de 2004, Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal, COM (2004) 412 final¹²⁸;
- Directiva 2003/110 del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea¹²⁹;

¹²³ Diario Oficial L 143, de 30 de abril de 2004, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0803:ES:HTML>

¹²⁴ Diario Oficial L 261, de 6 de agosto de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_261/l_2612004O8O6esO028O035.pdf

¹²⁵ Diario Oficial L 143, de 30 de abril de 2004, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0424:ES:HTML>

¹²⁶ Diario Oficial L 60, de 27 de febrero de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_060/l_06020040227es00550057.pdf

¹²⁷ Diario Oficial L 17, de 24 de enero de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_017/l_01720040124es00230024.pdf

¹²⁸ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=412

¹²⁹ Diario Oficial L 321, de 6 de diciembre de 2003, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2003/l_321/l_32120031206es00260031.pdf

- Decisión 2003/209 de la Comisión, de 25 de marzo de 2003, relativa a la creación de un grupo consultivo, denominado "Grupo de expertos en la trata de seres humanos"¹³⁰;
- Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Red segura de información y coordinación en Internet para los Servicios de gestión de la emigración de los Estados miembros, COM (2003) 727 final¹³¹;
- Directiva 2002/90 del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares¹³²;
- Decisión marco del Consejo 2002/946/JAI, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares¹³³;
- Decisión 2002/630/JAI del Consejo, de 22 de julio del 2002, relativa a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)¹³⁴;
- Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos¹³⁵;
- Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, de 10 de abril de 2002, COM (2002) 175 final¹³⁶;
- Programa de acción en materia de retorno, 28 de noviembre de 2002¹³⁷;
- Plan de lucha contra la inmigración ilegal, adoptado por el Consejo JAI del 28 de febrero de 2002¹³⁸;

¹³⁰ Diario Oficial L 79, de 26 de marzo de 2003, http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type=doc=Decision&an doc=2003&nu doc=209

. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2003/com2003_0727es01.pdf

¹³² no aplicable a Dinamarca en la medida en que sirve de desarrollo del acervo Schengen, Diario Oficial L 328, de 5 de diciembre de 2002,

http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/l328/l_32820021205es00170018.pdf

¹³³ Diario Oficial L 328, de 5 de diciembre de 2002, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=32002F0946&model=quichett

¹³⁴ Diario Oficial L 203, de 1 de agosto de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/l_203/l_20320020801_es00050008.pdf

¹³⁵ Diario Oficial L 203, de 1 de agosto de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/l203/l20320020801_es00010004.pdf

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0175es01.doc

¹³⁷ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st14/14673en2.pdf>

¹³⁸ Diario Oficial C 142, de 14 de junio de 2002, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/jo/jai/ES/ST006621_1_02REV 1 ES.pdf

- Directiva 2001/55 del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida¹³⁹;
- Directiva 2001/51 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se complementan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen (CAS) de 14 de junio de 1985¹⁴⁰;
- Directiva 2001/40, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países¹⁴¹;
- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes, COM (2001) 71 final¹⁴²;
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2001, relativa a una política común de inmigración ilegal, COM (2001) 672 final¹⁴³;
- Comunicación de la Comisión relativa a la instauración de un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387 final¹⁴⁴;
- Comunicación de la Comisión sobre una política comunitaria de migración, COM (2000) 757 final¹⁴⁵;

¹³⁹ Diario Oficial L 212, de 7 de agosto de 2001,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/l_212/l_21_220010807es00120023.pdf

Diario Oficial L 187, de 10 de julio de 2001,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/l_187/l_18720010710es00450046.pdf

Diario Oficial L 149, de 2 de junio de 2001,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/l_149/l_1_4920010602es00340036.pdf

¹⁴² Diario Oficial C 126 E, de 28 de mayo de 2002,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/ce_126/ce_12620020528es03930397.pdf

¹⁴³ http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/com2001_0672es01.pdf

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type=doc=COMfinal&an=doc=2001&nu=doc=387

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2000/com20000757es01.pdf>

- Recomendación del Consejo, de 29 de abril de 1999, relativa a la dotación en personal y en material técnico para la detección de documentos falsos y falsificados en los centros de expedición de visados de las representaciones en el extranjero y en los organismos oficiales encargados de la concesión y prórroga de visados¹⁴⁶;
- Acción común, de 21 de diciembre de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea¹⁴⁷;
- Acción común 98/428/JAI, de 29 de junio de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la creación de una red judicial europea¹⁴⁸;
- Decisión del Comité Ejecutivo de 27 de octubre de 1998 relativa a la adopción de un plan de acción contra la inmigración ilegal, acervo Schengen¹⁴⁹;
- Decisión del Grupo Central de 27 de octubre de 1998 relativa a la puesta en aplicación del plan de acción sobre adopción de medidas destinadas a combatir la inmigración ilegal, acervo Schengen¹⁵⁰;
- Recomendación del Consejo, de 28 de mayo de 1998, sobre equipo para la detección de falsificaciones en los puntos de entrada en la Unión Europea¹⁵¹;
- Plan de acción del Consejo y de la Comisión de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, puntos 8, 34 y 36.c.iii¹⁵²;

¹⁴⁶ Diario Oficial C 140, de 20 de mayo de 1999, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/1999/c_140/c_14019990520es00010003.pdf

¹⁴⁷ Diario Oficial L 351, de 29 de diciembre de 1998, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/1998/l_351/l_35119981229es00010002.pdf

¹⁴⁸ Diario Oficial L 191, de 7 de julio 1998, http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31998F0428&lg=ES

¹⁴⁹ Diario Oficial L 239, de 22 de septiembre de 2000, páginas 203-204, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2000/l_239/l_23920000922es00010473.pdf

¹⁵⁰ Diario Oficial L 239, de 22 de septiembre de 2000, página 205, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2000/l_239/l_23920000922es00010473.pdf

Diario Oficial C 189, de 17 de junio de 1998, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/1998/c_189/c_18919980617es00190020.pdf

¹⁵² Diario Oficial C 19, de 23 de enero de 1999, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=333407:cs&lang=es&list=349104:cs,234393:cs,349103:cs,349102:cs,349101:cs,349100:cs,333407:cs,&pos=7&page=1&nbl=7&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

- Acción común 97/154/JAI, de 24 de febrero de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños¹⁵³ modificada por la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos¹⁵⁴;
- Decisión 97/340/JAI, del 26 de mayo de 1997, relativa a la ayuda al intercambio de informaciones relativas a la ayuda a la vuelta voluntaria de los nacionales de terceros países¹⁵⁵;
- Resolución del Consejo 97/C 382/01, de 4 de diciembre de 1997, sobre las medidas que deberán adoptarse en materia de lucha contra los matrimonios fraudulentos¹⁵⁶;
- Acción común 96/277/JAI, de 22 de abril de 1996, adoptada por el Consejo en virtud del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea¹⁵⁷;
- Decisión del Consejo 96/C 1 1 /01, de 22 de diciembre de 1995, relativa al seguimiento de los actos ya aprobados en materia de admisión de nacionales de terceros países¹⁵⁸;
- Decisión del Consejo 96/749/JAI, del 16 de diciembre de 1996, relativa al seguimiento de los actos ya adoptados por el Consejo en materia de inmigración ilegal, readmisión, empleo ilícito de nacionales de terceros países y cooperación en la ejecución de órdenes de expulsión¹⁵⁹;

⁵³ Diario Oficial L 63, de 4 de marzo de 1997,

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997F0154:ES:HTML>

⁵⁴ Diario Oficial L 203, de 1 de agosto de 2002,

http://europa.eu.int/eurlex/prj/es/oj/dat/2002/l_203/l_20320020801 es00010004.pdf

⁵⁵ Diario Oficial L 147, de 5 de junio de 1997,

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997D0340:ES:HTML>

⁵⁶ Diario Oficial C 382, de 16 de diciembre de 1997,

[http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y_1216\(01\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y_1216(01):ES:HTML)

⁵⁷ Diario Oficial L 105, de 27 de abril de 1996,

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996F0277:ES:HTML>

⁵⁸ Diario Oficial C 11, de 16 de enero de 1996,

[http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D01_16\(01\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D01_16(01):ES:HTML)

⁵⁹ Diario Oficial L 342, de 31 de diciembre de 1996,

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D0749:ES:HTML>

- Recomendación del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, relativa a la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros estados¹⁶⁰;
- Recomendación de 22 de diciembre de 1995 relativa a la concertación y la cooperación en la ejecución de las medidas de expulsión¹⁶¹;
- Recomendación del Consejo, de 24 de julio de 1995, sobre los principios rectores que deberán seguirse en la elaboración de protocolos sobre la aplicación de acuerdos de readmisión¹⁶²;
- Recomendación de 30 de noviembre de 1994 relativa a la adopción de un modelo de documento de viaje para la expulsión de nacionales de terceros países¹⁶³;
- Recomendación de 30 de noviembre de 1992 relativa a las prácticas de los Estados miembros en materia de expulsión¹⁶⁴;
- Recomendación de 30 de noviembre de 1992 relativa al tránsito en materia de expulsión¹⁶⁵;
- Tratado de la Comunidad Europea, artículo 63.166.

3.3.2 Temas más destacados.

La base jurídica de las actuaciones en este sentido se encuentra en el artículo 63.3 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en su redacción tras el Tratado de Amsterdam, que se mantiene en la versión consolidada del mismo tras las modificaciones del Tratado de Niza actualmente vigente, y que dispone en su apartado b) que, en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se adoptarían las

¹⁶⁰ Diario Oficial C 304, de 14 de octubre de 1996, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?va1=346628:cs&lang=es&list=346628:cs.&pos=1> &page=1 &nbl=1 &pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte

¹⁶¹ Diario Oficial C 5, 1 de enero de 1996, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y01_10\(02\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y01_10(02):ES:HTML)

¹⁶² Diario Oficial C 274, de 19 de septiembre de 1996, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=346568:cs&lang=es&list=346568:cs.&pos=1> &page=1 &nbl=1 &pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte

¹⁶³ Diario Oficial C 274, de 19 de septiembre de 1996, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(06\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(06):ES:HTML)

¹⁶⁴ Únicas referencias http://www.cfe.lu.se/papers/EDRC_vol4/LAURENT_PDF y <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133104.htm>

¹⁶⁵ Adjunta a la Recomendación de 22 de diciembre de 1995, Diario Oficial C 5, 1 de enero de 1996, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y01_10\(02\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y01_10(02):ES:HTML)

¹⁶⁶ Diario Oficial C322, de 24 de diciembre de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/lex/es/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_ES.pdf

medidas pertinentes relativas a la inmigración y a la residencia de ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales. Ese plazo de cinco años ya ha transcurrido y, durante los años 2000 y 2001 se adoptaron varios actos con el fin de establecer, a más tardar en 2004, una política común en materia de asilo e inmigración, lo que significa que se pueden adoptar este tipo de medidas en el marco de actuación comunitario. De manera fragmentaria, este sector del ordenamiento jurídico ha tenido un amplio desarrollo normativo en los últimos años especialmente en lo que tiene que ver con la represión de la entrada, circulación y estancia irregulares.

La Unión Europea toma como base los progresos realizados por los Estados miembros en sus legislaciones nacionales, no en vano, la Comisión considera que toda medida que tenga por finalidad contrarrestar los flujos migratorios irregulares, debe tomarse lo más cerca posible de las personas en situación irregular a quienes concierna. A partir de ahí, se han establecido normas comunes en el marco del acervo Schengen, en concreto, en materia de visados, gestión de fronteras, política de retorno y responsabilidad de los transportistas. Además, existe una serie de recomendaciones y resoluciones adoptadas por el Consejo con anterioridad al Tratado de Amsterdam sobre diversas cuestiones relativas a la lucha contra la inmigración clandestina y las prácticas comunes en materia de retorno de nacionales de terceros países. Por último, la Unión también promueve acciones en los países de origen de los inmigrantes, en el sentido de cooperar a su desarrollo, de modo que sus habitantes puedan encontrar más oportunidades allí mismo.

3.3.2.1 Envejecimiento de la población e inmigración.

La Unión Europea viene sufriendo un importante declive demográfico que conlleva el envejecimiento de su población. Se considera que este declive demográfico puede ser compensado por las migraciones económicas. Las previsiones en materia de empleo recogen carencias de mano de obra en la Unión Europea después de 2010, lo que, desde el punto de vista de la Comisión, convierte a la inmigración en el instrumento más eficaz para paliarlas. Es precisamente mediante la revisión de las políticas en materia de inmigración como se pretende responder a las necesidades del mercado laboral. En la práctica, la admisión de nacionales de terceros países a efectos de empleo se realiza en cada Estado miembro. Las legislaciones nacionales se elaboran en función de las distintas tendencias migratorias

Los criterios que deben ser cumplidos por los nacionales de terceros países para obtener el permiso de residencia son, la disposición de una propuesta de empleo, recursos financieros suficientes y un seguro de

enfermedad. Los Estados miembros pueden poner en marcha procedimientos acelerados o preferenciales, tanto con el fin de atraer a trabajadores altamente cualificados en sectores específicos, por ejemplo, en el de la salud, como en sectores que requieren poca cualificación.

Los Estados miembros también disponen de acuerdos bilaterales en materia de empleo en aras de admitir en su territorio a nacionales de terceros países. En ocasiones, estos acuerdos sirven para mejorar las relaciones con los terceros países en cuestión, reforzar vínculos históricos y culturales, mejorar la gestión de los flujos migratorios o luchar contra la inmigración clandestina. La Comisión Europea considera que la cooperación con estos terceros países se puede ver reforzada a corto plazo por el establecimiento de cuotas, si bien puede obstaculizar la cooperación con otros terceros países a largo plazo debido a su efecto discriminatorio.

Frente a la inmigración legal, aún tiene gran importancia la figura del emigrante clandestino que penetra en territorio de la Unión Europea por vía terrestre, aérea o marítima, bien utilizando documentos falsos, bien recurriendo a redes criminales organizadas. Otros entran legalmente y prolongan su estancia más allá de la duración autorizada. Existe gran dificultad para identificar y valorar la amplitud de la inmigración ilegal, los únicos datos que se toman como referencia son el número de entradas rechazadas, expulsiones, detenciones en la frontera, solicitudes de asilo, demandas de protección nacional rechazadas y solicitudes de regularización. Se viene estimando que su amplitud es trascendental, de ahí la importancia de la materia a nivel nacional y europeo. Retomando el tema de las cuotas mencionado en el párrafo anterior, se recurre a ellas con el objeto de controlar la inmigración ilegal. Se establece un sistema de cuotas anuales previa consulta a las empresas, organizaciones patronales, sindicatos y agencias de empleo y se disponen por sectores de actividad o por país de origen.

En menor medida, los Estados miembros recurren a las medidas de regularización no exentas de polémica puesto que se les atribuye un potencial "efecto llamada". No en vano, la Comisión considera que la regularización permite mejorar la gestión de la población pero incentiva la inmigración ilegal. Existen distintas formas de regularización, la principal distinción se hace entre regularizaciones temporales y regularizaciones definitivas. Las regularizaciones temporales suelen consistir en la concesión de un permiso de residencia de duración limitada y renovable. Las regularizaciones permanentes, por otro lado, conllevan la concesión del estatuto de residente permanente.

Las regularizaciones llevadas a cabo pueden tener varias finalidades. En algunos casos, se deben a la proliferación del trabajo no declarado y la necesidad de hacer frente a los gastos que se generan en materia de prestaciones sociales, denominadas regularizaciones del "hecho consumado". En este grupo de regularizaciones se puede ubicar el reciente proceso de regularización llevado a cabo entre febrero y mayo de 2005 en España cuyo análisis se ampliará en el apartado relativo a las políticas españolas en la materia. En otros casos, se procede a regularizaciones "humanitarias" o de "protección" y van dirigidas a personas que no se benefician de protección internacional alguna pero que no pueden ser expulsados a sus países.

La Comisión Europea propone constituir asociaciones que tomen en consideración los intereses y expectativas de la Unión Europea por un lado y de los países de origen y los países de tránsito por otro. Se encargarían de reunir la información disponible sobre las vías legales de inmigración ofrecidas a los nacionales de terceros países. Asimismo, organizarían programas de formación en los países de origen que permitirían a los nacionales de esos países adquirir las competencias que se adecuen a las necesidades de la Unión. El Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 ya concluía que la Unión debía prever los "medios jurídicos que permiten a los nacionales de terceros países inmigrar a la *Unión*, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados *miembros*".

3.3.2.2 Política común de inmigración ilegal.

El principal objetivo de las acciones llevadas a cabo por la Unión Europea en materia de inmigración ilegal es poner en común un marco coherente que comprenda los elementos esenciales de una política común de inmigración en aras de establecer una política estructurada de prevención y lucha contra la inmigración ilegal. Con este fin la Comisión publicó su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal"

Su origen se remonta al Plan de Acción de Viena que recogía la necesidad de presentar propuestas concretas para combatir la inmigración ilegal. A continuación en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, los Estados miembros se comprometieron a luchar contra la inmigración clandestina desde su origen, es decir, iniciando una estrecha colaboración con los países de origen y tránsito para gestionar más efi-

cazmente los flujos migratorios. Posteriormente, en el Consejo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, se aprobó el Plan Global de Lucha contra la Inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea¹⁶⁸.

Más adelante, los Estados miembros se comprometieron en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 a poner en marcha la ejecución del programa de Tampere por medio de cuestiones estrechamente ligadas pero diferentes: el asilo y la inmigración. Igualmente, acordaron que todo acuerdo de cooperación¹⁶⁹ o de asociación con un tercer país contuviera una cláusula sobre gestión común de flujos migratorios y readmisión obligatoria y que se llevara a cabo una evaluación periódica de las relaciones con terceros países que no cooperen en la lucha contra la inmigración ilegal, lo que supone un paso adelante en la consecución de una política común.

En consecuencia, la principal medida en este ámbito impulsada por la Comisión Europea tiene que ver con la política exterior comunitaria y consiste en intensificar la cooperación con los países de origen y tránsito para que puedan cooperar con la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal. En particular, países como Rumania o Bulgaria, que son países candidatos a la adhesión, tienen una obligación de transposición íntegra del acervo Schengen. Sin embargo, en el Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal¹⁷⁰ elaborado por la Comisión a solicitud del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, se pone de relieve que, en la mayoría de los Estados miembros, no existe vínculo directo entre la puesta en marcha de acuerdos bilaterales y una reducción de la inmigración ilegal. El impacto de estas políticas se analiza cada año en un informe anual sobre la cooperación de la Unión Europea con terceros países que se viene elaborando desde 2004.

El Plan de Acción de Prevención y Lucha contra la Inmigración Ilegal y la Trata de Seres Humanos dentro de la Unión Europea tiene por objeto definir un enfoque común e integrado. Prevé medidas y acciones en siete ámbitos: política de visados, intercambios de información, política de readmisión y repatriación, control de las fronteras, medidas que deben adoptarse en el cruce de fronteras, Europol y sanciones.

169 En este sentido se ha pronunciado la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de septiembre de 2005, Migration and development: some concrete orientations, COM (2005) 390 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0390fr01.pdf. Promueve un espíritu de partenariado con los países de origen por medio de la unión de los aspectos relativos a la migración y al desarrollo con la finalidad de aliviar la pobreza en estos países. Los países de origen se pueden beneficiar de la importante contribución de sus nacionales que migran hacia la Unión Europea a través de las remesas que envían a sus países de origen, sus cualificaciones y formación que pueden emplear al volver a su país de origen o bien materializar por medio de inversiones en el mismo. Intenta igualmente aliviar los efectos negativos de la fuga de cerebros.

170 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 4 de junio de 2004, Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal, COM (2004) 412 final, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&Iq=es&type.doc=COMfinal&an doc=2004&nu doc=412

Un aspecto relevante de la lucha contra la inmigración ilegal es el respeto de las obligaciones que se derivan del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹², el Convenio de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 relativos al estatuto de los refugiados¹². Existen diferentes formas de residencia ilegal y, dentro de los residentes ilegales, aparecen grupos potencialmente vulnerables como, por ejemplo, las mujeres, que tienen unas necesidades específicas.

Recientemente, se viene considerando por el Consejo que el mejor método de trabajo lo constituye un enfoque global en cuestiones como la trata y el tráfico de seres humanos, la explotación económica de los emigrantes, la responsabilidad del transportista y la política de readmisión y retorno. La inmigración ilegal está vinculada en muchos casos a redes de delincuencia organizada que operan a nivel internacional y por esta razón resulta vital la aproximación de la legislación relativa a los elementos constitutivos de las infracciones penales y a las sanciones que se deriven de ellas, en particular, la incautación de los ingresos financieros obtenidos ilícitamente de las actividades criminales relacionadas con la inmigración clandestina.

En materia de seguridad, los Estados miembros deben realizar un análisis comparativo de los datos concernientes al fenómeno de la inmigración clandestina y los itinerarios utilizados por los traficantes de seres humanos por medio del CIREFI¹⁷³ y la mejora de la recogida y el análisis de los datos en materia de inmigración y asilo y del funcionamiento del sistema de alerta rápida a efectos de la transmisión de información relativa a la inmigración ilegal. Esta información será accesible en Internet para los servicios de los Estados encargados de los flujos migratorios.

Asimismo, se hace necesaria la correcta aplicación por parte de los Estados miembros de las disposiciones relativas a la expedición de visados, al control de fronteras exteriores, al tráfico de seres humanos y al empleo ilegal¹⁷⁴, además de la coherencia en materia de cooperación judicial. Con vistas a la creación de un cuerpo europeo de guardias de frontera, es preciso facilitar el proceso a través de proyectos piloto que favorezcan una estrecha cooperación administrativa entre los servicios

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1249.pdf>

2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/o_cref_sp.htm

Para más información, remitimos al apartado dedicado al cruce de fronteras

„La demanda de trabajadores ilegales procedentes de la inmigración ilegal está causada principalmente por sus empleadores, por ello es necesario armonizar las sanciones contra el empleo ilegal para eliminar todas las ventajas competitivas de un Estado miembro a otro e incluir sanciones fiscales o penales mínimas.

de guardias de frontera de los Estados miembros. La cooperación policial se hace indispensable reforzando la participación de Europol en esta materia.

No basta con el establecimiento de definiciones comunes de los actos delictivos, se tienen que prever las sanciones adecuadas y comparables entre Estados miembros. A este respecto, en el Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal¹⁵ la retirada de la obligación de visado para un país determinado se revela como un factor que no eleva el flujo de inmigración ilegal procedente de éste. Sin embargo, la instauración de regímenes de visados en países terceros vecinos de la Unión limita la entrada en la Unión Europea a través de ellos. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina esta medida hizo que disminuyera considerablemente el número de inmigrantes iraníes y turcos que entraban ilegalmente en la Unión.

Tampoco se consideran suficientes los esfuerzos realizados por los Estados miembros en materia de control de flujos migratorios estrechamente relacionado con la política en materia de visados. Se necesita mejorar la cooperación de los servicios encargados de la expedición y control de los visados principalmente en lo relativo al intercambio de información, asistencia mutua y formación del personal.

3.3.2.3 Lucha contra la inmigración ilegal.

El Estudio de la Comisión¹⁶ al que nos estamos refiriendo revela que siempre subsistirá un determinado nivel de inmigración ilegal en la Unión Europea, por lo que la lucha contra la inmigración clandestina siempre ocupará un lugar importante en la gestión de los flujos migratorios. Básicamente, la lucha contra la inmigración ilegal consiste en el establecimiento de medidas preventivas y en la supresión de los principales incentivos, tales como el trabajo no declarado. En el mismo sentido, la Comisión considera necesario el desarrollo de políticas de retorno comunitarias que permitan la reintegración duradera de los inmigrantes clandestinos en su país de origen o residencia, en lugar de diferentes regímenes nacionales que hacen que los inmigrantes tengan como destino aquellos países con una legislación más flexible.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 4 de junio de 2004, Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal, COM (2004) 412 final, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an doc=2004&nu doc=412

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 4 de junio de 2004, Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal, COM (2004) 412 final, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus! prod! DocNumber&lg=es&type_dDc=](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_dDc=)

En 2004, se tomaron 650.000 decisiones de retorno dentro de la Unión Europea y tuvieron lugar 164.000 retornos forzosos y 48.000 retornos voluntarios. Se prevé que en las próximas décadas la presión migratoria aumentará dependiendo de la situación económica y política de los países de origen teniendo en cuenta sus previsiones demográficas. En consecuencia, los movimientos migratorios de carácter clandestino continuarán creciendo a un ritmo elevado.

Existe una propuesta de Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros en materia el retorno¹⁷⁷. El objetivo es proporcionar normas comunes claras y transparentes relativas al retorno, recurso a medidas coercitivas, internamiento temporal y reingreso que, a la vez, tengan en cuenta el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas interesadas. En ella se da prioridad al retorno voluntario por razones humanitarias, sólo en los casos en que los retornos voluntarios no sean suficientes, se impondrá el retorno forzoso.

Esta propuesta pretende aportar una dimensión europea a efectos de las medidas nacionales existentes en materia de retorno estableciendo una prohibición de reingreso válida para todo el territorio de la Unión por un tiempo determinado. Los Estados miembros pueden poner en marcha programas de ayuda a la vuelta voluntaria de los nacionales de terceros países a su país de origen. Los Estados que los realicen deben elevar un informe al respecto a la Secretaría General del Consejo que, a su vez, comunicará estas informaciones a todos los Estados miembros y a la Comisión. Posteriormente se examinarán sus resultados y utilidad con vistas a la realización de un proyecto de informe por parte de la Secretaría General del Consejo para su posible aproximación. Este sistema de informes para la coordinación de las políticas nacionales y de intercambio de las mejores prácticas se identifica como método abierto de coordinación.

El retorno forzoso constituye una medida con efecto disuasorio que muestra a los residentes irregulares que la entrada y estancia irregular no conllevan una estancia estable en el territorio de la Unión. En este sentido, se considera que se debe reforzar la cooperación administrativa con los países de origen y los países de tránsito y desarrollar acciones de coordinación interna como la creación de normas comunes y la introducción de medidas comunes puesto que contribuirían a reducir los flujos migratorios.

¹⁷⁷ Presentada por la Comisión Europea, de 1 de septiembre de 2005, COM (2005) 391 final, [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0391](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0391_es01.pdf) es01.pdf

El Consejo Europeo de Tampere invitó a los Estados miembros a cooperar con los países de origen con vistas a facilitar los retornos. A su vez, la Comunidad Europea invitó al Consejo a, bien celebrar acuerdos de readmisión con la contrapartida de ciertas acciones de cooperación, bien insertar "cláusulas estándar" con fines de retorno en los acuerdos de asociación o cooperación, ya que la Comunidad tiene competencia en materia de readmisión (artículo 63.3b) del TCE). Desde 1996, se insertaron cláusulas de readmisión en los acuerdos con Argelia, Armenia, Croacia, el Líbano y en el Acuerdo de Cotonú celebrado con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Ya en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, se autorizó a la Comisión a negociar acuerdos de readmisión con Albania, China, Serbia y Montenegro, Marruecos, Rusia, Túnez, Ucrania, Libia y Turquía. Por su parte, los Estados miembros pueden celebrar acuerdos bilaterales de readmisión.

Los acuerdos de cooperación policial y vigilancia de las fronteras o los acuerdos de readmisión vienen siendo muy eficaces. Por el momento, se han celebrado acuerdos de readmisión de residentes ilegales con terceros países, entre los que destacan el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Hong-Kong de la República Popular China firmado el 27 de noviembre de 2002^{1a}, y el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China firmado el 13 de octubre de 2003¹⁹.

En la actualidad, se encuentran pendientes de firma el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Sri-Lanka y el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Albania. Y se hallan en fase de negociación el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Pakistán, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rusia, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República Popular China, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Turquía, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Argelia y el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Marruecos para la readmisión de nacionales de terceros países cuya firma está prevista para próximas fechas. Asimismo, se quiere celebrar acuerdos de readmisión con Argelia y otros países del Magreb. Libia se ha comprometido a cooperar con la Unión Europea a través de acciones comunes a partir de 2006.

¹⁹78 Diario Oficial, L 17, de 24 de enero de 2004,

http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_017/1_01720040124es00250039.pdf

¹⁹79 COM(2003) 151 final, de 31 de marzo de 2003,

http://europa.eu.int/eurlex/es/com/pdf/2003/com2003_0151_es01.pdf

3.3.2.4 Trata de seres humanos.

La trata de seres humanos constituye un delito contra las personas y tiene por objeto la explotación del individuo de carácter laboral o sexual. Cualquier aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad física o mental se considera comportamiento constitutivo de delito y serán punibles conductas tales como cualquier forma de contratación, transporte, traslado o alojamiento de una persona que haya sido privada de sus derechos mediante uso de coacción, violencia, amenazas, rapto, uso de engaño o fraude, abuso de autoridad o influencia u ofrecimiento de compensaciones económicas.

La Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos clarifica la terminología y definiciones del Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional¹⁸⁰ y sus dos protocolos de acompañamiento sobre el tráfico y la trata firmados en Palermo el 15 de diciembre de 2001¹⁸¹. La pena máxima privativa que se establece en la misma no ha de ser inferior a los ocho años, y se impondrá siempre que concurren alguna de las siguientes circunstancias: se haya puesto en peligro la vida de la víctima, la víctima sea especialmente vulnerable (un menor, por ejemplo) o cuando la infracción se haya cometido en el marco de una actividad criminal definida en la Acción Común 98/733/JAI. También son responsables penales y civiles las personas jurídicas que cometan este tipo de infracciones por su cuenta o por otra persona que actúa individualmente o como miembro de un órgano de la persona jurídica o que ejerce un poder de decisión.

Vía el artículo 30 del TUE, Europol puede intervenir en las pesquisas llevadas a cabo por las autoridades competentes de los Estados miembros en la persecución de redes internacionales de inmigración clandestina y tráfico de seres humanos. Trabaja en apoyo de los Estados miembros, participa activamente en el intercambio de información de las autoridades competentes de los Estados miembros, comunica a los servicios competentes nacionales las informaciones que les afecten y facilita las investigaciones en los Estados miembros.

Existe una red judicial europea que pretende mejorar la ayuda judicial mutua entre los Estados miembros desde el punto de vista jurídico y práctico, en concreto la lucha contra las formas de delincuencia grave

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>

¹⁸¹ http://www.rimaweb.com.ar/biblio_legal/convenciones/protocolo_traficonuevo.html

(delincuencia organizada, corrupción, narcotráfico y terrorismo). Consiste en una red de puntos de contacto judiciales entre los distintos Estados miembros a la que se asocia una red de magistrados de enlace. Los puntos de contacto sirven como intermediarios activos que facilitan la cooperación judicial en las formas de delincuencia grave, proporcionan información jurídica y práctica a las autoridades judiciales de su país, a puntos de contacto de otros países y a las autoridades judiciales de otros países. Se pretende así lograr la coordinación en los casos en que varias solicitudes de autoridades de un Estado miembro necesiten una ejecución en otro Estado miembro.

3.3.2.5 Ayuda a la entrada.

El establecimiento de un régimen sancionador a la ayuda a la entrada surge por la necesidad de castigar conductas que tienen el fin de facilitar la entrada al territorio de los Estados miembros de nacionales de terceros países diferentes a la trata de seres humanos en el sentido de que no impliquen ánimo de lucro por medio de la explotación del individuo con aprovechamiento de su vulnerabilidad física o mental. La Directiva 2002/90¹⁸² define la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares y pretende la armonización de la legislación penal de los Estados miembros para tipificar la conducta consistente en facilitar intencionadamente, ayudando de forma directa o indirecta, la entrada, la circulación o la estancia irregular de los nacionales de terceros Estados. Se consideran comportamientos punibles la participación como autor, cómplice o instigador y la tentativa, siempre y cuando se vulnere la legislación estatal sobre entrada, tránsito o estancia de extranjeros.

La Decisión marco 2002/946¹⁸³ complementa a la anterior Directiva y prevé las sanciones correspondientes a las distintas conductas tipificadas en la Directiva, que tienen por objeto tanto a personas físicas como a personas jurídicas. Las personas físicas serán objeto de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias que podrán llegar a la pena privativa de libertad en el caso de que concurren circunstancias agravantes. Estas penas pueden acompañarse de otras medidas, por ejemplo, el decomiso del medio de transporte utilizado, la prohibición de ejercer directamente o mediante persona interpuesta la actividad profesional con motivo del cual se cometió la infracción y la expulsión.

¹⁸² Diario Oficial L 328, de 5 de diciembre de 2002, http://europa.eu.int/eurlex/pril/es/oi/dat/2002/l_328/l_32820021205es00170018.pdf

¹⁸³ Diario Oficial L 328, de 5 de diciembre de 2002, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=32002F0946&model=guichett

Entre las circunstancias agravantes, se enumeran el hecho de que la persona física pertenezca a una organización delictiva, comprendiendo por tal una asociación estructurada de más de dos personas que lleve realizando este tipo de actividades durante cierto período de tiempo y que actúe de manera concertada con independencia de que su actividad sea un fin en sí mismo o un medio para obtener beneficios patrimoniales. También agrava la pena el hecho de que se ponga en peligro la vida de las personas que son objeto de la infracción. Si la infracción cometida se realiza con ánimo de lucro y concurre alguna circunstancia agravante, la sanción consistirá en una pena privativa de libertad no superior a ocho años de duración. También se permite el establecimiento de una pena privativa de libertad de seis años cuando sea indispensable para mantener la coherencia del sistema penal nacional para el caso de que existan penas más severas para delitos de gravedad comparable.

A las personas jurídicas se les pueden imponer penas que incluyen multas de carácter penal o administrativo. Junto a estas penas se pueden imponer otras medidas que pueden implicar la disolución de la persona jurídica, vigilancia judicial, exclusión en el disfrute de ventajas o ayudas públicas o la prohibición de ejercer una actividad comercial. Asimismo, la persona jurídica es responsable cuando la persona física imputada como autor, instigador o cómplice en grado de tentativa o consumado, ejerza un poder de representación o de dirección que le otorgue la autoridad suficiente para tomar decisiones o ejercer el control de la persona jurídica.

3.3.2.6 Matrimonios fraudulentos.

Matrimonios fraudulentos son aquéllos compuestos por un nacional de un Estado miembro o un nacional de un tercer país que residen regularmente en un Estado miembro y un nacional de un tercer país con el único fin de eludir las normas relativas a la entrada y residencia de nacionales de terceros países y obtener así un permiso de residencia o una autorización de residencia en un Estado miembro para el nacional de un tercer país. El régimen del matrimonio fraudulento se encuentra en la Resolución del Consejo 97/C 382/01 sobre las medidas que deberán adoptarse en materia de lucha contra los matrimonios fraudulentos¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Diario Oficial C 382, de 16 de diciembre de 1997, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):ES:HTML)

En dicha resolución no se prevé la introducción de controles sistemáticos a todos los matrimonios con nacionales de terceros países. Deben existir presunciones fundadas de la existencia de matrimonio fundado. Se detecta si existe un matrimonio fraudulento a partir de las declaraciones de los interesados o de terceras personas, de informaciones de documentos escritos que manifiesten el no mantenimiento de vida en común, la ausencia de una contribución adecuada a las responsabilidades derivadas del matrimonio, cuando los cónyuges no se hubieran conocido con anterioridad al matrimonio, cuando los cónyuges cometan errores sobre sus respectivos datos o las circunstancias en que se conocieron, el hecho de que no hablen una lengua comprensible para ambos, cuando haya mediado cantidad monetaria para que se celebre el matrimonio o la existencia de anteriores matrimonios fraudulentos por parte de uno de los cónyuges.

Se expedirá un permiso de residencia o una autorización de residencia por causa de matrimonio al nacional del país tercero tras haber solicitado comprobar a las autoridades competentes que el matrimonio no es fraudulento conforme al Derecho nacional y que se cumplen las demás condiciones de entrada y residencia. Las comprobaciones se realizan por medio de entrevistas por separado a cada uno de los cónyuges. Si se comprueba que es un matrimonio fraudulento, se retirará, revocará o no se renovará el permiso de residencia o la autorización de residencia al nacional del país tercero por causa de matrimonio. A cualquiera de estas decisiones podrá oponerse el nacional del país tercero afectado. También tiene la posibilidad de solicitar su revisión ante un tribunal o ante una autoridad administrativa con arreglo al Derecho nacional.

3.3.2.7 Sanciones a transportistas.

La Directiva 2001/51¹⁸⁵ tiene como objetivo que aquellos sujetos que transportan a nacionales de terceros países sin los documentos de viaje necesarios devuelvan a estos últimos a su lugar de procedencia incluso en el supuesto que el Estado de destino le hubiera denegado la entrada o si el transportista que debía trasladarlos a su Estado de destino se negara a embarcarlos. Si el transportista no pudiese devolverlos, será obligado a encontrar medios para su devolución de manera inmediata y, si aun así no es posible, se le hará responsable de los costes de estancia y regreso del nacional del país tercero. El fundamento de estas disposiciones se encuentra en el artículo 26 del Convenio de aplicación del

185 Diario Oficial L 187, de 10 de julio de 2001.

http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/l1_187/l1_1872001071_0es00450046.pdf

Acuerdo Schengen¹⁸⁶ que dispone la obligación del transportista de exigir los documentos de viaje establecidos para entrar en el territorio de los Estados parte y se equipara la falsificación o usurpación de documentos a su falta.

Se prevén sanciones pecuniarias que van de los 3.000 a los 5.000 euros por persona transportada o bien un importe máximo a tanto alzado por cada infracción no inferior a 500.000 euros, con independencia del número de personas transportadas. Existen sanciones no pecuniarias que se pueden adoptar por los Estados miembros como la inmovilización, la incautación o el decomiso del medio de transporte o la suspensión provisional o la retirada de la autorización para su explotación. Existe un régimen específico para los transportistas que prestan sus servicios por vía aérea establecido por la Directiva 2004/82¹⁸⁷ y que matiza las obligaciones de éstos respecto a la comunicación de datos de las personas que transportan.

3.3.2.8 Cooperación con las autoridades.

La Directiva 2004/81¹⁸⁸ dispone la concesión de un permiso de residencia por un período mínimo de seis meses susceptibles de renovación a los nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes y cumpliendo determinadas condiciones. También se aplicará a los que hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes pero sólo se les aplicará de manera discrecional. Se establece que las legislaciones nacionales recogerán un período de reflexión para que decidan si desean cooperar con las autoridades, durante dicho período no pueden ser expulsados y deben disfrutar de un nivel de vida que garantice su subsistencia y el acceso a tratamiento médico de urgencia.

Una vez finalizado este período, se puede, bien expedir el permiso de residencia, bien considerar la conveniencia de su estancia en el territorio de ese Estado miembro para las investigaciones o acciones judiciales. Se tiene en cuenta la posibilidad de que la víctima reanude sus relaciones con los presuntos autores de los hechos, en ese caso, se le puede retirar

¹⁸⁶ Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen, de 14 de junio de 1985, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1799.pdf>

¹⁸⁷ Diario Oficial L 261, de 6 de agosto de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_261/l_261_20040806es00240027.pdf

¹⁸⁸ Diario Oficial L 261, de 6 de agosto de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_261/l_261_20040806es00190023.pdf

el permiso concedido. También se le puede retirar si se considera que la cooperación ha sido fraudulenta o infundada, si la víctima deja de cooperar, cuando las autoridades decidan desistir de la acción o cuando así sea necesario por razones de orden público o seguridad interior¹⁸⁹. La renovación del permiso de residencia es facultativa pues, una vez expirado el permiso, será de aplicación el régimen común de extranjería.

3.3.2.9 Medidas de expulsión.

Las medidas de expulsión son aplicables a personas que hayan entrado en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea de manera ilegal, incumplan las disposiciones nacionales relativas a la estancia de extranjeros, o cuya solicitud de asilo haya sido definitivamente rechazada, siempre que no medie una eventual autorización para permanecer en dicho territorio por motivos humanitarios, y a las personas que supongan una amenaza grave y actual para el orden público o la seguridad nacional. Las personas susceptibles de expulsión tienen derechos que deben ser respetados, como la oportuna notificación, el servicio de un intérprete en caso necesario, el derecho de defensa y el de procedimiento rápido.

La Unión Europea no tiene competencia en materia de expulsiones, por lo que los instrumentos jurídicos no son vinculantes y van dirigidos a la cooperación de los Estados miembros y la armonización de sus regímenes jurídicos. En este sentido, la Recomendación¹⁹⁰ adoptada por el Consejo de 22 de diciembre de 1995 tiene el fin de garantizar una mayor eficacia en la ejecución de las medidas de expulsión. Esta Recomendación considera imprescindible facilitar la obtención de la documentación necesaria que permita ejecutar la expulsión, en particular cuando el nacional del tercer país carezca de ella, eliminar cualquier obstáculo que dificulte el tránsito¹⁹¹ a efectos de expulsión cuando exista resolución expedida en otro Estado miembro, y concertar la actuación de los Estados miembros en lo referente a la ejecución de la medida de expulsión.

189 Hay que tomar en consideración la evolución de estas nociones a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, lo que ha supuesto un incremento de la capacidad discrecional de los Estados miembros, OLESTI RAYO, Andreu, *La regulación de la inmigración en Europa*, Universidad de Barcelona, página 312

190 Diario Oficial C 5, de 10 de enero de 1996.

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=312956:cs&lang=es&list=212670:cs,212669:cs,312956:cs,312955:cs, &pos=3&page=2&nb1=14&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

191 El régimen jurídico de tránsito a efectos de expulsión se detalla en el apartado relativo a cruce de fronteras, el aspecto más relevante es la denegación de tránsito terrestre que puede darse cuando la persona expulsada constituya una amenaza para el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales del Estado de tránsito, también se puede denegar cualquier tipo de tránsito cuando las informaciones proporcionadas por el Estado solicitante no se consideren satisfactorias

La Directiva 2001 /40¹⁹² permite el reconocimiento de las decisiones de expulsión adoptadas por un Estado miembro contra el nacional de un tercer país que se encuentre en territorio de otro Estado miembro y la legislación aplicable a la ejecución será la de este último. La única excepción se refiere a los nacionales de terceros países que sean miembros de las familias de los nacionales de los Estados miembros que hubieran ejercido la libre circulación comunitaria. Estas personas sólo podrán ser expulsadas cuando supongan una amenaza real y grave para el orden público o la seguridad nacional, o cuando se hubiesen incumplido las normas sobre entrada o residencia del Estado miembro que adopta la medida de expulsión.

A diferencia del régimen de libre circulación aplicable a los ciudadanos europeos, se considera que existe una amenaza real y suficientemente grave para el orden público cuando la persona interesada haya sido condenada a causa de una infracción sancionable con una pena privativa de libertad igual o superior a un año de duración o cuando existan sospechas fundadas de haber cometido hechos punibles graves o indicios reales de la intención de cometerlos en el territorio de ese Estado miembro. Si esa persona fuera titular de un permiso de residencia expedido por otro Estado miembro, el Estado miembro que adopte la medida de expulsión solicitará autorización del Estado miembro que hubiese concedido el permiso de residencia. De esta manera, la decisión de expulsión habilitará a este último Estado miembro para retirar el permiso de residencia.

El coste de llevar a cabo la medida de expulsión correrá a cargo de la persona expulsada y, en caso de ser insolvente, la financiación será cubierta por el Estado que adopta la decisión de expulsión. La Decisión 2004/191 del Consejo¹⁹³ establece los criterios y modalidades de compensación. Recientemente, se vienen realizando actuaciones de asistencia entre Estados miembros como la organización de vuelos conjuntos para la expulsión de nacionales de terceros países, como por ejemplo el vuelo organizado entre España, Francia e Italia para la expulsión de 125 rumanos sin papeles el 22 de septiembre de 2005 y el realizado por España e Italia el 19 de octubre de 2005 para repatriar a 109 inmigrantes colombianos y ecuatorianos en situación irregular. Este tipo de acciones se han decidido por Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia y tienen fundamento en la Decisión 2004/573 del Consejo¹⁹⁴ que concreta

¹⁹² Diario Oficial L 149, de 2 de junio de 2001, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/1/149/1_14920010602es00340036.pdf

¹⁹³ Diario Oficial L 60, de 27 de febrero de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/1/060/1_06020040227es00550057.pdf

¹⁹⁴ Diario Oficial L 261, de 6 de agosto de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/1/261/1_26120040806es00280035.pdf

los cometidos específicos y comunes que deberían realizar las autoridades competentes de los Estados que decidan organizar este tipo de vuelos.

También existe asistencia de un Estado miembro a otro en materia de tránsito del nacional de un tercer país por un Estado miembro objeto de tratamiento diferenciado dependiendo de si se trata de tránsito por vía terrestre, marítima o aérea. Únicamente el régimen de tránsito por vía terrestre viene siendo objeto de reticencias y sólo se ha llegado a un acuerdo en unas Conclusiones del Consejo¹⁹⁵ que ponen de relieve la cuestión pero sin que comporte obligaciones jurídicas para los Estados miembros.

Por su parte, la Directiva 2003/110 del Consejo¹⁹⁶ especifica las medidas de asistencia entre las autoridades de los Estados miembros para facilitar la repatriación o el alejamiento de nacionales de terceros países que se realicen por vía aérea. De esta manera, si la repatriación de un nacional de un tercer país por vía aérea no es posible por medio de un vuelo directo al país de destino, se podrá solicitar por escrito el tránsito a través de otro Estado miembro. El Estado requerido deberá tomar todas las medidas de asistencia necesarias desde el aterrizaje hasta la salida efectiva del nacional del tercer Estado de su territorio, por ejemplo, recogerlo a la salida del avión, acompañarlo al vuelo de enlace, asistencia médica de urgencia, manutención, recepción, custodia y transmisión de los documentos de viaje y comunicación al Estado requirente de cualquier incidente grave que se produzca durante el tránsito. El Estado requirente sufragará los gastos derivados de esta asistencia.

3.3.3 Cómo afecta esta cuestión a España.

Los acuerdos bilaterales con terceros países son un recurso para la admisión de trabajadores estacionales o temporeros en sectores como la agricultura, la construcción, el turismo y la restauración. En los últimos años, España ha firmado acuerdos con Bulgaria, Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana y Rumania, países de donde proceden tradicionalmente los flujos de inmigración ilegal.

En este sentido, existen iniciativas para el retorno voluntario como la anunciada por la Embajada de Ecuador que pone en marcha un programa de retorno voluntario de la Organización Internacional de Migraciones desde España para aquellos ecuatorianos que hayan

¹⁹⁵ Conclusiones del Consejo en Documento 15998/03, de 12 de diciembre de 2003, http://extranjeros.mtas.es/es/general/ConclusionesBruselas_122003_espagnol.pdf

¹⁹⁶ Diario Oficial L 321, de 6 de diciembre de 2003, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2003/l_321/l_32120031_206es00260031.pdf

encontrado dificultades para integrarse en el mercado laboral español y carezcan de recursos económicos para retornar. El Instituto Nacional de Estadística cifra en más de 400.000 de ecuatorianos que residen en España con o sin papeles, de ahí la importancia de esta cooperación.

Un elemento a destacar son las recientes regularizaciones de 2000, 2001 y 2005. Al proceso extraordinario de regularización iniciado en febrero de 2005 y que concluyó el 7 de mayo de 2005 se acogieron 700.000 personas, de los que 139.714 eran ecuatorianos, 56.652 colombianos y 118.298 rumanos.

Recientemente se elaboró un Plan sobre inmigración en el encuentro hispano-francés celebrado en Barcelona de 17 de octubre de 2005 que hacía especial hincapié en materia de lucha contra la inmigración ilegal. Los acuerdos a los que se llegaron sobre inmigración ilegal se presentaron en el Consejo Europeo de Hampton Court de 27 de octubre de 2005, apoyado por la Comisión y la presidencia británica. La Unión Europea únicamente tiene firmado un acuerdo de repatriación con Rusia y, entre los intereses de países como España, se encuentra el de extender ese instrumento a países subsaharianos.

Igualmente, se pretende la reordenación de la cooperación al desarrollo con África para orientarla principalmente a los países de los que provenga mayoritariamente la inmigración ilegal y un plan de ayuda con una financiación adicional de 10.000 millones de euros hasta 2010. En el marco de la X Cumbre Euromediterránea de Barcelona, España ha intentado lograr una ulterior cumbre ministerial para incorporar los temas de Justicia e Interior al proceso de diálogo y promover una cumbre euroafricana, iniciativa a la que se une Marruecos para profundizar en materia migratoria. La Declaración final habla de un enfoque "global e integrado" del fenómeno de la inmigración y se apoya la iniciativa de celebrar una conferencia ministerial euromediterránea sobre migraciones. En ella, asimismo, se hace una valoración positiva de la inmigración legal con el ánimo de promoverla y ordenarla y se hace eco de la preocupación de los Estados participantes por el tráfico de seres humanos y la necesidad de reducir las pérdidas de vidas en arriesgadas travesías marítimas y de fronteras.

3.3.4 Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid no tiene competencia en materia de lucha contra la inmigración ilegal, por lo que la mayoría de los programas para inmigrantes se enmarcan en el ámbito de la integración y la asistencia, abarcando un amplio abanico de acciones. Entre ellos se encuentran el programa Provivienda, los centros para la atención social de inmigrantes,

los comedores para solicitantes de asilo y refugio e inmigrantes, la Escuela de mediadores sociales para la inmigración y la Oficina Regional para la Inmigración. Asimismo, existe una convocatoria anual de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que actúen en el ámbito de la atención a la población inmigrante. Su finalidad es el desarrollo de programas que favorezcan la integración social y laboral de la población inmigrante y fomente su participación en el tejido social de la región madrileña.

En la actualidad se calcula un total de 881.670 residentes extranjeros en la región, de entre ellos se recibieron 170.784 solicitudes de regularización, un 25% del total nacional, de las que se admitieron 151.998. Por otra parte, a partir del 11 de marzo de 2005 la presentación de solicitudes de modificación o renovación del permiso de residencia se realiza en los registros de la Comunidad de Madrid y en los registros de los Ayuntamientos con Ventanilla única además de en los registros de la Administración General.

Existen 424.045 trabajadores extranjeros que residen legalmente y se calcula que más de 300.000 inmigrantes permanecen en la Comunidad de Madrid en situación irregular pese al reciente proceso extraordinario de regularización de trabajadores extranjeros. Esto tiene una consecuencia inmediata en las variaciones demográficas de la Comunidad de Madrid. En ese sentido, se toma especial cuidado en atender las necesidades motivadas por los incrementos de población en algunos municipios y a la aparición de nuevos barrios, como por ejemplo los PAU's del municipio de Madrid.

Como instrumento que de manera indirecta combate la inmigración ilegal, existe a nivel regional un plan de cooperación al desarrollo. Se trata de medidas para mejorar las condiciones de vida en los países de los que es originaria la población inmigrante puesto que cada vez se hace más necesario que exista un planteamiento conjunto de las políticas de inmigración y cooperación. La Comunidad de Madrid posee un Plan de Cooperación al Desarrollo 2005-2008¹⁹⁷ dotado de 119 millones que triplican los 42 millones invertidos en el período 2001-2004 y de los que el 70% irán destinados a Iberoamérica y África.

Por primera vez se incluye a países como Ecuador, Colombia, Mauritania, Senegal y Palestina, que se suman a Perú, Bolivia, República Dominicana, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Marruecos, Mozambique, Angola, Etiopía, Sudán, la población saharai, guinea Ecuatorial, Cuba,

◦ http://www.madrid.org/cservicios_sociales/desarrollo/desarrollo.htm

Haití y Guatemala. Este Plan ha sido consensuado con ONGs, universidades, organizaciones empresariales, sindicatos y organizaciones de emigrantes madrileños e inmigrantes. Se pretende con ello reducir la pobreza a través de la educación, la salud, el agua, el saneamiento, las mejoras económicas, el apoyo a la sociedad civil, el desarrollo y las migraciones.

3.3.5 Regímenes especiales existentes.

El 27 de mayo de 2005 tuvo lugar la firma del denominado acuerdo de cooperación transfronteriza "Schengen 111"¹⁹⁸ que entró en vigor en septiembre de 2005. Los Estados firmantes son Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Francia y España que se comprometieron, en materia de lucha contra la inmigración ilegal, a asesorarse mutuamente para que sus representaciones en el extranjero puedan detectar pasaportes y visados que sean falsos o estén manipulados. Igualmente, se permite que los agentes de un Estado parte puedan cruzar la frontera de otro Estado parte sin necesidad de autorización previa siempre que se dé el caso de urgente necesidad para adoptar medidas provisionales en aras de evitar un peligro inminente para la vida o la integridad física de las personas.

3.3.6 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo.

A pesar de no estar despejadas las dudas sobre qué futuro le espera al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, exponemos los avances que se producen en su texto en materia de inmigración ilegal. La disposición dedicada a esta materia es el artículo 111-267 que afirma en su primer párrafo que "*La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar [...] una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas*" y se establece en su segundo párrafo que la ley o la ley marco serán los instrumentos legislativos adecuados en los ámbitos de la inmigración y residencia ilegales, incluyendo la expulsión y repatriación de residentes en situación ilegal, y la lucha contra la trata de seres humanos, con especial énfasis en la lucha contra la trata de mujeres y niños.

198 Acuerdo de cooperación transfronteriza "Schengen III", <http://www.mir.es/oris/notapres/year05/SCHENGENIII.pdf>

Se recoge también en el tercer párrafo la competencia de la Unión Europea para celebrar acuerdos con terceros países para que readmitan en su territorio a sus nacionales que no cumplan o hayan dejado de cumplir los requisitos necesarios de entrada, presencia o residencia en uno de los Estados miembros de la Unión. Por otra parte, el quinto párrafo hace mención expresa a la competencia de los Estados miembros para "establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el *fin* de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia".

3.4 DERECHOS DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES.

3.4.1 Legislación y actos de la Unión Europea.

- Reglamento n° 859/2003, de 14 de mayo, Protección en materia de Seguridad Social a los nacionales de terceros países¹⁹⁹;
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración²⁰⁰;
- Directiva 2003/86/CE, Derecho a la reunificación familiar²⁰¹;
- Directiva 2001/386 Relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia.
- Directiva 2000/43/CE, relativa a la igualdad racial²⁰²;
- Directiva 2000/78/CE, relativa a la igualdad de trato en el empleo²⁰³;
- Programa de acción comunitario para la lucha contra la discriminación (2001-2006);

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=2003&nu_doc=859

2, o http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_016/1_01620040123es00440053.pdf

<http://64.233.161.104/search?q=cache:Y-gS2KMIKJ:europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do%3Furi%3DOJ:L:2003:251.0012:0018:ES:PDF+directiva+2003/86&hl=es>

²² <http://64.233.161.104/search?q=cache:l4nkpaZiXWMJ:europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do%3Furi%3DOJ:L:2000:180:0022:0026:ES:PDF+directiva+2000/43&hl=es>

¹ z http://64.233.161.104/search?q=cache:pG9yHkHDFHsJ:www.era.int/web/en/resources/51095_1281_file_en.1583.pdf+directiva+2000/78&hl=es

- Comunicación sobre la inmigración, la integración y el empleo²⁰⁴;
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con objeto de presentar un Plan de Acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración.

3.4.2 Temas más destacados.

El criterio por el que se rige la admisión de nacionales de terceros Estados en la Unión Europea es el de ejercer una actividad económica. Este criterio se estableció en la Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994, sobre la admisión de los nacionales de terceros países no comunitarios para trabajar en territorio de los Estados miembros.²⁰⁵ Como regla general se establece la negación de entrada por motivos laborales. Sólo se atenderá la solicitud de entrada por estos motivos cuando la oferta de empleo no pueda ser satisfecha por nacionales comunitarios. Posteriormente este criterio se mantiene en las conclusiones del Consejo de Tampere de 1999, donde se decidió una propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países que trabajasen por cuenta ajena y ejercieran actividades económicas por cuenta propia (COM (2001) 386 final, de 11 de julio de 2001). Esta propuesta fue enmendada por el Parlamento Europeo y la resolución final se adoptó el 12 de febrero del 2003. Una vez se reúnan todas las condiciones, el trabajador obtendrá un permiso de residencia en principio de una duración máxima de tres años. Es una vez que se concede el permiso de residencia, cuando el titular del mismo gozará de una serie de derechos mínimos. Durante el otorgamiento del primer permiso y en un plazo máximo de tres años el titular sólo podrá ejercer su profesión en determinados ámbitos, y en la mayoría de los casos esta restricción desaparecerá transcurridos los tres años. Entre los derechos que se otorgan a los titulares de los permisos de trabajo están²⁰⁶:

- Entrar y salir del territorio del Estado miembro que le hubiera expedido el permiso;
- Igualdad de condiciones que un trabajador comunitario en materia de despido y remuneración;
- Reconocimiento de títulos profesionales;
- Seguridad social;

²⁰⁴ <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&Iq=es&type doc=COMfinal&an doc=2003&nu doc=336>

²⁰⁵ DOCE C 274 de 19 de septiembre de 1996

² La Regulación de la inmigración en Europa, Andreu Olesti Rayo.

- Libertad de asociación y afiliación;
- Pertenencia a una organización que represente a los trabajadores.

En el supuesto del derecho a la formación profesional, los nacionales de terceros países podrán tener acceso a ella una vez haya transcurrido un año. Por el contrario, será necesario el transcurso de un período mínimo de residencia de tres años para el supuesto de acceso a vivienda de promoción pública.

Transcurrido el período del permiso de residencia el nacional del tercer país tiene también derecho a solicitar el reembolso de las contribuciones y a acceder a las pensiones públicas siempre que se de la circunstancia de retorno a su país.

En el Consejo Europeo de Tampere del año 1999 se reclamaba un estatuto de equiparación de derechos de los nacionales de terceros países con los de los nacionales comunitarios. Como resultado de estas conclusiones, el Consejo Europeo adoptó la Directiva 2003/109, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. El plazo de transposición de esta Directiva finaliza el 23 de enero de 2006, y no es aplicable a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido.

En el supuesto de solicitud de permiso de residencia en un Estado miembro, las condiciones para el supuesto de larga duración, es decir, más de tres años serán las establecidas en el artículo 5 de la Directiva 2003/109. Asimismo, se establece una igualdad en el disfrute de derechos que los nacionales comunitarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la citada Directiva. No obstante, estos derechos y el permiso en sí podrán retirarse en cualquier momento de cumplirse alguna de las circunstancias previstas en el artículo 9 de la Directiva 2003/109.

En lo relativo a los regímenes de la seguridad social, la Unión Europea mediante el Reglamento n° 859/2003 amplía a los nacionales de terceros países las disposiciones del Reglamento n° 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de la seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. Estos derechos de los nacionales de terceros países cuya protección fue ya exigida en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, ha experimentado un gran impulso con la redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales en diciembre de 2000. Pero, al haber sido ésta insertada en la Constitución Europea, no producirá plenos efectos hasta el momento en el que todos los Estados miembros ratifiquen el proyecto de Constitución para Europa.

3.4.3 Derecho de residencia en otro Estado miembro.

El estatuto de residencia de larga duración confiere el derecho a la libre circulación de un Estado a otro en los mismos términos previstos para los nacionales de los Estados miembros. Para ello el solicitante del permiso de residencia deberá dirigirse a las autoridades del segundo Estado en un plazo máximo desde la entrada en el mismo. Los requisitos para obtenerlo son:

- 1) Estar en posesión de un estatuto de residente de larga duración en otro Estado;
- 2) Acreditar recursos suficientes para mantenerse así como un seguro médico. Esta condición se extiende a los familiares que estén a su cargo;
- 3) Puede en algunos casos exigirse conocimiento del idioma o en su caso, imponer la realización de un curso para aprenderlo;
- 4) En el supuesto de realizar actividad económica se puede exigir el contrato o futura propuesta de trabajo.

Una de las causas para la denegación del permiso de residencia es la de que el sujeto constituye una amenaza para la salud o el orden público.

La Directiva 2003/109, cuyo plazo para su transposición por los Estados miembros finalizó el 23 de enero de 2006, establece una igualdad de trato con el nacional. A pesar de haber concluido el plazo para la transposición de la citada Directiva, son muchos los países de la Unión, entre ellos España que aún no han realizado dicha transposición, por lo que la Comisión se dispone a tomar medidas al respecto.

No obstante todo lo anteriormente dicho, de producirse alguno de los siguientes motivos previstos en el artículo 9, el estatuto de residente de larga duración podrá ser retirado:

- a) comprobación de la obtención fraudulenta del estatuto de residente de larga duración;
- b) aprobación de una medida de expulsión en las condiciones previstas a tal efecto;
- c) ausencia del territorio de la comunidad durante un período de 12 meses consecutivos.

3.4.4 Derecho a la reagrupación familiar.

Es éste uno de los principales derechos de los nacionales de terceros países. El Consejo aprobó la Directiva 2003/86, relativa al derecho a la reagrupación familiar. Esta directiva tuvo su base en la Resolución adoptada por los ministros europeos en una reunión celebrada en Copenhague en junio de 1993, que tenía por objetivo la armonización de las legislaciones de los estados que regulaban la reagrupación familiar.

El beneficiario de este derecho, debe, de conformidad con la directiva, ser titular de un permiso de residencia de al menos un año en uno de los Estados miembros y tener una posibilidad real de permanecer, de conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la Directiva 2003/86. Por el contrario, la directiva no se aplica a nacionales de terceros países que solicitan el estatuto de refugiado y cuya demanda no fue objeto de una decisión definitiva o que reciben otras formas temporales de protección, ni a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión.²⁰¹

Se podrá ejercer la reagrupación familiar con el cónyuge del trabajador y con los menores de la pareja incluidos los adoptados. Será opción de cada Estado miembro considerar como beneficiario de la reagrupación familiar al descendiente de menos de 21 años que se encuentre a su cargo y ascendiente del trabajador y su cónyuge siempre que estén a su cargo. Para el supuesto de la pareja de hecho registrada del trabajador los Estados miembros exigen se demuestre una relación duradera debidamente probada.

Para ejercer el derecho a la reagrupación familiar diversas condiciones son establecidas por los Estados miembros. Entre ellas se establece la posibilidad de ampliar el plazo de un año exigido por el artículo 3 de la Directiva 2003/86 a dos años de espera antes de solicitar la reagrupación familiar. Incluso en el caso de concurrir situaciones excepcionales podrá el Estado miembro ampliar el plazo hasta tres años cuando así lo establezca la legislación nacional. En un principio era de un año, pero luego se consideró que se trataba de un plazo insuficiente para demostrar la real integración del trabajador en el país de acogida. No obstante, en algunos supuestos este plazo se puede ampliar hasta un máximo de tres dependiendo de la legislación nacional en la materia. En algunos casos el requisito de este plazo mínimo de dos años de residencia, puede ir acompañado de la solicitud de unas pruebas de integración y de que dispone de suficientes recursos.

En el caso del matrimonio polígamo serán rechazadas las solicitudes de reagrupación familiar para las esposas.

Entre los derechos que se reconocen a los beneficiarios de la reagrupación familiar están el derecho a la educación, a un empleo y a la formación profesional. La entrada y estancia de un familiar podrán estar restringidas por motivos de orden público, seguridad y salud pública. Asimismo, se podrá proceder a la retirada del estatuto por los mismos motivos.

El plazo de transposición de la Directiva 2003/86 ha terminado el pasado 3 de octubre de 2005.

La protección de los Derechos de los nacionales de terceros países es hoy más que nunca un tema crucial en la Agenda europea. Es así que en el encuentro de los Jefes de Estado europeos en Hampton el 27 de octubre de 2005, el primer ministro británico Tony Blair, manifestó su gran interés en el desarrollo de políticas europeas que protejan los derechos de los inmigrantes en Europa²⁰⁸. Cabe recordar que en materia de protección de derechos de los nacionales de terceros países, la Carta de Derechos Fundamentales incorporada al proyecto de Constitución europea constituye una innovación en cuanto a equiparación con los derechos de los nacionales comunitarios se refiere. Pero este es un tema que se tratara en el apartado referente a la Constitución Europea. Por último, cabe decir que en la Cumbre Europea de Diciembre de 2005 en Bruselas, se aprobó un Plan Global de Inmigración, del que luego hablaremos, que afecta a todos estos aspectos.

3.4.5 Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid.

En el supuesto concreto de la Comunidad de Madrid y por medio de la Consejería de Inmigración se ha creado el CASIS (Centro de Atención Social a Inmigrantes). Por medio de este centro se pretende dotar al inmigrante de:

- Atención social específica
- Atención Psicosocial
- Asesoramiento Jurídico.

²⁰⁸ Enlace a la rueda de prensa de Tony Blair y José Manuel Barroso con motivo de la Reunión de Jefes de Estado Europeos en Hampton, Reino Unido, el pasado 27 de octubre de 2005.
<http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1 1 07293561 746&a=KArticle&aid=1 129043599502&date=2005-10-27>

Todos estos programas que financia la Comunidad de Madrid tienen como principales objetivos el apoyo a la implantación y al desarrollo de los centros de servicios sociales. Por medio de los programas de ayuda en el conocimiento de la lengua española se pretende una mayor adopción e integración. Estos programas van acompañados de otros de orientación profesional y seguimiento en la búsqueda de empleo. La base de esta política social proviene del Plan Regional por la Inmigración de la Comunidad de Madrid. Todas las medidas de la Comunidad de Madrid en relación con sus inmigrantes, están explicadas en los apartados correspondientes.

Como novedades destacables está el nuevo proyecto aprobado el 4 de noviembre 2005 de manera conjunta por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Se van a financiar trece programas sociales dirigidos a promover la acogida y la integración de los inmigrantes que habitan en la ciudad, cuya cifra asciende a 33.527 inmigrantes. Por medio de estas medidas se pretende facilitar la reagrupación familiar y la regulación y fomentar la participación de las mujeres.

3.4.6 Regímenes especiales existentes.

En este apartado cabe señalar la situación especial en la que se encuentran los ciudadanos de los países de la ampliación. Los ciudadanos de los nuevos estados miembros son ciudadanos comunitarios con restricciones, es decir, el derecho fundamental a la libre circulación de cualquier nacional comunitario está restringido. En sus tratados de adhesión se han previsto regímenes transitorios, por medio de los cuales, los Estados miembros podrán mantener restricciones a la entrada en vigor de la libre circulación de trabajadores durante un período de cinco años, siendo en algunos países el límite ampliable hasta los siete años, cuando se puedan observar por el flujo de nuevos trabajadores "*distorsiones significativas*" en el mercado de trabajo²⁰⁹

La no transposición por parte de la inmensa mayoría de los países de la Unión de la directiva 2003/109 sobre igualdad de trato a los nacionales de los terceros países residentes de larga duración supone una situación de anomalía jurídica por la que la Comisión tiene intención de pedir explicaciones a los países miembros en próximas fechas.

²⁰ <http://europa.eu.int/EURES/main.jsp?lang=es&acro=free&step=0>

3.4.7 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo.

El artículo 11-105, del proyecto de la Constitución europea en su apartado 2 establece: "...podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro..."

En la actualidad, el permiso de trabajo que lleva aparejado el de residencia sólo proporciona estos derechos para el país que concedió el permiso. La introducción de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales en el proyecto de Constitución Europea tiende a ampliar los derechos de los ciudadanos de terceros países.²¹⁰

3.5 ASILO.

3.5.1 Legislación y actos de la Unión Europea.

- Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen las normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida²¹¹;
- Reglamento n° 343/2003, de 18 de febrero de 2003, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. (Reglamento Dublín 11)²¹²;
- Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento sobre la política común de asilo y el programa de protección²¹³;
- Propuesta modificada COM (2002) 326 final- Diario Oficial C 291E de 26.11.2002²¹⁴;

²¹⁰ Respuestas a la Constitución Europea", de Antonio E. Chavarri (Editorial Foca, 2005)
<http://www.el-mundo.es/especiales/2004/05/internacional/ue/preguntas7.html>

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2004/l_304/l_30420040930es00120023.pdf

^{2,2} <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133153.htm>

^{2,3} http://europa.eu.int/comm/justicehome/doc_centre/asylum/common/docs/com_2003_152_es.pdf

²¹³ <http://www.cir-onlus.org/proc.2002.pdf>

- Directiva 2001 /40/ CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países²¹⁵;
- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las normas mínimas relativas al procedimiento de concesión y retirada del estatuto de refugiado en los Estados miembros COM (2000) 578. Diario Oficial C 62 E de 27.2.2001²¹⁶;
- Decisión 2000/596/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, por la cual se instituye un Fondo Europeo para los refugiados²¹⁷;
- Consejo Europeo de Tampere de 1999, por el cual los Estados miembros se comprometen a establecer un régimen de política de asilo europeo²¹⁸;
- Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas a los Estados miembros de las Comunidades Europeas (97/C254/01). Diario Oficial nº C 254 de 19/08/1997 p. 0001/0012²¹⁹;
- Recomendación de 27 de diciembre de 1995, relativa a la concertación y la cooperación a la ejecución de las medidas de expulsión²²⁰;
- Recomendación de 30 de noviembre de 1994, relativa a la adopción de un modelo de documento de viaje para la expulsión de los nacionales de terceros países'.

3.5.2 Temas más destacados.

La figura del asilo apareció en Europa durante la segunda mitad del siglo XX, tras la segunda Guerra Mundial. Podemos distinguir tres etapas de evolución del estatuto de asilo:

<http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2001/1 /1149/l 1 49200 1 0602es00340036.pdf>
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133103.htm> <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/1252/125220001006es00120018.pdf>
http://extranjeros.mtas.es/es/general/Consejo_%20Europeo_Tampere.pdf
[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=41997 A0819\(01\)](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=41997 A0819(01))
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133104.htm>
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133104.htm>

1º) La primera etapa que se inició en el año 1951, en el cual se redactó la Convención de Ginebra hasta finales de los años ochenta. Esta etapa se caracteriza por el elevado número de solicitantes de asilo en la Comunidad Europea provenientes de los países del Este.

El derecho de asilo es una figura recogida por vez primera en la Convención de Ginebra de 1951 y queda reconocido por la Constitución Española, tras la adhesión de España a la citada Convención.

2º) Una segunda etapa corresponde a una acusada crisis económica en Europa y a una consecuente elevación de la tasa de desempleo. Asimismo, debido a la proliferación de hambruna y pobreza en el "Tercer Mundo", se eleva considerablemente el número de solicitudes de asilo por parte de africanos, asiáticos y iberoamericanos. En un primer momento y hasta llegar a una armonización a nivel europeo la situación se caracterizaba por un trato diferente a los solicitantes dependiendo de sus países de origen. Todo ello causado por el pasado colonial de los Estados europeos.

3º) La tercera fase se caracteriza por la caída del régimen comunista en Europa y el inicio de la guerra en la antigua Yugoslavia. Es en este momento de flujos masivos de personas en situación desesperada, cuando se plantea la necesidad de una política común de asilo a nivel europeo.

En 1990, mediante la Convención de Dublín, los Estados miembros acuerdan la coordinación de programas nacionales de asilo. Posteriormente, en 1992, con el Tratado de la Unión Europea se autoriza a los Ministros de Justicia e Interior a crear un marco legal que regularice la política de asilo.

En conjunto, la política europea de asilo e inmigración, como tal, aparece por primera vez en el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor en 1999. El Tratado de Amsterdam proporciona una detallada base legal para la armonización de los programas comunes de asilo y migración. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere establecen los objetivos políticos de un programa común de asilo basándose en "el más absoluto respeto por el derecho a solicitar asilo" y la "total y completa aplicación" de la Convención de 1951.

En el Consejo Europeo de Tampere en 1999, los Estados Miembros decidieron establecer un régimen de política de asilo europeo fundado en la Convención de Ginebra de 1951 relativo al Estatuto de los refugiados y

completado por el Protocolo de Nueva York de 1967. Este régimen tiene por objetivo garantizar que ninguna persona será reenviada a aquel país donde sea perseguido.

Por medio de la Decisión 2000/596/CE²²² del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, se instituye un Fondo Europeo para los Refugiados destinado a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la acogida de refugiados. El 95% de los fondos se otorgan a los Estados miembros con base anual.

También después del Consejo Europeo de Tampere y antes del Consejo europeo de Sevilla, la Unión Europea elaboró un Libro Verde en materia de retorno de los residentes ilegales. Basado en la Comunicación de la Comisión, de noviembre 2001, este documento establece la forma de llevar a cabo el retorno voluntario o forzado de los solicitantes de asilo a los cuales se les haya denegado el mismo.²²³ La política de retorno debe estar basada en el respeto de los derechos humanos, según las normas de la Convención de Ginebra de 1951 y la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 2000. Las provisiones relativas al proceso de expulsión quedarán reguladas por lo expuesto en la Directiva 2001/40/CE²²⁴, considerando el régimen especial en el supuesto de menores de edad. En algunos casos se contempla la posibilidad de readmisión de refugiados como es el caso previsto en el Acuerdo de Cotonú y las cláusulas previstas en los Acuerdos firmados con Argelia, Armenia, Croacia y Líbano.

Durante el transcurso del Consejo Europeo de Sevilla de 21 de junio de 2002, los Estados Miembros basan sus conclusiones en la adopción de medidas para combatir la inmigración ilegal, la gestión de fronteras, la readmisión y el retorno. Un año después se elaboran las cuatro Directivas del Consejo por medio de las cuales se establecen los criterios mínimos para la recepción de los solicitantes de asilo, incluyendo alojamiento, cuidados sanitarios, educación, empleo y seguridad legal. Los Estados, no obstante, pueden optar por no incluir alguno de estos criterios y por reducir o retirar subsidios en determinadas circunstancias. En febrero del año 2003, el Consejo mediante una Regulación (Dublín II), básicamente una revisión de la Convención de Dublín, redefine la responsabilidad de los estados miembros a la hora de examinar las solicitudes de asilo.

Dos días antes de que diez nuevos miembros ingresen en la Unión, el Consejo de la UE acuerda el texto de la Directiva de Procedimientos de Asilo, que abarca cuestiones tales como el derecho de apelación y la

< http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/l_252/l_25220001006es00120018.pdf

²²³ Libro Verde: Retorno de los residentes ilegales:
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133192.htm>

²²⁴ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2001/l_149/l_14920010602es00340036.pdf

designación de los denominados países "seguros". Es la última de las cinco herramientas legislativas diseñadas para armonizar los programas de asilo entre los Estados miembros.

La Directiva 2004/83/CE²²⁵ del Consejo obedece a esa tendencia a la homogenización de la normativa europea en materia de asilo político y establece normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas, como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida. La Directiva desarrolla las previsiones del artículo 63 del TCE²²⁶. En este artículo se prevé que en un plazo de cinco años desde su entrada en vigor, la Unión Europea adoptará medidas en política de asilo.

Esta Directiva pretende que los Estados legislen de una manera conjunta en materia de asilo. Así, se pretende acabar con las divergencias que surgen de aplicar diferentes criterios nacionales. Por medio de ella se establecen unos criterios para diferenciar cuándo nos encontramos ante una situación de solicitud por necesidad o cuándo se trata de una situación de abuso. Esta normativa comunitaria también contempla la regulación de la familia del solicitante de asilo.

Según la Directiva, los Estados Miembros concederán la protección subsidiaria a aquellos solicitantes que no pueden regresar a su país de origen porque temen ser objeto de uno de los siguientes ataques graves e injustificados²²⁷:

- tortura o tratos inhumanos degradantes;
- pena de muerte o ejecución;
- una amenaza contra su vida debido a una violencia no específica vinculada a un conflicto armado interno o internacional.

El término "refugiado" es definido en el artículo 2 de la Directiva 2004/83²²⁸, su apartado c): "*nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residen-*

²²⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2004/l_304/l_30420040930es00120023.pdf

²²⁶ "La Regulación del Derecho de Asilo en la Normativa Comunitaria", María Luisa Balaguer Callejón. <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE2/regulacion/>

²²⁷ Fuente SCADplus: Condiciones para obtener el estatuto de refugiado y el estatuto de beneficiario de una protección internacional.

²²⁸ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2004/l_304/l_30420040930es00120023.pdf

cia habitual por *los mismos* motivos que los anteriores, no puede o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él, y al que no se aplica el artículo 12;"

La mención que se hace al artículo 12 de la citada Directiva son las causas por las que se establecen los motivos de exclusión de la protección del refugiado, y que son las mismas que las contempladas en el artículo 1 de la Convención de Ginebra.

El artículo 21 también recoge el principio de la "no devolución" establecido con anterioridad por el artículo 33.2 de la Convención de Ginebra de 1951.

El plazo para la transposición de la Directiva 2004/83²²⁹ es el 10 de octubre de 2006.

Por su parte, en el Consejo Europeo de la Haya (2004), se hizo especial hincapié en la necesidad de asistir a terceros países, utilizando medios de financiación europeos, en sus esfuerzos por mejorar su capacidad para regular la protección de los refugiados, la lucha contra la inmigración ilegal, el control de fronteras, y en resolver el problema de seguridad de documentación y la difícil situación del retorno a sus países de origen de aquellos a los que se les deniegue asilo en Europa.

3.5.3 Cómo afecta esta cuestión a España.

En España está pendiente la transposición de la Directiva 2004/83/CE²³⁰. Todo aquello relativo a la situación de los refugiados se rige por los Convenios internacionales de los cuales España es parte. La Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, ha sido reformada posteriormente por la Ley 9/1994. Esta ley supuso una mejora en los trámites burocráticos para la obtención del estatuto de refugiado y la introducción de una serie de medidas tendentes a la protección del solicitante, como la asistencia de letrado y el derecho a recurrir la denegación de asilo.

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2004/l_304/l_30420040930es00120023.pdf

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2004/l_304/l_30420040930es00120023.pdf

3.5.4 Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid.

En la actualidad la Comunidad de Madrid está llevando a cabo una serie de programas con el fin de realizar una integración social del refugiado y de su familia. Para ello, se realizan cursos de formación y de aprendizaje del español en las oficinas de empleo de la Comunidad, y los programas de integración social se llevan a cabo tanto por medio de instituciones de carácter municipal como de organismos y ONG que cooperan directamente con la Administración. Todo esto se explica ampliamente en los puntos correspondientes del estudio.

3.5.5 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo.

En la futura Constitución Europea, ya se regulan aspectos relacionados con la política de asilo en la primera parte; concretamente, el derecho de asilo se regula en la segunda, en el artículo II 78. Por último, su artículo 111-257 dispone: *"la Unión garantizará la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre los Estados miembros y que sea equitativa para con los nacionales de terceros países"*.



4. Integración de los inmigrantes

4. INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES:

4.1 INTRODUCCIÓN. PRINCIPALES RETOS Y PROBLEMAS:

Como estamos mostrando, la inmigración es un reto muy destacado de nuestra sociedad actual. Aparte de regular la entrada de los inmigrantes en nuestro país, o más en general, en la Unión Europea, es esencial lograr después que se integren en nuestra sociedad, de la que pasan a formar parte.

La educación, el empleo, la vivienda, los riesgos de exclusión social y de pobreza extrema, la seguridad, los derechos políticos, la sanidad... Existen muchas cuestiones que definen de qué manera debe tener lugar la integración de estos inmigrantes en nuestra sociedad. En la medida en que esta integración sea satisfactoria, tanto para la sociedad receptora como para los propios inmigrantes, se podrá considerar que la política migratoria en su conjunto ha sido un éxito, o no. A todos estos temas vamos a dedicar los próximos apartados.

En cuanto a los derechos de los inmigrantes, la Constitución española menciona a los extranjeros en el Título I que rige los Derechos y Libertades fundamentales y la Ley 4/2000 desarrollaba su régimen reconociendo a los extranjeros en situación o no de irregularidad los derechos fundamentales como los de reunión, asociación, sindicación y manifestación, hasta que la Ley 8/2000 suprimió el reconocimiento de esos derechos para aquéllos que no dispusieran de la residencia legal en España.

Se viene produciendo una llegada masiva de inmigrantes. Según los expertos en migraciones, cuando las fronteras están abiertas muchas personas emigran para trabajar unos años y volver a su país de origen.

Por otra parte, hay que destacar que se ha elaborado el Plan Estratégico de Integración de los Inmigrantes con la participación de las asociaciones de inmigrantes, la patronal, los sindicatos y las ONGs para posteriormente llevarse a consulta ante la Mesa de Diálogo Social y al Consejo Superior de Política de Inmigración. Su prioridad es la integración a través de medidas que mejoren y faciliten el acceso de los inmigrantes a la educación, al conocimiento del idioma, a la sanidad, a los servicios sociales y a la participación en procesos democráticos. Junto a esto, los gobiernos regionales aplican programas de inmigración dirigidos a la integración y todas las ciudades importantes de España tienen sus propios programas de integración.

En España la cuestión de la integración de inmigrantes a través del empleo es primordial, de un total de casi 44 millones de habitantes, el Instituto Nacional de Estadística estimaba en alrededor de 3 millones las personas procedentes de terceros países en enero de 2005. De ahí que España cuente con un Programa Global de Inmigración (2001-2004) que garantiza el pleno ejercicio de los derechos de los inmigrantes (atención médica, acceso al sistema escolar, reagrupamiento familiar, libertad religiosa), acceso a la ciudadanía, acceso al mercado laboral, medidas de alojamiento temporal, mejora de la estructura nacional para hacer frente a los problemas de integración (fomento del diálogo entre entes públicos nacionales, locales y regionales, ONG y sociedad civil) y lucha contra el racismo y la xenofobia.

En cuanto a la relación de la inmigración con la educación, el problema no es sólo la falta de recursos para poder atender las solicitudes de todas las familias sino que, en lo referente concretamente a la inmigración, se da un alto grado de concentración en algunos barrios de las grandes ciudades, que fomenta la formación de pequeñas comunidades extranjeras en los centros educativos, contribuyendo a la marginalidad de estos niños extranjeros.

Otra cuestión que se plantea con frecuencia es si los inmigrantes residentes no nacionalizados deben de tener derecho de voto. Por lo que se extrae de las encuestas parece que los españoles tienen bastante claro que no desean que así sea. No son los únicos, algo parecido ocurre en casi todos los países de la Unión Europea. Tan sólo los inmigrantes procedentes de otros países de la Unión tendrán derecho al voto, y sólo en las elecciones locales y al Parlamento Europeo.

Estas y otras cuestiones, que procedemos a abordar a continuación, están siendo objeto de debate en la actualidad en muchos ámbitos y es de destacar que la propia Unión Europea ha mostrado interés por dar un nuevo impulso a la política migratoria y a la integración de los inmigrantes ahora que se acerca un nuevo periodo presupuestario (2007-2013). Así, comentaremos también en el correspondiente apartado los múltiples programas relacionados con la integración de inmigrantes que actualmente desarrolla la Unión.

4.2 LA INMIGRACIÓN Y EL EMPLEO:

4.2.1 Legislación y actos de la Unión Europea.

- Directiva 2005/71 del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica²³¹;
- Recomendación del Consejo, de 12 de octubre de 2005, destinada a facilitar la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica en la Comunidad Europea²³²;
- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, con miras a facilitar la concesión por los Estados miembros de visados uniformes para estancias cortas a los investigadores nacionales de terceros países que se desplacen en la Comunidad con fines de investigación científica²³³;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Una agenda común de integración: marco para la integración de nacionales de terceros países en la Unión Europea", COM (2005) 389 final²³⁴;
- Directiva del Consejo 2004/114, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado²³⁵;
- Directiva 2004/83 de normas mínimas sobre requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarse de otros tipos de protección internacional²³⁶, artículo 26;

23, Diario Oficial L 289, de 3 de noviembre de 2005,
http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_289/l_2892005_1_103es00150022.pdf

232 Diario Oficial L 289, de 3 de noviembre de 2005,
http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_289/l_2892005_1_103es00260028.pdf

²³³ Diario Oficial L 289, de 3 de noviembre de 2005,
http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_289/l_2892005_1_103es00230025.pdf

234 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0389en01.pdf

235 Diario Oficial L 375, de 23 de diciembre de 2004,
http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_375/l_37520041223es00120018.pdf

²³⁶ Diario Oficial L 304, de 30 de septiembre de 2004,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_304/l30420040930es00120023.pdf

- Propuesta de Recomendación del Consejo con miras a facilitar la admisión en la Comunidad Europea de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, COM (2004) 178 final/3²³¹;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Primer informe anual sobre migración e integración, COM (2004) 508 final²³²;
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estudio sobre las relaciones entre la inmigración legal e ilegal, COM (2004) 412²³³;
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la presentación de una propuesta de Directiva y de dos propuestas de Recomendación destinadas a facilitar la admisión en la Comunidad Europea de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, COM (2004) 178 final/1²⁴⁰;
- Libro Verde relativo a un enfoque comunitario de la gestión de las migraciones económicas, de 11 de enero de 2005, COM(2004) 811 final²⁴¹;
- Directiva 2003/109 del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración²⁴², artículo 11;
- Directiva 2003/9, de 27 de enero de 2003, normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros²⁴³, artículos 11, 12 y 13;

2,7 [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0178\(02\);ES:NOT](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0178(02);ES:NOT)

23, http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2004/com2004_0508es01.pdf

2,9 http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/com_2004_412_es.pdf

240 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0178es01.pdf

241 <http://www.europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=393338:cs&lang=es&list=393338:cs.&pos=1 &page1 &nbl=1 &pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

⁴² Diario Oficial L 16, de 23 de enero de 2004, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2004/l_016/101620040123es00440053.pdf

²⁴³ Diario Oficial L 31, de 6 de febrero de 2003, http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oydat/2003/1_031/103120030206es00180025.pdf

- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, de 3 de junio de 2003, COM (2003) 336 final²⁴⁴;
- Comunicación de la Comisión "Invertir en investigación: un plan de acción para Europa", COM (2003) 226 final/2²⁴⁵;
- Comunicación de la Comisión - Optar por el crecimiento: Conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva - Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental, COM (2003) 5 final/2²⁴⁶;
- Conclusiones del Consejo sobre inmigración, integración y empleo, 1 y 2 de diciembre de 2003, sesión 2549²⁴⁷;
- Comunicación sobre la integración de los problemas de inmigración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países, de 3 de diciembre de 2002, COM (2002) 703 final²⁴⁸;
- Directiva 2001 /55 del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y, a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida²⁴⁹, artículo 12;
- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, COM (2001) 386 final²⁵⁰;

244 http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2003/com2003_0336es01.pdf

245 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0226es02.pdf

24E [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=52003DC0005R\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=52003DC0005R(01)&model=guichett)

247 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/lsa/78319.pdf y <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/354&format=HTML&aged=1 &language=ES&guiLanguage=en>

244 http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002_0703es01.pdf

249 Diario Oficial L 212, 7 de agosto de 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2001/l_212/l_21220010807es00120023.pdf

250 Diario Oficial C 332, de 27 de noviembre de 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PCO386.pdf

- Comunicación relativa al método abierto de coordinación en materia de inmigración, COM (2001) 387²⁵¹;
- Comunicación al Consejo, de 18 de febrero de 2001, "Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos", COM (2001) 1 16 final²⁵²;
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre la ((Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Primer informe anual sobre migración e integración»²⁵³;
- Directiva 2000/78 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación²⁵⁴;
- Directivas 2000/43 del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico²⁵⁵, artículo 3;
- Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la política comunitaria de migración, de 22 de noviembre de 2000, COM (2000) 757 final²⁵⁶;
- Comunicación de la Comisión de 7 de abril de 1998 sobre el trabajo no declarado, COM (1998) 219 final²⁵⁷;
- Recomendación del Consejo de 27 de septiembre de 1996 relativa a la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros estados²⁵⁸;

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an doc=2001 &nu doc=387

²⁵² http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an doc=2001&nu doc=116

²⁵³ Diario Oficial C 231, de 20 de septiembre de 2001,

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AR0339:ES:HTML>

²⁵⁴ 4 Diario Oficial L 303, de 2 de diciembre de 2000,

http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2000/l_303/l_30320001202es00160022.pdf

²⁵⁵ Diario Oficial L 180, de 19 de julio de 2000,

http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2000/l_180/l_1_80200007_1_9es00220026.pdf ²⁵⁶ Diario Oficial L 212, 7 de agosto de 2001,

http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2001/l_212/l_21_22001_0807es00120023.pdf

²⁵⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0757es01.pdf

²⁵⁷ http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/docs/com98-219_es.pdf

²⁵⁸ Diario Oficial C 304, de 14 de octubre de 1996, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31996H_1014&model=guichett

- Resolución del Consejo de 4 de marzo de 1996 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en el territorio de los Estados miembros²⁵⁹;
- Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia²⁶⁰;
- Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativa a la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros con el fin de realizar estudios²⁶¹;
- Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994 sobre las limitaciones de admisión de los nacionales no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros²⁶²;
- Reglamento 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad²⁶³

4.2.2 Análisis del fenómeno de la inmigración.

Ante la actual situación económica y social, nos encontramos frente a varios retos como la aceleración del envejecimiento demográfico, la evolución de las necesidades del mercado laboral y la reciente adhesión de diez nuevos Estados miembros con larga tradición de emigración que pasa a convertirse en movilidad interna. Una verdadera política de integración pasa por contemplar la concesión a los nacionales de terceros países que residen en un Estado miembro derechos comparables a los concedidos a los nacionales de los Estados miembros, en concreto el derecho de residencia, el derecho al empleo y a la seguridad social.

²⁵⁹ Diario Oficial C 80, de 18 de marzo de 1996. [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31996Y0318\(02\) &model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31996Y0318(02) &model=guichett)

²⁶⁰ Diario Oficial C 274, de 19 de septiembre de 1996, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(03\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(03):ES:HTML)

²⁶¹ Diario Oficial C 274, de 19 de septiembre de 1996, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(04\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(04):ES:HTML)

²⁶² Diario Oficial C 274, de 20 de junio de 1994, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31996Y0919\(02\)](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31996Y0919(02))

²⁶³ Diario Oficial L 149, de 5 de julio de 1971, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31971 R I 408&model=guichett

Los Estados miembros han realizado esfuerzos importantes en los últimos años y han desarrollado las políticas nacionales de integración de inmigrantes y personas con protección internacional. Sin embargo, los principales problemas que subsisten son el desempleo, un nivel de estudios insuficiente, la ausencia de cualificaciones formales y, en menor medida, un conocimiento insuficiente de la lengua del país de acogida.

4.2.2.1 Distribución por sectores en el mercado de trabajo.

La distribución de trabajadores procedentes de terceros países se concentra en ciertos sectores y empleos y lo hace en más del 10% en empleados de hogar y casi el 8% en el sector hotelero. Su proporción es más alta en trabajos manuales, especialmente en aquellos trabajos manuales que no requieren cualificaciones y en un tercio de dicho sector el empleo es más bien de baja calidad. Se concentran en zonas urbanas e industrializadas variando considerablemente entre Estados miembros y entre regiones.

Los sectores en que se precisa mano de obra y cuya demanda no parece poder ser satisfecha con mano de obra local son la tecnología de la información y la comunicación, las tecnologías avanzadas, asistencia sanitaria y otras profesiones que requieren poca cualificación, por ello se hace necesario un planteamiento abierto de la inmigración legal y la aplicación de políticas de inmigración selectivas para aliviar las carencias de mano de obra.

En España²⁶⁴, la tendencia parece indicar una normalización de las modalidades de inserción laboral en la medida en que comienza a extenderse el empleo más allá de las actividades que venían constituyendo nichos laborales cerrados como el servicio doméstico y el peonaje agrícola. Los datos más o menos fiables en este sentido provienen de la afiliación en los distintos regímenes de la Seguridad Social. Así, se encuentra en el de Empleados del Hogar a un 10,13% de los trabajadores de origen extranjero, al 13% en el Régimen Especial Agrario, al 10,98% en el Régimen de Autónomos y al 65,50% en el Régimen General más el Régimen Especial para la Minería del Carbón¹.

²⁶⁴ Todos los datos concernientes a trabajadores extranjeros por sectores de actividad tienen como fuente ACTIS Walter, PEREDA Carlos y DE PRADA Miguel Angel, *Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*, La Caixa, 2002

²⁶⁵ BARRADA Alfonso, *Inmigración y Seguridad Social*, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003, cuadro número 8, página 130

La distribución por sexos incluye a una buena parte de las mujeres extranjeras en el Régimen Especial de Empleados del Hogar, un 23% frente al 1% de hombres. Los hombres cotizan más habitualmente en el Régimen General 70% frente al 62% de las mujeres, en el Agrario con un 16% frente al 6%, en el de Trabajadores Autónomos un 13% frente al 10%... En lo que respecta al Régimen General, la población extranjera se agrupa preferentemente en la hostelería en un 14,5%, en la construcción y la agricultura alrededor del 14% cada una, en el servicio doméstico en un 9%, en otras actividades empresariales un 8%, en el comercio minorista el 7,3%, en el comercio mayorista el 4,6% y en la educación el 3%²⁶⁶.

Además del volumen de trabajadores en cada actividad, resulta de interés observar la importancia de los trabajadores extranjeros respecto al total de trabajadores en cada sector. En 2001, se registraba mayor porcentaje de extranjeros en actividades como el servicio doméstico con un 30% de los afiliados, la hostelería con un 9%, la agricultura, los alquileres y servicios inmobiliarios con un 7%, la extracción de petróleo, gas y uranio con un 5,6%, la construcción con un 5% y la pesca, el comercio minorista, la educación, las comunicaciones, la informática, las actividades culturales, otras actividades empresariales y servicios personales diversos entre un 3 y un 4%²⁶⁷.

La expansión del empleo de los trabajadores extranjeros hacia actividades industriales y sectores de servicios ha sido significativa desde 1999. Se ha más que duplicado su importancia en ramas industriales como la metalmecánica, el cuero, el textil, la alimentación, la madera, el corcho y los muebles. Evolución similar han experimentado los transportes, la construcción, la administración pública o la agricultura. Por el contrario, los incrementos han sido mínimos en el transporte aéreo, la minería del carbón, la educación y el servicio doméstico²⁶⁸.

Especial referencia merece el hecho de que sólo el 10% de los extranjeros consiga permiso para realizar una actividad por cuenta propia. Entre este 10% destacan los pequeños empresarios y las profesiones liberales en su mayoría ejercidas por hindúes, chinos y argentinos.

²⁶⁶ Papeles de economía española n° 98, 2003

²⁶⁷ Papeles de economía española n° 98, 2003

²⁶⁸ Papeles de economía española n° 98, 2003

4.2.2.2 Distribución territorial de la mano de obra extranjera.

En el caso de España²⁶⁹, como ya se dijo en su momento, las Comunidades Autónomas en las que se registra más trabajadores extranjeros son Cataluña y Madrid, seguidas por Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Murcia y Baleares. Si se toma como referencia el ámbito provincial, la mayor concentración aparece en Madrid, Barcelona, Alicante, Las Palmas, Almería, Málaga, Tenerife, Valencia, Murcia y Girona.

En función de su origen, podemos encontrar mayor concentración de asiáticos y africanos en Cataluña e iberoamericanos y ciudadanos comunitarios en Madrid. Y en función de su sexo, se observa que la región con mayor mano de obra extranjera masculina es Murcia con un 80% de hombres y Madrid es la que tiene más mano de obra extranjera femenina con un 44%. La mayor parte de la población inmigrante son hombres, uno de cada tres elige como destino Cataluña y uno de cada cinco Madrid, luego Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana. Las mujeres, además de Madrid, trabajan preferentemente en Cataluña, Baleares y Canarias.

La mayor parte de la población inmigrante se establece en ciudades y áreas más favorables para encontrar trabajo. La inmigración es especialmente urbana. En relación con los extranjeros que trabajaban en la agricultura hay que decir que la mayoría trabajan en pueblos grandes o agrocidades. La temporalidad y la movilidad caracterizan los trabajos en la agricultura. Sin embargo, aquellas zonas rurales con presencia de población inmigrante se están renovando por medio de la mejora de la red de comunicaciones, la adaptación de servicios públicos a las nuevas exigencias de la población y la rehabilitación de viviendas para atender la demanda creciente de los nuevos moradores.

4.2.3 Régimen jurídico de la emigración en relación con el empleo. Temas más destacados.

La base jurídica empleada en materia de integración de inmigrantes es el artículo 63.3 Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que establece la competencia en materia de inmigración y asilo, y particularmente las condiciones de residencia. Sin embargo, hay que señalar que la competencia en materia de empleo sigue perteneciendo a los Estados miembros si bien se trata de una competencia compartida por cuanto la Comunidad puede dar orientaciones. Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en mayo de 1999 se establece el compromiso

de la Unión Europea de trabajar conjuntamente en los ámbitos de Justicia e Interior y, en particular, en lo relativo a la inmigración y el asilo.

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 afirmó la determinación de la Unión Europea de aprovechar plenamente todas las posibilidades que ofrecen las disposiciones del Tratado en estas materias y estableció unas directrices generales estimando que debían desarrollarse cuatro elementos claramente definidos:

- 1) la colaboración con los países de origen,
- 2) un sistema europeo de asilo común,
- 3) el trato justo a los nacionales de terceros países, y
- 4) gestión de flujos migratorios.

La Comisión, siguiendo estas directrices, publica una Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la política comunitaria de migración, de 22 de noviembre de 2000, en la que indicaba cómo traducir las directrices en acciones concretas en los cuatro elementos que señalaba el Consejo. En ésta, la Comisión, pese a que el control de los flujos migratorios ha sido y es un eje de la política de inmigración, señalaba que la Unión Europea no podía seguir resistiendo las presiones migratorias y se debía lograr una integración social efectiva. A este respecto, hablaba de "trato justo" a los nacionales de terceros países, es decir, otorgarles progresivamente derechos y obligaciones equivalentes a los de los ciudadanos europeos. Las medidas de integración social comprenden desde la primera acogida, proporcionándoles información comprensible y un alojamiento digno hasta el pleno acceso a la educación y la sanidad. Además, se quieren combatir los obstáculos en el acceso al trabajo e impedir la segregación de los inmigrantes en el espacio urbano y en la vida social. Este marco se desarrolló en dos directivas, la 2000/43/CE sobre discriminación racial y la 2000/78/CE sobre discriminación en materia de empleo.

En materia de integración y empleo, se señala también como antecedente la Estrategia de Lisboa adoptada en marzo de 2000 en la que se fija como objetivo a cumplir, en un plazo de diez años, convertir a Europa en la *"economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social"*. En este sentido, la Comisión afirmaba en su comunicación de noviembre de 2000 que la admisión legal de inmigrantes podía contribuir a conseguir los objetivos de Lisboa tomando en consideración los problemas económicos y sociales derivados del envejecimiento demográfico.

La Comisión Europea en el informe que presentó al Consejo Europeo de primavera del año 2002 anunció su intención de examinar la interacción existente entre la inmigración, el empleo y las políticas sociales y presentó otro informe al respecto al Consejo Europeo de primavera del año 2003. En este Informe sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental presentaba la necesidad de adoptar un nuevo planteamiento para garantizar altos niveles de empleo y alta productividad en las décadas venideras. Este planteamiento se basaba en una mejor integración de los inmigrantes que se considera una aportación sustancial al espíritu emprendedor y tiene en cuenta el impacto de la inmigración en los países de origen de los inmigrantes aconsejando estrechar lazos entre Unión Europea y terceros países.

Sin duda alguna, la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo de julio de 2003 es, hasta el momento, el acto en el que mejor se refleja la política comunitaria en materia de inmigración y empleo pues aborda el marco legislativo actual de integración y los planteamientos establecidos a escala europea, así como las orientaciones estratégicas futuras. En esta Comunicación, la Comisión toma las medidas pertinentes para responder a las conclusiones del Consejo de Tampere por medio de un examen de las prácticas y las experiencias actuales en materia de política de integración a nivel nacional y comunitario. Además, la Comisión aporta un examen del papel de la inmigración respecto a los objetivos de Lisboa, dado el contexto de envejecimiento demográfico y, materializa los vínculos entre la inmigración y el futuro mercado de trabajo. Sobre esta base se definen orientaciones políticas y prioridades, incluyendo acciones a nivel europeo, para promover la integración de los inmigrantes.

El marco legislativo actual, que se configuró tras el Consejo de Tampere, permite facilitar la integración en cuanto a:

- 1) reagrupación familiar, ya analizada en el apartado dedicado a los derechos de los nacionales de terceros países,
- 2) el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración también visto en dicho apartado,
- 3) las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena o de actividades económicas por cuenta propia,
- 4) la admisión de estudiantes y voluntarios,
- 5) las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, ya estudiado en el apartado relativo a asilo,

6) las normas mínimas sobre los requisitos que deben cumplir los nacionales de terceros países y las personas apátridas para poder optar al estatuto de refugiado o gozar de otro tipo de protección internacional,

7) la lucha contra la discriminación,

8) la concesión a los nacionales de terceros países de la misma protección que tienen los trabajadores comunitarios en el ámbito de la seguridad social cuando se desplazan en la Unión Europea.

Dicha Comunicación propone la elaboración de informes anuales sobre el desarrollo de la política de inmigración común, cuya información procederá de una amplia serie de políticas e iniciativas de la Unión Europea. Su objetivo es comprobar las necesidades de los inmigrantes y realizar un seguimiento y evaluación a nivel comunitario de los avances de las políticas y programas. Se complementará con un informe anual sobre el desarrollo de la política de asilo común europea.

La Comisión puso en marcha a finales de 2002 una acción preparatoria para la creación de una red europea de migración (REM) como base sistemática para el seguimiento y análisis del fenómeno pluridimensional de la inmigración y el asilo (jurídico, político, demográfico, económico y social) para determinar sus causas profundas. Diez Estados miembros designaron puntos de contacto nacionales en 2002, está en fase preparatoria pero se estudia la posibilidad de crear una estructura permanente.

Las medidas tomadas difieren en función de cada Estado miembro, los problemas a los que deben atender son distintos y las condiciones nacionales, regionales o locales también lo son. Aunque los Estados miembros están realizando un esfuerzo considerable para desarrollar políticas nacionales de integración, muchos de ellos consideran que algunas de las ya aplicadas no son suficientemente eficaces. De ahí la necesidad de reforzar el intercambio de información y buenas prácticas pues se hace necesaria una acción conjunta a escala comunitaria. Además de la integración de inmigrantes en el mercado laboral en el marco de la Estrategia europea de empleo y los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social, se requiere introducir programas para inmigrantes recién llegados y promover la formación lingüística y la participación de inmigrantes en la vida cívica, cultural y política.

El reciente Libro Verde de la Comisión, de 11 de enero de 2005, sobre el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica consiste en una consulta pública a las instituciones europeas, los Estados miembros y la sociedad civil para crear un marco legislativo comunitario

para la admisión de los emigrantes económicos. Tiene la misión de iniciar un debate sobre la admisión de nacionales de terceros países por motivos económicos, plantea una serie de ámbitos en los que incidir por medio de la acción comunitaria y sirve de base para un programa de acción sobre la inmigración legal.

La Comunicación de 1 de septiembre de 2005 sobre una agenda común de integración: marco para la integración de nacionales de terceros países en la Unión Europea²⁷⁰ sigue los principios básicos comunes sobre integración adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 19 de noviembre de 2004 y viene a ser la primera respuesta de la Comisión a los requerimientos del Programa de La Haya. Se quiere con ello guiar a las instituciones europeas y los Estados miembros en sus políticas de integración. La Comunicación pone de relieve la importancia de clarificar los derechos y deberes de los inmigrantes, desarrollando actividades de cooperación específicas y el intercambio de información en materia de integración, inserción en todas las políticas y acciones y evaluación.

4.2.3.1 Las políticas de integración en materia de empleo.

La Comisión quiere que se establezca una política coherente y transparente en materia de inmigración, así como procedimientos de apertura de los mercados laborales en el marco de una estrategia europea para el empleo. El objetivo es lograr que los procedimientos para el trámite de las solicitudes de permiso de trabajo sean simples y transparentes. Igualmente, se insta a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para combatir el trabajo sumergido y mejorar la situación de la mujer inmigrante.

La Comisión tiene en cuenta la carencia de mano de obra y la creciente inadaptación de la formación e insta a los Estados miembros a facilitar la entrada en el mercado laboral especialmente a inmigrantes cualificados y capaces de adaptarse para evitar favorecer la inmigración ilegal. La inmigración ilegal supone un escollo para el proceso de integración y la única vía posible que presenta la Comisión es asegurar el regreso a su país de origen.

La mayor parte de los inmigrantes trabajan en empleo de riesgo, trabajo no declarado de baja calidad y en segmentos de población expuestos a riesgos sanitarios y exclusión social. Aquellos más cualificados

²⁷⁰ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0389en01.pdf

y con instrucción no consiguen encontrar empleo de acuerdo con sus cualificaciones y aceptan uno inferior y peor remunerado. Por ello, los interlocutores sociales desempeñan una función esencial para garantizar un trato justo en lo relativo a salarios y condiciones laborales y para buscar soluciones a las necesidades específicas.

Se hace necesario administrar y readaptar la contratación para sacar provecho de la diversidad y emplear a trabajadores inmigrantes que ofrecen el conocimiento lingüístico y aptitudes interculturales, se deben reconocer las capacidades y diplomas y el espíritu empresarial, es necesario crear iniciativas especiales para los jóvenes inmigrantes de segunda o tercera generación, estrategias de empleo local para inmigrantes y sistemas de formación rápida.

En lo que respecta a la prestación de servicios, la Unión Europea se muestra favorable a continuar en el camino iniciado en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio. Se compromete, de igual manera, a negociar compromisos que autoricen la entrada temporal de personas para prestar servicios.

En la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo de 3 de julio de 2003, la Comisión introduce el objetivo de reducir a la mitad las diferencias en las cifras de desempleo entre nacionales de terceros países y nacionales comunitarios de aquí a 2010. En este sentido, resulta imprescindible facilitar la movilidad de los nacionales de los países terceros y el reconocimiento de experiencia y cualificaciones profesionales obtenidas fuera de la Unión Europea. Se debe eliminar la discriminación en el lugar de trabajo y los comportamientos racistas. Asimismo, la Comisión entiende que sería muy conveniente, a efectos de integración en el mercado de trabajo europeo, establecer la obligación del residente de seguir cursos en la lengua o lenguas nacionales financiados por el país de acogida y el derecho de acceso a la educación, así como facilitar el reconocimiento de diplomas.

Las mujeres son víctimas de una doble discriminación por razón de su origen étnico y por su condición de mujeres. Para evitarlo, se debe garantizar su igualdad de acceso al mercado laboral y a una educación y formación adecuadas, en concreto, al aprendizaje permanente

La Comisión propone en la citada Comunicación sobre inmigración, integración y empleo, que la integración se entienda como un proceso bidireccional. Existen derechos mutuos y obligaciones que corresponden tanto a los ciudadanos de terceros países como a la sociedad de acogida. Hay que permitir la plena participación de los inmigrantes en la vida económica, social, cultural y civil, garantizar sus derechos formales y los

inmigrantes deben respetar las normas y valores fundamentales de la sociedad de acogida participando activamente en su integración sin renunciar a su identidad.

El respeto de su diversidad cultural y religiosa -o planteamiento holístico- añade a los aspectos económicos y sociales y debe plantearse en un marco global y coherente a largo plazo pero el nivel regional o local juega un importante papel a la hora de atender a las necesidades específicas de los inmigrantes. La Comisión viene proponiendo instaurar en los terceros países y, en particular, los de origen, programas de educación y formación e incitar a los emigrantes a interesarse por los programas de desarrollo. No sólo existe la finalidad de la integración en el país de acogida, sino también preparar la vuelta al país de origen ofreciéndoles formación profesional y cualificaciones útiles en el futuro. No obstante, el éxito de este tipo de planteamientos depende principalmente de los gobiernos y su cooperación con los interlocutores sociales, del sector de la investigación y de los proveedores de servicios públicos, las ONGs y otros agentes de la sociedad civil como son los propios inmigrantes

El Parlamento Europeo va más allá y propone que se adopten medidas más concretas para suprimir obstáculos tales como la discriminación en el lugar de trabajo, entre ellas, la aplicación efectiva de técnicas de "gestión de la diversidad" (*diversity management*) en el lugar de trabajo, tal como la practican algunas empresas importantes e instituciones públicas. Con esta técnica se conseguiría asegurar una contratación justa y la permanencia y promoción en el lugar de trabajo de acuerdo con el mérito e independientemente del origen étnico o racial y de la condición de género.

Los inmigrantes constituyen una parte cada vez mayor de la población de ciudades y zonas urbanas. La posibilidad de encontrar vivienda o el deseo de vivir cerca de familiares llevan a los inmigrantes a vivir en zonas urbanas deprimidas. Esto puede tener dos efectos, bien que se aisle a las comunidades por la creación de concentración étnica o guetos dificultando su integración y participación, bien que estrechas redes comunitarias aportaran nueva vida y regeneraran barrios descuidados con la creación de pequeñas empresas. Se necesita, en cualquier caso, aplicar estrategias globales de planificación urbana y regional que tomen en consideración la infraestructura, la vivienda, el ocio, la compra, los servicios sanitarios, las infraestructuras de transporte y escolares y las necesidades del mercado de trabajo local.

Las políticas de integración se diseñan a nivel nacional pero se aplican a nivel local o regional, lo que requiere una excelente cooperación y un buen intercambio de información. Las ONGs desempeñan un papel central en la información y representación de los inmigrantes y las personas que gozan de protección internacional.

4.2.3.2 Sensibilizar a la sociedad civil a la problemática de los emigrantes.

Uno de los intereses primordiales de la Comisión es sensibilizar a los empresarios ante las ventajas que puede aportar la diversidad no sólo debido a los conocimientos lingüísticos, sino también debido a la multiplicidad de competencias. Su importancia radica no sólo en el crecimiento económico de los Estados miembros, sino también en que para los trabajadores extranjeros el otorgamiento o renovación de los permisos de trabajo y residencia suelen estar ligados a la posesión de un contrato de trabajo. La inserción en la sociedad de estos ciudadanos depende en gran medida de su inserción laboral.

En el caso español, los retos existentes consisten en que los inmigrantes son empleados habitualmente en ramas laborales y empresas donde predomina la desregulación y la no existencia de criterios formales que permitan establecer una medición de los comportamientos. El estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1995 titulado *La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España* realizado en sectores donde la presencia de inmigrantes no es habitual mostró que, en igualdad de condiciones, los trabajadores autóctonos cuentan con el triple de oportunidades de ser contratados frente a trabajadores foráneos en sectores no agrícolas.

4.2.3.3 Admisión de nacionales de terceros países con fines de empleo.

La Resolución del Consejo, de 20 junio de 1994, sobre las limitaciones de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros²⁷ tiene como objetivo dar pautas para la armonización de las políticas de admisión ante la falta de una política de inmigración activa por parte de los Estados miembros. Hasta ese momento la admisión temporal con fines de empleo se producía de manera muy excepcional debido a la alta tasa de desempleo en el seno de la Unión. Se daba preferencia a los nacionales de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo.

La Resolución no vincula a los Estados miembros y no tiene efecto directo, es decir, no puede ser alegada por trabajadores o empresarios a título individual en el marco de un proceso judicial. Aún así el Consejo insta a los Estados miembros a conformar su legislación al contenido de la Resolución.

²⁷ Diario Oficial C 274, de 20 de junio de 1994, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31996Y0919\(02](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31996Y0919(02)

Esta Resolución establece que los Estados miembros han de tener en cuenta las solicitudes de entrada en su territorio de nacionales de terceros países cuando la oferta de empleo en un Estado miembro no pueda cubrirse mediante mano de obra nacional y comunitaria o mediante mano de obra no comunitaria residente de forma permanente y legal en dicho Estado perteneciente al mercado regular de trabajo. La oferta de empleo puede referirse a un trabajador cualquiera o a un trabajador por cuenta de un prestador de servicios determinado y que concurren en él características particulares respecto de la cualificación profesional o experiencia requerida para el puesto de trabajo. Puede ocurrir igualmente que el empresario haya propuesto nominativamente puestos vacantes a trabajadores y se justifique, no sólo por la cualificación de los trabajadores, sino también por la no disponibilidad, a corto plazo, de mano de obra comunitaria con el consiguiente perjuicio para el funcionamiento de la empresa o del propio empresario.

Estos empleos temporales se refieren a empleos a realizar por trabajadores temporales en número estrictamente controlado para un empleo bien definido, trabajadores en prácticas, trabajadores fronterizos o personas trasladadas temporalmente por sus empresas como personal clave. Ya sea el trabajador o el empresario debe conseguir una autorización previa en forma de permiso de trabajo. Los trabajadores nacionales de terceros países deben estar provistos bien de visado, bien de un permiso de residencia.

El período máximo de admisión para el caso de los trabajadores temporales es de seis meses por cada período de doce meses, por lo que deben permanecer fuera del territorio del Estado miembro por un período mínimo de seis. Los trabajadores en prácticas son admitidos por un máximo de un año que puede prolongarse exclusivamente durante el tiempo necesario para adquirir la cualificación profesional reconocida por el Estado miembro de que se trate en el ámbito de la actividad que lleva a cabo. No obstante, el resto de trabajadores nacionales de terceros países pueden ser admitidos por un período no superior a cuatro años.

En principio, no se puede prolongar la estancia con el fin de trabajar o buscar empleo pero existen las excepciones como la ya expuesta en el caso de trabajadores en prácticas o en el caso de los trabajadores por cuenta de un prestador de servicios cuando sea necesario para completar la actividad bajo contrato para cuya realización fueron admitidos. En el caso de los trabajadores temporales, se puede prolongar únicamente cuando así se requiera para concluir el trabajo para el que se les concedió la autorización. Los requisitos para la prolongación son que se sigan cumpliendo los criterios necesarios y que la estancia no se prolongue por un tiempo superior a seis meses por cada período de doce meses.

También se admite a nacionales de terceros países bien para negociar el suministro de bienes o servicios, bien para entregar mercancías o montar maquinarias fabricadas en un país tercero como parte de un contrato de suministro. La condición es que estas personas traten con empresas situadas en el territorio del Estado miembro y no con el público en general. La estancia no puede superar los seis meses de duración.

Asimismo, de manera transitoria un Estado miembro puede admitir en su territorio a nacionales de un tercer país en aplicación de acuerdos concluidos por dicho Estado que deben renegociarse con arreglo a lo establecido por la Resolución. Se excluye también del régimen general a las personas que realicen trabajos en el marco de programas de intercambios juveniles o de movilidad de jóvenes o que trabajen en régimen de *au pair*.

Este tipo de empleos están previstos en la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia²² que se encuentra paralizada tras la aprobación con enmiendas del Parlamento Europeo en febrero de 2003 pese al interés de la Comisión en su adopción. Su objetivo es el establecimiento de un procedimiento único y simplificado para la expedición de un único documento de estancia y trabajo y, a la vez, fijar los derechos de los nacionales de países terceros. Esta clarificación y simplificación redundará en una mayor competitividad del mercado laboral comunitario.

Esta Directiva será de aplicación para aquellos casos en que no existan disposiciones más favorables derivadas de acuerdos bilaterales y multilaterales. No obstante, no será de aplicación a los solicitantes de asilo, a personas cuya estancia se haya autorizado a título excepcional por motivos humanitarios, ni a los nacionales de terceros países residan en situación irregular en el territorio de la Unión o sean miembros de la familia de ciudadanos de la Unión.

Asimismo, los Estados miembros podrán establecer disposiciones más favorables para estudiantes universitarios, artistas, periodistas, deportistas profesionales, miembros de órdenes religiosas y representantes de organismos sin ánimo de lucro. Se prevé la concesión de permisos de residencia particulares para trabajadores temporeros, trabajadores transfronterizos, personas trasladadas dentro de su empresa, aprendices, *au pair*, y beneficiarios de programas de intercambio o movilidad destinados a los jóvenes.

²² COM (2001) 386 final, Diario Oficial C 332, de 27 de noviembre de 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PCO386.pdf

En el caso de que la persona desee la entrada o estancia en el territorio de la Unión con la finalidad de realizar un empleo asalariado, el empresario o el mismo nacional de un tercer país deberá solicitar un permiso de residencia y de trabajo unificado, acompañando su solicitud de una serie de informaciones, el contrato de trabajo y documentos de viaje válidos. Como requisito adicional de demostrar que el puesto de trabajo no puede ser ocupado a corto plazo por un ciudadano de la Unión o un nacional de un país tercero que ya tiene acceso al mercado laboral del que se trate. Para ello, la oferta de empleo deberá ser publicada por un período mínimo de cuatro semanas por los servicios de empleo de varios Estados miembros como, por ejemplo, en EURES y las autoridades pueden comprobar si la oferta publicada contiene exigencias realistas o razonables y proporcionadas con relación al empleo propuesto.

El permiso unificado de residencia y de trabajo tendrá un período de validez inicial máximo de tres años para cierto ámbito de actividades por cuenta ajena en una región específica y será renovable por un período que no superará los tres años. Este permiso permite beneficiarse en igualdad de condiciones con los ciudadanos de la Unión en lo relativo a condiciones de trabajo, remuneración, formación profesional, seguridad social, cuidados médicos o libertad de asociación. Se puede retirar o suspender el permiso por razones de orden público o seguridad pública.

4.2.3.4 Admisión de nacionales de terceros países con fines del ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia.

La Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia²⁷³ se enmarca en la necesidad de armonizar criterios en esta materia.

Los Estados miembros pueden permitir la entrada en su territorio a los nacionales de países terceros que tengan la intención de llevar a cabo una actividad profesional por cuenta propia en aquellos casos en que quede debidamente probado que dicha actividad resultará beneficiosa para la economía del Estado miembro receptor. Se establece la no autorización para aquellos nacionales de países terceros que soliciten la entrada para ejercer una actividad por cuenta propia pero que ostensiblemente persiguen realizar una actividad por cuenta ajena o cuya condición de socios o gestores equivale a un empleo remunerado disimulado.

²⁷³ Diario Oficial C 274, de 19 de septiembre de 1996, [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(03\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(03):ES:HTML)

La autorización para el ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia se expedirá de acuerdo con lo establecido por la normativa nacional de extranjería y se realizará por escrito en forma de sello en el pasaporte u otro documento. Para concederla y renovarla se establece un listado de documentos que se deben presentar de manera obligatoria (relativos a la actividad, necesidades previsibles en mano de obra, descripción de los lugares en que se llevará a cabo la actividad, naturaleza, amplitud y duración de la actividad) y documentos que se pueden exigir (relativos a la aptitud profesional y acceso a la profesión, escritura de constitución de la empresa, su publicación o registro, certificado de policía que ponga de manifiesto la integridad de dicha persona).

En este sentido, las personas que ya se encuentren en el territorio del Estado miembro como estudiantes, realizando prácticas, como trabajadores temporales, prestador de servicios o trabajador con contrato no recibirán automáticamente, ni por regla general, la autorización de prorrogar su estancia para instalarse como trabajador por cuenta propia. Sin embargo, los Estados miembros se reservan el derecho a admitir, con arreglo a su legislación nacional, a nacionales de terceros países que invierten sustancialmente en su comercio e industria siempre que existan motivos económicos suficientes que lo justifiquen.

La propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia²⁷⁴ establece la necesidad de obtener un permiso unificado de residencia y de trabajo por cuenta propia para los nacionales de países terceros que deseen ejercer una actividad económica por cuenta propia. Junto a la solicitud, deberá presentar información relativa a su identidad, el tipo de actividad que desea desarrollar a través de un plan de actividad detallado y garantías financieras, las cualificaciones necesarias y la disponibilidad de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad para que no suponga una carga financiera para el Estado de acogida. Se exigirá demostrar que su actividad tendrá efectos positivos para el desarrollo económico del Estado en cuestión. El régimen de este permiso será similar al del permiso unificado de residencia y de trabajo.

4.2.3.5 Admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros con el fin de realizar estudios.

Entre los extranjeros que vienen a la Unión Europea se dan dos situaciones muy distintas. La primera es la de los inmigrantes que proceden de África que poseen una formación muy baja puesto que más de un 40%

no han superado los estudios primarios y, en muchos casos, desconocen el idioma del país de destino. La segunda corresponde a aquellos que llegan con más formación proceden de Oceanía y Asia y no alcanzan en número la importancia de los anteriores. Entre los extranjeros europeos extracomunitarios, como rumanos o búlgaros, la formación está bipolarizada, con un porcentaje de universitarios entorno al 14%.

La Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativa a la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros con el fin de realizar estudios²⁷⁵ se enmarca en el proceso iniciado por el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991 y del programa de trabajo de 1994 que consideraban prioritaria la armonización en materia de admisión de estudiantes procedentes de terceros países. Así pues, en esta Resolución se insta a los Estados miembros para que den facilidades para la admisión y residencia de estudiantes de terceros países que se acojan a programas financiados por los Estados miembros o por la Comunidad Europea.

Los estudios deben realizarse en centros de enseñanza oficial, centros oficialmente reconocidos de educación superior o centros análogos. Se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos a los extranjeros para su entrada y permanencia en el territorio de la Unión y la oferta en firme de la admisión en el centro para realizar estudios como actividad principal y tener medios suficientes para sufragar el coste de sus estudios y estancia. La estancia se limita a la duración de la formación y, si la duración de los estudios es superior a un año, se pueden prorrogar por año. En principio, no se permite que se ejerzan actividades lucrativas aunque sí se puede permitir la realización de trabajos de carácter accesorio. Este régimen no es de aplicación en los casos en que existan acuerdos bilaterales entre los Estados miembros sobre cooperación entre instituciones de enseñanza superior.

4.2.3.6 Investigadores.

La adopción del *Researcher* package por medio de la Directiva 2005/71 del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica²⁷⁶ desarrolla la política de inmigración de la Unión Europea por medio de medidas que facilitan la entrada y residen-

²⁷⁵ Diario Oficial C 274, de 19 de septiembre de 1996, [http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(04\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(04):ES:HTML)

²⁷⁶ Diario Oficial L 289, de 3 de noviembre de 2005, http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/1289/128920051_103es00150022.pdf

cia en la Unión de investigadores cualificados. Se enmarca en las acciones tendentes al logro de los objetivos de Lisboa. Se quiere dar facilidades a los investigadores originarios de terceros países para establecerse en el territorio de la Unión con el fin de impulsar la posición de Europa como espacio de investigación.

Con este fin, los países de destino tramitarán permisos de residencia por un procedimiento acelerado para lo que es necesario presentar documentos acreditativos de la condición de investigador y su implicación en un proyecto de investigación, así como las cualificaciones necesarias para realizar investigación científica. No será necesario que las autoridades competentes lleven a cabo comprobación alguna de la situación económica de la persona interesada. Asimismo, se concederá a los investigadores igualdad de trato en relación con los nacionales del país de acogida en áreas como la seguridad social o las condiciones de trabajo y disfrutará de la libertad de circulación dentro del territorio Schengen e Irlanda para realizar el proyecto de investigación.

4.2.3.7 Lucha contra la discriminación.

La Comisión hace especial hincapié en que los Estados miembros transpongan a su Derecho nacional lo antes posible las directivas adoptadas en el año 2000 relativas a la igualdad de trato en materia de empleo y ocupación, Directiva 2000/78, y a la igualdad de trato sin distinción de raza y origen étnico, Directiva 2000/43, dado que las legislaciones en la materia son dispares de unos Estados a otros en cuanto a su alcance. El empleo y la ocupación son dos elementos primordiales para garantizar la igualdad de oportunidades de todos, en particular de la población inmigrante, pues contribuyen a la plena participación de los ciudadanos en la vida económica, social y cultural. Aún se observan casos de discriminación en los mercados de trabajo y estas directivas quieren servir de umbral mínimo de protección.

Los ámbitos en los que se aplican estas directivas son la condiciones de acceso al conjunto de las profesiones y actividades por cuenta propia; las condiciones de promoción, formación profesional, de empleo y de ocupación, como el despido y la remuneración; las ventajas sociales, el acceso a los bienes y servicios públicos y la inscripción y participación en organizaciones patronales, sindicales o cualquier otra organización profesional. Las únicas excepciones en que se permiten diferencias de trato se dan en determinados puestos cuando el origen racial o étnico constituya una exigencia profesional esencial como en el caso de espectáculos artísticos o servicios sociales dirigidos a personas de un grupo étnico determinado.

La Comisión considera indispensable sensibilizar al público sobre las legislaciones comunitaria y nacional que prohíben la discriminación, comprometer a las empresas en las prácticas no discriminatorias a través de la responsabilidad social de las empresas, asegurar un mayor seguimiento de los inmigrantes y las minorías étnicas en cuanto a empleo, vivienda, educación y violencia racial e intercambiar experiencias en el marco del programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación (2001-2006).

El estallido de la violencia en Francia a finales de octubre y principios de noviembre de 2005 no sólo tiene como origen la creación de guetos, sino también el paro juvenil, el fracaso escolar, las diferencias culturales y la existente legislación penal del menor. No basta únicamente con la contratación en origen mediante la concesión de permisos de residencia y de trabajo; el acceso al empleo debe asegurar la integración en la sociedad. La Unión y sus Estados miembros se deben comprometer en la creación de una sociedad abierta donde la educación y el empleo generen oportunidades para todos.

La integración a través del empleo de la segunda generación es clave. En la medida en que la inserción laboral de los jóvenes extranjeros es temprana, se evitarán situaciones de tensión. Con este objeto hay que prestar mucha atención a la formación para la inserción laboral.

4.2.3.8 Empleo no declarado.

Resulta difícil estimar la magnitud del trabajo no declarado, según las hipótesis de la Unión Europea, representa entre el 7 y el 16 % del PIB y el 7 y el 19% del volumen total de empleo declarado de la Unión. La principal razón de su existencia e importancia es que ofrece la posibilidad a empresarios, trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia de aumentar sus ganancias o de reducir sus costes evitando los impuestos y las cotizaciones sociales. Los grandes grupos en que se identifica este tipo de actividad son las personas con un segundo trabajo o múltiples trabajos, personas "económicamente inactivas" como estudiantes, amas de casa, personas en jubilación anticipada, parados e inmigrantes clandestinos.

Las implicaciones que tiene van desde la falta de permisos de trabajo y residencia hasta la falta de cobertura social, dependiendo de cada Estado miembro y de las situaciones individuales. Los trabajadores no declarados no tienen subsidio de paro ni seguro de accidentes laborales. Las personas que son oficialmente inactivas carecen de contrato formal, posibilidad de formación, perfil específico de carrera, aumentos salariales, etcétera.

Las medidas tomadas en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo consisten en simplificar los procedimientos y reducir los costes que limitan la creación y el desarrollo de las empresas, así como en suprimir los obstáculos a la declaración del trabajo tanto por parte de la oferta como de la demanda. También se ha decidido reforzar los controles y aplicar las sanciones apropiadas para proteger las víctimas, con especial hincapié en la mejor coordinación de las administraciones competentes como la hacienda pública, la inspección de trabajo y las autoridades policiales. En un ámbito más específico, como es el de las actividades económicas transnacionales, se combate el fraude a través de la cooperación entre Estados miembros.

4.2.4 Cómo afecta esta cuestión a España.

En términos generales, la incorporación de trabajadores extranjeros ha supuesto la aportación de mano de obra más joven. Ha habido cambios significativos tras el proceso de regularización ligada a la contratación laboral que se realizó entre febrero y mayo de 2005 al cual se acogieron 700.000 personas que han logrado el acceso en condiciones de igualdad a los beneficios sociales. Igualmente, los sucesivos procesos de regularización de los años 2000 y 2001 dieron como resultado en el primer trimestre de 2002 una tasa de empleo regular de los extranjeros en edad laboral del 77% según la Encuesta de Población Activa (EPA)²⁷. Es la propia EPA la que registró en 2002 una tasa de paro del 13,2% entre los varones y del 17,7% entre las mujeres. A finales del 2001 el INEM⁷ contabilizaba 87.000 extranjeros demandantes de empleo, de los cuales 23.000 percibían prestación económica o subsidio -principalmente africanos y ciudadanos comunitarios- y 19.000 no habían tenido empleo regular alguno en España -en su mayoría, iberoamericanos.

La principal preocupación es la población inmigrante procedente del continente africano por las diferencias culturales y lingüísticas excepto en el caso de Guinea Ecuatorial. Además, se trata de una población que no se ha beneficiado en términos generales del último proceso de regularización. Gran parte de los beneficiarios de la misma fueron los inmigrantes que entraron en fecha más reciente procedentes del Este de Europa y de Iberoamérica. El control migratorio no sólo compete al Estado español, sino también a los empresarios que tienen un papel

²⁷⁷ A juicio de *Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*, páginas 73 y 74

²⁷⁶ Las demandas de empleo registradas en el INEM no equivalen a paro, ya que pueden registrarse personas con empleo que estén buscando un puesto de trabajo que les ofrezca mejores condiciones que el que tienen

clave en la concesión de permisos de trabajo y residencia y en los procesos de regularización. Por ello, se hace necesario un reequilibrio entre la contratación a personas de Iberoamérica y del Este de Europa y personas procedentes de otras zonas como África subsahariana.

Las iniciativas de los sindicatos suponen de gran ayuda para los propios interesados, es decir, la población inmigrante y las personas que se plantean trasladarse a Europa por motivos económicos. Un ejemplo de lo dicho es la intención de la Unión General de Trabajadores (UGT) de abrir un nuevo centro de asesoramiento de inmigrantes en Marruecos que se sumaría a los ya existentes en Bogotá, Quito y Guayaquil (Ecuador). Estos centros tienen la misión de facilitar la máxima información a los trabajadores que se plantean emigrar a España. En toda España existen cien centros de este tipo, tanto estatales como regionales, que sirven de complemento a las medidas de integración en materia de empleo

4.2.5 Cómo afecta esta cuestión a la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid se ha fortalecido como una sociedad acogedora por su carácter abierto y, sobre todo, por su desarrollo social y económico. Se considera a la población inmigrante una "sociedad de oportunidades en marcha" integrada por personas venidas de los cinco continentes, con ganas de prosperar y salir adelante. La inmigración no es un problema, sino una oportunidad que, como todas las oportunidades, tiene procesos complejos que demandan soluciones.

Además de esto, la Comunidad de Madrid presenta varias características a tener en cuenta en la elaboración de políticas de integración, como la de ser la región de España con más trabajadoras extranjeras afiliadas a la Seguridad Social con un total de 166.515, lo que hace necesario reforzar las políticas de la mujer. En términos comparativos, el porcentaje de trabajadores extranjeros que son mujeres se eleva a 47,64%, mientras que en España se cifra en 40,14%. Los empleos de la población también se concentran en unos pocos sectores como la construcción en la que trabaja el 25,47%, en la hostelería el 19,91%, en las actividades de servicios a las empresas el 14,52% y en el comercio el 14,44%.

Respecto a la estructura por nacionalidades, existe una importante presencia de trabajadores marroquíes, pues un 48,2% de los contratos hechos en 2004 a estos ciudadanos fue en este sector. También se dedican a este sector mayoritariamente los trabajadores rumanos, polacos y ucranios. La hostelería y los servicios empresariales, como los de mantenimiento, limpieza e inmobiliarios son los dominantes entre los inmigrantes

iberoamericanos, en particular de los procedentes de Ecuador, Perú y Colombia. Estas tres nacionalidades acaparan también el mayor incremento en el servicio doméstico tras el proceso de regularización que ha hecho aflorar empleos en el hogar hasta entonces ocultos en la economía sumergida. La inmigración china se mantiene con un crecimiento sostenido y constante de entre 4.000 y 5.000 personas que llegan a España con una oferta de trabajo de algún empresario de su país ya establecido en la Comunidad de Madrid.

A modo de ejemplo por nacionalidades, la colonia rumana se ha instalado en el corredor del Henares, más de 15.000 ciudadanos de Rumania residen en Alcalá de Henares y 13.000 en Coslada. Esto presenta dificultades por cuanto la Unión Europea viene advirtiendo sobre los peligros de creación de un gueto rumano en este área, muy especialmente tras los hechos acaecidos en Francia entre octubre y noviembre de 2005. A este efecto, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Alcalá han firmado un convenio que supone el compromiso de invertir 610.000 euros, de los que 546.000 los invertirá la Comunidad de Madrid, en trece programas para ayudar a la población inmigrante residente en Alcalá a incorporarse al mercado laboral y facilitar su reagrupación familiar. El 16,6% de la población de este municipio es extranjera, dos puntos más de la media regional. Por ello se quiere dotar a las concejalías que prestan atención directa y continuada a población inmigrante, de intérpretes. Específicamente, se quiere facilitar la incorporación de este colectivo al mercado laboral mediante cursos de español, de derechos y obligaciones de los inmigrantes, orientación sociolaboral y un programa de autoempleo. Además el programa "Alcalá diversidad" incidirá en la integración a través de actividades de ocio.

Por otro lado, el mayor reto lo supone la población procedente de países como Nigeria, Mali o Senegal que, aunque sólo suponen el 4,21 de la población extranjera, requieren medidas para evitar que se agudice la situación de indigencia en la que entran, ya que no encuentran trabajo.

Mención aparte merece las acciones dirigidas a la población ecuatoriana con una importante presencia en la región. En la actualidad, viven 200.000 ecuatorianos en la Comunidad de Madrid. Se destinará el doble de fondos a la población ecuatoriana residente en la Comunidad de Madrid, de uno a dos millones de euros, para proyectos dirigidos a la lucha contra la pobreza, la igualdad de oportunidades para las mujeres ecuatorianas y a fomentar el espíritu emprendedor a través de microcréditos.

En esta línea de actuación, la Orden de Subvenciones para proyectos de integración de inmigrantes multiplica por cuatro el presupuesto de 2005 que pasa de uno a cuatro millones de euros. Con este incremento

se pretende abordar los retos que se plantean en ámbitos de mujer, juventud y empleo. Dentro de esta línea de ayudas, la Comunidad duplica los recursos destinados a programas de apoyo a segundas generaciones y prevención de la violencia juvenil, puesto que las segundas generaciones son vitales por su cualificación profesional.

A continuación procedemos a una enumeración de las acciones más relevantes en materia de integración en el mercado de trabajo:

- Mejora de la formación necesaria para la incorporación de los inmigrantes al mercado laboral y facilitar así su integración en las mismas condiciones de tolerancia, pluralismo y convivencia democrática que caracterizan la región madrileña. Con esta finalidad, existen numerosos proyectos de formación socio-laboral de inmigrantes del Programa Objetivo 3 cofinanciado por el Fondo Social Europeo. Este Programa Operativo Objetivo 3 de la Comunidad de Madrid 2000-2006 tiene la finalidad de combatir la alta tasa de desempleo por medio de medidas que incentiven el trabajo. La Comunidad de Madrid lleva a cabo numerosas actuaciones de fomento del empleo y de mejora de la formación y de la adaptabilidad de los trabajadores. Así, con el apoyo del Fondo Social Europeo en nuestra región, la Comunidad de Madrid impulsa acciones de las que se benefician todos los madrileños destinadas a:

- el aprendizaje permanente a través de la formación continua;
- la conciliación de la vida laboral y familiar por medio de servicios de guarderías y atención a personas dependientes, a la que se destinan 3 millones de euros, y nuevos servicios de atención a la infancia en 23 localidades de nuestra región y asesoramiento a PYMES para promover la conciliación de la vida profesional y personal con una dotación de 1,3 millones de euros;
- el fomento de la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico sector en el que se pueden crear una buena parte de los puestos de trabajo, por ello se quiere convertir a la Comunidad de Madrid en el principal centro generador y difusor de la investigación, el desarrollo y la innovación destinándose 4,3 millones de euros hasta 2007 para la gestión de Centros de Difusión Tecnológica;
- la inclusión social de los colectivos con especiales dificultades para acceder al empleo como las personas con discapacidad, los inmigrantes o las personas en situación de drogodependencia, a través de actuaciones de orientación, diseño de itinerarios integrados de inserción, o cursos de formación ocupacional.

- Elaboración de fichas en materia de seguridad laboral en el sector de la construcción subvencionadas por el Fondo Social Europeo.

- Proyectos dentro de la Convocatoria Nacional de la Iniciativa Comunitaria EQUAL, de los que algunos incluyen acciones específicas dirigidas a inmigrantes y la concesión de ayudas para la formación y el empleo. La Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos viene realizando una apuesta decidida para impulsar la Iniciativa EQUAL en la Comunidad de Madrid, la cual se dirige a promover la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. Esta apuesta del Gobierno Regional se ha materializado en la aprobación de 21 proyectos en nuestro ámbito territorial para la 2ª Convocatoria de esta Iniciativa, que comprende el período que va de 2005 a 2007, dedicando la Consejería de Familia y Asuntos Sociales un total de dos millones y medio de euros en seis proyectos hasta 2007. Entre estos proyectos, cabe destacar el programa Motiva que fomenta el empleo de inmigrantes, mujeres desempleadas, jóvenes en situación de exclusión social y personas sin hogar y proporciona orientación individualizada y forma en habilidades sociales que les permitan mantener un puesto de trabajo en informática y en autoempleo. Además, tiene previsto crear una empresa de inserción y está financiada al 50% por el Fondo Social Europeo, en una cuarta parte por la Comunidad de Madrid de alrededor de 387.000 euros y el resto por la Fundación Red de Apoyo de la Integración Sociolaboral (RAIS). Cuando esta iniciativa expire, los éxitos de estos proyectos innovadores se tratarán de trasladar a las futuras programaciones de la política regional de empleo.

- Distribución de material informativo sobre las empresas de trabajo temporal.

- Incorporación de contenidos formativos relacionados con la inmigración en los cursos básicos de ingreso en los cuerpos de policía local y seminarios sobre la legislación en materia de extranjería, información sobre países de origen y entrenamiento en las intervenciones prácticas más usuales.

- APOI, proyecto metodológico pionero de intervención social con minorías étnicas del Este de Europa. Ofrece una atención integral a las personas acogidas en distintas áreas de intervención:
 - área de información, orientación y valoración social,
 - área de mediación y seguimiento familiar,

- área de orientación y seguimiento sanitario,
- área de promoción de adultos,
- área infantil (menores de hasta cuatro años),
- área de menores (seguimiento y apoyo extraescolar)
- área de orientación laboral y búsqueda activa de empleo.

Contempla un proceso de actuación a cuatro niveles, como el Programa básico de atención a minorías inmigrantes nómadas. Estos niveles son individual, familiar, grupal y comunitario. Se le da una dimensión participativa y activa, pues se quiere implicar a los usuarios en su propio proceso de inserción con un tratamiento individualizado. Igualmente, se realiza un itinerario de integración social para cada familia, salvo las acogidas en situación de emergencia social, que han tenido resultados altamente positivos e incluye las siguientes fases:

- Asentamiento en el campamento Cañada de los Canteros que dispone de 30 unidades familiares gestionadas por la Asociación Católica Española de Inmigración (ACCEM) y 28 unidades familiares gestionadas por Cruz Roja Española y está destinado a la primera acogida para la población inmigrante de etnia gitana. En esa primera toma de contacto se lleva a cabo una presentación, explicación de la normativa interna del campamento y una descripción de los servicios a que tienen acceso dentro del Campamento. A continuación se procede a la lectura y firma del contrato social. Una vez acogida, la familia accede a las prestaciones básicas como manutención, transporte, medicamentos, etcétera puesto que se trata de personas que carecen de recursos económicos. Posteriormente, tiene lugar un proceso de educación en la adquisición de hábitos de higiene, comportamientos y responsabilidades en la vida cotidiana y escolarización de los menores, estableciendo actividades de apoyo extraescolar y el seguimiento con los Centros Escolares. Finalmente, se les facilita el acceso a servicios y recursos normalizados como sanidad, servicios sociales, etcétera.

- Acogida en los campamentos "Valdelatas" gestionado por Cruz Roja y que dispone de 20 unidades familiares y en el campamento de "San Roque" gestionado por ACCEM con 27 unidades familiares. Las actividades a realizar son similares a las de la primera fase pero centrándose en el proceso de inserción laboral y búsqueda de vivienda. Se les informa, orienta y acompaña en el proceso de tramitación de la documentación a aquellas personas que se incorporen al mercado laboral.

Asimismo se les apoya en la búsqueda de vivienda siempre y cuando se les otorgue la valoración de familias susceptibles de incorporación en la comunidad.

- Seguimiento familiar en la Comunidad desde las áreas laboral, educativa, vecinal, comunitaria, etcétera cuyo objetivo es la adaptación de la familia a la comunidad. La intervención para favorecer la inserción en el medio se efectúa mediante la figura del Educador Familiar que orienta y acerca a las familias a los servicios públicos de la zona.

4.2.6 Regímenes especiales existentes.

Dentro de la Unión Europea, la política de inmigración no se aplica por igual ya que en algunos Estados miembros están excluidos de la misma. Dinamarca decidió no participar en el Título IV del TCE y, por su parte, Reino Unido e Irlanda deciden caso por caso su participación pues tienen la posibilidad de aplicar una cláusula de opción de participación.

Existen regímenes especiales como los establecidos en el Acuerdo de asociación celebrado con Turquía de 29 de diciembre de 1964²⁷⁹ y acuerdos de asociación celebrados con los países de la ribera sur del Mediterráneo o Acuerdos Euromediterráneos (con Marruecos el 18 de marzo de 2000²⁸⁰, con Túnez el 30 de marzo de 1998²⁸¹, con Israel el 21 de junio de 2000²⁸², con Egipto el 25 de junio de 2005²⁸³, con Argelia el 12 de abril de 2002²⁸⁴, con Jordania el 15 de mayo de 2002²⁸⁵, con Líbano el 18

279 Diario Oficial L 217, de 1964.
<http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?mode=dbl&lang=es&lng1=es,fr&lng2=da,de,el,en,es,fr,it,nl,pt,&va1=5118:cs&page=1&hwords=>

280 Diario Oficial L 70, de 2000,
<http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=235782:cs&lang=es&list=235784:cs,236360:cs,247982:cs,235782:cs,236358:cs,247981:cs,&pos=4&page=1&nb1=6&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

281 Diario Oficial L 97, de 1998,
<http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=225380:cs&lang=es&list=225380:cs,225932:cs,233694:cs,&pos=1&page=1&nb1=3&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

282 Diario Oficial L 147, de 2000,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2000/l_147/l_14720000621.es00030156.pdf

283 Diario Oficial L 304, de 2004,
<http://europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=389669:cs&lang=es&list=408183:cs,408182:cs,407460:cs,405052:cs,405054:cs,397893:cs,393312:cs,393314:cs,389669:cs,389674:cs,&pos=9&page=1&nb1=117&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

284 Diario Oficial L 265, de 2005,
<http://www.europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=413012:cs&lang=es&list=417231:cs,416810:cs,414101:cs,413072:cs,412907:cs,412900:cs,412775:cs,413012:cs,413044:cs,412612:cs,&pos=8&page=1&nb1=620&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

285 Diario Oficial L 129, de 2002,
http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/l_129/l_12920020515es00030165.pdf

de abril de 2002²⁸⁶). Estos acuerdos, aunque no suponen el disfrute de la libre circulación comunitaria, otorgan a los nacionales de estos terceros países el principio de igualdad de trato respecto al nacional de un Estado miembro en el ejercicio de una actividad económica pero no en el acceso a la misma.

4.2.7 Cuestiones en trámite.

La prioridad de la Comisión es conseguir que exista un régimen uniforme. La necesidad de establecer un régimen uniforme en los Estados miembros en lo que se refiere al tratamiento de problemas de inmigración, integración y empleo puede mejorar la eficacia de las políticas aplicadas.

La Comisión viene proponiendo crear incentivos para el progreso en materia de integración. Disponer de una serie de instrumentos a nivel europeo que permitirían crear un marco adecuado para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en esta materia.

Los recientes acontecimientos de Francia y Bélgica ponen de manifiesto la urgencia de adoptar una política de integración más decidida. Conforme al Consejo de Tampere, se hace necesario conceder a los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Unión Europea derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. La Comisión pretende establecer un marco jurídico común sobre el estatuto de los ciudadanos de terceros países exigido por el artículo 63 del Tratado de Amsterdam teniendo en cuenta la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ahora recogida en la Tratado constitucional para Europa (Constitución Europea) cuyas disposiciones son aplicables a todas las personas sin perjuicio de su nacionalidad a pesar de que sólo es exigible a las Instituciones europeas.

Estos hechos confirman la opinión del Comité Económico y Social Europeo: la Unión Europea, en el marco de los debates sobre el futuro de sus presupuestos, debe dotar de recursos financieros suficientes a las políticas de integración porque son esenciales para todos los ciudadanos. En concreto, parece que es necesario hacer un nuevo planteamiento de las políticas de integración de inmigrantes de segunda y tercera generación.

²⁸⁶ <http://europa.eu.int/comm/externalrelations/lebanon/aa/3.pdf> y Acuerdo Interino en Diario Oficial 262, de 2002, <http://www.europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?val=413012:cs&lang=es&list=417231:cs,416810:cs,414101:cs,413072:cs,412907:cs,412900:cs,412775:cs,413012:cs,413044:cs,412612:cs,&pos=8&page=1 &nb1=620&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

4.2.8 Efectos de una posible ratificación del proyecto de Tratado constitucional europeo.

Aunque no está muy claro cuál será el futuro del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, su redacción recoge explícitamente la competencia de la Unión Europea en materia de integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión Europea por medio de leyes o leyes marco (actuales reglamentos y directivas). La competencia en materia de fomento del empleo como vía de integración de la población inmigrante es una competencia de fomento y apoyo a la acción de los Estados miembros.

4.3 LA INMIGRACIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA.

Un ciudadano de un tercer país que se desplace a España con la intención de trabajar, debe conseguir una autorización de estancia o permiso de residencia, dependiendo de los casos, y un permiso de trabajo. A esto se añade el deber en materia de seguridad social de cualquier ciudadano extranjero que desee trabajar por cuenta propia o ajena de afiliarse y darse de alta en el régimen de la Seguridad Social que le corresponda. En el caso de los ciudadanos europeos, al igual que en materia de entrada, estancia y residencia, poseen un régimen diferente en materia de seguridad social. Existe el Reglamento 1408/71 del Consejo que coordina los regímenes de la seguridad social y establece la posibilidad de recibir asistencia sanitaria cuando residen en un Estado miembro distinto de aquél en que están afiliados, cuando efectúan una estancia en el extranjero o cuando simplemente desean ser atendidos en otro Estado miembro.

Según la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud son titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los extranjeros en el territorio nacional conforme a la legislación de extranjería. Todo extranjero en España, tanto en situación legal como en situación ilegal, tiene derecho a unas prestaciones básicas de asistencia sanitaria y de servicios sociales ante las dependencias del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). Como es lógico, los extranjeros en situación irregular encuentran más dificultades para trabajar y, en consecuencia, para darse de alta en régimen alguno de la Seguridad Social.

En este sentido, la Ley General de la Seguridad Social señalaba, a efectos de las prestaciones de modalidad contributiva, que están comprendidos en el Sistema de la Seguridad Social los ciudadanos extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España, siempre que

ejerzan su actividad en el territorio nacional. El Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, reconoció el derecho a prestaciones de asistencia sanitaria a los españoles residentes en el país que carecen de recursos económicos suficientes. Por ello, se comenzó a asignar número de Seguridad Social a personas que nunca se habían dado de alta en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social.

En términos generales, los ciudadanos extranjeros que se encuentren inscritos en el padrón del municipio en que residen tienen derecho a vivienda, asistencia sanitaria, prestaciones y servicios de la Seguridad Social, y servicios y prestaciones sociales, generales y específicas, en igualdad de condiciones a los españoles. Para los menores de 18 años se establece el derecho a la asistencia sanitaria en cualquier caso y las embarazadas durante el embarazo, el parto y el posparto. Con independencia de la situación legal en que se encuentren, los ciudadanos extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria de urgencia ante enfermedades graves o accidentes, y a la continuación en la asistencia hasta recibir el alta médica.

Pueden inscribirse en las oficinas de empleo en igualdad de condiciones a los ciudadanos españoles los ciudadanos nacionales de los países del Espacio Económico Europeo y los nacionales de terceros países que cuenten con el permiso de residencia, el permiso de trabajo o estén dispensados de él por más de 90 días.

4.3.1 Inmigración y Seguridad Social en cifras.

Los extranjeros que se hallan legalmente en España y con permiso de trabajo o dispensados de él en circunstancias específicas pueden afiliarse a la Seguridad Social. No obstante, esta posibilidad se convierte en obligación cuando inician una actividad por la que resultan incluidos en el campo de aplicación de la Seguridad Social. Los últimos procesos de regularización han tenido un importante efecto en las cifras de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social. El número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral ascendía a 831.658 y el número de extranjeros demandantes de empleo a 120.736. Normalmente, el número de demandantes de empleo incluye a personas que no tienen empleo y personas que tienen empleo pero buscan otro, sin embargo, en el presente caso, los ciudadanos extranjeros demandantes de empleo son parados.

Dejando de lado los ciudadanos extranjeros que han obtenido la nacionalidad española, el número de contratos contabilizados en 2002 fue de 1.326.567, de ellos 578.679 fueron contratos de obra o servicio y

559.718 eventuales, 56.943 por tiempo indefinido y 42.498 por conversión a contratos por tiempo indefinido. A 14 de enero de 2003, 868.288 afiliados estaban de alta y únicamente 41.284 lo estaban desde 1991, de los cuales 7.492 se habían mantenido de alta ininterrumpidamente. En contraste, 572.875 iniciaron su actividad laboral legal en enero de 2000, lo que pone de manifiesto las consecuencias del proceso de regularización derivado de la adopción de la Ley Orgánica 4/2000. Del 1 al 14 de enero de 2003, se dieron de alta 55.758 trabajadores, de los que 3.558 lo hacían por primera vez.

Su distribución por sexos es relevante en el caso de ciertas nacionalidades, por ejemplo las mujeres procedentes de República Dominicana, Tailandia, Brasil, Honduras y Guatemala superaban significativamente a los varones que a principios de 2003 estaban afiliados. En la mayoría de los casos, los números son comparativamente elevados cuando se trata de estar afiliado al Régimen Especial de los Empleados de Hogar. No obstante, las cifras más bajas de afiliación femenina se encuentran en trabajadores procedentes de países donde la religión islámica es mayoritaria. Esta tendencia se mantiene entre trabajadores procedentes de países africanos aunque se trate de países donde la religión musulmana no sea mayoritaria, excepción hecha de Kenia, Cabo Verde y Guinea Ecuatorial.

Por edades, el mayor porcentaje de afiliación se registra entre las personas con una edad comprendida entre los 20 y los 39 años, lo cual viene a significar una gran juventud de los trabajadores extranjeros cada vez en aumento²⁸⁷. La edad media de los afiliados extranjeros es de 35 años. Y por países²⁸⁸, a 14 de enero de 2003, la suma de los afiliados procedentes de Marruecos y Ecuador (288.393 de los cuales 159.813 procedían de Marruecos y 128.580 procedían de Ecuador) superaba al total de afiliados procedentes de países europeos (286.446). El tercer país por el número de sus afiliados era Colombia (61.645) y el cuarto Reino Unido (40.121). Esto es significativo por cuanto se hace notar la libre circulación de personas porque, de los diez países con más afiliados, cuatro eran los Estados miembros de la Unión Europea con mayor población, Reino Unido, Alemania, Italia y Francia, además Portugal casi igualaba a Francia.

²⁸⁷ El ritmo de crecimiento es considerable. Como apunta Alfonso Barrada, el número de afiliados creció a un ritmo considerable de 31 de diciembre de 1999 a 14 de enero de 2004. Por ejemplo, Ecuador pasó de 7.446 a 128.580, Colombia de 5.348 a 61.645 y Rumania de 3.215 a 39.373. BARRADA Alfonso, *Inmigración y Seguridad Social*, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003, cuadro número 10, página 133

²⁸⁸ BARRADA Alfonso, *Inmigración y Seguridad Social*, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003, cuadro número 10, página 133

Por regiones²⁸⁹, las provincias con mayor número de inmigrantes afiliados a 31 de diciembre de 2002²⁹⁰ eran Madrid y Barcelona con 195.799 y 127.511 respectivamente, lo que no quiere decir que fueran las provincias con mayor proporción de trabajadores extranjeros. La mayor parte de las provincias con tasa superior a la media son provincias costeras y con gran presencia del sector turístico, salvo en el caso de Madrid (7,80%), Lérida (6,74%), La Rioja (6,02%) y Navarra (5,68%). Así por ejemplo, Baleares contaba con un 9,64%, de afiliados extranjeros, Las Palmas un 8,95%, Santa Cruz de Tenerife un 8,32%, Gerona un 7,74%, Alicante un 7,72%, Castellón un 6,80% y Málaga un 6,63%. Aún así, Murcia (10,92%) y Almería (12,34%) superan a provincias punteras en el sector turístico, lo que nos muestra que no sólo el turismo es el factor predominante.

Por sectores de actividad²⁹¹, la ocupación de trabajadores extranjeros en comparación con la distribución nacional es muy superior en el sector primario mientras que resulta muy inferior en el industrial, dejando aparte la construcción. En el sector de la construcción, el porcentaje de afiliados extranjeros tiende a aumentar. En el sector de servicios había un 61,33% frente a un 63,23% del conjunto nacional según la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2002. Las ramas del sector servicios en las que la presencia de afiliados extranjeros era más relevante a 31 de diciembre de 2002, reuniendo entre todas al 73,6% de los trabajadores extranjeros en el sector servicios, eran la hostelería con 12.057 trabajadores, el personal doméstico con 85.694, otras actividades empresariales con 69.565, el comercio al por menor y reparaciones domésticas con 60.649 y el comercio al por mayor e intermediarios del comercio con 38.595.

4.3.2 Financiación de la Seguridad Social.

En cuanto al coste de los recientes procesos migratorios en la Unión Europea, la Comisión en su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, de 3 de junio de 2003²⁹², hace un cálculo del impacto neto. Según este cálculo, el impacto neto en las finanzas públicas de los países de acogida resultaba moderado tanto en los gastos como en los ingresos en 2003.

²⁸⁹ Véase nota número 286, cuadro número 12, página 134

²⁸⁰ Hay que tener en cuenta que todas estas cifras pueden haberse visto modificadas a raíz de la regularización extraordinaria de 2005, cuyos efectos deberán ser analizados en profundidad. En cualquier caso, no es de esperar que haya tenido lugar ningún cambio sustancial en lo que a la distribución espacial se refiere.

²⁸¹ Véase nota número 286, cuadro número 14, página 135

²⁸² COM (2003) 336 final, http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2003/com2003_0336es01.pdf

No obstante, los inmigrantes realizan importantes contribuciones en el país de destino y por ello se propone la simple medida del excedente que produce la inmigración en caso de que el mercado de trabajo funcione competitivamente y los inmigrantes y los trabajadores nativos sean sustitutivos perfectos en la producción. Dicho excedente estaría compuesto por el incremento de la renta nacional, que es positivo a pesar del problema redistributivo entre trabajadores y empresarios nativos, ya que el excedente surge porque, aunque los trabajadores nativos pierden, los empresarios nativos ganan incluso más²⁹. Vamos a analizar esta cuestión, centrándonos en el impacto de la inmigración en las cuentas públicas y, concretamente, en las de la Seguridad Social.

El aumento en el número de afiliados a la Seguridad Social gracias a los trabajadores extranjeros contribuye a hacer la financiación de la misma más sólida no sólo por el mero aumento en la afiliación, sino también por el alto índice de natalidad entre la población inmigrante en comparación con la población autóctona. Según Alfonso Barrada, se viene observando que la alta natalidad de la población inmigrante ayuda a corregir el envejecimiento demográfico de poblaciones como la europea o, más en particular, la española. Si bien esto es cierto, una vez lograda la integración cultural de los inmigrantes y especialmente a partir de la tercera generación, éstos adquieren las pautas de natalidad de la sociedad de acogida.

Por otra parte, en lo referente al conjunto de las Administraciones Públicas, las cosas no están tan claras. En el corto plazo, sólo los inmigrantes legales se afilian a la Seguridad Social y pagan impuestos. Además, puesto que sus empleos son por lo general precarios y mal remunerados, sus aportaciones, consecuentemente, no suelen ser demasiado elevadas. Por el contrario, además de los gastos que los inmigrantes legales, como cualquier otro ciudadano, puedan generar al Estado, y de las subvenciones que, dada su precaria situación puedan recibir del mismo, también los inmigrantes ilegales, tienen derecho a la educación y a la sanidad y generan, por tanto gasto. De este modo, en muchos casos, los gastos generados para las Administraciones Públicas por los inmigrantes de primera generación, son superiores a los ingresos que puedan generar.

Sin embargo, con el tiempo, los inmigrantes legales mejoran su situación laboral y sus hijos, que reciben formación en el país de acogida, encuentran también mejores trabajos -dado que en muchos casos disfrutan de un mayor nivel educativo respecto de los inmigrantes de primera generación, que conocen más la lengua y que están más adap-

todos-. De este modo, puesto que, por lo común, mejoran su situación económica y social, necesitan menos subvenciones públicas, sus contribuciones a la Seguridad Social aumentan y también hacen lo propio las cantidades que pagan en concepto de impuestos, dándose un saldo más favorable a las administraciones Públicas que en el mencionado primer momento.

4.4 INMIGRACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL.

4.4.1 Causas de exclusión social.

Por exclusión social entendemos una situación concreta, resultado de un proceso de desconexión, de pérdida de vínculos personales y sociales que dificultan a una persona o colectivo de personas, el acceso a oportunidades y recursos disponibles para una sociedad. Se debe a un solapamiento de causas, conflictos y carencias y hace que las personas se sientan al margen de la sociedad, desamparadas y olvidadas por ésta, o menos ciudadanos que el resto.

En el ámbito cultural, la presencia de inmigrantes está dando lugar a una expansión de los contrastes culturales y a una penetración en muchas ciudades y pueblos españoles de diversos estilos de vida, orientaciones religiosas, costumbres, formas de comportamiento y maneras de vestir contribuyendo a la imagen de España como una sociedad multicultural. En cambio, los impactos sociológicos de una inmigración tan masiva y concentrada en el tiempo no son siempre positivos y empiezan a surgir fenómenos minoritarios de racismo y xenofobia, en concreto, en ciertos sectores sociales y otros relacionados con la lógica de la inclusión-exclusión social.

Según datos policiales²⁹⁴, además de las entradas de inmigrantes ilegales por medio de pateras o asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, 464.000 de los 550.000 turistas procedentes de Iberoamérica y 683.979 turistas africanos que llegaron en 2002 no retornaron. Esto, sin embargo, no significa que todos se queden en España, en virtud de las cifras de población extranjera empadronada. La presencia de un número importante de inmigrantes que llegan de manera irregular y buscan imperiosamente empleo lleva consigo una vía secundarizada de inserción en el mercado laboral. Por vía secundarizada se entiende un punto de partida sin reunir los requisitos necesarios para residir legalmente y sin contactos previos, o bien la falta de arraigo, que pueden derivar en el desarrollo de bolsas de exclusión social.

²⁹⁴- TEZANOS José Félix y TEZANOS VÁZQUEZ Sergio, *Inmigración y exclusión social*, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003, página 225

Según las predicciones del Instituto Nacional de Estadística²⁹⁵, de seguir las tendencias migratorias, la población extranjera que, en 2003, representaba el 5,4% de la población residente en España, en 2010 alcanzaría el 14% y en 2015 el 27%. Esto indica que la inmigración se convertirá en un problema poblacional de considerable entidad cuando la oferta de puestos de trabajo para inmigrantes no logre satisfacer una demanda aceleradamente creciente. Se llegará a una situación de mayor competencia para lograr empleos en peores condiciones que puede crear escenarios de tensión con la población autóctona provocadas por la competencia a la baja, lo que contribuiría a una visualización negativa de la población inmigrante.

No sólo contribuye la inseguridad laboral o el grado de precariedad y discriminación salarial a la exclusión social de los inmigrantes. Existe una serie de factores como las mismas diferencias culturales e idiomáticas que suponen un handicap para la plena integración y el hecho de que muchos inmigrantes se cierran en círculos relacionales que obstaculizan una recepción más abierta de la sociedad de acogida especialmente cuando se acompaña de elementos identificativos fuertes como pueden ser los étnicos o religiosos. Como se ha manifestado recientemente en Francia, el hecho de que grupos homogéneos tiendan a asentarse en barrios y zonas muy específicos de las ciudades, conlleva la creación de ghettos que se puede ver reforzada por fenómenos de segregación-rechazo-desplazamiento.

Muchos de los inmigrantes se ven forzados a aceptar prácticamente cualquier empleo y en cualquier condición puesto que no sólo necesitan un empleo imperiosamente sino que, en muchas ocasiones, lo necesitan para que sobreviva su familia en los países de origen o para pagar los gastos de traslado, a menudo financiados por mafias que aplican altos intereses y utilizan métodos enérgicos cuando se producen retrasos enospagos. Esto les hace subsistir con una pequeña parte de sus ingresos y les obliga a vivir hacinados, en viviendas que comparten más de ocho personas. En consecuencia, cuando no están trabajando, viven situaciones desesperadas. Vivir en el límite de sus posibilidades y sentirse rechazados en una sociedad ajena, lejos de familiares y amigos, sin vivienda propia, sin papeles, en el marco de costumbres y patrones culturales distintos y en el territorio de la Unión Europea donde los ciudadanos europeos disfrutan de un amplísimo abanico de derechos, les hace sentirse "no-ciudadanos".

La exclusión social también viene de la mano de una deficiente integración social de los inmigrantes, tema de especial interés tras los acontecimientos vividos en octubre-noviembre de 2005 en Francia. Las políticas de integración de los Estados miembros de la Unión Europea con larga tradición como países de acogida se vienen probando ineficientes. Francia o Alemania venían siendo referentes en materia de integración, mientras que Italia y España son los países que más recientemente están experimentando el fenómeno de la inmigración. Los primeros suelen ser criticados por seguir concepciones latentes en modelos de migración laboral del pasado que, en ocasiones, consideraban la inmigración como un fenómeno puramente coyuntural que satisfacían necesidades laborales circunstanciales en fases de mayor capacidad expansiva de la economía. No se planteaban la inmigración a medio y largo plazo y, en cierta manera, han colaborado en la visualización del inmigrante como un intruso que disputa derechos sociales y oportunidades laborales a la población autóctona y a quien se le suele ver en los parámetros de la exclusión social pues llega en condiciones precarias y se ve abocado a la vulnerabilidad social y la necesidad.

4.4.2 Elementos que definen la exclusión social.

Hay bastantes inmigrantes que sufren un encadenamiento de experiencias potencialmente exclusógenas y precarizadoras, en mayor proporción cuando se trata de mujeres inmigrantes que se ven sometidas a una triple discriminación por etnia, clase social y género. Las mujeres desempeñan empleos, como el servicio doméstico o la recogida de determinados productos agrícolas, en que los niveles de información e, incluso los abusos, son más probables. Las ONG's apuntan a factores concretos que conducen a la exclusión social:

1. Segregación educativa: dado el incremento en el número de plazas ocupadas por extranjeros que ascendía a un 42,5% entre los cursos 2000-2001 y 2001-2002, se acentúa la escasez de recursos escolares. Los alumnos extranjeros se concentran en colegios públicos.
2. Discriminación en el acceso a la vivienda por razones de precio y la escasez de viviendas, así como por la desconfianza que muestran los propietarios hacia ellos.
3. Sanidad: en España los inmigrantes disfrutaban de este derecho previo empadronamiento, sin embargo, los problemas idiomáticos y la lentitud en las tramitaciones y la asistencia suponen una barrera.

4. Ciudadanía "incompleta": la carencia del derecho al voto y la inexistencia de otros cauces de representación y canalización de sus demandas.

La conjunción de todos estos elementos de vulnerabilidad, marginación y rechazo dificultan la integración y dan lugar a un alto riesgo de exclusión social que viene a acumularse al paro, la precarización laboral, la carestía de la vivienda, la desmembración de los lazos familiares y el debilitamiento de las políticas sociales y de apoyo características de la globalización. Se convierte así en un fenómeno a tener en cuenta en sociedades ricas como la europea con tendencias consumistas y cada vez más fracturadas y dualizadas.

Hay que prever que se originen impactos sociales cada vez más acusados en la sociedad de acogida e impedir problemas más serios que los existentes como pueden ser la falta de acogida y de medidas de integración, tanto en el plano económico-laboral, como en el administrativo. En lo relativo a los casos más extremos de exclusión social, en supuestos de población "sin techo" y de las personas que acuden a los albergues de acogida, entre los que se nota una creciente presencia de inmigrantes, reflejan situaciones carenciales que suponen un incremento de la solicitud de prestaciones sociales al que hay que hacer frente. Resulta necesario crear un modelo adecuado de integración que incluya políticas prácticas.

El Tratado de Amsterdam contempla la lucha contra la exclusión social en sus artículos 136 y 137 TCE, la Unión Europea tiene previsto organizar el Año Europeo de la igualdad de oportunidades en 2007 para así dar más visibilidad a los resultados y explicar las ventajas de la diversidad para la economía y la sociedad europea. En la Estrategia de Lisboa de 2000 los Estados miembros y la Unión Europea se comprometieron a adoptar las acciones necesarias para erradicar la pobreza en 2010 a través de un crecimiento económico sostenible que cuenta con la **Agenda de política social (2006-2010)**²⁹⁶ para promocionar los objetivos establecidos en la anterior y hace especial hincapié en la inclusión social y la **Estrategia Europea de Empleo**²⁹⁷. Está previsto²⁹⁸ que se cree una nueva iniciativa con el objetivo de servir de apoyo a los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social con un enfoque integral e integrado de la

²⁹⁶ Comunicación de la Comisión sobre la Agenda de política social, COM (2006-2010), http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type=doc=COMfinal&an_doc=2005&nudoc=33

²⁹⁷ Véase

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0141:ES:HTML>

²⁹⁸ Comunicación de la Comisión "Construir una Europa que fomente la integración", COM (2000) 79 final,

http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/com/2000/com2000_0079es01.pdf

exclusión social, la necesidad de asociaciones, de medidas de coordinación y, en particular, mediante la creación de empleo y sus efectos favorables en la consecución de la cohesión social y mediante la creación de itinerarios de inserción. Sin embargo, las políticas de inclusión deben partir de un enfoque de proximidad desde una lógica que contemple la integralidad de las políticas.

En virtud del mandato del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 de combatir la exclusión social y la pobreza, se propuso la presentación de **planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social**²⁹⁹. En junio de 2001 fueron presentados estos planes de acción para un período de dos años. Tras su examen y el establecimiento de una serie de indicadores comunes por la Comisión y el Consejo, se adoptó un Informe conjunto sobre inclusión social donde se identificaban los principales retos para el futuro. En base a esto y a una propuesta de la Comisión, el Parlamento y el Consejo acordaron un programa de acción comunitario por un período de cinco años (2002-2006) con un monto de 75 millones de euros. Su finalidad es fomentar la cooperación entre los Estados miembros para combatir la exclusión social. De igual manera, constituye un instrumento esencial para el apoyo y fomento de la aplicación del método abierto de coordinación para la mejora de la eficacia y eficiencia de las políticas contra exclusión social. Sus objetivos son tres: mejorar la comprensión de la exclusión social y la pobreza por medio de indicadores comparables, organizar intercambios de información acerca de las políticas en vigor y desarrollar la capacidad de los agentes para hacer frente a la exclusión social fomentando los enfoques innovadores.

En cuanto a las acciones de la Comunidad de Madrid que hacen frente a la exclusión social, se parte de la base de que existe un gran riesgo de exclusión social en la población en situación irregular que ve limitado su acceso a un contrato de trabajo. En este sentido, se articulan medidas con el fin de evitar la exclusión social. Existe el Programa de Atención Social a Inmigrantes con Especiales Dificultades para su Integración³⁰⁰ y el Programa de Acogida de Emergencia³⁰¹. El primero engloba instrumentos de acogida urgente e inmediata, acciones que fomentan la autonomía de estas personas en riesgo de exclusión por medio de un estudio individualizado de cada caso particular y se le dota

²⁹⁹ Véase

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_es.pdf

³⁰⁰ Véase http://www.madrid.org/cservicios_sociales/dg_inmigracion/proyectos.htm

³⁰¹ Con más detalle en

http://www.madrid.org/cs/Satellite?buscador=true&c=CM_Actualidad_FA&pagename=ComunidadMadrid%o2FEstructura&cid=1_1091_681_31039&language=es

de continuidad por medio de un seguimiento de las situaciones de exclusión o de riesgo de exclusión. El segundo, por su parte, garantiza la cobertura de las necesidades básicas de las personas en grave estado de necesidad a través de alojamientos en pisos y manutención durante un período de tiempo determinado.

Igualmente, dentro del abanico de acciones que se enmarcan en el ámbito de la integración y la asistencia dirigidos al sector de población con mayor riesgo de exclusión, se encuentran el programa Provivienda³⁰² que facilita el acceso de los inmigrantes al alquiler de viviendas, los centros para la atención social de inmigrantes³⁰³, los comedores para solicitantes de asilo y refugio de inmigrantes³⁰⁴ y la Escuela de mediadores sociales para la inmigración³⁰⁵ que serán objeto de estudio pormenorizado en el apartado relativo a las líneas de actuación y programas específicos de la Comunidad de Madrid en materia de integración.

4.5 INMIGRACIÓN Y SEGREGACIÓN URBANA.

Europa hace frente a las consecuencias de la inmigración y las mismas se ven reflejadas en la manera de configurarse las ciudades. Entre estas nuevas situaciones se encuentra la segregación urbana, fenómeno del que debido a la gran afluencia de inmigrantes fue objeto y es, en la actualidad, la sociedad americana. Por eso, la segregación urbana ha sido la causa de numerosos estudios llevados a cabo en universidades americanas. En concreto, la Escuela de Chicago ha analizado las consecuencias urbanas de los fenómenos migratorios. Son destacables los estudios llevados a cabo entre otros por Robert E. Park.

En el caso concreto de Europa, la diferencia cultural entre los inmigrantes genera una situación de degradación de la urbe como consecuencia de los problemas de integración social y cultural de los inmigrantes.

En los últimos años, el número de residentes inmigrantes ha aumentado mucho en España. Cuando los inmigrantes llegan a nuestro país, lo hacen en la mayoría de los casos sin conocimiento del idioma y en unas

302 Más información sobre alquileres en el teléfono 91 5804755, PROVIVIENDA, Braganza, s/n, 28025. Madrid; Metro Opañel, Tel. 91 5804751 - para solicitantes-, 915804755 - para propietarios; http://www.madrid.org/cservicios_sociales/guia_servicios/provivienda.htm

303 Véase http://www.madrid.org/comun/serviciosSociales/0,3153,52810701_56461148_110785496_120594110,00.html

304 Con más detalle en http://www.madrid.org/cservicios_sociales/guia_servicios/6_2_3.htm

305 Información disponible en www.madrid.org/emsi/ y http://www.madrid.org/cservicios_sociales/dg_inmigracion/emsi.htm

condiciones económicas precarias. Esto hace que sólo se relacionen entre ellos y que su acceso a una vivienda digna sea casi imposible. Al no poder acceder a un alquiler de una vivienda, se producen las situaciones de segregación y discriminación mencionadas anteriormente. En muchos casos, comparten entre varias familias el alquiler de una vivienda. Llegando incluso al extremo del fenómeno conocido como "cama caliente" que consiste en alquilar las camas de la vivienda por turnos, es decir, que en una sola vivienda pueden estar viviendo hasta 30 personas. Como consecuencia, se produce la degradación del barrio, puesto que los vecinos de estos inmuebles ven como estas situaciones devalúan el precio de sus viviendas. Asimismo esto genera un efecto dominó por el cual, el propietario tampoco se ve motivado para realizar reformas en su piso y a la larga lleva a un deterioro progresivo de las viviendas y de las zonas colindantes y a una degradación progresiva del entorno urbano.

Esta degradación urbana se da con mayor intensidad en las grandes ciudades que son las que reciben un mayor número de inmigrantes, como es el caso de Madrid y Barcelona. Los estudios que mencionábamos unas líneas arriba hacen prever con total seguridad, que si comparamos el caso incipiente de España con otras grandes ciudades europeas, las previsiones son la formación de grandes guetos.^{3o6}

Si se analizan los períodos que siguen a la llegada de inmigrantes, como establece Dassenton, podemos determinar tres fases:

1 a) Se produce la entrada en el país y el inicio de la relación salarial. Esta es la fase más problemática puesto que es el período de tiempo en que se producen las situaciones en las cuales el inmigrante es más marginado por la sociedad;

2°) Los inmigrantes se asientan en la sociedad, es el momento en que regularizan su situación y encuentran trabajo, generando sus primeros ingresos. En paralelo a esta fase se inician los procesos de reagrupación familiar así como la escolarización de los hijos y el acceso a una vivienda, etc.

3°) Reajuste entre la población de acogida y la de llegada.

Llegados a este punto cabe preguntarse cómo se inicia un proceso de segregación urbana y cuáles son las causas que lo producen. Los bajos niveles de renta que perciben los inmigrantes conducen a que apenas puedan realizar reformas en los inmuebles en los que habitan y generan a su vez un efecto disuasorio para nuevos vecinos, que no quieren vivir

3G6 Cachón, L. (2002), "La información de la España inmigrante: mercado y ciudadanía", Revista española de investigaciones sociológicas", nº 97: 95-126.

en aquellas áreas dónde la mayoría de los ocupantes son inmigrantes en situación, en la mayoría de los casos, de gran marginalidad. Todo ello, en definitiva, lleva a la segregación ciudadana y a la degradación del entorno urbano.

Además, la difícil situación en la que se encuentran muchos inmigrantes les lleva a buscar el apoyo de la comunidad de inmigrantes que proceden de su mismo país o región, formándose guetos, y concentrándose la población extranjera por barrios: los marroquíes y chinos en el barrio de Lavapiés o Iberoamericanos en Tetuán.

De este modo se determina una distribución de los mismos muy desigual y se generan los fenómenos de segregación urbana.

Pero en opinión de Esteban A., Curiel J., y Perelló S., la segregación urbana no es una consecuencia de la inmigración como tal o un problema directo que sufre la sociedad por los inmigrantes. Es en todo caso, un problema que surge de la falta de preparación de las ciudades y de la sociedad en general, ante la llegada de los inmigrantes. Este problema incluso se desató con la llegada en los años cincuenta de los inmigrantes de las poblaciones más desfavorecidas de otras localidades españolas y ahora se reproduce a mayor escala, con el agravante que supone la distancia cultural existente entre los inmigrantes extranjeros y las poblaciones de acogida.

La cuestión que se plantea en el estudio realizado por los autores que mencionábamos es cómo evitar que se produzca la segregación urbana, y como favorecer la integración de la población inmigrante en las ciudades. Solo se puede producir esta integración si el país receptor acoge la diferencia de culturas de los nuevos ciudadanos. Para evitar este problema hay que centrarse en los sectores más sensibles como son los barrios más vulnerables. La idea radica en anticiparse y saber cuáles van a ser las zonas en las cuáles se va a producir la llegada masiva de inmigrantes. Las autoridades públicas deben en estos casos trazar estrategias en política urbana para prevenir este deterioro de la ciudad. Para ello, deben de analizar tres indicadores de la posible degradación urbana, como son:

- el subsistema económico;
- el social, y
- el urbanístico.

La interacción entre los tres indicadores mencionados determina la existencia o no de la segregación urbana. Por ejemplo, la disminución de la población en un área urbana sería un síntoma de una degradación del entorno, como hemos expuesto anteriormente, a los ciudadanos no les gusta comprar una vivienda ni residir en un entorno, en el que progre-

sivamente se va produciendo una disminución de la población y en contrapartida se van formando pequeños grupos de residentes extranjeros.

También hay que considerar otros factores de carácter económico como son la renta media de los habitantes de la zona. En la actualidad otro factor a tener en cuenta es la economía sumergida de la zona que se produce cuando se arrienda una vivienda y a la vez, se realizan sucesivos subarriendos, generándose para el arrendatario una serie de ingresos que no son declarados. Llegados a este punto hay que establecer cuáles son los recursos que disponemos para evitar la segregación urbana. Podemos diferenciar entre los recursos: institucionales, comunitarios y los cuasi-comunitarios.

Los recursos institucionales consistirían en dotar las áreas urbanas de servicios escolares, sanitarios, etc.

Entre los recursos comunitarios, aquellos que surgen de la propia estructura del barrio, estarían los que hacen frente a las necesidades inmediatas de la comunidad de individuos que residen en la zona.

Por último, los recursos cuasi-comunitarios serían los aportados por entes que se encuentran situados en la zona urbana como son la representación de diversos colectivos y asociaciones religiosas, servicios sociales, ONG's, etc.

La solución para evitar la segregación urbana estriba en la creación de programas que favorezcan la integración social de los inmigrantes. Una gran cantidad de estos programas son financiados por la Unión Europea a través del **Fondo Social Europeo**³⁰⁷ y puestos en marcha por las instituciones de los organismos locales. Podemos destacar los Programas **Interreg III** y **Urban 11**³⁰⁸. Estos programas son analizados en profundidad en su capítulo correspondiente.

4.6 INMIGRACIÓN: DESAFÍO INTERCULTURAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

4.6.1 Desafío intercultural.

La llegada y asentamiento de inmigrantes y refugiados en países como Italia y España sin tradición como países de acogida plantea situaciones como el desconocimiento por los autóctonos de las culturas

307<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/160016.htm>

308<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/g24209.htm>

y costumbres de los anteriores y el encuentro con situaciones que anteriormente no se habían planteado. De ahí que la Unión Europea se haya comprometido en la lucha contra la discriminación. El **Programa de acción contra la discriminación (2001-2006)**³⁰⁹ con una financiación de 98,4 millones de euros tiene como objetivo mejorar la eficacia de las acciones de las autoridades locales, organismos independientes, interlocutores sociales y ONG's a través de un intercambio de información y de buenas prácticas, de manera que se creen redes europeas de prevención y acción contra la discriminación por motivos como la raza o la religión.

Por parte de los inmigrantes, existen tres motivos fundamentales por los que se produce incertidumbre. El primero es el desconocimiento del nuevo contexto social y cultural. El segundo viene dado por las particularidades en la posición socioeconómica de los sectores más marginados como la precariedad que les puede producir su situación jurídico-administrativa en el caso de los inmigrantes clandestinos. Y el tercero consiste en la diferenciación no sólo cultural, sino también étnica, racial, religiosa y lingüística con respecto a la sociedad de acogida.

La forma de hacer frente a estos retos consiste en facilitar en la medida de lo posible la ubicación de las personas que llegan a un mundo que les es extraño en lo institucional, normativo, asociativo, territorial y a partir de ahí incidir en la adaptación de las instituciones de la sociedad de acogida a la nueva situación. El primer paso a dar es proporcionar información y acceso real y paritario a los recursos en materia educativa, laboral, sanitaria, judicial, etcétera. A partir de ahí se debe actuar de manera preventiva hacia la sociedad de acogida intentando superar estereotipos, prejuicios, recelos y miedos. En el caso de que los conflictos se hayan producido ya y no se han podido prevenir o evitar, es necesario emplear todos los esfuerzos requeridos para su resolución, incluidas la consecución del reconocimiento y comprensión del "otro" como interlocutor y hacer posible una comunicación real.

En este último caso, interviene la mediación sociocultural para las relaciones interpersonales, grupales e institucionales en las que se ven involucradas las poblaciones autóctona e inmigrante. También pueden intervenir ONGs que llevan a cabo su labor con inmigrantes y refugiados y trabajadores sociales por estar en contacto con las partes concernidas. La mediación intercultural es una modalidad de intervención social orientada hacia el logro de un entendimiento, una convivencia y una

309 Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006), http://europa.eu.int/eurlex/prj/es/oi/dat/2000/l_303/l_30320001202es00230028.pdf y convocatoria http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/callspt/2003/vp2003006q1ines_es.pdf

adaptación mutua entre los actores sociales e institucionales etnoculturalmente diferenciados. Su actividad se lleva a cabo mediante el ejercicio de un rol intermediario entre las partes involucradas. En la Comunidad de Madrid existe la Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración (EMSI). La EMSI³¹⁰ consiste en un programa de formación que existe desde 1995 y que está patrocinado hasta la fecha por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, el Instituto Madrileño para la Formación y la Universidad Autónoma.

Existe un medio para hacer frente a los posibles retos culturales muy efectivo que es la integración a través del deporte. El deporte se caracteriza por ser un canal esencial para integrar a la población inmigrante y ponerla en contacto con la sociedad de acogida de una forma efectiva pues aúna valores como la solidaridad, el juego limpio y la voluntad de superación. A esto se añade la especial incidencia de los deportes en niños y jóvenes, lo que permite integrar a las personas desde los inicios. La Comunidad de Madrid en materia de integración a través del deporte ha firmado un acuerdo con las 59 federaciones deportivas territoriales mediante el cual el ejecutivo regional garantiza la igualdad de todos los ciudadanos madrileños sin tener en cuenta su lugar de procedencia. Este acuerdo se enmarca en el Programa "Madrid por un deporte sin fronteras" que tiene el objetivo de fomentar el ingreso de los niños inmigrantes en las federaciones deportivas de la Comunidad.

4.6.2 Derechos políticos de los inmigrantes.

La integración de la población inmigrante no sólo depende del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. La población residente en la Unión Europea que procede de terceros países no posee derechos políticos a no ser que adquieran la ciudadanía de un Estado miembro. Es decir, los inmigrantes no poseen derechos de participación en la toma de decisiones sobre los asuntos de la vida pública pese a que participan en el mercado de trabajo, en el estado de bienestar y contribuye con el pago de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social. En la Unión Europea sólo los ciudadanos nacionales de un Estado tienen derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones generales, sin embargo los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro distinto de aquél del que son nacionales tienen derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas y en las locales a partir del Tratado de Maastricht que entró en vigor en 1993.

310 Más información en <http://www.madrid.org/emsj/>

3.. Véase http://www.madrid.org/lapresidencia/descargas/051_129_MANIFIESTO_POR_UN_DEPORTE_SIN_FRONTERAS.pdf

El Parlamento Europeo ha rechazado en fechas recientes una propuesta para ampliar este derecho también a las elecciones regionales y nacionales, así como otra de conceder a los inmigrantes procedentes de países extracomunitarios con cinco o más años de residencia el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales. La sociedad europea se muestra, al menos por el momento, reticente a la extensión de este tipo de derechos.

De esta manera, se da una situación por la cual existen personas con diferentes sistemas de derechos y deberes en función de su nacionalidad. Esta situación limita la integración sociocultural de las personas que quedan privadas de derechos políticos y plantea serios desafíos a la democracia puesto que la misma implica la representación de intereses y la participación en la toma de decisiones.

En el ámbito europeo, Austria, Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Holanda, Suecia, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia han concedido derechos de voto a los inmigrantes extracomunitarios en las elecciones locales.

Por otra parte, los estudios llevados a cabo demuestran un alto grado de desinterés por la política. Entre sus preocupaciones, tienen más peso la adquisición de permisos, el rechazo de los vecinos, la discriminación laboral, etcétera. Esta tendencia puede cambiar con el tiempo y convertirse en interés por ser reconocidos como ciudadanos y miembros de una sociedad y en una voluntad por participar en todos los niveles. En términos generales, la población inmigrante se muestra favorable a participar en asociaciones que representan sus intereses laborales, como los sindicatos, o sus intereses más inmediatos, como las asociaciones locales, por lo que poco a poco se generaría la necesidad de participar en la vida política.

Finalmente, se ha de hacer mención a las formas más relevantes de dar participación a los inmigrantes. La Unión Europea, en su resolución relativa al Estatuto de los nacionales de países terceros que tienen la condición de residentes de larga duración, recoge la libertad de asociación, afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o patronos, a partir de ese mínimo, los Estados miembros pueden reconocer derechos de participación en elecciones. En la Constitución española se reconoce que los extranjeros podrán ejercer el derecho de sufragio en las elecciones municipales si su desarrollo se prevé en un tratado o una ley y atendiendo a criterios de reciprocidad. La Comunidad de Madrid, por su parte, da participación a las asociaciones de inmigrantes y entidades sociales en órganos como el Foro Regional para la Inmigración, encargado de debatir y analizar la realidad y los retos que

plantea la inmigración ofreciendo vías de actuación de cara al futuro. Asimismo, se establece un diálogo participativo con las entidades sociales y asociaciones de inmigrantes de cara a una puesta en común de propuestas y sugerencias de actuaciones durante el proceso de adopción del Plan Regional para la Inmigración que es el instrumento de financiación de las políticas en materia de inmigración.

La Unión Europea promueve el intercambio de información y mejores prácticas en la materia a través de una **red de puntos de contacto nacionales sobre integración**³¹². Esta red de puntos de contacto se creó como respuesta a las conclusiones del Consejo de Justicia e Interior de octubre de 2002 y consiste en un programa de trabajo para el intercambio de buenas prácticas en las áreas de acogida de nuevos inmigrantes, formación lingüística y, muy especialmente, en materia de participación de los inmigrantes en la vida cívica, cultural y política. El **Fondo de Integración**³¹³, por otro lado, desarrolla la buena integración de los inmigrantes. Su base se encuentra en los principios básicos comunes adoptados por el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el Consejo JAI de 19 de noviembre de 2004, que destacaban la necesidad de abordar la integración de una manera global, de manera que se considere como un factor horizontal en la formulación y aplicación de otras políticas. Entre sus objetivos se encuentra el de incrementar la participación cívica y cultural de los inmigrantes, además tiene previsto contribuir en la financiación de actividades complementarias a las cubiertas por el **Fondo Social Europeo**³¹⁴ en lo relativo a la integración.

4.7 LA INMIGRACIÓN Y LA EDUCACIÓN.

La llegada de inmigrantes no se limita sólo a la sociedad adulta que busca trabajo, también se trata de niños en edad escolar. Estos niños se encuentran con la dificultad de tener que incorporarse a un sistema educativo diferente y con un idioma que, en muchas ocasiones, desconocen. La matriculación de los niños inmigrantes en las aulas de los centros escolares españoles supone un aumento considerable del alumnado. Hemos de tener en cuenta que debido a la baja natalidad española cada vez más, los centros de enseñanza perdían alumnos,

3,2 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM (2005) 389 final, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:ES:HTML>.

313 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013, COM (2005) 123 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0123es01.pdf.

314 Más información en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/g24232.htm> y http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&ty pe_doc=COMfinal&andoc=2004&nu_doc=492

teniendo que cerrar en muchos casos. Pero, con la llegada de niños inmigrantes parece que esta situación se puede paliar, pese a que está lejos de producirse un relevo del alumnado.

Si se analiza en el caso español la procedencia de los niños inmigrantes, se puede observar que casi la mitad son iberoamericanos -un 47%-, por lo cual al menos no se van a encontrar con la dificultad de aprender un nuevo idioma. El resto corresponde casi por igual a niños de otros países de Europa -son el 25% y en su mayoría vienen de Europa del Este- y a niños de países africanos, que constituyen aproximadamente un 24%³¹⁵. De continuar esta crecida de alumnado extranjero que se ha incrementado en los últimos años podemos establecer las siguientes previsiones:

- 1) Los niños inmigrantes pueden suponer una compensación a la falta de niños españoles en las escuelas,
- 2) A pesar de la denominada avalancha de inmigrantes, todavía el número de niños extranjeros en las aulas dista mucho de otros países europeos'
- 3) Pero, de continuar creciendo el número de alumnos extranjeros en las aulas y de no ir seguido de una reforma educativa se pueden producir situación de exclusión y de falta de integración para estos niños.

La educación es un elemento clave para la integración de los inmigrantes en la sociedad, puesto que supone el método más eficaz y rápido para poder tener acceso al idioma y a la cultura española.

La mayoría de los niños, hijos de inmigrantes se concentran en los estudios primarios, el resto se divide entre los que se encuentran en la Educación infantil y los que están cursando la ESO. Cabe decir que son muy pocos los jóvenes inmigrantes que cursan estudios universitarios.

Según el ciclo escolar en el que se encuentran los alumnos extranjeros las nacionalidades cambian. Así en el caso de la Educación Infantil los principales países de procedencia del alumnado son principalmente: Polonia, Argelia, Ecuador, Rumania y Marruecos.

3,5 Datos obtenidos del estudio Inmigración y escuela: el alumnado extranjero, correspondiente al estudio: La Regulación de la inmigración en Europa, realizado por la Universidad de Barcelona.

3,6 Las estadísticas llevadas a cabo en esta materia fijaban el porcentaje de alumnos extranjeros en 2003, en un 4%. Esta cifra corresponde al porcentaje total de niños y adolescentes en la educación obligatoria (de 0 a 16 años). Este estudio preveía un aumento del 1 por ciento aproximadamente cada año escolar. El estudio ha sido elaborado por Mariano Fernández Enguita, "La segunda generación ya está aquí", publicado en los Papeles de Economía Española, n° 98, 2003, Universidad de Salamanca.

En el caso de la Educación Primaria se trataría de niños rumanos, pa-kistaníes, argelinos, ecuatorianos y cubanos. Mientras que en la ESO se concentran alumnos procedentes de Argentina, República Dominicana y China. Todos estos datos son importantes por constituir un reflejo de la evolución de la llegada de inmigrantes a nuestro país.

Otro factor a tener en cuenta es la composición por sexo. España es uno de los países de la Unión Europea en el cual se ha producido una mayor integración del alumnado femenino en los centros educativos. Pero en el caso de los alumnos extranjeros supone una variante ya que existe una predominancia del sexo masculino. Esto se debe en gran medida a las diferencias de cultura y religión, puesto que en la mayoría de los países del Islam las niñas sólo acuden a la escuela los primeros años.

En el caso de España merece especial mención la diferencia del alumnado por Comunidades Autónomas. Puesto que la distribución de la población extranjera no es la misma a lo largo de todo el territorio español, tampoco lo es la distribución de los niños extranjeros en las aulas. Por Comunidades Autónomas el mayor número de alumnos extranjeros se encuentra en Madrid, seguido por Cataluña y Andalucía. Sin embargo, analizando la evolución en la última década, hay un hecho relevante y es que mientras que en Madrid el aumento del alumnado extranjero es mayor que la media nacional, en el caso de la provincia de Barcelona se da el hecho contrario. No obstante, la mayor crecida proporcionalmente se ha producido en aquellas provincias dónde hace diez años el número de niños inmigrantes era apenas inexistente, como es el caso de las dos Castillas. Analizando más en detalle podemos observar que dependiendo de la Comunidad Autónoma no sólo varía el número de alumnos extranjeros sino también su procedencia. En el caso de Madrid, Asturias, Navarra y Galicia predomina el alumnado iberoamericano. En Ceuta y Melilla se trata de niños africanos.

Todos estos factores que hemos mencionado con anterioridad condicionan la organización del sistema educativo español. En definitiva se trata de determinar si la presencia de los niños extranjeros en nuestras aulas condiciona de alguna manera la calidad de la enseñanza y si la distribución del alumnado en los distintos centros educativos es la adecuada. Pues bien, parece ser que la presencia de los niños extranjeros es mayor en los centros de enseñanza pública que en los privados y que en los privados concertados. Podemos establecer que sólo el 20% de los alumnos extranjeros acude a la escuela privada y que además esta diferencia de alumnado extranjero según el tipo de centro educativo tiende a incrementarse en los próximos años. La cuestión principal es que tal y como se produce este reparto en las aulas, parece que existe una cierta concentración de alumnos extranjeros en determinados centros que

son en definitiva los que deben afrontar los problemas que puede generar la presencia de los alumnos extranjeros como son, la falta de preparación del profesorado y la posible falta de integración de estos niños en la sociedad española.

Después de haber realizado una presentación de cómo se distribuye el alumnado extranjero en las escuelas españolas, debemos de analizar la educación como un indicador de la situación de los inmigrantes en nuestro país.³¹⁷

El primer dato a tener en cuenta es que la educación es un *derecho universal y*, por tanto, supone el primer vínculo entre la cultura del país receptor y el país de procedencia. Es a través de la escuela dónde los niños se inculcan de los valores de una nación. Por ello, es precisamente en esta primera fase dónde se deben solucionar los problemas que surgen de la diferencia de culturas y del idioma. Si tenemos en cuenta que la gran mayoría de los niños extranjeros se encuentran en centros públicos, es entonces en estos centros donde se debe hacer el mayor esfuerzo para evitar estos problemas y para facilitar en la medida de lo posible la integración de estos niños en la sociedad española.

Debido a la importancia de la educación en la vida de una persona, solucionar los problemas que los niños extranjeros tienen en los centros educativos puede suponer la mejor manera de alcanzar la integración de la población inmigrante en la sociedad española.

La mayor parte de las estadísticas apuntan a que el crecimiento del número de niños inmigrantes irá en aumento, pero aún así la situación española dista mucho de nuestros socios europeos. Por ejemplo, en Francia el número es mucho mayor y en Reino Unido también.

¿Cuáles son los principales problemas de la educación española en las cuestiones relacionadas con la inmigración?:

- 1) El primer problema es que muchos niños no hablan bien español y otros, debido a la falta de escolarización en sus países de origen, no tienen los conocimientos correspondientes a niños de su edad; a esto se añade la falta de un profesorado cualificado y preparado para educar a estos niños;
- 2) El segundo es la elevada carga de alumnos en los centros públicos y la concentración en determinadas regiones;

³¹⁷ Mariano Fernández Enguita, en su artículo "*La segunda generación ya está aquí*", Papeles de Economía Española n° 98, 2003. Universidad de Salamanca.

La Unión Europea ha creado una serie de programas que tienen como finalidad promover la educación; a la mayoría de estos programas tienen acceso los hijos de inmigrantes legales. Nos referimos a los programas de intercambio de universidades europeas como el programa **Sócrates**; el programa **Comenius**, cuyo objetivo es mejorar la enseñanza de las escuelas maternas, primarias y secundarias, etc. Todos estos programas se presentan detalladamente en el capítulo correspondiente a programas comunitarios. Por último, mencionar el programa **Séneca** de intercambio entre universidades del territorio nacional.

Los esfuerzos de las Instituciones europeas por hacer de la educación un instrumento efectivo para la integración de los inmigrantes queda reflejado en un reciente comunicado de prensa del Parlamento europeo de 13 de octubre de 2005, en el cual se menciona la aprobación de un informe por parte del Parlamento, que señala que los inmigrantes tienen derecho a la enseñanza pública y a aprender el idioma del país de acogida". También señala la importancia del derecho a continuar con el aprendizaje del idioma del país de origen, incluso "mediante la financiación pública". Además destaca la importancia de la creación de una red de escuelas europeas que mediante el multilingüismo fomenten la integración de los estudiantes inmigrantes en la sociedad de los países receptores. En el informe destaca la novedad de solicitar que en las escuelas se enseñen las lenguas maternas de los inmigrantes y no sólo las lenguas más habladas en la Unión. Destaca el hecho de que se promueva que esta iniciativa sea financiada por las administraciones públicas.³¹⁸

No queremos concluir este capítulo, sin mencionar que debido a la novedad que supone para la sociedad española la llegada de los alumnos extranjeros. Son muchos los que consideran, que esta es la posible causa de porqué el sistema educativo español se está deteriorando. Es interesante la idea del director del programa **PISA**³¹⁹, Andreas Schleicher, que mide el rendimiento de los alumnos de los países de la OCDE. Mantiene que en cuestiones relacionadas con educación no todo depende del dinero que se aporte. Más bien, y según su opinión, se trata de una cuestión de cambio de mentalidad. Se trata de crear un sistema en el que los profesores estén preparados para los problemas del alumno y estos se responsabilicen de un resultado satisfactorio. Como ejemplo, se menciona el sistema educativo de Finlandia, que se caracteriza por la exhaustiva selección que se realiza del profesorado. De acuerdo con esto, el problema del supuesto descenso del nivel educativo en

^{3.8} Bruselas, 13 de octubre de 2005, <http://www.europarl.eu.int>

^{3.9} El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) es auspiciado por la UNESCO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En la primera etapa de esta iniciativa (2000-2001) participaron 43 países y 42 lo hicieron en la segunda (2003), entre estos se encuentran México, España, Argentina, Chile, Brasil, Perú y Uruguay.

España no se debería a una falta de aportación de medios económicos, sino a la falta de medidas tendentes a facilitar la integración de los alumnos extranjeros, como sería un trato individualizado de estos colectivos, sin que ello suponga dejar de lado las necesidades de los alumnos españoles³²⁰

La Comunidad de Madrid también considera que la educación constituye un elemento clave para la integración de la población inmigrante. Para atender las necesidades de estos niños y adolescentes los organismos regionales han creado diversos programas, entre los que cabe destacar el programa de **Servicio de Apoyo Itinerante al Alumnado Inmigrante**³²¹, que se encarga del seguimiento de los alumnos que no dominan el español. También existen las **Aulas de Enlace**³²², para ayudar a los niños que acaban de llegar y compensar su falta de conocimientos en diversas materias. Por último, merece ser citado el **SETI**, que es un Servicio de Traducción e Interpretación que favorece la relación entre los colegios y las familias inmigrantes que no hablan español.

4.8 INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA.

La seguridad y la inmigración están estrechamente relacionadas. A medida que crece el número de inmigrantes entre nuestra población, mayor es la sensación de inseguridad ciudadana. Especialmente y debido a los atentados del 11 de septiembre son muchos los países que han creído necesario volver a una política de inmigración más restrictiva para evitar la entrada de posibles terroristas. Pero no es en lo relacionado con los actos terroristas donde se percibe esta sensación de inseguridad, es más en el día a día donde los ciudadanos consideran que la inmigración irregular es en muchos casos, sinónimo de delincuencia.

En los últimos años en España se ha incrementado el número de presos en las cárceles de origen extranjero. Asimismo, en ciudades como Madrid ha incrementado también el número de robos y de delitos de arma blanca.

³²⁰ "La inmigración no es *culpable* del nivel educativo en España", noticia del 22/11/2005.
URL: http://www.lavozdegalicia.es/se_sociedad/noticia.jsp?

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?id=Consejeria=1> 109266187254&idListConsj=1 1 0926544471 0
&c=CM_Agrupador_FP&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1 109265444699&
language=es&cid=109266187254

³²² Véase,

http://www.madrid.org/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&blobkey=id&blobheadervalue=1=filename%3Dmgr_3a489aeff_18bf51639a28532d26219a38aac01_c_DOC.pdf&blobwhere=1_1_1_41_75765762&blobheadernamel=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheadre=application%2Fpdf

En un estudio realizado por el CIS en el que se encuestaba a un número de ciudadanos sobre la relación entre inmigración y delincuencia, el 45% estimaba que la asociación entre inseguridad y delincuencia es bastante fuerte. Lo que se desprende de analizar esta situación es que:

- La inmigración ilegal incrementa la marginalidad;
- La imposibilidad de la expulsión inmediata de los inmigrantes ilegales conlleva un aumento de la delincuencia;
- El largo período de tiempo que conlleva la regularización de los inmigrantes les lleva a delinquir;
- La falta de políticas de integración supone un incremento de la marginalidad entre los inmigrantes que se encuentran en una situación regular;

Identificar inseguridad con inmigración es un grave error que puede llevar a movimientos racistas y xenófobos, pero eludir su relación sería negar el sentimiento de los ciudadanos y los datos de las encuestas. Por el contrario, creemos más acertado considerar que la falta de integración de los inmigrantes y la inmigración ilegal conducen a un incremento de la delincuencia y por ende, a una mayor inseguridad ciudadana. La única manera de evitarlo es procurar proporcionar trabajo a esa población inmigrante para que no tenga que delinquir, es decir, mejorar las condiciones de integración de los inmigrantes en nuestra sociedad.

4.9 LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

4.9.1 Introducción

La integración de la población inmigrante supone un reto importante para nuestra sociedad. Se hace indispensable una política de integración que fomente la cohesión social, dado que se trata de un tema que afecta a una población que representa el 15% de la sociedad madrileña. Ya en 2004 la Comunidad de Madrid destinó 936 millones de euros a atender mejor a los inmigrantes en sanidad, educación, servicios sociales, vivienda y atención a menores.

Dado el importante papel de las políticas de integración, la Comunidad de Madrid incrementa los recursos financieros para 2006, que alcanzan la cifra de 1.234 millones de euros

La Comunidad de Madrid fue la primera Comunidad Autónoma en desarrollar una política de acogida integral con el Primer Plan Regional para la Inmigración aplicable para el período 2001-2003 . Entre 1999 y 2001, se vio duplicado el número de inmigrantes residentes en la Comunidad de Madrid. Se consideró que, dado el rápido incremento de población inmigrante, en este ámbito se requerían respuestas rápidas, eficaces y coordinadas. En definitiva, se tiene en cuenta que la población inmigrante tiene las mismas necesidades básicas que la población autóctona y se les debe dar oportunidades para su desarrollo como personas y como trabajadores. De ahí que se haya diseñado una política abierta y receptiva a un fenómeno que continuará creciendo y enriqueciendo a esta región.

El proceso de adopción del Plan Regional para la Inmigración conlleva varias etapas. Existe una primera etapa en la que se realiza una descripción del estado en ese momento de la inmigración en la región realizando un análisis sociodemográfico de la evolución más reciente. A continuación, se procede a hacer un diagnóstico de la situación de la inmigración y de la sociedad de acogida en la Comunidad de Madrid. La tercera etapa se lleva a cabo mediante una investigación y un diálogo abierto y participativo con la misión de afianzar los cauces de diálogo interinstitucional incorporando a las administraciones, instituciones, entidades sociales, asociaciones y actores implicados. Finalmente se hace una puesta en común de propuestas y sugerencias de actuaciones aportadas por los distintos sectores de la sociedad.

El procedimiento a seguir consiste en la triangulación de la información que se extrae de diferentes fuentes, no sólo para ampliarla, sino también con objeto de refrendar su validez interna y externa. Se hace una recogida y análisis de las fuentes secundarias disponibles como padrones, informes de población, estudios sobre condiciones de vida de los diferentes colectivos de inmigrantes, encuestas en centros de salud, etcétera. El análisis de esta información permite la caracterización sociodemográfica de la población inmigrante y su ubicación territorial en la región. El diagnóstico de las necesidades entre la población inmigrante y de los principales obstáculos que dificultan su adecuada integración en la sociedad madrileña se perfila desde diferentes áreas de integración-exclusión: empleo, vivienda, educación, servicios sociales y garantía de rentas, sanidad, cultura y ocio, jurídico administrativa y sensibilización social y opinión pública.

En todas estas áreas se toma en consideración el componente de género como realidad transversal de incuestionable importancia. El proyecto incluye la captación de información y opiniones procedentes del tejido social y asociativo a través de entrevistas a informadores clave o encuestas que sensibilicen y animen a la participación en su elabo-

ración. En ellas se deben incorporar las aspiraciones, demandas e intereses de los actores afectados. Como complemento a este plan, se pueden establecer actuaciones en materia de inserción que pueden contemplarse en los Planes Locales contra la Exclusión.

Con toda esta información recogida y convenientemente analizada se elabora un borrador de plan que servirá de base para su posterior discusión y debate en una Jornada de Trabajo. El resultado de esa discusión y debate será trasladado a la Comisión Técnica del Plan Regional para analizarlo, discutirlo y traducirlo administrativamente de manera que se implique efectivamente a los restantes departamentos del gobierno regional. Así pues, cada Consejería, en su área de competencias específicas, va incorporando dentro de su programa de trabajo los objetivos, estrategias y acciones concretas en materia de inmigración. Finalmente, se da traslado del texto a los responsables políticos para su tramitación.

La Comunidad de Madrid cuenta en la actualidad con el Plan Regional para la Integración de la Comunidad de Madrid 2006-2008³²³ que tiene por objetivo promover la integración social de las personas inmigrantes que residen en la región y a incrementar la capacidad de acogida de la Comunidad madrileña. Este plan es de marcado carácter transversal porque implica la participación de 21 Direcciones Generales y, con la entrada en funcionamiento de la Consejería de Inmigración, toma nuevo impulso y engloba programas de servicios sociales, sanidad, educación, vivienda, formación y empleo y cultura.

4.9.2 Ejes de actuación

4.9.2.1. Empleo

La Comunidad de Madrid se ha fortalecido como una sociedad acogedora por su carácter abierto y, sobre todo, por su desarrollo social y económico. Se considera a la población inmigrante una "sociedad de oportunidades en marcha" integrada por personas venidas de los cinco continentes, con ganas de prosperar y salir adelante. La inmigración no es un problema, sino una oportunidad que, como todas las oportunidades, tiene procesos complejos que demandan soluciones.

Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Comunidad de Madrid viene acogiendo desde 1999 a más de una quinta parte de los trabajadores inmigrantes regulares existentes en España, cifra que a

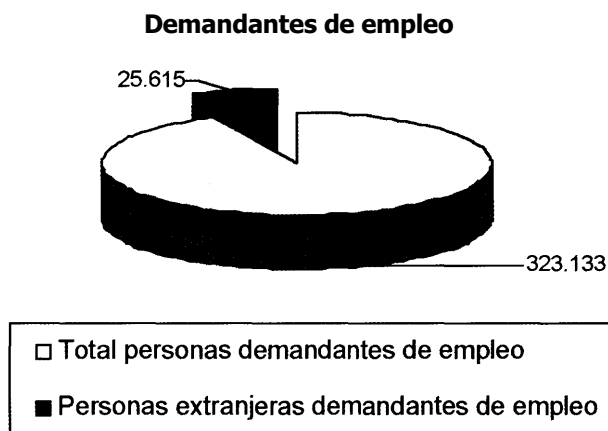
³²³ Véase

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?buscador=true&c=CMInfPracticaFA&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&cid=1> 1 14| 85287840&language=es, http://www.madrid.org/cs/Satellite?buscador=true&c=CM_InfPractica_FA&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&language=es&cid=1 1 1 41 85287840&pv=1 1 1 41 85295464 y http://www.madrid.org/cserviciosociales/dg_inmigracion/plan.htm

noviembre de 2005 ascendía a 391.732 trabajadores, representando la Comunidad Autónoma con mayor número de trabajadores con un 22.60% sobre el total. En este sentido, y asumiendo que los datos de personas cotizantes a la Seguridad Social elaborados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales contemplan a aquellas personas que se encuentran en situación administrativa regularizada, se observa una diferencia significativa entre dicha estadística y los datos existentes en el padrón, aspecto que denota, por tanto, la presencia de un elevado número de personas que trabajan en la economía informal.

Del total de demandantes de empleo inscritos en el Servicio Regional de Empleo en mayo de 2005, las personas inmigrantes de origen extranjero demandantes de empleo ascendían a 25.615, cifra que representaba un 7,34% sobre el total, observándose una sensible pero mayor importancia de las demandas de empleo masculinas (51,39%) en relación a las demandas de empleo femeninas (48,61%). Si se realiza una aproximación más detallada de este aspecto, se puede observar que la cohorte mayoritaria de demandantes de empleo se ubica entre los 25 y los 34 años (39,42%), seguida de la edad comprendida entre los 35 y los 44 años (31,82%) y, además, que según el nivel académico predominan las personas en posesión del certificado de escolaridad (33,17%) y, posteriormente, aquellas con un nivel académico de educación de bachiller elemental (31,47%), aunque también resulte significativo la existencia de más de un 3% de demandantes de empleo con titulaciones de grado superior.

Gráfico 1. Demandantes de empleo en la Comunidad de Madrid.
Mayo 2005



De acuerdo a los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se puede establecer el perfil mayoritario de la persona trabajadora inmigrante de origen extranjero en la Comunidad de Madrid a partir de tres variables: el sexo, la nacionalidad de origen y el nivel formativo.

En primer lugar, se evidencia una ligera tendencia hacia la feminización del mercado laboral en la Comunidad de Madrid ya que, si bien en noviembre de 2005 las mujeres cotizantes a la Seguridad Social suponían más de un 27% del total nacional de las trabajadoras de origen inmigrante en la Comunidad con 184.990 cotizantes, los varones representaban casi un 20% de las afiliaciones masculinas con 206.742 cotizantes. Además, estos porcentajes se han mantenido prácticamente invariables para los hombres en el último lustro y algo más oscilantes, siempre entre el 25% y el 30%, para las mujeres³²⁴; la explicación de este hecho puede encontrarse en la estructura interna del mercado de trabajo de la Comunidad.

En este sentido, si se compara la distribución por género del número de afiliaciones a la Seguridad Social de la población inmigrante de origen extranjero, se puede observar cómo la diferencia entre hombres y mujeres respecto al año anterior se ha reducido en más de cinco puntos porcentuales (10,68% en 2004 y 5,56% en 2005), aunque continúa existiendo una mayor proporción masculina.

En segundo lugar, en relación a las personas inmigrantes de origen extranjero cotizantes a la Seguridad Social según la nacionalidad, se puede observar que la evolución temporal se ha efectuado de forma paralela a la de los diferentes colectivos. De este modo, se pueden establecer una serie de evoluciones significativas de acuerdo a las siguientes tendencias:

- Más de la mitad del total de las personas inmigrantes de origen extranjero cotizantes proceden de Iberoamérica.
- Disminución paulatina a lo largo del tiempo de las personas inmigrantes procedentes de Marruecos.
- Estabilidad en el periodo considerado de las personas inmigrantes procedentes de países asiáticos.
- Aumento de la importancia de las personas inmigrantes procedentes de los países de la Europa del Este.

³²⁴ De las 31.730 nuevas personas inmigrantes de origen extranjero dadas de alta en la Seguridad Social en la Comunidad de Madrid como consecuencia del nuevo proceso de regularización, y que representaban un 20% sobre los 157.333 nuevas personas afiliadas para toda España, 12.694 personas eran hombres (40%) y 19.036 mujeres (60%), aspecto que refuerza la feminización del mercado laboral en la Comunidad de Madrid

En tercer lugar, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Población Activa³²⁵, en adelante EPA, se puede afirmar que el nivel educativo de las personas trabajadoras inmigrantes de origen extranjero es relativamente similar al que posee la población autóctona ocupada, destacando los siguientes aspectos:

- Presencia sensiblemente superior de titulados superiores de las personas trabajadoras inmigrantes de origen extranjero en relación a la población autóctona ocupada, incluso entre las personas de la Europa no comunitaria.
- Existencia, entre las personas de origen latinoamericano, de una mayor cobertura de educación secundaria respecto a la alcanzada por la población ocupada española.
- Presencia de niveles educativos inferiores en las personas inmigrantes trabajadoras de origen africano, incluso con porcentajes elevados de analfabetismo.

Por tanto, resulta evidente que, en la mayoría de casos, la naturaleza de los puestos de trabajo desarrollados por la población inmigrante de origen extranjero no se ajusta a los niveles de cualificación mencionados anteriormente.

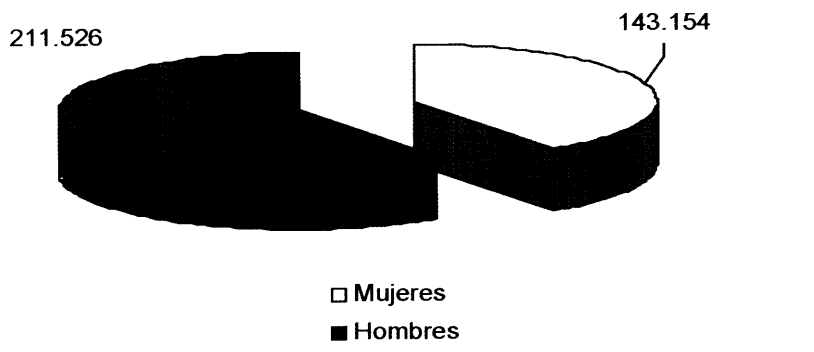
Finalmente, en referencia a la contratación de población inmigrante de origen extranjero en la Comunidad de Madrid, cabe indicar que, con datos de mayo de 2005, se formalizaron un total de 354.680 contratos, de los cuales casi el 60% correspondieron a hombres; por segmentos de edad, la cohorte mayoritaria corresponde a las personas comprendidas entre los 25 y los 34 años (45,70%) seguida de la edad comprendida entre los 35 y los 44 años (27,91%) y, en relación al nivel académico, las contrataciones realizadas mostraban que un 34% correspondieron a personas con nivel de bachiller elemental, seguido del conjunto de personas con certificado de escolaridad (21,56%) y con bachiller superior o C.O.U. (17,40%).

Dado que no es posible analizar esta variable a partir de los datos aportados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se ha recurrido a los datos procedentes de la Encuesta de Población Activa (EPA). Cabe considerar que dicha fuente de información tiene ciertas limitaciones, ya que se trata de una encuesta y no de un censo de trabajadores inmigrantes y, además, recoge únicamente a individuos que residen en hogares, por lo que es probable que la población inmigrante de origen extranjero se encuentre infrarrepresentada. No obstante, es la única fuente que aporta información sobre el nivel educativo de las personas trabajadoras inmigrantes de origen extranjero.

Gráfico 7. Contratos a personas inmigrantes de origen extranjero en la Comunidad de Madrid. Mayo 2005

Contratos de personas extranjeras según sexo

Fuente: Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal.



La situación en materia de empleo en la Comunidad de Madrid, determinada por las directrices fijadas en el "Acuerdo por el Empleo y el Crecimiento Económico de la Comunidad de Madrid" de octubre de 2004, coincide plenamente con las actuaciones en el ámbito del empleo que contempla el Plan de Integración 2006-2008.

La característica predominante del mercado laboral puede sintetizarse en la existencia de una tendencia evidente a la concentración en determinados sectores de actividad y que, consecuentemente, determina la existencia de una segmentación de dicho mercado. En este sentido, pueden identificarse cuatro factores explicativos del proceso de concentración:

- Un factor institucional, derivado de la política y legislación en materia de inmigración, en tanto que la regulación legal específica en esta materia dificulta el acceso al trabajo de la población inmigrante en condiciones de igualdad con los trabajadores nacionales o de la Unión Europea.
- Un factor social, como consecuencia de la existencia de prejuicios sociales en base a un ideario compartido por la población autóctona, basado en la asunción de que la población inmigrante de origen extranjero presenta, mayoritariamente, niveles de educación y cualificación profesional inferiores a la población de acogida.

- Un factor de discriminación directa en el trabajo y en el acceso al trabajo, mediante el cual todavía persisten actitudes y comportamientos, junto con el hecho que determinados sectores de actividad sean favorables a la mayor contratación de personas inmigrantes.
- Un factor derivado de la importancia de las redes sociales establecidas por la población inmigrante y que favorece la continuidad de nuevos trabajadores en aquellos sectores de actividad donde la importancia de población inmigrante de origen extranjero es ya de por sí relevante.

Estos cuatro factores, tal y como se ha mencionado anteriormente, contribuyen a que se produzca una triple segmentación del mercado laboral, basada en los siguientes aspectos:

- En función del sector de actividad, en tanto las personas inmigrantes de origen extranjero se concentran mayoritariamente en sectores como la agricultura³²⁶, el servicio doméstico, la hostelería y la construcción.
- En función del género, en la medida en que se evidencia la presencia de sectores propiamente masculinos, como la agricultura y la construcción, y sectores propiamente femeninos, como el servicio doméstico.
- En función de la nacionalidad de origen, ya que en determinados sectores y segmentos laborales es mayoritaria la presencia de ciertos colectivos de personas inmigrantes de origen extranjero.

Además, los sectores de actividad ocupados por población inmigrante se caracterizan por ser intensivos en manos de obra y por requerir, mayoritariamente, puestos de escasa cualificación profesional, ello sin olvidar el elevado porcentaje de trabajadores que desarrollan su actividad profesional en la economía informal o sumergida. La ya mencionada desvalorización profesional de la población inmigrante de origen extranjero, derivada de la inadecuación entre el nivel de formación y los puestos de trabajo desarrollados, demuestra la necesidad de intervenir sobre el fomento de la iniciativa empresarial y el autoempleo como alternativa viable al desarrollo de la actividad profesional, así como la realización de formación profesional en aquellos sectores de actividad con alta demanda.

³²⁶ Tal y como se ha mencionado en el diagnóstico, el sector de la agricultura aparece difuminado por el carácter mayoritariamente urbano de la Comunidad de Madrid.

La existencia de aspectos relevantes que caracterizan el mercado laboral, como la existencia de factores discriminatorios en el trabajo y el elevado porcentaje de personas que desarrollan su actividad en la economía informal (sobre todo personas en situación administrativa irregular) pone de manifiesto la necesidad de establecer actuaciones para mejorar las condiciones de trabajo y promover el empleo regular, a través de programas contra la discriminación, mediante mecanismos de control y prevención o a partir del asesoramiento e información a todos los agentes involucrados.

De especial interés resulta igualmente la situación de las mujeres inmigrantes que, tal y como se ha establecido en el análisis realizado, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, en tanto ven delimitada su actividad profesional, mayoritariamente, a sectores específicos como el servicio doméstico, junto con la existencia de una infravaloración de este tipo de trabajos que acentúan la situación de marginalidad en la que se encuentran un elevado número de estas mujeres.

Es preciso hacer constar que las actuaciones que se van a realizar en relación al empleo de los inmigrantes, estarán siempre limitadas por la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral

De acuerdo a los aspectos considerados y en función del diagnóstico realizado, la estrategia de intervención de la Comunidad de Madrid en materia de inmigración en relación al empleo se centra en los siguientes objetivos:

- Mejorar la información de la población inmigrante sobre el mercado laboral.
- Mejorar las oportunidades de formación y empleo para las personas inmigrantes.
- Promover un pacto por la inmigración en la Comunidad de Madrid, en el ámbito del empleo, con implicación de la Administración autonómica y los agentes económicos y sociales, en coordinación con otras administraciones públicas afectadas.
- Promover el empleo regular y mejorar las condiciones de trabajo de la población inmigrante.
- Promover el empleo de las mujeres inmigrantes.

4.9.2.2 Vivienda

El análisis de la relación existente entre población inmigrante y mercado de vivienda se caracteriza por la inexistencia de fuentes de información estadística recientes, aspecto que implica que los últimos datos sobre la situación residencial de la población inmigrante de origen extranjero, residente en la Comunidad de Madrid, se refieran al Censo de Población y Viviendas del año 2001 del Instituto Nacional de Estadística.

En todo caso, el análisis de dichos datos indica que existe un evidente elemento diferencial entre la población inmigrante y la población autóctona en relación al régimen de tenencia de la vivienda principal; en este sentido, casi el 70% de la población inmigrante de origen extranjero residía en viviendas que, de una manera u otra, estaban alquiladas en su totalidad o en algunas de sus habitaciones, mientras que tan sólo un 27,4% residía en viviendas de propiedad. En cambio, aproximadamente un 80% de la población autóctona se caracterizaba por residir en viviendas de propiedad, siendo la opción del alquiler únicamente del 10%.

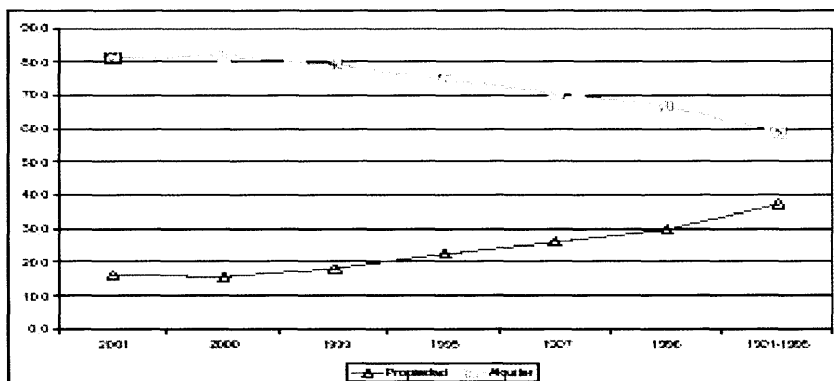
La profundización en el análisis de la tipología de tenencia de la vivienda principal permite observar la existencia de diferencias significativas según la nacionalidad de la población inmigrante; así, las personas procedentes de Ecuador, Colombia, Rumania o Bulgaria ofrecen tasas de alquiler superior a la media, mientras que las personas procedentes de países como Perú, República Dominicana, Argentina o China presentan tasas de alquiler inferior al 70%.

Tabla 1. Régimen de tenencia de la vivienda principal. Personas en cada Régimen de Tenencia según nacionalidad (diez principales), 2001.

	Propiedad	Alquiler	Cedida	Otra Forma
Ecuador	16,4	81,5	1,1	1,0
Colombia	17,3	80,6	1,0	1,1
Marruecos	25,5	70,8	1,8	2,0
Rumania	17,2	79,4	1,5	1,9
Perú	36,9	59,7	1,8	1,6
Republica Dominicana	31,3	65,9	1,4	1,4
Polonia	27,6	70,7	0,8	1,0
Argentina	33,9	62,6	1,7	1,7
Bulgaria	20,6	76,7	0,7	2,0
China	36,7	60,6	0,8	1,8
Total	27,4	69,7	1,4	1,5

Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2001. Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 1. Régimen de Tenencia de los inmigrantes extranjeros según el tiempo de llegada a España



La situación residencial de la población inmigrante se caracteriza, igualmente, por la tendencia al elevado grado de ocupación que presentan las viviendas de dicho colectivo, observándose índices de hacinamiento³²⁷ y de densidad habitacional³²⁸ superiores al resto de la población madrileña.

Si bien cabe considerar que este aspecto es una estrategia de respuesta por parte de la población inmigrante debido a los precios abusivos del mercado, a un estricto plan de ahorro económico para reducir los costes de la residencia o a la solidaridad intragrupo, con el objetivo de hacer compatible el pago de la vivienda con el desarrollo de un proyecto de vida, también debe asumirse la existencia de ciertas conductas por parte de las personas propietarias de las viviendas, entendidas como una estrategia económica para la obtención de mayores beneficios en el alquiler de estas, que influyen directamente en la existencia de un elevado grado de ocupación de las viviendas.

³²⁷ El hacinamiento es un concepto en el que se relacionan la superficie de la vivienda con el número de personas que habitan en ella; se considera que existe una situación de hacinamiento físico si esta relación es inferior o igual a 10m^2 por persona. Se plantea una graduación con tres niveles: hacinamiento crítico (menos de 6m^2 por persona), hacinamiento moderado (entre 10 y 6m^2 por persona) y no hacinamiento (más de 10m^2 por persona).

³²⁸ El índice de Densidad Habitacional es el cociente entre el número de habitaciones menos 1 (correspondiente a la cocina) y el número de personas. Existe una situación de densidad habitacional insatisfactoria cuando esta relación es igual o menor de una habitación por persona, siendo los niveles establecidos: densidad crítica (menos de $0,5$ habitaciones por persona), densidad moderada (entre $0,5$ y 1 habitación por persona) y densidad satisfactoria (superior a una habitación por persona).

Por tanto, el análisis de la relación entre tamaño de la vivienda y número de ocupantes, a partir de los dos indicadores mencionados anteriormente, ofrece valores significativamente elevados para la población inmigrante en relación a la población madrileña.

En primer lugar, según el Censo de Población y Viviendas, tanto los hogares formados por población inmigrante, como los hogares formados por población autóctona e inmigrante presentaban índices de hacinamiento superiores a la media de hogares formados por población autóctona, situado en torno al 1,3%; en el primer caso, con un índice de hacinamiento del 16,2%, encontrándose un 20% de estos en situaciones evaluadas como extremas y críticas. En el segundo caso, un 11% de los hogares se encontraba en situación de hacinamiento, entre los cuales el 23% estaba en situación evaluada como crítica.

Por tanto, el análisis del Censo de Población y Viviendas, permite considerar que la población inmigrante en relación a los aspectos residenciales se caracteriza por:

- Un régimen de tenencia de la vivienda principal basado, mayoritariamente y en términos generales, en el alquiler.
- Una estrecha relación entre la antigüedad migratoria y el régimen de tenencia de la vivienda principal.
- Una tendencia al elevado grado de ocupación de las viviendas.

El diagnóstico de la situación residencial de la población inmigrante, de acuerdo a las consideraciones efectuadas anteriormente, debe realizarse utilizando los mismos estándares de habitabilidad y esfuerzo económico mediante los cuales se valoran las condiciones de alojamiento para el resto de la población residente en la Comunidad de Madrid.

Asumiendo esta premisa general, la primera cuestión problemática que define la situación residencial de la población inmigrante deriva de la dificultad existente para acceder al mercado residencial, tanto en alquiler como en propiedad, como consecuencia de una triple problemática:

1. El diferencial que existe entre los precios de la vivienda y los recursos económicos disponibles.
2. La situación de irregularidad administrativa de un sector importante de la población inmigrante que, teniendo en cuenta que la legislación limita la concesión de ayudas a la población inmigrante en situación administrativa regularizada, impide su acceso a los mercados regulados.
3. Las dificultades para acceder al mercado residencial por la existencia de actitudes de desconfianza y prejuicios por parte de algunos caseros y personas propietarias de viviendas.

En el ámbito de la intervención pública, en lo relativo a adjudicación de viviendas, la Comunidad de Madrid ha venido desarrollando en el marco de la vivienda, políticas activas para inmigrantes. Se plantea la oportunidad de activar políticas activas en lugar de políticas específicas. En las adjudicaciones generales de viviendas, durante el período 2004-2005, de las 714 viviendas públicas adjudicadas, 157 lo han sido para inmigrantes.

De acuerdo a las consideraciones enunciadas y en función del diagnóstico realizado, la estrategia de intervención de la Comunidad de Madrid en materia de vivienda se debe centrar en:

- Mejorar la información, de la población inmigrante en su primera etapa de acogida, sobre los recursos disponibles de alojamiento y sobre los procedimientos establecidos para acceder a los mismos.
- Reforzar y mejorar los recursos de acogida de emergencia para población inmigrante, menores no acompañados/as y colectivos vulnerables.
- Promover las condiciones de habitabilidad de la vivienda, paliando los problemas de hacinamiento.
- Reforzar la convivencia y la cohesión social entre la población inmigrante y la población de acogida en el uso de la vivienda mediante mecanismos de participación social.
- Detectar los procesos de concentración de población en situación de riesgo social en barrios y municipios.

Siguiendo las estrategias anteriormente mencionadas, la Comunidad de Madrid cuenta con tres programas básicos en materia de vivienda.

- el programa de mediación en alquiler. Programa de apoyo al acceso a la vivienda para inmigrantes extranjeros;
- el programa de hipotecas para inmigrantes y
- el programa de alojamiento en pisos compartidos.

El Programa de mediación en alquiler tiene una doble función. Por una parte actúa como mediador entre propietarios que ofertan viviendas en alquiler e inmigrantes con medios económicos suficientes para mantener un alquiler de mercado. Y por otra, es avala aquellas relaciones de alquiler que se promueven desde el programa y hace un acompañamiento social de las partes arrendadora y arrendataria durante el primer año de alquiler. También actúa como servicio de información y asesoramiento en cuestiones relativas a alquiler o compra de viviendas.

Este Programa también se denomina Programa Provivienda³²⁹. El Programa Provivienda proporciona intermediación entre los propietarios de vivienda en alquiler y los inmigrantes. Se encarga de proporcionar avales y garantías a los propietarios de manera que se posibilite que la población inmigrante acceda a la vivienda. Sus áreas de actuación son diversas y consisten principalmente en la captación de pisos para ser alquilados, visitas a viviendas susceptibles de alquiler y recepción de demandas de alojamiento. A partir de ahí, realiza una selección de usuarios en relación con las viviendas disponibles y sus características, se proporciona acompañamiento y asesoramiento a los potenciales inquilinos en la visita a la vivienda, se asesora también en la negociación oferta-demanda. Cuando está avanzada la negociación, se elaboran contratos y se proporciona asistencia en la firma. Una vez logrado el contrato, se realiza un seguimiento y resolución de las posibles incidencias y el establecimiento de un seguro hogar multirriesgo.

El Programa de Hipotecas para Inmigrantes tiene como fin conseguir la mejor hipoteca posible de las disponibles en el mercado, sin necesidad de que el inmigrante negocie individualmente con distintas entidades bancarias y en particular, no tenga que pagar precios abusivos a determinadas intermediarios, que además de cobrar altas comisiones, ofrecen hipotecas a precios muy por encima de las ofertadas al resto de los ciudadanos. De igual manera ofrece la oportunidad de conocer exhaustivamente los términos y obligaciones que conlleva la contratación de un préstamo hipotecario.

Existen dos requisitos para acogerse a este programa. En primer lugar, es necesario ser inmigrante regular residente en la Comunidad de Madrid con condiciones socio-económicas suficientes como para hacerse cargo de un préstamo hipotecario. Y en segundo se debe disponer de ahorros previos que vayan del 20 al 30 % del valor de la vivienda.

El Programa facilita información a los inmigrantes sobre todos los elementos y pasos a seguir, tanto en la adquisición de una vivienda como en la solicitud de un préstamo hipotecario. En concreto se pone a su disposición información referida a prevenciones a tener en cuenta antes de la compra de la vivienda, aspectos jurídicos de la contratación de un préstamo hipotecario (fases de la contratación como el folleto informativo, la oferta vinculante, la elevación a escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad), contenido del préstamo (tipo de interés, índices de referencia, el redondeo, sistema de amortización, comisiones, instrumentos de cobertura de riesgo de tipo de interés, la novación y sub-

³²⁹ Más información sobre alquileres en el teléfono 91 5804755, PROVIVIENDA, Braganza, s/n, 28025. Madrid; Metro Opañel, Tel. 91 5804751 - para solicitantes-, 915804755 - para propietarios; http://www.madrid.org/cservicios_sociales/guia_servicios/provivienda.htm

rogación del préstamo, la cancelación, la ejecución del préstamo, el tratamiento fiscal de los préstamos hipotecarios y las diferentes ofertas hipotecarias disponibles en el mercado.

El Programa de alojamiento en pisos compartidos tiene la doble finalidad de, por un lado, desarrollar medidas concretas para frenar o atajar diferentes situaciones de exclusión residencial, y por el otro de ocuparse de la atención y promoción de la convivencia a través de alojamientos compartidos como recurso especial para colectivos inmigrantes que necesitan un alojamiento temporal donde alojarse y trabajar habilidades básicas para el manejo de la vida cotidiana. Va dirigido a inmigrantes en situación de vulnerabilidad o exclusión social que viven en la Comunidad de Madrid cualquiera que sea su situación administrativa y grupos de población inmigrante que se encuentran en plazas de emergencia o similares y necesitan alojamientos primando la intervención sobre las situaciones donde se encadenan otras dificultades (género, edad, precariedad laboral, enfermedad, discapacidad, etcétera).

4.9.2.3 Educación

En el transcurso de los últimos años la inmigración ha ido creciendo en importancia dentro del sistema educativo de la Comunidad de Madrid dados los siguientes procesos:

- La llegada de población inmigrante infantil y juvenil que acompaña a la población inmigrante adulta de origen extranjero.
- Los movimientos de reagrupación familiar que suponen la llegada de la población inmigrante menor de edad al lugar de residencia de la población inmigrante ya establecida.
- Los nuevos nacimientos procedentes de familias de origen inmigrante que suponen un nuevo grupo poblacional vinculado directa o indirectamente con la inmigración.

En el marco del derecho a la educación, las políticas educativas han ido adaptándose rápida y efectivamente a estos nuevos perfiles de alumnado, facilitando su escolarización inmediata en cualquier momento del curso escolar y en el nivel educativo que les corresponda por edad y nivel previo de instrucción, mientras se han ido promoviendo programas y medidas encaminadas a asegurar la igualdad de oportunidades. Estas políticas contemplan, en sus medidas, el reconocimiento y la atención a la diversidad como una característica básica de su alumnado y contribuyen a generar un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar un modelo educativo intercultural. El sistema educativo reglado pre-

senta una oferta amplia dirigida en general a toda la población, sea cual sea su procedencia social y cultural y extensible a lo largo de toda la vida.

Es oportuno señalar las iniciativas puestas en marcha para facilitar la escolarización de todo el alumnado, y en particular, de los inmigrantes. Entre dichas medidas, amparadas en la vigente normativa en materia de admisión cabe citar:

- Que cada centro sostenido con fondos públicos reserva una serie de plazas por grupo en los niveles de acceso (2º Ciclo de Infantil y Primaria -3 plazas de reserva- y ESO -4 plazas de reserva-) destinadas al alumnado inmigrante, con objeto de facilitar su escolarización en todos los centros sostenidos con fondos públicos.
- El programa Escuelas de Bienvenida-Aulas de Enlace, existente tanto en centros públicos como concertados, destinado a facilitar la incorporación del alumnado extranjero que desconoce la lengua española.
- El incremento de los recursos destinados a atender al alumnado con necesidades de compensación educativa, que en parte se corresponde con alumnado inmigrante.
- Las comisiones de escolarización, que funcionan de manera permanente para atender la incorporación de nuevos alumnos inmigrantes al sistema educativo durante el curso escolar. Mediante la acción de estas comisiones se distribuye de forma equilibrada al alumnado que se va incorporando, teniendo en cuenta la demanda de las familias y las plazas vacantes.
- El incremento de las ayudas y becas de carácter socioeducativo -comedor escolar, libros y material didáctico-, cuyos beneficiarios, en porcentaje muy alto, son alumnos inmigrantes.

La población inmigrante adulta que reside en la Comunidad de Madrid, ya sea como familia de la inmigración menor de edad o bien como alumnado de educación de adultos, entra también en relación con el sistema educativo autonómico. De esta manera aparecen en el ámbito de la educación nuevos actores con unos perfiles heterogéneos, generando oportunidades y necesidades que deben ser replanteadas y analizadas para continuar potenciando la calidad y la accesibilidad del sistema educativo.

Partiendo de la premisa que la Comunidad de Madrid es un núcleo importante de recepción de inmigración en España, esta comunidad presenta peculiaridades remarcables en comparación con el resto del

país. Si se analizan datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid queda en evidencia la magnitud de los cambios en la realidad de las aulas madrileñas, en relación a la creciente diversidad sociocultural que implica la llegada de población inmigrante en el transcurso de los últimos años.

De hecho, desde el curso 1995/96 hasta la actualidad, en la Comunidad de Madrid, la cifra de alumnado extranjero en Enseñanzas no universitarias ha experimentado una variación porcentual de un 627%. Este elevado incremento confirma el efecto de los movimientos migratorios no autóctonos en la realidad actual de los centros escolares de Madrid. Esta tendencia sitúa a la Comunidad de Madrid como una de las comunidades autónomas con tasas más elevadas de concentración de alumnado inmigrante.

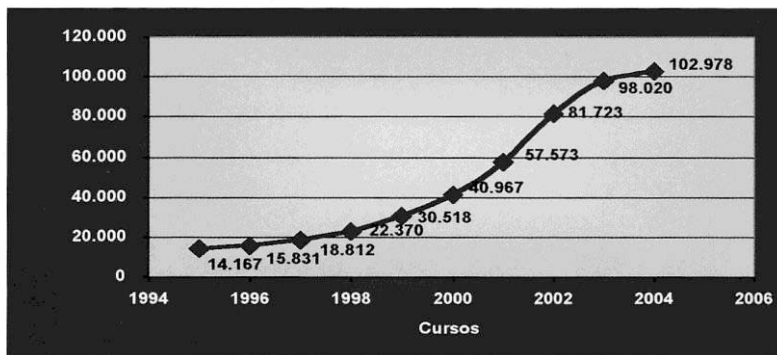
Tabla 1. Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas no universitarias. Comunidad de Madrid. Valor absoluto y porcentaje de variación. Cursos 1995/96-2004/05.

	1995/96	1998/99	2004/05 (1)	% variación
Madrid	14.167	22.370	102.978	627
Total España	57.406	80.687	457.245	697

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del M.E.C. Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. 2004-2005. (1) Datos avance curso 2004/2005.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar el fuerte incremento de alumnado inmigrante matriculado en Enseñanzas no universitarias de la Comunidad de Madrid que crece de manera continua desde hace diez años y especialmente de manera acusada desde el curso 1998/99, llegando casi a quintuplicar en la actualidad la cifra de aquel entonces. A pesar de esto, los datos del último curso 2004/05 parecen apuntar que el crecimiento se va estabilizando.

Gráfico 1. Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas no universitarias. Comunidad de Madrid. 1995-2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del M.E.C. Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias 2004-2005. Datos avance curso 2004-2005

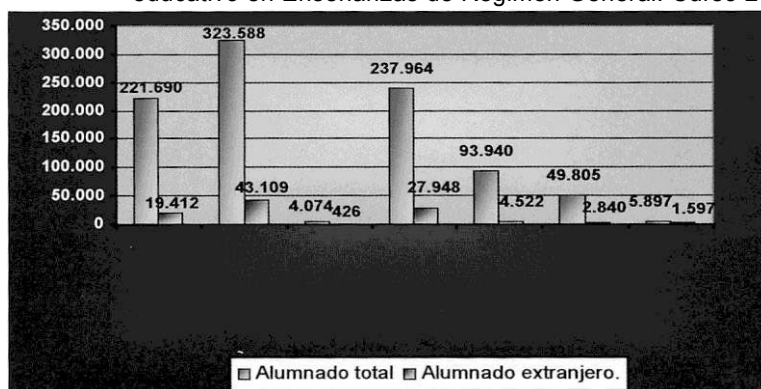
Teniendo en cuenta la variación que ha supuesto la entrada de población inmigrante en la comunidad educativa de Madrid, en comparación con el conjunto del sistema educativo español, Madrid siempre ha ido por delante respecto a la dinámica general experimentada en el conjunto de España.

Mientras que en el curso 2004/05 en la Comunidad de Madrid el porcentaje de alumnado extranjero respecto al total de alumnado era de un 11%, en España esta cifra rondaba el 6%. Esta situación pone en evidencia que Madrid está cerca de duplicar el porcentaje que representa el alumnado extranjero en relación al total de alumnado del conjunto del sistema educativo español. De hecho, esta situación se viene dando desde el curso 1993/94, puesto que Madrid ya casi duplicaba por aquel entonces los porcentajes del conjunto de España.

Aunque es un hecho innegable la elevada entrada de alumnado inmigrante en la comunidad educativa, esta entrada no se produce de igual manera en todos los niveles y opciones del sistema educativo. Al profundizar con mayor exactitud en la presencia de alumnado extranjero en los diferentes niveles educativos, se observa que su presencia no es homogénea en el conjunto de niveles. Según cifras absolutas de alumnado matriculado en Enseñanzas no universitarias, donde se localiza el mayor número de alumnado inmigrante es en las Enseñanzas Obligatorias, es decir, en Educación Infantil, Primaria y Secundaria. Más concretamente, el alumnado inmigrante está escolarizado básicamente desde los 6 a los 16 años, en el tramo obligatorio.

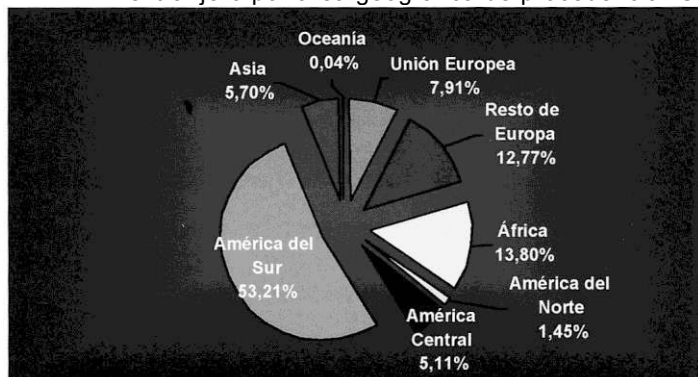
Esta situación existente en las Enseñanzas de Régimen General, cambia radicalmente en el número de matriculados en tramos no obligatorios, puesto que las cifras decaen notablemente en bachillerato y en ciclos formativos. Este hecho lleva a pensar que si bien la escolarización de la población inmigrante se ha ido generalizando en las edades obligatorias, esta tendencia no se está extendiendo a la educación postobligatoria, teniendo como consecuencia un gran abandono escolar por parte del alumnado inmigrante a partir de los 16 años.

Gráfico 2. Comunidad de Madrid. Alumnado total y extranjero por nivel educativo en Enseñanzas de Régimen General. Curso 2004- 2005.



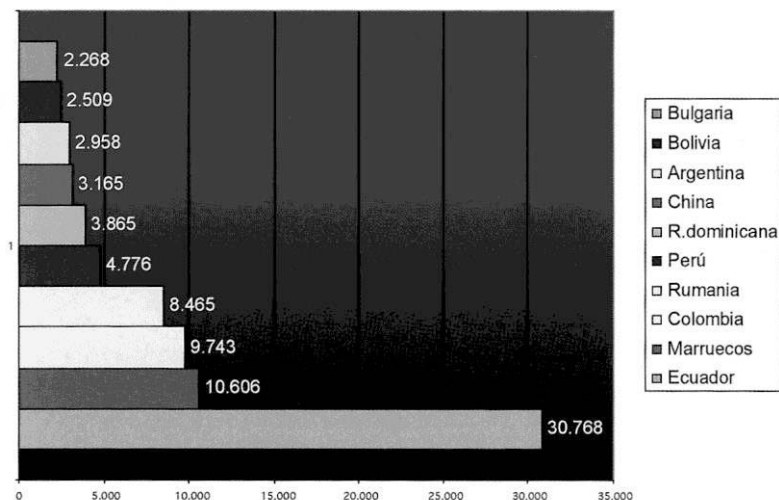
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del M.E.C. Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. Datos avance 2004-2005.

Gráfico 3. Comunidad de Madrid. Representación porcentual de alumnado extranjero por área geográfica de procedencia. Curso 2004-2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del M.E.C. Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. Datos avance 2004-2005.

El desglose de la procedencia del alumnado extranjero del sistema educativo de Madrid, por nacionalidades, permite agrupar el 76,85% de todo el alumnado extranjero en diez nacionalidades. El alumnado procedente de Ecuador constituye el grupo más numeroso, seguido a una distancia considerable por el alumnado marroquí, colombiano y rumano. En menor número les sigue el alumnado procedente de Perú y República Dominicana. En el tramo inferior de la tabla está el procedente de Argentina, China, Bulgaria y Bolivia.



El alumnado extranjero en la Comunidad de Madrid se distribuye tanto en centros públicos como en centros sostenidos con fondos públicos. De este modo tanto la escuela pública como la concertada contribuyen a la escolarización del alumnado inmigrante. Las medidas que se refieren a la escolarización del alumnado inmigrante (reserva de plazas, aulas de enlace, profesorado de apoyo, etc) afectan por igual a todos los centros sostenidos con fondos públicos.

Los centros concertados escolarizan una cuarta parte del alumnado inmigrante, mientras que antes de la asunción de competencias en materia educativa en el curso 1999/2000, dicha proporción era menor. Es en los cursos de acceso al sistema Educativo (fundamentalmente de Educación infantil de tres años y, en menor medida, en el primer curso de Educación primaria) donde es posible actuar para facilitar la escolarización del alumnado inmigrante en la escuela concertada.

En los últimos cursos de la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria, se encuentran alumnos cuyo proceso de admisión se produjo en la década de los noventa, es decir, antes de la llegada de

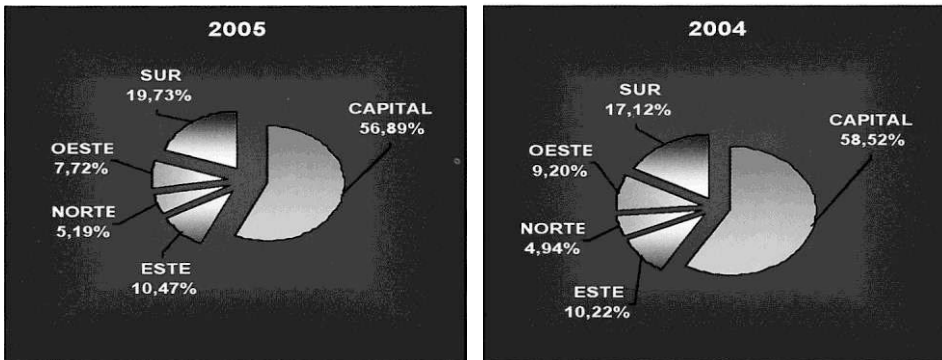
la mayor parte de la población inmigrante, apenas existen vacantes en los centros concertados en los que puedan ser escolarizados nuevos alumnos. Ello explica la mayor presencia de alumnado inmigrante en dichos cursos en los centros públicos, que habitualmente disponen de un mayor número de vacantes.

Por tanto, cabe prever que, de mantenerse la actual política en materia de admisión, los porcentajes de escolarización de alumnado inmigrante en la escuela concertada sigan subiendo.

En líneas generales, el proceso de inmigración y su inclusión en el sistema educativo se está experimentando en todas las áreas territoriales de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, cabe destacar que más de la mitad del alumnado escolarizado en Madrid estudia en la capital.

Respecto al resto de áreas territoriales se aprecia una concentración importante en el sur de la comunidad, seguida del área este. Actualmente, estas tres zonas escolarizan a más del 87% de todo el alumnado extranjero. Si se comparan estos datos con los del curso anterior (2003/04), se pueden observar ciertas variaciones puntuales aunque las áreas que acogen a la mayor parte de alumnado inmigrante siguen siendo las mismas.

Gráfico 4. Comunidad de Madrid. Distribución porcentual del alumnado



extranjero por áreas territoriales. Cursos 2003-04 y 2004-05.

Fuente: Consejería de Educación. Datos de alumnado en Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria.

En este contexto, es también importante señalar que dentro del sistema educativo madrileño, alrededor del 20% del alumnado extranjero sigue un programa específico de educación compensatoria. Si bien esta tendencia se manifiesta en todas las áreas territoriales de la Comunidad de Madrid, cabe decir que, los datos indican que salvo en el caso de Madrid capital, el alumnado extranjero con necesidades de compensación educativa supera el 20% especialmente en el área oeste donde el porcentaje es de casi el 30%.

La Educación de Adultos supone también un instrumento para la formación de la población inmigrante adulta. La Comunidad de Madrid dispone de 112 centros de Educación de Adultos. Sin embargo, no se dispone de datos detallados sobre las características de los cursos y la población inmigrante matriculada. Los cursos llevados a cabo por las Escuelas de Educación de Adultos son de carácter muy diverso, pero cabe señalar que a lo largo de los últimos años se ha potenciado la impartición de cursos de lengua castellana para inmigrantes. En este sentido cabe destacar que a lo largo del curso 2004/05, 5.187 personas inmigrantes realizaron cursos de lengua castellana en la Comunidad de Madrid.

En síntesis, la Comunidad de Madrid, con un aumento constante de la matriculación de alumnado extranjero, escolariza al 22,5% de todo el alumnado inmigrante de España y éste representa el 11% de su población escolarizada, muy cerca de duplicar la media nacional. Es un alumnado que está presente en todos los niveles educativos no universitarios y procede de distintas nacionalidades, aunque 10 de ellas suman más del 76%. El perfil básico del alumnado de origen extranjero es el de un alumno de origen latinoamericano, escolarizado en los niveles educativos obligatorios, en centros de titularidad pública y mayoritariamente localizado en Madrid capital y en el área sur.

En este sentido, la Comunidad de Madrid ha desarrollado recursos y dispositivos para integrar en el plano educativo al alumnado inmigrante y promueve la aplicación de los principios rectores que se formularon en su plan anterior. Aun así, los resultados obtenidos hasta el momento indican que permanecen sin resolver una serie de dificultades que requieren la ampliación y el refuerzo de las medidas implementadas hasta ahora así como la generación de nuevos recursos con el fin de asegurar, bajo los principios de calidad y equidad, una mayor promoción educativa del alumnado inmigrante en el seno de un sistema educativo normalizado e intercultural.

4.9.2.4 Servicios sociales

Introducción

El uso y el acceso a los servicios sociales de la Comunidad de Madrid por parte de la población inmigrante vienen regulados, por un lado, por la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y, por otro lado, por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, en adelante, Ley de Extranjería.

La Ley 11/2003, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, apuesta por la universalidad, la equidad y la igualdad de acceso de toda la ciudadanía a los servicios sociales. Según su artículo 3, los servicios sociales se regirán por los principios de responsabilidad pública, universalidad, igualdad, protagonismo de la persona, solidaridad, globalidad, proximidad, participación, concurrencia y coordinación. Asimismo, su artículo 10.2 establece que los extranjeros, exiliados, refugiados y apátridas que se encuentren en el territorio de la Comunidad de Madrid, podrán ser igualmente beneficiarios de tales servicios conforme a lo dispuesto en la normativa estatal y en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes y, en su defecto, conforme al principio de reciprocidad. De este precepto se puede desprender su remisión a la Ley de Extranjería.

Por su parte, la Ley Orgánica 4/2000, en su artículo 14, establece que los extranjeros residentes tendrán derecho a acceder a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles. Asimismo, añade que los extranjeros tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales básicas cualquiera que sea su situación administrativa. A pesar de este reconocimiento general no existe una legislación estatal de servicios sociales que defina cuál debe ser el contenido y el alcance de estos servicios y de estas prestaciones sociales básicas. En esta línea, el desarrollo legislativo autonómico de los servicios sociales ha dado lugar a diferentes prácticas, diferentes sistemas de organización y diferentes formas de delimitar el acceso a los mismos y a las prestaciones que desde ellos se ofrecen. Por prestaciones sociales básicas se entiende todas las ayudas sociales encaminadas a reducir el grado de vulnerabilidad social de las personas y así evitar la exclusión, favoreciendo la autonomía personal.

En el marco de la Comunidad de Madrid, el uso y el acceso a los recursos sociales por parte de la población inmigrante se articulan a través de distintas actuaciones llevadas a cabo de manera complementaria por:

- a) Los Centros de Servicios Sociales Municipales.
- b) La Consejería de inmigración.
- c) La Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

En el marco contextual esbozado, la Comunidad de Madrid lleva a cabo la prestación de los servicios sociales a través de distintas actuaciones y/o programas que intentan garantizar un acceso universal, en términos de equidad e igualdad, a toda la población autóctona e inmigrante.

Centros de Servicios Sociales Municipales

Los Centros de Servicios Sociales Municipales -en adelante CSSM- de la Comunidad de Madrid prestan una atención social primaria de primer nivel a toda la población inmigrante de origen extranjero independientemente de cual sea su situación administrativa. A pesar de ello, a lo largo de los últimos años se ha constatado que la población inmigrante en situación administrativa irregular que se encuentra en situación de necesidad no acude de forma normalizada a estos centros sociales. Ello es así porque, por un lado, existe una cierta desconfianza a acudir a organismos públicos entre la población inmigrante en situación administrativa irregular y, por otro lado, existe una carencia de información y un cierto desconocimiento en cuanto al acceso y al funcionamiento de estos centros. Esta circunstancia hace que la población inmigrante acuda, mayoritariamente, a entidades sociales que no pertenecen al ámbito de la intervención pública, donde el acceso les resulta más fácil y sencillo.

La heterogeneidad cultural del colectivo de población inmigrante de origen extranjero y su desconocimiento de la lengua de la sociedad de acogida dificulta el trabajo realizado por los profesionales de los CSSM. Para tratar de allanar estos obstáculos y mejorar la accesibilidad de la población inmigrante a los servicios sociales, la Comunidad de Madrid cuenta con 48 mediadores sociales para llevar a cabo acciones de mediación social. Estos profesionales están incorporados a los Servicios Sociales Municipales.

Programas de la Consejería de Inmigración

Desde el año 2000 hasta septiembre de 2005, ha venido funcionando la entonces denominada Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid, con el objetivo, entre otros, de mantener una red básica de atención social a la población inmigrante de origen extranjero. Dicha red de aten-

ción social suma y coordina sus actuaciones con las que se llevan a cabo a través de los distintos CSSM de la Comunidad de Madrid y se articula, principalmente, a través de los Centros de Atención Social a Inmigrantes. Desde la actual Consejería de Inmigración se pretende, por un lado, garantizar una atención integral específica a la población inmigrante, cualquiera que sea su situación administrativa y, por otro lado, facilitar su integración social.

Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI).

Los Centros de Atención Social a Inmigrantes, en adelante CASI, son centros no residenciales que prestan una atención integral y especializada, de segundo nivel, a la población inmigrante de origen extranjero, como complemento a la atención social básica de primer nivel que se presta desde los distintos CSSM de la Comunidad de Madrid.

El acceso de la población inmigrante a los CASI se realiza a través de los CSSM (excepcionalmente desde el programa de atención a inmigrante en riesgo de exclusión social) y se intenta dar respuesta a situaciones de especial vulnerabilidad que requieren de una intervención social más cualificada y de mayor intensidad que debe ser realizada por un equipo multiprofesional. En la Comunidad de Madrid existen, actualmente, 19 CASI en funcionamiento.

Los CASI son un dispositivo de titularidad pública, sujeto a las directrices y al plan de seguimiento que se lleva a cabo desde la Consejería de Inmigración y están gestionados por entidades sin ánimo de lucro, mediante un contrato administrativo renovado bianualmente; circunstancia que en su momento propició una cierta heterogeneidad de funcionamiento debido, en parte, a la diferente idiosincrasia de las distintas entidades que los administran.

Con el objetivo de facilitar la integración social y laboral de la población inmigrante de origen extranjero, los CASI, llevan a cabo dos programas: el Programa de Atención Social y el Programa de Acogida de Emergencia Social.

El Programa de Atención Social es un programa integral que aborda el proceso de integración de la población inmigrante en su entorno desde diferentes áreas de actuación. Éstas son: el área de atención social específica, el área de atención psicosocial, el área jurídica, el área intercultural y de integración socioeducativa, el área sociolaboral y el área de intermediación para el acceso a la vivienda.

Si se analizan los datos referentes al perfil de las personas inmigrantes atendidas en los CASI, se observa que, mayoritariamente, son mujeres. Además, el porcentaje de mujeres atendidas muestra una tendencia alcista pasando de un 64,99% en el 2002 a un 68,52% en el periodo comprendido entre enero y octubre de 2005, incrementándose en 3,53 puntos porcentuales.

Asimismo, si se analizan los datos de la Tabla 1. Menores de origen extranjero atendidos en los CASI, 2002-2004 se observa que el porcentaje de menores atendidos sigue una tendencia alcista importante pasando de un 7,95% en el 2002 a un 17,88% en el año 2004, lo que supone un incremento de casi 10 puntos porcentuales.

Tabla 1. Menores de origen extranjero atendidos en los CASI, 2002-2004.

	Usuarios	Menores
Año 2002	3.319	264 (7,95%)
Año 2003	7.176	413 (5,75%)
Año 2004	5.950	1.064 (17,88%)
Total	20.537	4.533 (22.07%)

Fuente: Informe de Actuaciones en Materia de Inmigración.

Si se analiza la *Tabla 2. Lugar de origen de la población inmigrante atendida en los CASI, 2003-2005* se observa que más de la mitad de los usuarios son de origen latinoamericano, destacándose, principalmente, los de origen ecuatoriano con una tendencia alcista por encima del 30% durante el 2003 y el 2004. El colectivo de población de origen marroquí también es representativo situándose por encima del 10%, a partir de 2004.

Tabla 2. Lugar de origen de la población inmigrante atendida en los CASI, 2003- 2004

Lugar de origen	Usuarios 2003	Usuarios 2004
Ecuador	2.576 (35,90%)	1.811 (30,79%)
Colombia	789 (10,99%)	647 (11,00%)
Marruecos	703 (9,80%)	712 (12,11%)
Bolivia	302 (4,21%)	353 (6,00%)
Rumania	589 (8,21%)	494 (8,40%)
Perú	258 (3,59%)	206 (3,50%)
Bulgaria	172 (2,40%)	147 (2,50%)
Resto	1.557 (21,70%)	1.511 (25,70%)
No consta	230 (3,20%)	.
Total	7.176 (100,00%)	5.881 (100,00%)

Fuente: Oficina Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid.

A su vez, teniendo en cuenta que durante la primera mitad de la década se está produciendo un aumento importante de población inmigrante en situación de irregularidad administrativa, del análisis de los datos (véase Tabla 3. Situación administrativa de la población inmigrante atendida en los CASI, 2003-2004) se desprende que la mitad de la población inmigrante usuaria de los CASI se encuentra en dicha situación, concretamente un 50,74% en el 2004, siendo significativo el incremento de 9,37 puntos porcentuales respecto al año 2003.

Estos datos confirman la tendencia alcista en lo que respecta a usuarios inmigrantes no regularizados en los distintos CASI, mientras que la población inmigrante con permiso de residencia estaría siendo atendida, en su mayoría, a través de los recursos sociales normalizados.

Tabla 3. Situación administrativa de la población inmigrante atendida en los CASI, 2003-2004.

Situación administrativa	Usuarios 2003	Usuarios 2004
Sin autorización de residencia	4.288 (59,75%)	3.606 (61,32%)
Con permiso de residencia	1.809 (25,21%)	1.946 (33,09%)
No especifica	1.079 (15,04%)	329 (5,59%)
Total	7.176 (100,00%)	5.881 (100,00%)

Fuente: Oficina Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid.

A partir de la experiencia y de la labor realizada por los CASI se ha desarrollado una metodología de trabajo fundamentada en la interdisciplinariedad y en el trabajo en equipo. Se ha elaborado un manual de procedimiento común con el fin de garantizar una prestación y una atención social homogénea en cada uno de los CASI. Esta atención social se presta a través de un equipo profesional multidisciplinar que tiene formación en el ámbito social, psicológico, pedagógico, jurídico, etc. El profesional de referencia de los CASI se centra en la figura del trabajadora social que, a partir del informe de derivación de los CSSM, se encarga del proceso de acogida de la persona inmigrante y elabora su primer diagnóstico. Posteriormente, realiza una reunión con el equipo de profesionales multidisciplinarios donde se deciden las pautas de intervención y se establecen los objetivos a perseguir desde las distintas áreas de actuación.

Como complemento al Programa de Atención Social, los CASI disponen del Programa de Acogida de Emergencia, en adelante PAE. Se trata de un servicio orientado a garantizar la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento y de manutención de la población inmigrante, que se encuentra con mayores dificultades socioeconómicas, por un periodo de tiempo, generalmente, de tres meses. En el PAE se lleva a cabo el diseño de los itinerarios personalizados de inserción laboral en función de las necesidades de los usuarios del servicio en la línea de ofrecer información y orientación sociolaboral, ayuda en la búsqueda de vivienda, talleres psicosociales, pautas de comportamiento, etc. El PAE ha sido uno de los recursos sociales más utilizados por la población inmigrante usuaria de los CASI, con lo que ha cumplido ampliamente con los objetivos perseguidos, con un total de 332 plazas de acogida de emergencia actualmente en toda la Comunidad. Si se analiza la Tabla 4. Población inmigrante atendida en el PAE, 2002-2005 se observa una tendencia alcista en el número de personas atendidas, pasando de 559 en el 2002 a 997 en el 2004. Aún así, se evidencia la necesidad de seguir avanzando en la línea de complementar el PAE con otros programas o recursos sociales que ofrezcan continuidad a la intervención pública, más allá de la etapa de emergencia.

Tabla 4. Población inmigrante atendida en el PAE, 2002-2005.

Años	Usuarios
2002	559
2003	944
2004	997
2005	841
Total	3341

Programas para colectivos con necesidades específicas.

- Atención a minorías étnicas inmigrantes nómadas (APOI): se trata de un programa de atención a minorías étnicas procedentes de la Europa del Este, gestionado a través de un convenio tripartito entre la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y, en la actualidad, una entidad gestora, sin ánimo de lucro. Los colectivos de inmigrantes atendidos son seminómadas y son en su mayoría rumanos, también búlgaros y polacos.

Del análisis de los datos de la población atendida por el Proyecto APOI (véase *Tabla 5. Familias y usuarios atendidos en el Proyecto APOI, 2001-2004*), se desprende que ha habido una tendencia alcista en el número de familias atendidas pertenecientes a minorías étnicas, aumentando en 15,08 puntos porcentuales entre el 2001 y el 2003. De este dato se puede deducir que las familias se van arraigando y asentando en la Comunidad de Madrid y se alejan de situaciones especiales de vulnerabilidad social.

A partir de este análisis se observa que el porcentaje de adultos atendidos respecto al total de población atendida en el Proyecto APOI es más elevado que el porcentaje de menores atendidos. En cambio, esta situación cambia en el 2004; siendo distinta la evolución que han seguido los dos colectivos, mientras que en el 2001 el porcentaje de adultos era del 57,79% y el de los menores del 42,21%, en el 2004 el de los adultos disminuye a un 49,62% y el de los menores aumenta a un 50,38%.

Tabla 5. Familias y usuarios atendidos en el Proyecto APOI, 2001-2004.

	Familias atendidas	Usuarios	Adultos	Menores
2001	213 (100,00%)	661 (100,00%)	382 (57,79%)	279 (42,21%)
2002	330 (100,00%)	1.136 (100,00%)	686 (60,39%)	450 (39,61%)
2003	253 (100,00%)	826 (100,00%)	502 (60,77%)	324 (39,23%)
2004	286(100,00%)	1.012 (100,00%)	608 (60,07%)	404 (39,93%)

Fuente: Informe de Actuaciones en materia de Inmigración.

- Programa de intervención integral con mujeres inmigrantes en situación de violencia de género: se trata de un programa gestionado por una entidad sin ánimo de lucro, que tiene la finalidad de impulsar, por un lado, la aplicación de la perspectiva de género en el desarrollo de acciones que favorezcan la integración de las mujeres inmigrantes en la

Comunidad de Madrid, y por otro, tiene como objetivo desarrollar actuaciones de asesoramiento dirigido a los profesionales de los centros de atención social a inmigrantes (CASIS). Desde este programa se coordina un modelo de intervención con mujeres en especial dificultad. Este programa cuenta con un recurso residencial propio para mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. Desde el programa también se coordinan otros recursos residenciales de otros dispositivos de alojamiento de emergencia sostenidos con los fondos de la comunidad. Estos dispositivos de alojamiento la asesoría van dirigida a mujeres inmigrantes que por su situación administrativa, o por necesitar el alejamiento de su entorno habitual, no puedan acceder, de manera normalizada, a la red de recursos sociales existente. También se ofrece apoyo en la búsqueda de empleo.

- Programa atención a inmigrantes en riesgo de exclusión social (PAIRE): Es un programa marco que gestiona una entidad sin ánimo de lucro a través de un equipo multidisciplinar y cuyo objetivo principal es valorar y detectar necesidades de esta población para acercarla a la red pública de recursos, garantizando su atención y prevenir situaciones de mayor exclusión social. Este programa nace a partir de la detección de la existencia en la Comunidad de Madrid de colectivos de población inmigrante, principalmente población masculina de origen subsahariano

(véase Tabla 6. Nacionalidad de la población *inmigrante* atendida en el Programa de atención a *inmigrantes* en riesgo de *exclusión social*, Enero-Octubre 2005) con un nivel elevado de vulnerabilidad causado principalmente por la ausencia de documentación y de redes sociales de apoyo.

Tabla 6. Nacionalidad de la población inmigrante atendida en el Programa de atención a inmigrantes en riesgo de exclusión social, Enero-Octubre 2005.

Nacionalidad	Usuarios
Países Subsaharianos	114 (39,04%)
Países del Este	99 (33,90%)
Países Norteafricanos	18 (6,17%)
Países Asiáticos	12 (4,11%)
Países Iberoamericanos	49 (16,78%)
Total	292 (100,00%)

Fuente: Informe de Actuaciones en Materia de Inmigración.

Actuaciones de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales

La Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid lleva a cabo actuaciones que complementan las realizadas por la Consejería de Inmigración.

a) Acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en el marco del Programa Objetivo Operativo 3 de la Dirección General de Servicios Sociales.

Programa Objetivo Operativo 3. 2000-2006: este programa tiene por objetivo la creación de empleo, el crecimiento de la ocupación y la reducción del desempleo. Desde la Dirección General de Servicios Sociales se mantiene una línea de actuación de convocatorias anuales de subvenciones dirigidas a entidades sin ánimo de lucro y orientadas a conseguir la integración laboral de la población con especiales dificultades. Cabe destacar que del total de la población que se benefició de este programa en el 2003, un 48,3% era población inmigrante y un 51,7% población autóctona.

b) Atención a menores de origen extranjero en situación de vulnerabilidad social.

La población menor y adolescente de origen inmigrante suele estar expuesta a situaciones extremas de vulnerabilidad social debido, en parte, a las distintas dificultades sociales y económicas con que se encuentran sus familias (difícil acceso al mercado laboral, horarios laborales incompatibles con la vida familiar, dificultades para acceder a una vivienda, condiciones de habitabilidad, etc.); circunstancia que conlleva a veces que estos menores se encuentren subatendidos. En este contexto, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia lleva a cabo un conjunto de programas de acompañamiento educativo y de intervención entre los que cabe destacar el servicio de atención a adolescentes en riesgo de exclusión social.

- Programa ADRIS, Centros Especializados de Atención a Adolescentes en Riesgo Social, este programa, gestionado por diferentes entidades, ofrece apoyo socioeducativo a población adolescente, entre 12 y 17 años, en situación de riesgo social con el fin de contribuir a su desarrollo personal y facilitar su integración social. Del análisis de los datos obtenidos se observa que en el 2003 del total de población adolescente que se benefició del programa un 23% era población inmigrante y un 77% era población autóctona.

c) Programas de garantía de rentas mínimas.

Existen dos grandes programas destinados a paliar situaciones de clara insuficiencia de recursos, ofreciendo una garantía de rentas mínimas con las que la población objeto pueda hacer frente a las necesidades más básicas. Estos son:

Pensiones no contributivas: son prestaciones económicas mensuales de la Seguridad Social que se conceden a aquellos ciudadanos a quienes pudiera corresponder por carecer de recursos económicos suficientes, aunque no hayan cotizado, o lo hayan hecho insuficientemente.

Renta Mínima de Inserción, en adelante RMI: es una prestación económica destinada a aquellas personas y familias más desfavorecidas. En este programa también se contempla el derecho a recibir apoyo personalizado para facilitar la inserción laboral y social de estas personas y familias, siendo reconocido todo ello en la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción.

En conclusión, el diagnóstico sobre la situación de la población inmigrante de origen extranjero en la Comunidad de Madrid, con relación a los servicios sociales, pone de manifiesto la necesidad de, por un lado, mejorar el conocimiento real sobre las distintas situaciones que padece la población inmigrante en el acceso a los servicios sociales municipales y, por otro lado, mejorar los mecanismos de obtención de información cuantitativa y cualitativa para facilitar la planificación y la coordinación de la intervención pública en dicha materia.

4.9.2.5. Sanidad

El ámbito sanitario en España y, concretamente en la Comunidad de Madrid, va encaminado a garantizar un sistema sanitario que, entre otros aspectos, haga efectivo el derecho constitucional a la protección de la salud y establezca todas aquellas medidas tanto asistenciales como preventivas necesarias para garantizar el bienestar y la mejora de los niveles de calidad de vida de la población.

En este contexto, la inmigración, como grupo poblacional de la Comunidad de Madrid con aspectos definitorios propios, presenta ciertas peculiaridades en el acceso y uso del sistema sanitario que requieren de la atención de las políticas de sanidad e inmigración.

Las personas inmigrantes han visto garantizada su asistencia sanitaria a través de diversas vías legales. La Ley General de Sanidad 14/1986 de 25 de abril, General de sanidad, en su artículo 1.2, establece que 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 territorio nacional y la Ley 12/2001 de 21 de Diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid³³⁰, en su artículo 2. establece la universalización de los servicios sanitarios de carácter individual o colectivo para personas residentes en la Comunidad de Madrid, así como para las personas transeúntes, como uno de los principios rectores sobre los que se consolida el sistema sanitario de la Comunidad de Madrid. Con posterioridad, la Ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y la su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, concretó el acceso al ámbito sanitario de los extranjeros que se encuentran en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente en las mismas condiciones que los españoles. Reconoció, también, el derecho a la asistencia sanitaria pública del extranjero que se encuentra en España, aun cuando no se esté empadronado, ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa y a la continuidad de dicha atención, hasta la situación de alta médica; asimismo, reconoció, en todos los casos, el derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes menores de 18 años y de la extranjera embarazada durante el tiempo que dure el embarazo, parto y postparto.

Actualmente a los inmigrantes se les emite tarjeta sanitaria cuando tienen reconocido el derecho a la asistencia sanitaria por ser trabajador afiliado a la Seguridad Social o extranjero empadronado que carece de recursos económicos suficientes, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, que extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas que carezcan de recursos económicos, y, dentro del marco de ambos supuestos, a los extranjeros empadronados mayores de 65 años, con prestación farmacéutica en su modalidad gratuita.

Las líneas de actuación en el ámbito sanitario de la Comunidad de Madrid han ido adaptándose a esta realidad cambiante para poder promover el acceso y proteger la salud de las personas inmigrantes. Cabe resaltar que el reto de ofrecer cobertura y fomentar la protección

330 La Ley autonómica (Art. 2.3) recoge como principio rector la *universalización de* los servicios sanitarios de carácter individual o colectivo para las personas residentes en la Comunidad de Madrid, así como para los transeúntes, en la forma y condiciones previstas en la legislación general que resulte de aplicación, atendiendo a los principios de igualdad, solidaridad y *equidad* en el acceso.

de salud de este colectivo potencia su proceso de integración a la comunidad madrileña, sin olvidar que además se ve impulsada la mejora de la calidad de la atención y la protección sanitaria para las personas inmigrantes en un ámbito donde la interculturalidad también se hace presente con fuerza.

Es preciso tener en cuenta que una gran parte de la población inmigrante está constituida por mujeres que constituyen otro de los grupos señalados específicamente por la normativa como de especial protección respecto a los derechos básicos recogidos en la referida Ley de la Comunidad de Madrid: la protección frente a los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad; la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; la información correcta sobre los diferentes bienes, productos y servicios; la educación en materia de consumo y la protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación, indefensión o discriminación, así como la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos

La aproximación a la realidad del acceso de la inmigración al ámbito sanitario y a los condicionantes de su salud realizada hasta ahora, permite contextualizar la relación entre inmigración y la atención sanitaria en la Comunidad de Madrid.

A partir de la información recogida, correspondiente a varios estudios de la Consejería de Sanidad y Consumo y de la Consejería de Inmigración de la Comunidad de Madrid, se puede corroborar la existencia de características peculiares del perfil de usuario inmigrante del sistema sanitario, así como de determinados aspectos relacionados con su estado de salud y el acceso y utilización de la atención sanitaria en la Comunidad de Madrid.

En principio, cabe indicar que la composición sociodemográfica de la población inmigrante en la Comunidad de Madrid es un indicador del perfil mayoritario de usuarios reales y potenciales del ámbito sanitario, así como de la población diana a quién deben ir dirigidas las medidas y actuaciones que se establecen. Es imprescindible partir de la base que la Comunidad de Madrid, es el lugar donde, en relación con el resto de España, se concentra casi una cuarta parte de la población inmigrante del país. Según los últimos datos disponibles del avance del Padrón a 1 de enero de 2005, la Comunidad de Madrid contaba con un 20,8% del total de personas inmigrantes empadronadas en España y consecuentemente éstas son también las personas inmigrantes que al estar empadronadas en la comunidad pueden acceder a la tarjeta sanitaria.

En el mes de octubre de 2005, 765.597 personas extranjeras disponían de tarjeta sanitaria en la Comunidad de Madrid y 377.479 personas eran población acogida a la Ley Orgánica 4/2000³³.

En relación al estado de salud, aunque no se dispone de datos extrapolables a nivel general, los diferentes informes y estudios realizados en la Comunidad de Madrid demuestran una incidencia significativa de enfermedades desarrolladas entre el colectivo de origen inmigrante a raíz de posibles desgastes laborales y psíquicos. De hecho, todo apunta a que la autopercepción sobre su estado de salud tiende a ser negativa, asociada al tipo de empleo y las condiciones socioeconómicas en las que viven. En diversas ocasiones, la salud es percibida como algo secundario ante la importancia de tener empleo y lograr la regularización legal, de manera que su estado de salud y bienestar quedan supeditados a estos otros valores. Ante las peculiaridades del perfil de usuario inmigrante, se pueden establecer diversos aspectos relacionados con su estado de salud, donde destaca:

a) La salud laboral. Las características y las condiciones de los trabajos que ocupan a la población inmigrante más vulnerable, trabajos que muchas veces son rechazados por la población autóctona o bien requieren de una preparación o formación previa de la que no disponen algunos trabajadores inmigrantes, exponen a este colectivo a un mayor riesgo de accidentes laborales. Esta situación supone la existencia de tasas de accidentes laborales de la población inmigrante superiores a las de la población autóctona, lo cual podría estar asociado a la precariedad de las condiciones laborales, a las condiciones de seguridad deficientes, a la situación de ilegalidad, a la dificultad para leer e identificar peligros laborales o a la escasa preparación para trabajar en ciertas ocupaciones. Además, parte de la inmigración se concentra en determinadas actividades laborales del sector de la construcción, la hostelería o el servicio doméstico, hecho que repercute en la posibilidad de desarrollar problemas de salud laboral específicos relacionados con estos sectores. Cabe resaltar que el hecho que algunas mujeres inmigrantes trabajan en el ámbito de la prostitución expone también a este colectivo al riesgo de infecciones por enfermedades de transmisión sexual.

b) La salud mental. Partiendo de la premisa que el solo hecho de migrar puede comportar situaciones de desarraigo familiar y cultural, dificultades de adaptación social al lugar de acogida, desgaste psíquico y emocional y dificultades legales y laborales, algunos estudios indican

³³ Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y la su integración social y la Reforma de Ley 8/2000.

que las personas inmigrantes pueden tener cierta predisposición a enfermedades psicosomáticas, situaciones de estrés o depresión. Es remarcable la trascendencia en la actualidad del "luto migratorio", que puede llegar a ser patológico (el llamado síndrome de Ulises) en función de cómo se viva el proceso migratorio, los recursos personales para superarlo o la red social de apoyo de que dispongan.

c) La salud sexual y reproductiva. Las pautas de comportamiento sexual (libertad, satisfacción, seguridad) tienden a venir condicionadas por la posición de la mujer en relación al varón en función de los distintos patrones culturales. Aunque existe poca información sobre el grado de conocimiento y utilización de los métodos anticonceptivos por parte de la población inmigrante en la Comunidad de Madrid, se presupone que la información sobre estos métodos es desigual en función del país de origen y de las características de las mujeres (procedencia rural o urbana, nivel académico, nivel económico, etc.). A pesar de esto, ciertos estudios³³² parecen apuntar que parte de la población inmigrante muestra cierto desconocimiento en relación a temáticas de salud sexual y reproductiva, a la vez que reproduce ciertas creencias o tópicos sobre la anticoncepción. En este sentido, los programas de salud reproductiva y sexual de la Comunidad de Madrid están trabajando para erradicar los estereotipos negativos de género y la igualdad de derechos sobre el cuerpo y la sexualidad entre mujeres y hombres.

d) La salud materno infantil. Las madres de origen inmigrante tienen, con carácter general, más hijos y a edades más tempranas, hecho que indica que ellas y sus hijos son usuarios activos y potenciales del sistema sanitario. Ahora bien, cabe especificar que, en ocasiones, el escaso hábito de realizar controles en el embarazo en sus países de origen, con el añadido de problemas de información, de adaptación cultural de los programas y de accesibilidad a los mismos, ha supuesto un control deficiente o tardío del embarazo, originando la mayoría de problemas que aparecen en relación al embarazo de mujeres inmigrantes.

e) Enfermedades transmisibles. En el caso de la inmigración que recibe actualmente la Comunidad de Madrid, cabe resaltar que parte de este colectivo procede de países donde la prevalencia de algunas infecciones es más elevada que en España, como el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH/SIDA), el virus de la hepatitis B (VHB), la tuberculosis, el paludismo, entre otras y, en algunas ocasiones, puede ser portador de enfermedades inexistentes en nuestro país o que fueron erradicadas años atrás, pero que siguen vigentes en países menos desarrollados.

³³² Entre estos estudios, se encuentra la investigación sobre *Las representaciones sociales de los jóvenes madrileños sobre salud 2003* de la Consejería de Sanidad y Consumo.

f) Vacunaciones. Las personas inmigrantes procedentes de países con menor nivel de renta y con sistemas sanitarios deficitarios no presentan coberturas vacunales tan elevadas como las de la Comunidad de Madrid. Así pues, existe el riesgo de que se generen bolsas especialmente susceptibles de padecer brotes epidémicos de enfermedades vacunables que se consideran controladas en áreas como la Comunidad de Madrid, como es el caso del sarampión, la rubéola o el meningococo serogrupo C.

Por otra parte no se pueden obviar los casos de violencia de género sufridos por personas de origen extranjero en España, puesto que hasta octubre de 2005³³³ un 27,5% de las denuncias de malos tratos producidos por la pareja o ex-pareja han sido puestas por mujeres inmigrantes. Además, las tasas de víctimas extranjeras por millón de mujeres extranjeras en el 2004 era de 13,61, tasa muy superior a la de las españolas (2,59) y, según datos actualizados a 9 de diciembre de 2005, el 35,09% del total de mujeres víctimas de la violencia de género son de origen extranjero. Aunque no se dispone de datos de violencia de género según nacionalidad de la Comunidad de Madrid, esta realidad, por lo general, demuestra el incremento de casos entre este colectivo por encima de la incidencia en personas no inmigrantes. La lucha contra la violencia de género engloba el trabajo desde diversos ámbitos y, en referencia al ámbito sanitario, cabe decir que la violencia de género, independientemente de su tipología, afecta muy de cerca a la salud y bienestar de las mujeres inmigrantes y hace imprescindible ofrecer una adecuada atención sanitaria, así como otro tipo de apoyo y recursos para las mujeres que sufren este tipo de violencia, en este caso, en la Comunidad de Madrid.

Según el Estudio preliminar sobre Inmigración y *Sistema Sanitario* de la Comunidad de Madrid del 2004, en Atención Primaria los inmigrantes utilizan en mayor proporción la consulta a demanda que las urgencias y su frecuentación es comparable a la de población autóctona de Madrid (5,79 frente a 5,64). En referencia a la utilización de la Atención Especializada, se detecta la utilización por parte de una población joven, femenina, que usa en mayor proporción las urgencias y en menor proporción las consultas externas.

Es preciso recordar que, una vez la persona inmigrante accede al sistema sanitario, las interacciones que allí se producen pueden mantenerla como usuaria activa del sistema o, por el contrario, producir el rechazo y ahuyentar la presencia de este colectivo en la atención sanitaria

³³³ Los datos que aquí se presentan sobre violencia de género proceden del Instituto de la Mujer (MTAS).

pública. Es decir, el tipo de dinámicas desarrolladas entre el personal sanitario y los usuarios inmigrantes son determinantes para garantizar la comodidad en el trabajo por parte del personal a la hora de procurar atención, a la vez que influyen en las actitudes y el grado de entendimiento entre todas las personas. De esta manera, la clave en buena medida la tienen también los profesionales sanitarios que deben llevar a cabo su tarea sin motivos de discriminación o exclusión, independientemente de la procedencia, cultura, nivel económico, educativo o género de las personas a las que atienden.

Por lo tanto, ante los requerimientos que se demandan actualmente a los profesionales sanitarios, se hacen también necesarios mecanismos que ayuden a desarrollar sus capacidades y conocimientos para poder ofrecer la atención adecuada a los nuevos usuarios inmigrantes.

En definitiva, ante las necesidades de actuación requeridas en el ámbito sanitario, para no dejar al margen a la población inmigrante, proteger y promover su salud se hace fundamental trabajar y potenciar todas aquellas medidas que se adecuan a los objetivos referidos a:

- a) Mejorar la información y el conocimiento en materia de salud de la población inmigrante.
- b) Promover el acceso normalizado de la población inmigrante al sistema sanitario.
- c) Mejorar la formación de los profesionales sanitarios en las cuestiones ligadas a la inmigración.

4.9.2.6. Sensibilización social

Hay tres factores, o discursos básicos, que han calado en la opinión pública madrileña y que podrían explicar, en gran parte, la visión negativa de la población sobre la inmigración: la percepción que tiene la población sobre la relación entre inmigración y competencia laboral, la percepción de la población sobre la relación entre inmigración e inseguridad ciudadana y la percepción de la inmigración como un colectivo que acapara ciertos servicios sociales.

A continuación se analizan estos aspectos en más profundidad:

- a) Percepción de la inmigración como competencia laboral para la población autóctona.

El argumento principal contra la inmigración, en este sentido, es el temor a que la población inmigrante ocupe puestos de trabajo que

los españoles y madrileños necesitan y que su disposición a aceptar salarios más bajos pueda provocar una bajada en los salarios del conjunto de la sociedad

La Tabla 3. Acuerdo o desacuerdo respecto a "Los inmigrantes *quitan* puestos de trabajo a los españoles" y la Tabla 4. Acuerdo o desacuerdo respecto a "España necesita trabajadores extranjeros", elaboradas a partir de los barómetros del CIS, son un buen indicador del estado de la opinión pública española respecto a la percepción de la inmigración como competencia laboral. Para entender las tablas hay que tener presente que a partir del 2001 se cambió la manera de formular la pregunta y es por ello que se presentan dos tablas diferentes.

Tabla 3. Acuerdo o desacuerdo respecto a "Los *inmigrantes quitan* puestos de trabajo a los españoles".

Porcentajes de acuerdo o desacuerdo con la frase: "Los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles"	1991	1993	1995	1996	2000
De acuerdo	62%	65%	58%	54%	37%
En desacuerdo	22%	23%	33%	38%	55%
NS/NC	16%	12%	9%	8%	8%

Fuente: CIS. Barómetros anuales.

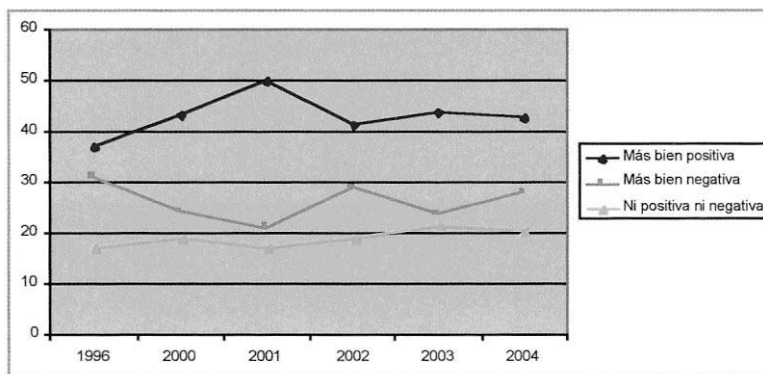
Tabla 4. Acuerdo o desacuerdo respecto a "España necesita trabajadores extranjeros".

Porcentajes de acuerdo o desacuerdo con la frase: "España necesita trabajadores extranjeros"	2001	2002	2003	2004
De acuerdo	60%	51%	53%	54%
En desacuerdo	28%	37%	34%	35%
NS/NC	12%	12%	13%	11%

Fuente: CIS. Barómetros anuales.

Como se ve en las tablas anteriores, la opinión pública ha ido abandonando progresivamente la idea de que la inmigración es una competencia en el mercado laboral para los españoles y se ha ido imponiendo la idea de que la inmigración es necesaria para sostener nuestra actividad económica y aporta más beneficios que inconvenientes en las sociedades de acogida. (Véase gráfico 3 Opinión sobre el efecto general de la inmigración en los países de acogida).

Gráfico 3. Opinión sobre el efecto general de la inmigración en los países de acogida.



Fuente: CIS. Barómetros anuales.

Así pues, la visión negativa respecto a la inmigración, que se detecta en la opinión pública actual (como se ha visto en la Tabla 1. Problemas principales que existen hoy en España según la ciudadanía), ya no es tan achacable al discurso que funcionaba hace algunos años, esto es la inmigración es perjudicial para el mercado de trabajo de los españoles y madrileños. Por tanto, se deben buscar otros discursos que justifiquen la opinión de la población autóctona respecto a la población inmigrante.

b) Percepción de la inmigración como un colectivo que aumenta la delincuencia y la inseguridad ciudadana.

Se puede decir que al mismo tiempo que la opinión pública se ha ido concienciando de que la inmigración no es una amenaza para el mercado laboral, se ha ido desarrollando otro discurso en la sociedad: la inmigración va ligada al aumento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana. No es extraño pues, que sea en los años en los que más se incrementa la opinión de que hay demasiados inmigrantes en el país, los mismos en los que empiezan a aparecer preguntas en los barómetros del CIS sobre la relación entre inseguridad ciudadana e inmigración para intentar medir este discurso.

El vínculo entre delincuencia e inmigración, en un contexto de continuo aumento del número de delitos totales como el de la Comunidad de Madrid, se ha convertido en los últimos años en el principal argumento contra la inmigración. Tal y como muestra la Tabla 5. Grado de acuerdo con la relación entre inseguridad ciudadana e inmigración, en el 2003, el 58% de los entrevistados por el CIS decía estar de acuerdo con la idea de que "hoy en España existe una relación entre inseguridad ciudadana e inmigración", frente a un 36% que está poco o nada de acuerdo con la frase. Las cifras en el 2002 fueron muy similares.

Tabla 5. Grado de acuerdo con la relación entre inseguridad ciudadana e inmigración

Grado de acuerdo con la relación entre inseguridad ciudadana e inmigración	2002	2003
Muy de acuerdo	15%	14%
Bastante de acuerdo	44%	44%
Poco de acuerdo	21%	23%
Nada de acuerdo	11%	13%
N.S/N.O	8%	7%

Fuente: CIS. Barómetros anuales.

Así pues, tal y como se refleja en las encuestas, en la actualidad la opinión pública tiene la visión de que la inmigración es un problema, y ello es debido, principalmente, a la asociación entre inmigración y delincuencia. Tal y como refleja el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia dependiente de la UE *"En España la inmigración, y en particular la ilegal, se asocia en el imaginario popular con la delincuencia y el terrorismo, imagen que ha sido confirmada con los atentados de marzo de 2004 en Madrid que mataron a 200 personas"*.

El aumento de la delincuencia es real, pero la percepción es de un mayor aumento del que supone la misma realidad delincriminal. El reto para no perjudicar a la inmensa mayoría de inmigrantes que vienen a buscar un futuro mejor entre nosotros es luchar contra esa delincuencia para acabar o minimizar su acción.

c) Percepción de la inmigración como colectivo que acapara ciertos servicios sociales.

Las dificultades de convivencia y la tipología de relaciones entre la población autóctona e inmigrante se ven acentuadas por la lógica limitación de ciertos servicios sociales, como por ejemplo las guarderías públicas, las becas de comedor, las becas de libros, etc. cuyos haremos para seleccionar a los beneficiarios favorecen a las familias con rentas más bajas, entre los que está la población inmigrante, cuyos ingresos documentados suelen ser menores que los de las familias autóctonas que antes ocupaban el lugar más bajo en cuanto a ingresos.

Como consecuencia de estos discursos y del miedo a lo desconocido, las relaciones entre la población inmigrante y la autóctona son más escasas y menos normalizada de lo que deberían serlo para conseguir una mayor integración.

Si se analiza el grado de relaciones sociales que se da entre la población autóctona e inmigrante, tal como refleja la Tabla 6. Relaciones con la población inmigrante, se observa que, en España en el 2004, un 38,5% de la población no había tenido ningún tipo de relación con la población inmigrante. Este porcentaje ha ido disminuyendo con los años debido al aumento de la inmigración, pero sigue siendo muy significativo, teniendo en cuenta que se pueden dar relaciones con la inmigración, ya sea en el trabajo, en la escuela, en el vecindario etc.

Tabla 6. Relaciones con la población inmigrante.

¿Ha tenido Ud. alguna vez relación o trato con inmigrantes en España?	2001	2002	2003	2004
Sí	55,9%	55,7%	59,2%	61,2%
No	44%	44,2%	40,5%	38,5%
NS/NC	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%

Fuente: CIS. Barómetros anuales.

En resumen, se observa que las relaciones entre la población autóctona y la inmigrante no están totalmente normalizadas. Además, se observa que el mayor número de relaciones se dan en el ámbito laboral, las relaciones de vecindario, etc. Las relaciones familiares, que son un buen indicador de la plena integración en la sociedad, son más bajas. Estos datos permiten hablar de una cierta desconfianza hacia lo desconocido, lo que dificulta que las relaciones entre población autóctona e inmigrante se den con plena normalidad.

Actualmente, los medios de comunicación son una herramienta muy poderosa para transmitir discursos a la sociedad y conseguir que se dé un determinado clima en la opinión pública. Por ello, es preciso trabajar de forma conjunta con éstos, favoreciendo así la integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid, mediante la transmisión de mensajes que luchen contra los prejuicios y los discursos negativos que se asocian a la inmigración.

Así pues, es necesario, por un lado, fortalecer las políticas de sensibilización y opinión pública, ampliándolas al campo del fomento de las relaciones entre la población inmigrante y la autóctona y, por otro lado, proseguir y profundizar las tareas de difusión, sensibilización y conocimiento mutuo, de manera que se ayude a disminuir la distancia social y cultural existente.

Las Mesas de Convivencia y el Foro Regional para la inmigración existente constituyen una herramienta útil para tal fin. En este sentido, se considera conveniente continuar y fortalecer el proyecto "Redes para la Interculturalidad" que trabaja en la línea del fortalecimiento del tejido social existente y del fomento de las actitudes de tolerancia y solidaridad, facilitando lugares de encuentro para que los distintos grupos sociales se relacionen y aprendan a respetar la diversidad social y cultural. Actualmente, funcionan más de diez mesas de convivencia. Para ello se desarrolla una labor de coordinación y de dinamización de dichas mesas que centran su actuación en:

- a) La sensibilización de cara a la población autóctona.
- b) La promoción de actividades interculturales en los municipios y barrios de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, se pone de manifiesto que extender y fortalecer las mesas de convivencia, de una manera coordinada, puede ser un elemento que facilite la interrelación y, por tanto, la integración social de la población inmigrante.

Para propiciar el encuentro y el conocimiento recíproco entre la población inmigrada y la autóctona, se pondrán en funcionamiento los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI). Estos Centros serán un espacio de convivencia desde el que se propiciará el acercamiento mutuo. Se promocionarán desde los mismos cuantas actuaciones se consideren de interés para producir la integración y la convivencia pacífica desde la pluralidad.

Una vía complementaria, al mismo tiempo que se utilizan mensajes de sensibilización y se fortalecen las políticas ya existentes, es potenciar las actividades que se desarrollan desde diferentes entidades y/o asociaciones, tales como ONGs, asociaciones vecinales, etc. Se trata de crear un entorno que facilite un trabajo conjunto entre los diferentes agentes sociales, a través de la realización de actuaciones informativas, formativas, de asesoramiento, etc.

En definitiva, en relación a la sensibilización y a la opinión pública, se pone el acento en la orientación hacia la población autóctona, de manera más amplia e integral, estableciéndose actuaciones que faciliten la interrelación del tejido social.

Las actuaciones en materia de opinión pública y sensibilización se orientan hacia la consecución de los siguientes objetivos generales:

- a) Prevenir actitudes racistas y xenófobas y luchar contra comportamientos intolerantes en la sociedad madrileña.
- b) Impulsar el conocimiento de la diversidad cultural en la sociedad de acogida.

4.9.2.7 Participación y gestión de la diversidad

El tratamiento de la participación y la gestión de la biodiversidad viene determinado por la consideración del pluralismo cultural como una oportunidad para la sociedad madrileña, por el respeto a las distintas identidades culturales y por el impulso de medidas que garanticen el desarrollo de los derechos de participación ciudadana de los inmigrantes, concretamente en lo relativo a la religión, el asociacionismo, la cultura, el ocio y el deporte.

4.9.2.8 Codesarrollo

Hoy en día, básicamente, se entiende por codesarrollo la vinculación positiva entre el fenómeno de la inmigración y el desarrollo. Esta vinculación supone aceptar que la población inmigrante puede convertirse en vectores de desarrollo tanto para su país de origen como para el país de destino. Y supone, además, entender de manera horizontal las rela-

clones entre países (del Sur) emisores y países (del Norte) receptores de población inmigrante, pues ambos reconocen y admiten la necesidad del otro para desarrollarse.

En los últimos años, las asociaciones de inmigrantes, las autoridades, las organizaciones de cooperación al desarrollo y los expertos coinciden en señalar la importancia de la puesta en marcha de políticas de codesarrollo, tal como se está haciendo en muchos países de la OCDE receptores de población inmigrante.

En la Comunidad de Madrid existe una voluntad legislativa de implantar proyectos de codesarrollo. Por ello, el Plan de Integración 2006-2008 incluye el codesarrollo como una de sus áreas de intervención.

En el momento de diseñar proyectos de codesarrollo, se deben considerar aquellos factores que pueden tener una incidencia positiva tanto en la sociedad de origen como en la sociedad de acogida con el fin de potenciarlos. Por ello, a continuación, en la Tabla 1. *Beneficios del codesarrollo en Madrid y en las sociedades de origen*, se resumen los principales efectos positivos que se dan en ambos polos, dividiéndolos en cuatro ámbitos: económico, social, político y cultural.

Tabla 1. Beneficios del codesarrollo en Madrid y en las sociedades de origen.

ÁMBITO	MADRID	SOCIEDADES DE ORIGEN
Ámbito económico	Aporte de capital humano.	Remesas de dinero: impacto en economías familiares, en la economía local y en la macro.
	Desarrollo de la economía "étnica" y de servicios relacionados con la inmigración (transferencias de dinero, líneas aéreas, productos financieros). Incremento del consumo y diversificación de bienes y servicios.	Retornados pueden volcar sus experiencias en pro del desarrollo comunitario. Exportaciones y servicios para cubrir las demandas de los expatriados. Incremento de las relaciones económicas bilaterales (comercio, turismo, banca).
	Ocupación de segmentos del mercado de trabajo que no se cubren con la oferta de trabajadores locales.	

ÁMBITO	MADRID	SOCIEDADES DE ORIGEN
--------	--------	----------------------

Aportación a la seguridad social (sistema de pensiones) y a la recaudación fiscal, mediante impuestos directos e indirectos.

Incremento de las relaciones económicas bilaterales (comercio, turismo, banca).

Mejora de la pirámide demográfica (reem-plazo generacional). Alivio de la "presión demográfica" y el desempleo.

Ámbito social

Aporte de experiencias sociales propias.

Mayores oportunidades para las mujeres extranjeras y también nativas (empleo inmigrantes en sector servicios doméstico y de proximidad), lo cual permite aumentar la conciliación laboral y familiar.

Remesas sociales (son las ideas, las prácticas, la identidad y el capital social que fluye de las comunidades del país de destino hacia las comunidades del país de origen).

Las remesas colectivas (sociales y económicas) que favorecen el desarrollo comunitario y pueden dar lugar a la creación de servicios, bienes comunes e infraestructuras.

Mayores oportunidades de mejorar el nivel de bienestar.

ÁMBITO	MADRID	SOCIEDADES DE ORIGEN
	<p>Posibilidad de renovación y mejora de la democracia tradicional mediante nuevas experiencias de participación.</p> <p>Incremento de las relaciones bilaterales con países de origen: el desafío de una nueva convivencia.</p>	<p>Favorece la salida ante situaciones de violencia, conflicto o guerra.</p> <p>Posibilidad de un cambio democrático con apoyo del exterior (emigrantes).</p> <p>Comunicación de la situación del país al resto del mundo (solidaridad, información, etc.).</p>

Ámbito cultural

Transferencia mutua de conocimientos, habilidades y técnicas.

Mayor riqueza generada por la diversidad y mestizaje.
Incorporación de nuevos términos y aproximación a otras lenguas, especial impacto en el arte; oportunidad de usar la mediación intercultural.

Otras concepciones filosóficas, espirituales y médicas.

Las remesas económicas

Una vez expuestos algunos de los beneficios que se derivan de las actuaciones que impulsan el codesarrollo, se analiza, en más profundidad, un aspecto fundamental en el crecimiento económico y el desarrollo de los países de origen y, por tanto, uno de los aspectos clave a tener en cuenta en este tipo de contexto: las remesas económicas. A continuación se muestra el estado de la cuestión de los envíos de remesas económicas en España y la Comunidad de Madrid³³⁴.

334 Debido a la falta de datos referentes a la Comunidad de Madrid, se ha calculado una aproximación a las remesas que se envían desde ésta para cada país. Para ello se ha calculado la media de envío, desde España, de cada persona de una determinada nacionalidad y, el resultado se ha multiplicado por el número de residentes en la Comunidad de Madrid y que son nacidos en el país de referencia. Para realizar el cálculo se han utilizado datos del Banco de España y del Padrón continuo.

Así se pone de manifiesto como Colombia y Ecuador son los principales destinos de las remesas económicas debido a la gran cantidad de población inmigrante residente en España que proviene de estos países, pero, si se analiza la media de capital enviado por cada persona nacida en el extranjero a su país de origen, se ve como Senegal, Bolivia y Filipinas ocupan los primeros puestos, aunque en el global no lo hagan debido al poco peso demográfico si se compara con otros países (véase

Tabla 1. Media anual de capital enviado por cada persona nacida en el extranjero a su país de origen en 2004).

Tabla 1. Media anual de capital enviado por cada persona nacida en el extranjero a su país de origen en 2004

Media de remesas por inmigrante al año en España 2004	US Dólares
Senegal	4.307,5 \$
Bolivia	4.298,2 \$
Filipinas	4.135,8 \$
Brasil	3.490,0 \$
Colombia	3.448,0 \$
República Dominicana	3.147,0 \$
Ecuador	2.048,5 \$
Rumania	1.167,7 \$
Perú	1.149,2 \$
Marruecos	554,2 \$

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de remesas del Banco de España en el 2004 en www.remesas.org y de datos de población del INE en el mismo año.

La Tabla 2. *Principales remesas enviadas desde la Comunidad de Madrid en el 2004*, muestra una aproximación a las cantidades que se envían desde esta comunidad a los diez principales países receptores de remesas enviadas por la población inmigrante residente en España.

Debido a la falta de datos referentes al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid se ha calculado una aproximación, multiplicando la cantidad media de dinero que envía una persona nacida en cada país, desde España, por el número de población nacida en dicho país residente en la Comunidad de Madrid. Los datos utilizados para llevar a término el cálculo proceden del Banco de España^{33t} y del Padrón continuo. Se ha de tener presente que, para realizar la aproximación, se ha partido de la hipótesis de que la población inmigrante de la Comunidad de Madrid tiene comportamientos similares, en cuanto a las cantidades de remesas que envían a sus países de origen, a los de la población inmigrante del resto de España.

Tabla 2. Principales remesas enviadas desde la Comunidad de Madrid en el 2004

País	US Dólares
Ecuador	343.501.889 \$
Colombia	253.033.168 \$
República Dominicana	89.966.341 \$
Rumania	77.782.766 \$
Bolivia	70.713.199 \$
Perú	49.431.282 \$
Filipinas	38.612.103 \$
Marruecos	38.217.673 \$
Brasil	34.634.966 \$
Senegal	5.905.523 \$

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de remesas del Banco de España en el 2004 en www.remesas.org y de los datos de población del INE en el mismo año.

En la Tabla 2. Principales remesas enviadas desde la Comunidad de Madrid en el 2004 se observa como, en ese año, los principales receptores de remesas de la Comunidad son países iberoamericanos, destacando Ecuador y Colombia debido a su peso demográfico en la

33t A través de www.remesas.org. Se debe tener en cuenta que los datos ofrecidos por el Banco de España pueden ser inferiores a la realidad, ya que en ellos no se tienen en consideración algunos canales informales de envío de remesas.

población. Por tanto, una diferencia entre las remesas económicas de la Comunidad de Madrid y las del conjunto de España es la menor presencia de remesas destinadas a Marruecos debido al menor peso de esta población en la Comunidad de Madrid.

Según el informe sobre inmigración y mercado de trabajo, realizado por la Consejería de Empleo y de Mujer de la Comunidad de Madrid, *"la cantidad promedio que se envía por mes ronda los 237,62 euros, lo que representa un 26,2% del salario medio de un inmigrante. Los hombres transfieren más dinero que las mujeres. Sin embargo, la cantidad transferida representa un porcentaje menor de su salario."*

La formación y experiencia adquirida por la población inmigrante en la Comunidad de Madrid supone también una forma de remesas, son "remesas sociales", e igual que se hace con las económicas, se ha de favorecer la circulación de éstas mediante programas que fomenten el retorno de personal cualificado que pueda contribuir al desarrollo en su país de origen.

Por último, cabe remarcar que para la extensión y consolidación de todo este tipo de actuaciones es importante dar a conocer en que consisten las actividades de codesarrollo y qué beneficios aportan, tanto a la Comunidad de Madrid como a los países de origen de la población inmigrante.

En definitiva, dada la realidad existente en el territorio, el papel de la Comunidad de Madrid en el ámbito del codesarrollo se orienta hacia la consecución de los siguientes objetivos:

- Mejorar la información sobre las actividades de codesarrollo.
- Potenciar el papel de la Comunidad de Madrid como agente impulsor de la vinculación positiva entre el fenómeno de la inmigración y el desarrollo.
- Mejorar los sistemas de envío de remesas de dinero.

4.9.2.9 Familia

En el caso de la inmigración, la familia se ve afectada por un hecho diferencial al verse condicionada por procesos de movilidad, que tienen por origen y destino cualquier zona del mundo y que se diferencian según sean sus motivos de inmigración y su dimensión espacial, temporal o social. En la actualidad, los procesos migratorios que tienen como destino comunidades como la madrileña, en buena medida, proceden de

países extracomunitarios y esto supone el incremento de la convivencia entre familias integradas por miembros procedentes de distintas culturas, así como entre diversidad de formas familiares.

Hoy día, la llegada de inmigración se produce tanto por movimientos de personas a nivel individual como con el acompañamiento de miembros de su familia, ya sea inicialmente o bien como resultado de procesos de reagrupación posteriores.

Consecuentemente, emerge un nuevo reto en las sociedades de acogida consistente en lograr la integración, sin discriminación y con igualdad de oportunidades, de las familias inmigrantes.

De esta manera, la familia se perfila como una de las unidades básicas para promover el proceso de adaptación de las personas inmigrantes a la convivencia en lugares como la Comunidad de Madrid, donde la inmigración ha aumentado a lo largo de los últimos años, configurando una población plural que debe ser objeto de las políticas sociales para seguir garantizando la cohesión de la sociedad.

En general, el fenómeno migratorio divide y fracciona las familias entre los lugares de origen y destino, de manera que supone una reestructuración familiar. Este contexto, configura realidades familiares de las personas inmigrantes muy diversas y, por tanto, no se puede hablar de la existencia de un patrón homogéneo de familia inmigrante.

Al mismo tiempo, las pautas de composición familiar entre personas de cada cultura pueden ser diferentes (familias amplias, nucleares, etc.), lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de entender la variabilidad de las características familiares de la población inmigrante en la Comunidad de Madrid.

En referencia al marco legal, *la Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y la Reforma de Ley 8/2000* reconoce el derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar, estableciendo que los extranjeros residentes tienen derecho a reagrupar con ellos a su cónyuge, a sus hijos y los hijos de su cónyuge, a aquellas personas menores de 18 años o incapacitadas de las cuales sea su representante legal o bien también a sus ascendientes, o a los de su cónyuge, en el caso que se justifique la necesidad de autorizar la residencia en España.

La situación de las familias inmigrantes va habitualmente relacionada con sus condiciones de empleo, vivienda, educación, salud e integración social, así como por las oportunidades de participación y apoyo social que le ofrezca la sociedad de acogida.

- En este sentido, es preciso recordar que las familias inmigrantes pueden estar expuestas a situaciones de vulnerabilidad social, costes emocionales, etc. como consecuencia del propio movimiento migratorio, así como del proceso de reestructuración familiar fruto de este proceso. Tanto adultos que forman familias solas o con sus parejas, como sus hijos e hijas, cuando los hay, han de saber adaptar sus dinámicas familiares a estas situaciones, en ocasiones caracterizadas por la incertidumbre y la inestabilidad. Teniendo en cuenta que una parte importante de la inmigración más reciente o aquella que se encuentra en situación irregular, se caracteriza por ser uno de los grupos más vulnerables de la sociedad madrileña, muchas de estas familias se ven afectadas por la incidencia de la pobreza, la precariedad, la desestructuración familiar y situaciones de exclusión social.

En relación a este último aspecto, a la posible situación de vida familiar en condiciones de pobreza y precariedad, se le suma el hecho que, según se cuente con la presencia de todos, parte o ningún miembro adicional de la familia, las familias inmigrantes pueden carecer del soporte y la ayuda familiar con la que contaban en su lugar de origen. Así pues, estas familias se encuentran con más dificultades para poder cuidar de sus hijos o resto de familiares, cuando los hay. Además, los miembros de las familias que inmigran a la Comunidad de Madrid, dejando a parte de su familia en el lugar de origen, tienden a sentirse con la obligación de estar constantemente enviando dinero a su familia.

Consecuentemente, se perfila una familia inmigrante que requiere del conocimiento y de la existencia de una red social y apoyo en el ámbito de la conciliación familiar-laboral-económica, evitando, así, que este conjunto de presiones perjudiquen tanto su integración o adaptación social a nivel general, como su vida familiar en concreto.

En este contexto, para evitar, por un lado, la creación de guetos entre las familias inmigrantes y, por otro lado, las situaciones de exclusión social, las políticas de familia e inmigración de la Comunidad de Madrid promueven la participación y la cohesión social de toda la sociedad. Por ello, dada la complejidad que las envuelve se requiere de instrumentos y actuaciones que sigan de cerca esta realidad compleja y cambiante de las familias inmigrantes para poder actuar con efectividad y equidad.

Asimismo, para que las familias inmigrantes, especialmente mujeres, niños y niñas, no sufran de manera más acusada las desigualdades, la falta de apoyo social o posibles discriminaciones, se pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo actuaciones adecuadas, facilitando, así, la integración y la convivencia entre las familias inmigrantes y las autóct-

Lonas. Así pues, se plantea el hecho de tener en cuenta la familia como un ámbito transversal para promover y potenciar el desarrollo y la cohesión social entre las familias con independencia de su origen.

En síntesis, partiendo del diagnóstico elaborado, las actuaciones que se requieren para promover la situación de las familias inmigrantes deben orientarse hacia la consecución de los siguientes objetivos, consistentes en

- a) Impulsar el conocimiento de las necesidades de las familias de inmigrantes, sin olvidar la colaboración con instituciones de otros países.
- b) Facilitar la integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida, estableciendo todos aquellos mecanismos que promuevan la cohesión social e intercultural entre las familias autóctonas y las inmigrantes.

4.9.2.10 Juventud

En la Comunidad de Madrid, las corrientes actuales de inmigración procedentes de cualquier parte del mundo, originadas mayoritariamente por motivos económicos y laborales, configuran una realidad donde emerge con importancia la presencia de personas jóvenes inmigrantes. Así pues, partiendo de esta constatación, todo apunta a la necesidad de tener en cuenta en especial a este colectivo, puesto que su grado de integración y la capacidad de acogida de la sociedad madrileña determinarán, en buena medida, el futuro de estas generaciones de jóvenes y, en general, de la convivencia entre gente de todas las edades, independientemente de su origen o condición.

La visibilidad de la juventud inmigrante ha ido aumentando progresivamente en todos los espacios sociales de la vida cotidiana de la sociedad madrileña. No son solamente estudiantes o trabajadores de origen extranjero, sino que también son jóvenes con problemas o necesidades parecidos a los de los autóctonos, que se visibilizan en el ámbito sanitario, en los servicios sociales, constituyendo familias, participando en espacios públicos, frecuentando lugares ocio, etc. Consecuentemente, acoger y favorecer la cohesión de este nuevo grupo poblacional, en sociedades como la madrileña, es fundamental para propiciar la integración y evitar su exclusión social, así como posibles situaciones de conflictividad y de violencia juvenil futuras.

Dada la importancia de la educación en la llamada Sociedad de la Información y el Conocimiento, ésta emerge como un instrumento fundamental para, por un lado, brindar más oportunidades a todas las per-

sonas jóvenes y, por otro lado, afrontar los posibles problemas de exclusión social o convivencia que puedan surgir en una población española que ha cambiado de manera importante su perfil en las últimas décadas, para erigirse como una sociedad heterogénea e intercultural. Al mismo tiempo, el fomento de la participación, el asociacionismo y el voluntariado pueden favorecer la integración social de la juventud inmigrante, creando espacios públicos para el diálogo y la convivencia.

La Comunidad de Madrid, es una de las zonas del conjunto de España con mayor presencia y llegada de población inmigrante. Por este motivo, es importante conocer de cerca la realidad de la juventud inmigrante que convive en la Comunidad de Madrid y así actuar con correspondencia a las necesidades reales de este colectivo. Los datos que se presentan a continuación proceden, principalmente, del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, así como del último Informe Juventud en España 2004 publicado por el Instituto de Juventud (INJUVE). Este informe ha tenido en cuenta, por primera vez en su historia y con perspectivas de continuar trabajando este tema, la realidad de la juventud inmigrante en España. En este sentido, cabe indicar que no se dispone de estudios específicos sobre la juventud inmigrante en la Comunidad de Madrid y, en general, es un tema del que existen todavía pocos datos o estudios.

En relación a la presencia y a la visibilidad de la juventud inmigrante en la Comunidad de Madrid, según datos de Padrón continuo del 2004 extraídos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, un total de 234.846 personas, de entre 15 y 29 años de edad, están empadronados en la comunidad. Esta cifra representa el 18,3% del total de jóvenes que tienen esta misma edad en el conjunto de la Comunidad de Madrid, así como el 33,4% del total de población inmigrante empadronada en la Comunidad de Madrid en ese mismo momento. Si se observa de manera detallada la distribución de la juventud inmigrante por edades, en el año 2004, destaca que el 49,6% de estos jóvenes tienen entre 25 y 29 años de edad mientras que el 34,2% tiene entre 20 y 24 años y el 16,2% de 15 a 19 años. En relación a la distribución de jóvenes inmigrantes por género, el porcentaje de hombres y mujeres se encuentra en equilibrio puesto que ambos representan alrededor del 50%.

Si se desglosan estos datos según nacionalidades, no cabe duda en señalar que los jóvenes iberoamericanos conforman el grupo de jóvenes más numeroso (51,5% del total). Entre este conjunto de nacionalidades sudamericanas es significativo resaltar que la ecuatoriana es la que cuenta con una mayor presencia en la Comunidad de Madrid. El resto de nacionalidades proceden, principalmente, de la Europa no comunitaria (19,8%) y de África (13,7%), seguidas a mucha distancia por el resto

de nacionalidades. A pesar de que las pautas de llegada de estos jóvenes inmigrantes varían en función de su procedencia; la mayoría han llegado desde finales de la década de los noventa en adelante, hecho que indica que buena parte de estos vivieron su infancia en otros países y se encuentran en pleno proceso de integración en la sociedad española.

En referencia a la relación de los jóvenes inmigrantes con sus familias, cabe decir que presentan patrones considerablemente diferentes a los de los jóvenes autóctonos. A pesar de que no se dispone de esta información a nivel autonómico, a nivel general y suponiendo que dada la presencia de juventud inmigrante en la Comunidad de Madrid estas tendencias también se pueden manifestar, según el Informe de Juventud 2004 (INJUVE), destacan los siguientes aspectos:

a) Conviven con otras personas, con un número medio relativamente superior al de los españoles (3,1 frente a 2,9), así como en mayor medida representan una proporción superior de aquellos jóvenes que conviven en hogares amplios y múltiples.

b) Viven en casa de sus padres menos de la tercera parte, mientras un 70% de los jóvenes españoles continúan viviendo a esta edad con sus padres. La mayoría de jóvenes inmigrantes viven en su casa (propia o de alquiler) o en pisos compartidos y dejaron de convivir con sus padres entre los 15 y los 20 años.

c) Se han encontrado con situaciones de ruptura familiar en mayor proporción que los españoles.

d) Conviven en mayor medida con una pareja estable (45%) y lo empezaron a hacer a edades tempranas, antes de los 20 años (42%) o entre los 21 y los 24 años (41%).

e) Tienen más hijos, 28% frente al 10% en el caso de los españoles y a edades más tempranas que los españoles.

f) Valoran de manera muy positiva y perciben como elemento fundamental a la familia, seguido de su relación de pareja, sus hijos y el hecho de tener un empleo seguro.

Siguiendo este mismo informe, parece ser que los jóvenes inmigrantes disponen de un círculo más limitado y reducido de amistades en comparación a los españoles; amistades que han conocido en el barrio donde viven sus padres o en el lugar de estudios. En este sentido, en relación al ámbito educativo, los jóvenes inmigrantes han multiplicado su presencia en las diversas áreas educativas de la Comunidad de Madrid.

A pesar de esto, la mayoría se concentra en enseñanzas no universitarias, hecho que indica que han estado estudiando solamente en los niveles obligatorios, a la vez que se desprende un elevado abandono de los estudios al final de éste tipo de escolarización. Por tanto, se deduce la necesidad de promover el acceso a la formación no obligatoria, continua y de reciclaje de este colectivo, facilitando así su incorporación a trabajos más cualificados, entre otros aspectos.

Las oportunidades de los jóvenes que proceden de las familias inmigrantes con menos recursos tienden a ser siempre inferiores a las de la población autóctona en relación a multitud de aspectos (educación, trabajo, vivienda, salud, acceso a las nuevas tecnologías, etc.) y esto constriñe en, buena medida, los logros que pueden alcanzar durante la juventud. Si la sociedad de acogida no recoge estas carencias de la población joven y no le brinda oportunidades de éxito y de superación de la exclusión en los diversos ámbitos, esto puede derivar en actitudes de frustración, situaciones de marginación y rechazo de la sociedad que les acoge. Asimismo, si no se evitan estas situaciones se continúan reproduciendo los contextos de desigualdad social, que les pueden seguir afectando en su etapa adulta y, en ocasiones, propiciar problemas de conflictividad social.

En síntesis, la juventud inmigrante que convive en la Comunidad de Madrid se encuentra con situaciones parecidas a las de toda persona joven, pero presenta un perfil y unas pautas significativamente diferentes a las de la juventud autóctona. Existen, por tanto, condicionantes, que en parte de los casos, sitúan a la juventud inmigrante en situación de especial vulnerabilidad social, lo que debe ser tenido en cuenta para desarrollar una intervención integral que apoye esta etapa de transición a la adultez, al mismo tiempo que facilite su integración y participación en la Comunidad de Madrid.

En definitiva, cabe recordar que el grado en el que se consigue la integración social y la igualdad de oportunidades para la juventud inmigrante, determina las posibilidades de bienestar y de convivencia entre ésta y la sociedad en general. En este sentido, no sólo es fundamental para el contexto actual sino que, partiendo de la base de que estas personas están entrando en la adultez, el futuro de la Comunidad de Madrid va estrechamente ligado a la capacidad de acogida de las misma que, en un tiempo no muy lejano, van a formar parte de la población adulta. Por tanto, van a ser los primeros protagonistas de la socialización y el desarrollo de las futuras generaciones madrileñas.

En esta línea, los objetivos básicos en la actuación referente a la juventud inmigrante, por parte de la Comunidad de Madrid, se centran en:

- a) Reforzar las medidas dirigidas a jóvenes inmigrantes, impulsando los medios económicos, técnicos y/o materiales necesarios.
- b) Promover la participación social, el asociacionismo y el voluntariado juvenil, implantando medidas de fomento e impulsando la formación de los responsables de las asociaciones en materia de interculturalidad.
- c) Prevenir conflictos y la formación de bandas juveniles violentas, detectando y previniendo conflictos potenciales y las formaciones de las mismas.

4.9.2.11 Deporte, cultura y ocio

El deporte se caracteriza por ser una vía esencial para integrar a la población inmigrante pues aúna valores como la solidaridad, el juego limpio y la voluntad de superación. A esto se añade la especial incidencia de los deportes en niños y jóvenes, lo que permite integrar a las personas desde los inicios.

Asimismo, la práctica deportiva facilita la integración social de la población inmigrante de origen extranjero en la sociedad de acogida. Se parte de una situación de igualdad de las partes donde éstas ya conocen las reglas de juego y dónde se les permite compartir objetivos comunes, facilitando así, la convivencia social intercultural.

La promoción de actividades deportivas en el marco de la interculturalidad se desarrolla, principalmente, desde los municipios de la Comunidad de Madrid y, también, desde distintitas entidades deportivas privadas. Los deportes que suelen tener mayor aceptación entre la población inmigrante son el fútbol, el baloncesto y el voleibol. Sin embargo, se debe tener en cuenta que existen otros deportes que podrían resultar ser un vehículo privilegiado de intercambio e integración social. Por tanto, esta promoción se presenta como un reto para la intervención público-privada.

La Comunidad de Madrid ha firmado un acuerdo con las 59 federaciones deportivas territoriales mediante el cual el ejecutivo regional garantiza la igualdad de todos los ciudadanos madrileños sin tener en cuenta su lugar de procedencia. Este acuerdo se enmarca en el Programa "Madrid por un deporte sin fronteras" que tiene el objetivo de fomentar el ingreso de los niños inmigrantes en las federaciones deportivas de la Comunidad.

La promoción de alternativas de ocio, de deporte, de cultura o de educación puede ser un instrumento clave para evitar la incorporación de jóvenes en bandas callejeras. Por ello, existen iniciativas como la Escuela Deportiva de Integración Social que tiene el objetivo de facilitar la integración social de inmigrantes a través del deporte y está apoyada por el Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación (IMDER) en colaboración con el Real Madrid. La mitad de los niños participantes son hijos de inmigrantes y por ello acoge un amplio abanico de actividades socioculturales como exposiciones sobre los países de origen o jornadas gastronómicas en las que participan los padres de los niños.

En julio de 2005, tuvo lugar el III Mundialito de la Inmigración y la Solidaridad financiado con 25.000 euros y que constó de un mes de competiciones. En esta convocatoria participaron 21 selecciones respaldadas por sus respectivas embajadas. Se trata de un torneo organizado por la Comunidad de Madrid, la Federación de Fútbol de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. Su objetivo consiste en colaborar a través del deporte en la integración del colectivo inmigrante y servir de plataforma para la lucha contra el racismo.

La integración de los inmigrantes no sólo incluye aspectos que impliquen la adaptación de las personas a la educación, cultura y costumbres de la región, también se pretende la conservación de su propia cultura, el contacto con ella y la interacción de la misma con la de la sociedad de acogida. De ahí que se hayan creado secciones especiales en las bibliotecas públicas de la Comunidad de Madrid con fondos en las lenguas propias de las comunidades inmigrantes mayoritarias. También existe el proyecto "Bibliotecas por la Convivencia" y campañas de integración con la organización de talleres escénicos y actividades culturales.

Por otra parte, los Centros de Participación e Integración (CEPI) serán un referente cultural y dinamizador de la población representada. Potenciarán estudios e investigaciones de las variables culturales y sociales específicas del colectivo de cada país. Desde estos nuevos Centros se dará a conocer y se difundirá la cultura del país representado. Se promocionarán desde los mismos cuantas actuaciones se consideren de interés para propiciar la integración y la convivencia. Todas estas actuaciones dinamizarán la convivencia social, facilitando la interculturalidad.

Asimismo, desde los poderes públicos y desde las diferentes confesiones religiosas existentes en la Comunidad de Madrid se plantea la necesidad de llevar a cabo actuaciones con el objeto de favorecer la

disposición y la capacidad de las distintas religiones, para realizar una contribución real y significativa a la convivencia social en el ámbito de la diversidad cultural dentro del respeto a las reglas y a los valores democráticos. Por ello, es importante que las religiones demuestren su capacidad, por un lado, para contribuir al consenso social, al diálogo y a la convivencia plural, especialmente, a través del diálogo interreligioso y, por otro lado, para promocionar el arraigo social entre los colectivos de población creyente y evitar posibles actitudes racistas y xenóforas.

Respecto al tejido asociativo existente en la Comunidad de Madrid se hace necesario llevar a cabo actuaciones con la finalidad de mejorar el acceso a la información sobre los requisitos exigibles para la creación y organización de asociaciones. En este sentido, se debe actuar en la línea de realizar cursos, jornadas y/o seminarios que ofrezcan información sobre los procedimientos administrativos y sobre los requisitos exigibles en el proceso de creación y organización de asociaciones, ya sean de índole cultural, religiosa, étnica, deportiva, etc. Además, aprovechando el momento actual que está viviendo la Comunidad de Madrid, también apuesta por la realización de acciones en la línea de promover el asociacionismo y el voluntariado entre la población inmigrante desde la Escuela de Voluntariado de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con lo establecido en materia de participación y gestión de la diversidad, la estrategia a seguir se centra en:

- a) Fomentar el encuentro entre la población autóctona y la población inmigrante.
- b) Promover medidas y actividades para la gestión de la diversidad, en el marco de la convivencia intercultural.
- c) Promover la incorporación de las actividades realizadas por población inmigrante en la programación deportiva y de ocio de la Comunidad de Madrid.
- d) Fomentar el conocimiento de la realidad religiosa de las personas de origen extranjero en la Comunidad de Madrid.
- e) Fomentar el conocimiento de la realidad del asociacionismo de la población autóctona y de la población inmigrante en la Comunidad de Madrid.
- f) Fomentar la participación social y el trabajo comunitario.
- g) Facilitar la integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida.
- h) Promover iniciativas para facilitar el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo para los residentes extranjeros, nacionales de países no miembros de la Unión Europea, en los comicios municipales.

4.10 POSIBLES CURSOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN.

4.10.1 Algunas ideas generales.

La integración de inmigrantes, como estamos viendo, es un asunto muy complejo que plantea muchas alternativas y las distintas administraciones públicas tratan en la actualidad de encontrar la fórmula que les permita resolver todas las incógnitas que el proceso migratorio plantea: capacidad de acogida, integración en el mercado laboral, adaptaciones en el sistema educativo, lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Cada administración, desde las locales hasta la Unión Europea debe jugar su papel y, ante todo, asumir importantes compromisos. Dado que el fenómeno migratorio, por un lado ya es antiguo en algunos países europeos, que por tanto ya tienen experiencia, y por otro, que está sufriendo una metamorfosis en los últimos tiempos, será importante afrontar la integración de los inmigrantes desde una doble óptica: por una parte, se deben aprovechar las experiencias de los demás países y por otro, se deben buscar soluciones innovadoras que rompan los corsés administrativos y que propongan nuevas soluciones a los nuevos -antiguos- problemas.

Respecto de la búsqueda de nuevas soluciones, hay que decir que la línea propuesta por los reglamentos de algunos fondos comunitarios parece interesante. Merece la pena citar el artículo 6 del Reglamento del Fondo Social Europeo (FSE), que se refiere al apoyo a medidas innovadoras a través de las cuales se pretende fomentar nuevos planteamientos e identificar ejemplos de buenas prácticas que pueden servir para mejorar la puesta en práctica de las acciones financiadas por el FSE. Quizá, aunque, esto no se ha hecho para el periodo actual, podría incluirse la integración de inmigrantes entre los subtemas incluidos en este artículo.

En cualquier caso, un aspecto esencial para el éxito de las políticas de integración de inmigrantes será la implicación y cooperación de todas las administraciones entre sí, así como con los demás agentes sociales implicados. Adicionalmente y, en relación con lo que acabamos de comentar, esta implicación debe incluir el compromiso por parte de todas ellas de búsqueda de iniciativas de mejora.

Sirva de ejemplo la iniciativa de la Comunidad de Madrid por la que ha instalado, en cooperación con Marruecos y, en el marco del programa europeo AENEAS, dos centros de acogida de menores no acompañados en Marruecos uno en Tánger y otro en Marraqesh. Con la

apertura de los dos centros, la Comunidad de Madrid se convierte en la primera Comunidad Autónoma en poner en marcha una iniciativa de este tipo, que se dirige al retorno de los jóvenes marroquíes a su país de origen. El objetivo es que los jóvenes marroquíes en situación de desarraigo reciban formación y ayuda en estos centros, y facilitar así su integración en su país de origen.

Hasta septiembre de 2005 el número de menores marroquíes no acompañados protegidos en la Comunidad de Madrid ascendía a 297, frente a los 216 menores contabilizados a enero de 2004. Además, la cifra de menores no acompañados marroquíes que retornaron a Marruecos se ha reducido hasta septiembre de 2005 a 6, frente a los 22 que retornaron el pasado año.

El proyecto, que será subvencionado por la Comunidad de Madrid, a través del Fondo de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Inmigración, y de la Unión Europea, cuenta con el apoyo de Marruecos, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia y de la asociación Paideia.

El coste de los nuevos centros asciende a 3 millones de euros, de los que la UE contribuye con dos y la Administración regional con uno. En esta iniciativa del Gobierno regional denominada "Acompañamiento y mejora de las condiciones de acogida y protección de los menores marroquíes procedentes de la Comunidad de Madrid", la Consejería de Inmigración, contará con el apoyo de la Asistencia Nacional de Marruecos (L'Entraide Nationale), organismo responsable del bienestar social del Reino de Marruecos, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, de la Familia y de la Solidaridad.

Volviendo a la idea que antes mencionábamos de búsqueda de soluciones, creemos que sería muy importante la dotación de fondos, tanto públicos como de diversas fundaciones, para la realización de estudios que nos permitan conocer mejor el fenómeno migratorio y como afrontarlo. Las Administraciones Públicas españolas, las fundaciones de estudios de las Cajas de Ahorros, la propia Comisión Europea, las universidades europeas y sus centros asociados, como el European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), dependiente de la Erasmus University Rotterdam, el Real Instituto Elcano, el Instituto de Estudios Sociales o el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) son algunas de las instituciones que deben jugar un destacado papel en esta labor de estudio, análisis y propuesta de soluciones.

4.10.2 Nuevas orientaciones.

El éxito de las políticas de inmigración es muy diverso, aunque en general se percibe un considerable grado de insatisfacción con ellas. Prueba de este fenómeno es el constante cambio a que se ven sometidas. Esto tiene que ver con las dificultades a las que se enfrentan, sometidas habitualmente a presiones contradictorias y contrapuestas, cuando no a dilemas de difícil solución. España no es una excepción a este respecto.

Aunque el impulso y la capacidad de decisión sobre políticas de inmigración residen en los gobiernos, en la preparación de las mismas pueden y deben intervenir diversos actores sociales, desde los sindicatos y las organizaciones de empresarios a las ONG's, pasando por las universidades y otras muchas instituciones.

De todo lo dicho hasta el momento se puede deducir que la gestión de la inmigración es cualquier cosa menos sencilla. Seguramente no existe en la actualidad ninguna política de inmigración perfecta, y es probable que tampoco exista en el futuro. Por ello, habrá que acostumbrarse a la frecuente reforma de las políticas de inmigración, sin que ello deba ser necesariamente motivo de crítica, ni visto como signo de fracaso.

La realidad migratoria está sujeta a un rápido y constante cambio; y ello es cierto en cualquier parte del mundo. Por tanto, las políticas relativas a la inmigración deben verse como bienes perecederos. Para moverse en un contexto tan dinámico como éste, los poderes públicos deben estar preparados para someter sus prácticas y políticas a una constante evaluación crítica. En nuestro caso, es fácil llegar a la conclusión de que algunos aspectos fundamentales de la política de inmigración deberían ser objeto de revisión.

Con independencia de que el legislador opte o no por cambiar el enfoque dado a las políticas de inmigración, se señalan a continuación varias prioridades que convendría tener en cuenta a la hora de diseñar la siguiente generación de políticas en materia de inmigración, o a la hora de reformar las existentes:

- 1) En primer lugar, es imperioso explotar mejor la información generada en las fronteras. Reforzar el potencial informativo de las fronteras nos brinda la oportunidad de entender mejor el fenómeno migratorio, y constituye además una excelente inversión a efectos de la prevención de la delincuencia y el terrorismo, en especial si se sintoniza mejor con nuestros socios europeos.

2) Reconocer la inmigración como un fenómeno permanente. Un alto porcentaje de los inmigrantes no tiene intención de volver a su país de origen. Pese a ello, en España se sigue, en ocasiones, tratando la inmigración como si fuera un fenómeno transitorio. Esto hace que se preste mucha más atención a los que llegan que a los que permanecen. De esa óptica se derivan no pocos inconvenientes, costes e ineficiencias. Desarrollar estrategias para fomentar la residencia permanente y la naturalización de los inmigrantes promueve su integración, aumenta su capacidad de participar en el proceso democrático y constituye una forma eficaz y eficiente de reducir la carga administrativa que acarrea la temporalidad.

3) Convertir la cooperación interdepartamental, y, entre las administraciones en una prioridad explícita. La correcta puesta en práctica de las previsiones legales y administrativas relativas a la inmigración y a la integración de los inmigrantes requiere un elevado grado de cooperación entre todos. Por ello, debe tenerse en cuenta que la buena gestión de la inmigración no deriva sólo de las políticas de inmigración en sentido estricto sino de una amplia gama de políticas. La creación de un servicio integral para la inmigración, que se responsabilice de la coordinación de los recursos institucionales y las responsabilidades administrativas, podría ayudar a una interacción más rápida y eficaz entre los inmigrantes y las autoridades, así como a eliminar algunas de las actuales fallos de gestión de este fenómeno social. En la Comunidad de Madrid este papel de gestor integral de la política de inmigración lo desempeña, la recientemente creada, Consejería de Inmigración.

4) Reducir la inmigración irregular. Una de las prioridades de la política de inmigración es reducir el voluminoso -y cada vez mayor- contingente de inmigrantes irregulares. No existen vías fáciles para lograrlo, pero hay que poner todo el empeño en ello. Las altas tasas de irregularidad dependen en gran medida de la existencia de una importante demanda de mano de obra inmigrante en situación irregular y, previamente, de la extensión de la economía sumergida. Combatir la inmigración irregular implica, ante todo, hacer cumplir de forma efectiva las leyes, que proscriben la contratación ilegal en general, más que la propia inmigración irregular. Poco se logrará si no se avanza en este terreno.

5) Apoyar y armonizar los esfuerzos de integración y proporcionar objetivos mínimos se muestra también como una necesidad vital en este terreno. La mayoría de las políticas de integración se Ile-

van a cabo en el ámbito local regional, que es donde residen la mayor parte de las competencias relevantes al efecto. El gobierno central debería colaborar con los poderes locales y regionales en estas tareas. Se podría considerar la conveniencia de definir objetivos de integración mínimos, en especial en áreas tales como la inclusión legal, las competencias lingüísticas, el conocimiento de nociones básicas relativas a la Constitución y los derechos constitucionales, la educación, el mercado de trabajo o la vivienda, así como en programas destinados a la acogida de los recién llegados. El gobierno central puede contribuir a la integración mediante el refuerzo de la inversión y la asignación de gasto en los municipios con mayor proporción de población inmigrada y coordinar las actuaciones de las entidades locales y regionales.

6) España debería asumir un mayor grado de responsabilidad en el diseño de las políticas de inmigración de la Unión Europea. Ya que constituye una importante vía de acceso de inmigrantes al territorio de la Unión y es responsable de la vigilancia y el control de importantes fronteras externas de ésta, la gestión de los flujos migratorios le supone a España costes muy elevados. Para conseguir que el funcionamiento del acuerdo de Schengen sea más justo con los países con más elevadas tasas de inmigración y de tránsito, es preciso que la Unión Europea distribuya mejor el coste que supone el mantenimiento de fronteras seguras. Ello es también aplicable a la obtención de la información potencial derivada de los cruces fronterizos. Ayudar al desarrollo de un sistema de información más eficaz con respecto a las entradas y salidas es esencial para combatir la delincuencia y el terrorismo, pero también constituye una importante fuente de información para comprender los flujos de inmigración. En cuanto a los visados, se debería avanzar en la utilización conjunta de recursos en los servicios consulares y en el área de las repatriaciones.

7) En suma: La Unión Europea debería considerarse como un recurso a potenciar para el desarrollo de políticas de inmigración y de actividades afines, tales como iniciativas de desarrollo y cooperación. España es un candidato natural para tener protagonismo en dicho trabajo y un emplazamiento atractivo para cualquier institución futura de la Unión Europea responsable de aplicar políticas comunes en el área de la inmigración.

4.10.3 Los microcréditos: una vía financiera de integración.

Por microfinanzas SE entiende el suministro de servicios financieros en pequeña escala a microempresas y familias que tradicionalmente se han mantenido al margen del sistema financiero. Estos servicios posibilitan el que personas de escasos recursos puedan proteger, diversificar e incrementar sus fuentes de ingreso. Rutherford³³⁶ señala que la mayor necesidad financiera de cualquier persona, sea cual fuere su nivel de ingresos, es acceder a la financiación necesaria para hacer frente a las oportunidades y a las demandas que se le plantean a lo largo de su vida. Este dinero puede conseguirse, ya sea a través del crédito o del ahorro. Comprender las necesidades que le pueden surgir al microempresario y a su familia y para las cuales va a necesitar financiación, puede servir para entender la utilidad de los servicios financieros y el impacto (positivo o negativo) que pueden tener en su calidad de vida.

Las personas de escasos recursos pueden necesitar financiación para aprovechar oportunidades económicas o sociales, de forma tal que en este caso el dinero se va a invertir en capital de trabajo o en bienes de producción para una actividad remunerativa; para satisfacer necesidades de consumo -habitualmente se dan diferencias entre los patrones de consumo y el ingreso; para afrontar necesidades del ciclo de vida predecibles y que, en el caso de las personas más necesitadas, desestabilizan aún más la economía familiar -nacimientos, matrimonios, jubilación...- y para hacer frente a emergencias y crisis, que son eventos impredecibles pero comunes para las personas más necesitadas.

Los clientes muy pobres necesitan, por tanto, un rango de servicios financieros que se ajuste a sus ingresos erráticos y a sus patrones de gastos y que pueda ayudarles a afrontar demandas inesperadas de dinero. El crédito y los ahorros son importantes en la medida en que les permiten estabilizar y regular sus ingresos, invertir en la generación ingresos y reducir su vulnerabilidad.

Se demuestra así la importancia capital que los servicios microfinancieros y, concretamente los microcréditos, tienen para estas personas. El acceso a pequeños créditos con tasas de interés razonables, en contraposición con los costes exorbitantes que a menudo cobran los prestamistas tradicionales, permite a las personas pobres pasar de actividades que generan unos ingresos ínfimos a la consolidación de pequeñas empresas.

³³⁶ Stuart Rutherford, *The poor and their money*; (Oxford University Press, New York).

El director del Grameen Bank y pionero de los microcréditos Muhamad Yunus afirma que "el crédito es más que un negocio. El crédito es un derecho humano, igual que los alimentos"³³⁷. El movimiento del microcrédito se inició cuando las instituciones convencieron de que las personas de escasos recursos eran también susceptibles de sujetos de crédito. Hasta ese momento se les negaba tal posibilidad basándose el argumento del alto riesgo que implicaba concederles un préstamo debido a su falta de solvencia y a la ausencia de garantías. A las razones anteriores se añadía la reducida rentabilidad que este tipo de operaciones tenía para el proveedor de la financiación al tratarse de montos de escasa cuantía. Su cantidad máxima varía según sea el nivel económico de cada país.

Los programas de microcrédito de todo el mundo, usando una gran variedad de modelos, han demostrado que las personas de escasos recursos cumplen con los compromisos adquiridos y devuelven sus préstamos. Las tasas de reembolso de estos programas son muy altas y ello a pesar del alto coste de las operaciones, pues el problema de los microempresarios no es tanto el coste del crédito sino la posibilidad de acceder al mismo. En la mayoría de casos, los programas de microcrédito ofrecen a sus clientes una combinación de servicios y recursos que incluyen facilidades de ahorro, capacitación y apoyo de otros clientes para que las familias puedan superar su situación de pobreza.

El impacto de las microfinanzas va mucho más allá de la repercusión positiva que puede tener en la unidad productiva. Las personas de escasos recursos utilizan los servicios financieros no sólo para invertir en sus microempresas; también los utilizan para invertir en salud y en educación, para gestionar periodos de crisis y como garantía para poder hacer frente a cualquier necesidad que pudiera presentarse.

Pues bien, esta idea de los microcréditos, tiene múltiples implicaciones sobre la inmigración, pero especialmente dos:

- 1) En primer lugar, la creación de microempresas en los países de origen de los inmigrantes gracias a los microcréditos puede ayudar a reducir la presión migratoria. Si un número importante de familias mejora su situación en su país de origen, es muy probable que, consecuentemente no tengan que tomar la decisión de emigrar en busca de mejores condiciones de vida.

- 2) Por otra parte, una vez en los países de destino, como hemos explicado con anterioridad, su situación suele ser bastante precaria y en muchos casos se tienen que enfrentar al fenómeno de

, Muhamad Yunus en Microcredit Summit, 1997.

la exclusión financiera, no pudiendo acceder a créditos ordinarios. De este modo, sólo a través de los microcréditos pueden acceder a esos recursos, a veces imprescindibles para cubrir determinadas necesidades puntuales o para generarse posibilidades de autoempleo.

Las Cajas de ahorros, que desempeñan una importante labor a través de su Obra Social ya tienen en marcha programas de microcréditos, especialmente referidos al territorio nacional. Por otro lado, la propia Unión Europea también está tomando las primeras iniciativas en este sentido, en este caso dedicadas al desarrollo de terceros países³⁴⁹. En cualquier caso, son muchas las ONG's que trabajan actualmente en este tipo de programas, ya sea en nuestro territorio, ya sea fuera de él. Quizá, la promoción de este tipo de iniciativas por parte de todas las Administraciones Públicas podría ayudar de un modo importante a regular los flujos migratorios a largo plazo y a mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes que viven en nuestra sociedad.

4.10.4 Las experiencias de Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania.

Como decíamos antes, algunos países ya disponen de una amplia experiencia en lo referente al fenómeno migratorio y cada uno de ellos se ha enfrentado al mismo de un modo diferente, en función, entre otras cosas, de su cultura y de sus circunstancias. Vamos a continuación por tanto a hacer un breve recorrido por estas experiencias que, sin lugar a duda, pueden ofrecer pistas a las Administraciones Públicas españolas, así como a las Instituciones comunitarias de actuaciones útiles a desarrollar para regular el fenómeno que nos ocupa.

Al considerar lo ocurrido en estos países debemos atender a las diferentes formas de conducta y a los diversos componentes de la tradición imperante en cada uno. Las prácticas sociales relativas al modo de incorporación de los inmigrantes al país que les recibe están en cierta medida condicionadas por las "filosofías de integración". Estas filosofías han guiado a los gobiernos en el diseño de las políticas de integración social de los inmigrantes y de las instituciones, de modo que han influido, a largo plazo, en la configuración de las relaciones establecidas por los extranjeros con el resto de la sociedad. Cuatro países con una larga experiencia de inmigración nos sirven, entonces, para ilustrar la diversidad de las soluciones tradicionales en la incorporación de los inmigrantes.

En Estados Unidos, las sucesivas oleadas de inmigración han generado una nutrida discusión académica sobre los efectos del llamado *melting pot americano*, en particular, si la convivencia de varias generaciones de

inmigrantes entre la población americana más veterana ha llevado a una progresiva asimilación cultural y social o más bien a diversas formas de segmentación y estratificación étnica.

En Europa, encontramos diferencias muy notables que impiden generalizar sobre los modos de incorporación en este continente, e invitan más bien a imaginar el entorno europeo como un gran rompecabezas. En Francia ha predominado una filosofía pública que defiende la integración de los extranjeros en pie de igualdad con los nacionales, principalmente mediante la equiparación de derechos, el paso por la escuela laica y homogénea de la segunda generación de inmigrantes, y su conversión en ciudadanos franceses parecidos al resto en sus modos de pensar y su vida social. Gran Bretaña, por su parte, ha adoptado una filosofía más favorable a la llamada *multiculturalidad*, al poner el énfasis en el respeto a unas normas mínimas de convivencia que permitan mantener el orden público y evitar conflictos raciales, más allá de las cuales cada grupo de inmigrantes conservará sus identidades colectivas y sus modos de vida tanto como desee. Por último, Alemania nos ofrece el ejemplo de un esfuerzo de preservación de la identidad étnica-cultural mayoritaria, que hasta los años noventa permitió defender una tesis del carácter excepcional de la experiencia segregacionista alemana que, en los últimos tiempos, ha sido puesto en duda.

España carece de una experiencia tan amplia de inmigración, de una filosofía pública establecida en cuanto a los modos deseables de integración social de los inmigrantes y de un cuerpo de trabajos académicos sobre las prácticas de acomodación social comparables a los americanos, franceses, británicos o alemanes. Sólo recientemente, en los años ochenta y, sobre todo, en los años noventa, el volumen de la inmigración ha exigido una reflexión al respecto. La situación resulta por tanto aquí más abierta, más incierta, como es propio de una sociedad que se plantea por primera vez las preguntas clave sobre cómo afecta la creciente presencia de extranjeros en su territorio a su futuro.

La sociedad estadounidense ha sido caracterizada en los trabajos sociológicos más clásicos y en los discursos públicos como una gran olla donde se mezclan los sabores de sus diferentes componentes étnicos, fundiéndose unos a otros, hasta producir una mezcla distinta de cada uno de los ingredientes y específicamente americana. En un proceso espontáneo de interacción social, en el marco de unas instituciones

públicas cuya intervención es reducida y neutral, los grupos minoritarios tienden a asimilarse a los mayoritarios; es, en definitiva, un proceso de asimilación³³⁸

Esta tradición sociológica de la asimilación siempre chocó con la experiencia de los obstáculos tradicionales a la integración de los indios aborígenes y de los negros. Además, ha sido puesta en duda más recientemente, a la vista, por un lado, de los obstáculos que han encontrado algunos grupos étnicos no europeos, llegados más recientemente al país, a la hora de participar en términos de igualdad en los procesos de movilidad ocupacional e integración espacial, laboral y matrimonial, y, por otro lado, de los deseos expresados y esfuerzos realizados por algunos de esos grupos por retener o conservar sus identidades culturales de origen en la sociedad de destino.

Los numerosos estudios sociológicos realizados desde este punto de vista de la asimilación arrojan un balance bastante claro en lo que se refiere a las grandes oleadas de inmigrantes europeos llegadas a los Estados Unidos a finales del siglo XIX y principios del XX. Entre los años veinte y los años cincuenta, los procesos de aculturación y asimilación estructural tendieron a entremezclar a los recién llegados y sus hijos con el resto de la población americana, gracias a su disposición a permanecer en el país, aprender su lengua, asumir su cultura, mejorar sus niveles de formación, participar de los patrones generales de movilidad ocupacional y entremezclar sus árboles genealógicos mediante matrimonios mixtos. La evidencia aportada por estos estudios contribuyó a justificar y reforzar la habitual descripción de la sociedad americana en los discursos públicos como un gran *melting pot*.

Sin embargo, a partir de los años sesenta la filosofía de la asimilación comenzó a enfrentarse a la evidencia de la persistencia de diferencias étnicas importantes a pesar de largos períodos de residencia de los inmigrantes en los Estados Unidos, en cuanto a los niveles de fracaso escolar, desempleo y movilidad descendente, segregación espacial y compor-

338 La teoría de la asimilación de los inmigrantes encuentra sus primeras expresiones en los trabajos de la Escuela de Chicago, en los años veinte, pero la posterior formulación de Milton Gordon (1964) ha servido de guía en los numerosos estudios empíricos sobre la integración de diversos grupos étnicos en la sociedad americana. Gordon distingue tres momentos sucesivos en el proceso de asimilación: la aculturación, la asimilación estructural y la formación de una identidad común. La aculturación consiste en la adopción por parte de los grupos minoritarios de los patrones culturales del grupo mayoritario, desde el lenguaje, los modos de vestir y de expresión personal, hasta los valores más profundos; en un proceso que resulta inevitable, la cultura minoritaria se subsume en la mayoritaria, que sólo resulta modificada en aspectos muy superficiales. La asimilación estructural ocurre a medida que los inmigrantes van estableciendo relaciones de grupo primario con los receptores, tales como redes de amistad, clubs y familias, de modo que las formas de discriminación social desaparecen. Esta segunda fase podrá completarse o no, pero si se produce normalmente llevará al grupo inmigrante hasta la tercera fase. En esta última fase de la asimilación se genera una identidad común, unos sentimientos de pertenencia a un mismo pueblo y un mismo destino. Las tres fases constituyen una secuencia de incorporación generacional. La situación más habitual combinará asimilación cultural junto con pluralismo estructural.

tamientos delictivos de una parte de la segunda y tercera generación de inmigrantes. Los hijos de los inmigrantes llegados en la segunda mitad de siglo no parecían asimilarse al mismo ritmo que los de oleadas anteriores, sino que incluso algunos grupos de ellos llegaban a manifestar un rechazo explícito hacia las normas dominantes en la sociedad americana, y a violarlas habitualmente en las escuelas, los barrios y los sectores productivos con alta concentración de inmigrantes.

Entre las diversas explicaciones de por qué la tendencia a la asimilación de los inmigrantes observada en la primera mitad del siglo podría haberse quebrado en las décadas más recientes, encontramos algunas referidas a los cambios en la estructura de la sociedad receptora (por ejemplo, sobre la dualización de la estructura ocupacional en trabajos muy cualificados y trabajos manuales, con una pérdida del volumen de empleo ofrecido en los niveles intermedios, que hubieran permitido el ascenso progresivo de la segunda generación) y en la composición de las oleadas más recientes de inmigrantes (en particular, sus características raciales, que distinguen a los recién llegados más claramente de los nativos que en el caso de los europeos).

Por otra parte, si los americanos utilizan el término asimilación, los franceses prefieren el de integración para referirse al proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad gala. La integración tiene un sentido algo distinto de la asimilación: no se trata de un proceso social espontáneo de adaptación de los recién llegados a la cultura, los círculos de relaciones primarias y la estructura de oportunidades educacionales y ocupacionales del país, sino más bien de un proceso político de construcción deliberada, desde el estado central, de una ciudadanía homogénea que acaba por igualar a los extranjeros con los nacionales en cuanto a sus derechos y su autonomía individual. En la práctica, el alto nivel de formalización y el ancho consenso político construido en torno a estos objetivos no han impedido formas de resentimiento por parte de las minorías inmigrantes y la mayoría francesa, así como la aparición de ghettos urbanos comparables a los que tanto han dado que pensar a los sociólogos americanos.

La filosofía pública de la integración defiende como objetivo máximo de las políticas de inmigración la integración de los extranjeros en una comunidad nacional *universalista*. Considera a los inmigrantes como individuos que desean maximizar su autonomía personal al abrazar la ciudadanía francesa, y que, para ello, deben comprometerse voluntariamente a convertirse en ciudadanos franceses plenos, directa y personalmente, no como miembros de ninguna minoría étnica o comunidad religiosa reconocida.

El discurso sobre la integración dominante en Francia concede un gran protagonismo al estado central como agente creador y garante de la libertad, la igualdad de derechos y el laicismo; y como el espacio en que se desarrolla la participación política activa de los individuos, esto es, la puesta en práctica de la ciudadanía. Desde este punto de vista, el corazón de una política de integración consiste en clarificar y aplicar normas formales claras e iguales para todos, en particular las normas sobre pertenencia, tales como las referentes al proceso de naturalización.

La asimilación de los inmigrantes musulmanes del Magreb constituiría hoy el test más reciente de la capacidad de Francia de mantener su tradición de integración nacional que, como han mostrado los episodios de violencia allí acaecidos recientemente, también tiene problemas.

En la práctica, aunque Francia parece registrar altos niveles de asimilación social de los inmigrantes, tal como muestran en particular las cifras de matrimonios mixtos, de éxito escolar y ocupacional de los inmigrantes, o de acceso a los cargos públicos, la preocupación de la población acerca de la integración de una parte sustancial de la inmigración, la población musulmana, era ya evidente en los años ochenta y, tanto la mayoría como las minorías han manifestado en los últimos años formas de descontento en cuanto a la convivencia. La potencialidad electoral (intermitente) del populismo *antiinmigración* liderado por Le Pen refleja el resentimiento de una parte nada despreciable de las "capas populares" francesas, obreras y de provincias, hacia las fuerzas políticas moderadas; su temor por la pérdida de identidad y del nivel de bienestar social propio, a favor de los recién llegados y en aras de una construcción europea de ventajas inciertas. También los inmigrantes han manifestado su descontento con la incapacidad de afrontar, desde la óptica universalista, sus deseos de conservación de las normas culturales y religiosas, especialmente cuando amenazan el laicismo de las instituciones públicas (como en el asunto del velo de las niñas musulmanas en las escuelas).

El resentimiento de los inmigrantes, especialmente de segunda y tercera generación, resulta más parecido al registrado en los Estados Unidos cuando tiene un contenido socioeconómico. Como en las ciudades americanas, se supone que los suburbios racialmente diferenciados de algunas grandes urbes francesas, acusarían formas específicas de pobreza, delincuencia y exclusión social que alimentan el tan temido integrismo islámico. Para afrontar este tipo de marginación, hasta mediados de los años ochenta se realizaron políticas sociales específicas a favor de los inmigrantes (vivienda, seguridad social, empadronamiento...), entendiendo el problema de la inmigración como uno de inserción socioe-

conómica. Pero la construcción del nuevo consenso republicano (y la amenaza de una utilización populista por parte del Frente Nacional) impidió la continuación de políticas propicias a un tratamiento diferenciado de los inmigrantes a nivel local, a favor del enfoque centrado en la igualdad de derechos a nivel nacional. Tanto los conflictos religiosos como los problemas de bienestar social ponen hoy en cuestión la adaptación de la filosofía de la integración a la situación real de los inmigrantes en Francia.

También las elites políticas, académicas, educacionales y judiciales británicas han llegado a un amplio consenso sobre cómo expresar y presentar al público las políticas de integración social de los inmigrantes realizadas en el país, y cómo describir los resultados de las prácticas sociales de relación entre británicos y extranjeros tal como se han dado en la segunda mitad del siglo XX. Tal vez los británicos no han elaborado y formalizado tanto como los franceses los contenidos de ese consenso, sino que más bien han consolidado en su discurso toda una acumulación de medidas y prácticas fragmentadas, con un sentido más pragmático y menos normativo que los franceses. Las palabras clave de ese discurso incluyen "relación entre las razas", "tolerancia", "pluralismo", "multiculturalismo", "minorías étnicas" e "igualdad de oportunidades". Los inmigrantes aparecen en él como individuos que conservan una vinculación con sus grupos de origen, retienen sus culturas y sus redes sociales, y se insertan en la sociedad receptora mediante una cuidada estrategia de gestión de las relaciones entre esos grupos, con vistas a conservar el orden público y garantizar a todos los británicos un modo de vida que puedan considerar civilizado. No se trata de convertir a los inmigrantes en ciudadanos lo más parecidos posibles a los oriundos del país, como desean los franceses, sino de evitar conflictos abiertos entre colectivos que pueden conservar sus diferencias si lo desean.

En los discursos sobre inmigración se ha generalizado la aceptación de Gran Bretaña como una sociedad multirracial, y se ha tendido a extender el sentido del término "raza" para incluir diferencias de religión, lengua, etnia y nacionalidad. Se presume que los integrantes de las minorías étnicas querrán mantener una parte de su identidad cultural y sus prácticas religiosas, formarán redes sociales y barrios, y fundarán iglesias, escuelas, asociaciones y grupos de interés que convendrá reconocer y representar en las instituciones de nivel local. Aunque no estén previstas formas de representación de estas organizaciones en las instituciones del estado central, éstas sí son consideradas como objeto de las políticas de integración de inmigrantes en cuanto cuerpos intermedios entre el estado y los individuos.

El punto de partida de las políticas de incorporación social de los inmigrantes en Gran Bretaña les concede un alcance limitado. El estado no debe sino regular un marco mínimo de derechos y obligaciones de los extranjeros a partir del cual puedan participar de un modo de vida civilizado (al modo británico); pero la consecución de este objetivo no depende de las políticas públicas sino de procesos sociales espontáneos: de la concesión de derechos no se deriva directamente la integración social. Sí puede el estado, sin embargo, mediar en los conflictos entre inmigrantes y británicos nativos, caso por caso, en un proceso de acumulación pragmática de jurisprudencia y normas de ámbito limitado. En este sentido se dictaron las *Race Relations Acts* de 1965, 1968 y 1976, centradas en evitar la discriminación basada en la raza en todos los ámbitos de la vida social, y en evitar las manifestaciones de racismo, bajo la vigilancia (a partir de 1976) de una *Commission for Racial Equality* que apoya a los demandantes en los juicios por discriminación e investiga en sectores concretos para denunciar prácticas discriminatorias. La intención final de la intervención estatal no es la construcción de ningún modelo de sociedad, ni la garantía de ningún derecho universal a la igualdad, sino evitar las consecuencias no deseadas que la discriminación racial ha demostrado tener sobre el orden público, en repetidas explosiones de intolerancia en los años sesenta, setenta y ochenta.

La actuación de la *Commission for Racial Equality* ha logrado combatir la discriminación en la educación, el trabajo, las relaciones con las administraciones, etc., en parte, por el progresivo desarrollo de una jurisprudencia sobre relaciones entre las razas y, en parte, por su extensión por imitación en instituciones privadas como las empresas. En muchos casos sus iniciativas han ido por delante de las demandas de las minorías y de las preferencias de la mayoría, con lo cual sí puede concedérsele un cierto papel de activismo o ingeniería social; pero, al tiempo, ha servido para desplazar los problemas de inmigración del centro de la escena política, silenciando las cuestiones raciales y canalizando los deseos de movilización o participación política de las minorías hacia organizaciones locales y centradas en la acción cívica y social.

Por otro lado, el modo de incorporación de los inmigrantes a la sociedad alemana ha sido frecuentemente criticado por la tendencia a la segregación de las minorías respecto de la mayoría receptora. Esta descripción de la realidad de las políticas públicas de inmigración y de las prácticas sociales en los trabajos académicos coincidía con la supervivencia, hasta tiempos recientes, de unos discursos dominantes en la esfera pública que definían a los extranjeros presentes en el país como "trabajadores invitados" (la figura del *Giistarbeiter* o trabajador huésped) que un buen día retornarían a sus lugares de origen. Concebidos como residentes temporales, no se pretendía su asimilación, integración ni con-

vivencia multicultural a largo plazo con los alemanes, sino que las políticas específicas para ellos iban dirigidas a su mejor inserción laboral, en un entorno más o menos hospitalario.

En particular, la interpretación segregacionista se apoyaba en el caso extremo de las normas de naturalización alemanas, que han constituido una excepción en Europa, hasta hace poco, por estar basadas exclusivamente en el *ius sanguinis*. La rigidez de estas normas, que no ofrecían a la segunda generación de inmigrantes la nacionalidad, reforzaba el argumento según el cual la filosofía pública alemana respecto de los inmigrantes les excluiría indefinidamente de una comunidad que aspiraba a permanecer unida por la homogeneidad cultural y étnica.

Sin embargo, esta interpretación choca hoy con el reconocimiento desde diversos sectores de las elites políticas y académicas alemanas del carácter permanente de la inmigración, de las contradicciones creadas por la política de fronteras abiertas a los extranjeros étnicamente alemanes tras la crisis de los regímenes del Este europeo, y por la diversidad en las prácticas de inserción social de los diversos grupos de inmigrantes.

El consenso en torno a la preservación de la unidad étnica y cultural alemana a pesar de la numerosa presencia de extranjeros en el país se ha enfrentado, ya a partir de la crisis económica y el cierre de fronteras de los años setenta, pero sobre todo en los años noventa, a la proliferación de argumentos y evidencias sobre la necesidad de afrontar la inmigración como un fenómeno permanente, y no sólo en el caso de los extranjeros de ascendencia alemana. A partir de la crisis económica, cuando los gobiernos alemanes abandonaron las políticas de reclutamiento de mano de obra extranjera, e iniciaron otras de incentivo al retorno, sus escasos resultados demostraron la voluntad de permanencia de los trabajadores invitados hasta entonces.

A lo largo de los años ochenta el cierre de fronteras no logró frenar las entradas, ahora compuestas mayoritariamente por familiares de los anteriores inmigrantes y por solicitantes de asilo. La caída de los regímenes comunistas al final de la década alimentó el flujo de refugiados y asilados, y generó a lo largo de los años noventa una corriente de cientos de miles de inmigrantes del este, de origen étnico alemán, para quienes las puertas permanecían abiertas. Las dificultades de inserción de estos últimos pusieron de manifiesto el exceso de voluntarismo étnico y cultural en la selección de inmigrantes, ya que muchos de ellos llegaban con menos cualificación, dominio de la lengua y opciones de aculturación que, por ejemplo, los turcos presentes en el país durante generaciones.

La acumulación de derechos garantizados a los inmigrantes y de políticas sociales diseñadas específicamente para ellos dan fe también del progresivo reconocimiento, en la práctica, de su presencia y de sus necesidades. La extensión de los derechos ha favorecido sobre todo a los residentes permanentes, gracias en gran medida a la acción del Tribunal Constitucional, y ha resultado particularmente notable en el ámbito de los derechos sociales. El diseño e implementación de las políticas de apoyo a los inmigrantes (con un énfasis en los servicios educacionales, especialmente de formación profesional), sin embargo, permite distinguir un sesgo diferenciador que resultaría coherente con la filosofía pública de la segregación, aunque el paisaje resulte poco claro por la variedad derivada del carácter federal del estado.

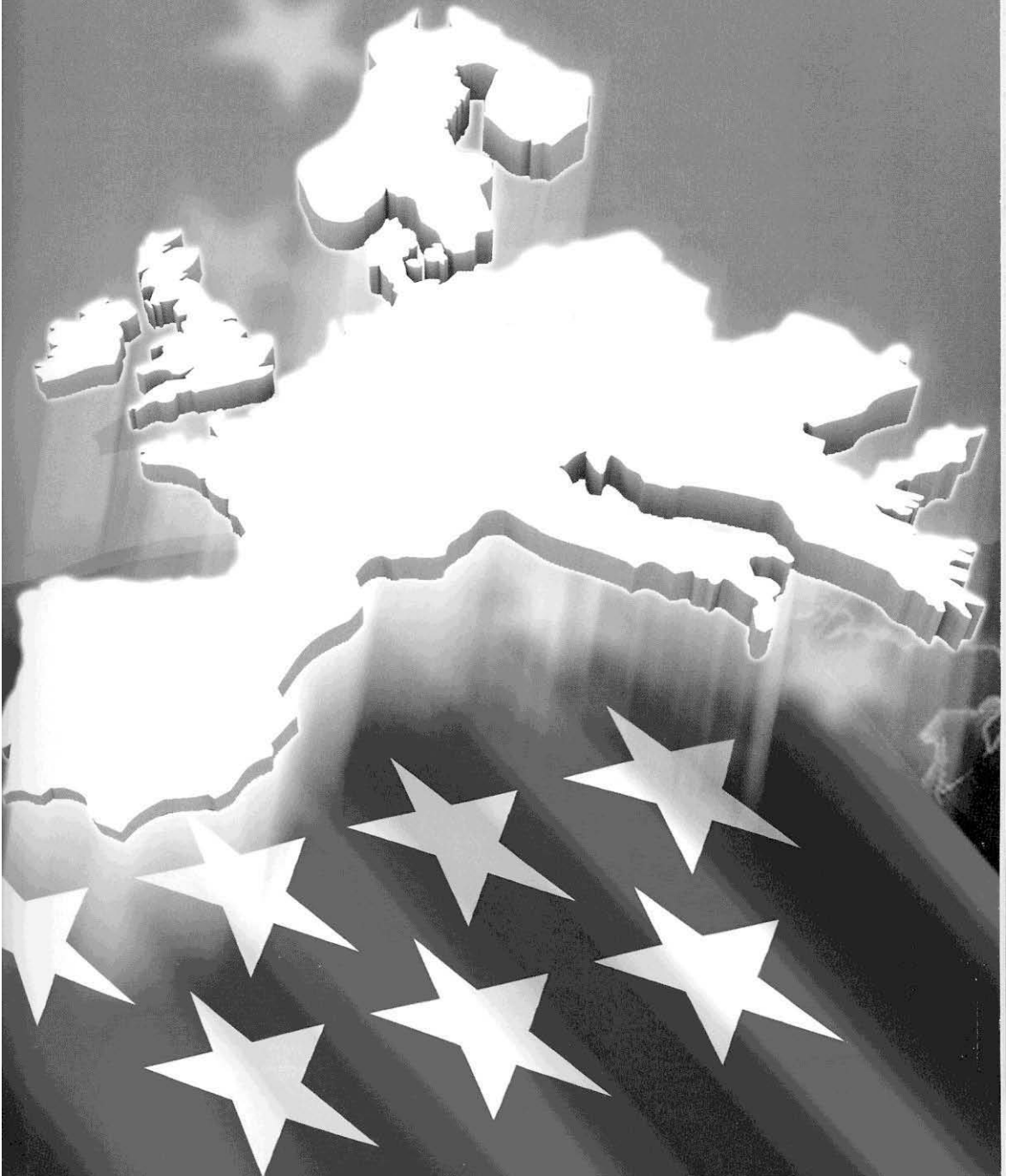
Aunque en el discurso público no se hace referencia a las minorías étnicas como tales, en términos organizacionales sí se observa un reconocimiento de las mismas, de modo que la cobertura y los servicios no resultan homogéneos, ni para extranjeros y alemanes, ni para los distintos grupos de extranjeros. Los inmigrantes son asignados según su religión a diversas organizaciones, en las cuales los estados federados delegan buena parte de los programas de asistencia social. Por ejemplo, la asistencia social de los españoles y los italianos está en manos de Caritas, la de los griegos en manos de Diakonisches Werk, y la de los turcos en una organización socialdemócrata llamada Arbeiterwohlfahrt.

A la diversidad en las vías de acceso a las políticas de asistencia social se ha sumado la evidencia de las notables diferencias en las prácticas sociales establecidas por los distintos grupos de inmigrantes, tras décadas de presencia en el país. Si las contemplamos desde el punto de vista de la asimilación (socioeconómica, cultural y matrimonial), algunos grupos de inmigrantes, como los yugoslavos, han conseguido niveles de éxito escolar y laboral, de aculturación y de interrelación primaria con los alemanes distintos de, por ejemplo, los de los turcos.

La puesta en duda del consenso étnico y cultural alemán en los años noventa ha llegado a afectar incluso a las normas de naturalización, que constituían su exponente más destacado. La ley de extranjería de 1990 introdujo por primera vez la posibilidad de obtener la nacionalidad para los inmigrantes que habían vivido allí 15 años, y los jóvenes que lo solicitaran entre su 16 y su 23 cumpleaños, habiendo residido en territorio alemán durante ocho años y atendido a la escuela alemana durante seis. En el año 2000, la nueva ley de ciudadanía convirtió en alemanes a los niños de padres extranjeros nacidos en Alemania siempre que uno de sus progenitores hubiese residido al menos ocho años en el país. Obtienen entonces la doble nacionalidad, y entre los 18 y los 23 años tendrán que elegir.

Se ha roto así la tradicional excepcionalidad alemana, acercando sus normas de extranjería a las de los otros países europeos, de un modo coherente con el progresivo reconocimiento en los discursos públicos de los retos a medio y largo plazo que plantea la acomodación de unos inmigrantes que, de hecho, están echando raíces en el país. Esta es, por tanto, la primera vez que se plantea la integración, como tal, de los inmigrantes en Alemania.

5. Perspectivas



5. PERSPECTIVAS:

5.1 INTRODUCCIÓN.

Como estamos viendo, el fenómeno migratorio es complejo e incierto y se enfrenta a múltiples interrogantes sobre su evolución. Variables como el número de intentos de entrada de inmigrantes ilegales en Europa o el cada vez mayor porcentaje de población inmigrante residente legal en Europa ayuda a explicar porqué la inmigración comienza a aparecer como una de las preocupaciones más importantes de las sociedades europeas y, en concreto, de la española.

Se detecta en algunos ámbitos incluso un cierto sentimiento de impotencia a la hora de enfrentarse a los retos que se plantean. Las instituciones comunitarias, los gobiernos, los parlamentos, los sistemas judiciales, las ONG's, los ciudadanos comunitarios y los propios inmigrantes tienen que ir aprendiendo continuamente a enfrentarse a las dificultades que, relacionadas con este fenómeno, van surgiendo.

Las distintas formas de integración de los inmigrantes en el mercado laboral o la concesión de derechos políticos a los mismos, son algunos de los retos más urgentes que deben afrontar las instituciones comunitarias, así como las de los países miembros.

Los cambios en materia de inmigración se suceden rápidamente y los estudios que se van realizando corren el riesgo de quedarse desfasados en poco tiempo. Vamos a tratar a continuación de indicar algunas de las líneas maestras de esa posible evolución de fenómeno migratorio y de sus factores determinantes.

5.2 EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.

5.2.1 Iniciativas, propuestas y medidas en discusión al respecto de la inmigración.

La Unión Europea ha tomado la firme decisión de implicarse más directamente en el desarrollo de la política migratoria y de implicarse directamente en la resolución de los conflictos que pueda generar, así como en la prevención de problemas futuros.

De este modo, vamos a enumerar a continuación algunas de las medidas y propuestas que, en fechas recientes se han lanzado desde las instituciones comunitarias:

a) Los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea acordaron en el Consejo de Bruselas de diciembre de 2005 la creación, la próxima primavera, de equipos de reacción rápida compuestos por técnicos nacionales que puedan ofrecer asistencia técnica y operativa en momentos de gran afluencia de inmigrantes o avalanchas como las que se produjeron en Ceuta y Melilla. Los desembarcos masivos de inmigrantes en el sur de Europa, a orillas del Mediterráneo, han llevado a la UE a idear estos equipos móviles que contarán con médicos e intérpretes y socorrerán a los inmigrantes.

b) El plan sobre "Medidas prioritarias en África y el Mediterráneo", que establece la línea política de los Veinticinco en los próximos años, prevé, por otra parte, la creación inmediata de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración en las que participarán también los países de la ribera sur del Mediterráneo.

c) En otro orden de cosas, se estudiará si es técnicamente factible establecer un sistema de vigilancia que cubra todo el Mediterráneo a finales de 2006 para emplear técnicas avanzadas de salvamento en el mar y de lucha contra la inmigración ilegal.

d) El Consejo de la Unión ha pedido a la recientemente creada Agencia Europea de Fronteras, Frontex, que comience con medidas de gestión, operaciones conjuntas y proyectos pilotos tan pronto como sea posible en 2006, así como un análisis de riesgo para África en mayo próximo. Los líderes europeos le encargaron además un estudio de viabilidad sobre la intensificación de la supervisión y la vigilancia de la frontera marítima del Mediterráneo, así como para crear una red mediterránea de patrulleras costeras en la que participen los Estados miembros de la UE y los países norteafricanos.

e) Todas las medidas hasta ahora mencionadas están en fuerte relación con la Estrategia para África también aprobada en diciembre de 2005, que tiene por fin reforzar la estabilidad del "continente negro", reactivar su crecimiento económico y reducir la pobreza. En este sentido, se prevé intensificar el diálogo con los principales países subsaharianos de forma que se abarque desde la creación de instituciones, la constitución de capacidad y la integración efectiva de los inmigrantes legales, hasta la repatriación y el cumplimiento efectivo de las obligaciones de readmisión, con el fin de establecer una colaboración mutuamente beneficiosa en este terreno. En especial, los Veinticinco subrayaron la necesidad de cerrar el acuerdo de readmisión de Marruecos, e intensificar los contactos con Argelia y Libia.

f) Los ministros de Justicia e Interior de la UE han defendido en sus últimos encuentros el envío de fondos para la atención a los refugiados políticos a Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y Tanzania. La idea es garan-

tizar los derechos de los asilados en estos países y que a la vez sirvan de freno a los miles de demandantes que llegan a las fronteras europeas. Los ministros europeos están logrando avances en los llamados proyectos pilotos de estos países. Los Veinticinco quieren apoyar a estos países en los procedimientos de registro y solicitud de asilo, así como en la repatriación de los sin papeles.

g) También se ha decidido volver a intentar establecer una lista de "países seguros" cuyos ciudadanos no podrían ser favorecidos por el estatuto de refugiados. La Presidencia austriaca piensa volver a lanzar esta idea. Hasta ahora ha sido muy difícil de concretar esta lista, porque significa una clasificación de países que se considera que respetan los derechos humanos y por contraposición la de los que no se encuentran en dicha relación porque se presume que no los respetan, un gesto que está lleno de significado y que causa no pocos problemas a los países miembros y sus relaciones bilaterales. Probablemente la lista se limitará a una relación de pocos países con un perfil indudable.

Al mismo tiempo, los ministros son partidarios de armonizar la política y la legislación en materia de asilo, porque ahora, tal y como está la legislación, existen muchas posibilidades para un extracomunitario de ser reconocido como refugiado, por ejemplo, en Austria y prácticamente ninguna, por ejemplo, en Eslovenia.

h) Se van a seguir organizando vuelos especiales conjuntos para repatriar a ciudadanos que se encuentran en situación irregular en Europa. La Comisión ha prometido incluso que colaborará en la financiación de esos vuelos.

i) Asimismo, se ha acordado la celebración de una Conferencia ministerial entre países de la UE y países africanos sobre desarrollo e inmigración en Marruecos en el primer semestre de este año.

j) La Comisión Europea ha presentado un plan de acción sobre inmigración legal que incluye, entre otras iniciativas, la creación de un permiso especial de entrada a la UE para los inmigrantes altamente cualificados y también para los temporeros. Cada Estado miembro decidirá a cuántos inmigrantes admite, pero la UE fijará directrices comunes.

Hay un creciente consenso de dimensión europea de los asuntos migratorios, aunque la Unión respeta plenamente el principio de subsidiariedad en estas cuestiones. Las medidas propuestas por la Comisión permitirán gestionar de una forma más eficaz el fenómeno de la inmigración en todas sus dimensiones.

El programa, que se refiere al periodo 2006-2009, incluye una serie de propuestas sobre las condiciones de entrada y estancia de los inmigrantes económicos. Entre ellas, una directiva sobre los derechos fundamentales de los trabajadores inmigrantes admitidos en la UE, y también normas específicas sobre trabajadores altamente cualificados y otra sobre temporeros. Es importante destacar que, actualmente, el 54% de los inmigrantes muy cualificados van a EE. UU., mientras que el 48% con poca formación van a Europa.

Por lo que se refiere a los temporeros, la Comisión defiende la concesión de permisos plurianuales, por ejemplo para trabajar 6 meses al año durante 5 años.

El Ejecutivo comunitario se dispone a elaborar además instrumentos no legislativos para mejorar el intercambio de la información disponible en materia de inmigración. Entre las medidas previstas está la puesta en marcha de un portal de la UE especializado en inmigración, y la revisión del portal europeo sobre movilidad del empleo y de la red europea de migraciones.

Por lo que se refiere a la integración de los inmigrantes económicos y de las personas a su cargo, la Comisión insiste en la necesidad de crear folletos con información para los recién llegados, así como cursos de lengua y de orientación cívica. Cada Estado miembro tiene su propia estrategia de integración, pero Europa debe tener un enfoque común para ayudar a los países a promover la integración y evitar el aislamiento y la frustración de la gente.

Adicionalmente, el programa plurianual antes referido 2005-2009 insiste en la necesidad de reforzar la cooperación con los países de origen de los inmigrantes para evitar la fuga de cerebros y fomentar las inmigraciones circulares y de retorno porque, de acuerdo con lo expresado por la propia Comisión, son benéficas para los inmigrantes, para los países de origen y para los países de acogida.

La Comisión subraya que, si continúa la evolución demográfica de la UE, la población activa disminuirá de forma general después de 2010. Si los flujos migratorios continúan en su nivel actual, la reducción del número de trabajadores activos entre 2010 y 2030 será de 20 millones de trabajadores en la UE. Algunos Estados miembros, como Alemania, Hungría, Italia y Letonia, registran ya un declive en su población en edad de trabajar, mientras que en otros países, como Irlanda, este fenómeno se producirá mucho más tarde, a partir de 2035.

Para compensar los efectos negativos sobre el mercado de trabajo del envejecimiento de la población, la UE señala a la inmigración como una de las posibles soluciones. "Además de

reconocer que la inmigración es fuente de enriquecimiento cultural y social, especialmente al contribuir al espíritu emprendedor, a la diversidad y a la innovación, su incidencia económica sobre el empleo es innegable porque aumenta la oferta de mano de obra y ayuda a hacer frente a las carencias", señala un informe presentado por la Comisión a la cumbre de Hampton Court el pasado mes de octubre. Por su parte, la inmigración ilegal, según la propia Comisión destruye los estándares sociales y fomenta el dumping social a gran escala.

Por otra parte, el informe elaborado por la Comisión Europea asegura que los Veinticinco deberían simplificar las leyes para que los empleados no europeos en empresas multinacionales puedan viajar y trabajar con las oficinas de las firmas en el resto del continente.

La negociación financiera de la Unión, todavía en curso, apunta a la creación de nuevos fondos específicos para la inmigración, tanto en su vertiente de control de fronteras, como para el retorno de inmigrantes ilegales. Esto se explica con algo más de detalle en el apartado correspondiente a las perspectivas financieras.

Un total de 10 millones de ciudadanos de países terceros legalmente residentes en la UE, deberían poder moverse ya con libertad en la Unión si los países europeos hubieran respetado su compromiso de adaptar a las legislaciones nacionales la directiva correspondiente. Sólo cinco Gobiernos lo han hecho hasta ahora. Otros 17, entre ellos el de España, no la han cumplido. La Comisión ha dado dos meses más -a partir de enero- para pedir explicaciones sobre el retraso, paso previo a un procedimiento que en último extremo podría llegar al Tribunal de Justicia de la Unión.

La directiva fue aprobada en noviembre de 2003 para conceder a los llegados de terceros países un estatus de residente de larga duración, que conlleva derechos privativos de los ciudadanos de la Unión, como el de trabajar, estudiar o residir en otro país. También podrán tener los mismos derechos económicos y sociales.

Reino Unido, Irlanda y Dinamarca están exentos de la transposición de la directiva, pero de los otros 22 Estados obligados sólo cinco la han traspuesto en la legislación nacional: Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania y Polonia. La directiva establece

que ciudadanos con al menos cinco años de residencia legal, medios económicos suficientes y seguridad social podrán reclamar el estatus de ciudadano de larga residencia, con sus beneficios correspondientes.

La directiva puede entrar en vigor antes de que los ciudadanos de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia, que ingresaron en la Unión el 1 de mayo de 2004, disfruten de la libre circulación en todos los Estados miembros.

Los socios veteranos (con excepción de Reino Unido, Suecia e Irlanda) impusieron un periodo transitorio de dos años (prorrogable durante cinco más) para la libre circulación de trabajadores de esos países, por temor a una avalancha de inmigrantes.

Ahora se produce la paradoja que los ciudadanos de terceros países, incluidos los residentes en alguno de los nuevos socios, puedan trasladarse de un país a otro con absoluta libertad mientras miembros de pleno derecho siguen confinados en sus fronteras.

Curiosamente cuatro de los nuevos socios (Polonia, Lituania, Eslovenia y Eslovaquia) ya han adaptado la nueva directiva, mientras que sólo lo ha hecho uno de los antiguos (Austria).

Los residentes de larga duración que acrediten su condición gozarán del mismo trato que los ciudadanos nacionales en cuanto a acceso al empleo, educación, reconocimiento de títulos académicos, prestaciones de seguridad social, beneficios fiscales, acceso a bienes y servicios, libertad de asociación, y libre circulación por todo el territorio del Estado.

El principal cambio de la norma, sin embargo, puede ser la posibilidad de traslado de un país a otro que concede el estatuto de residente de larga duración. La norma señala que los ciudadanos de terceros países podrán trasladarse a un Estado diferente del que les reconoció su estatuto "con fines laborales, bien por cuenta ajena o propia, al efecto de cursar estudios e, incluso, de establecerse sin ejercicio de actividad económica alguna". La directiva también prevé el traslado de los miembros de la familia con el fin de mantener la unidad familiar y no impedir al residente de larga duración el ejercicio de sus derechos de residencia.

La obtención del estatuto de residente de larga duración requiere, además de acreditar cinco años de residencia ininterrumpida, que el solicitante demuestre que dispone de recursos fijos y suficientes para mantener a su familia, así como de un seguro de enfermedad.

Por otra parte, las restricciones impuestas por los antiguos socios de la Unión Europea a la mano de obra procedente de los nuevos miembros ha dañado el funcionamiento del mercado laboral en aquellos países y ha alentado la impresión de que los inmigrantes están reduciendo los derechos adquiridos de los trabajadores. Esas son las conclusiones más destacadas del informe que la Comisión Europea presentará el 8 de febrero sobre el impacto en el mercado laboral de los dos primeros años de la ampliación de la UE. Los antiguos socios pueden prolongar en mayo otros tres años las limitaciones a la circulación de trabajadores procedentes de Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia. Y en 2008, si quieren, podrían añadir una última moratoria de tres años.

5.2.2 La Constitución europea como perspectiva.

La política de inmigración no formaba parte de las competencias originarias de la Comunidad Económica Europea, ni siquiera estaba presente en un principio en la Unión Europea. Sin embargo, la incidencia de la política comunitaria en materia de inmigración ha ido siendo cada vez mayor a través de otros elementos que sí forman parte del ámbito de decisión comunitario, como la libre circulación de personas, y mediante la colaboración entre los gobiernos de algunos Estados, especialmente a través del Acuerdo Schengen de 1985 y su convenio de aplicación de 1990.

El Tratado de Amsterdam (en vigor desde 1999) introdujo un nuevo título en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea denominado "visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas".

La actividad de la Unión Europea durante estos años ha pasado por aprobar algunas normas generales (esencialmente las directivas sobre reagrupación familiar y reconocimiento de los residentes de larga duración de otro país), que han sido de elaboración muy lenta y presentan un contenido acomodado a la exigencia de los Estados, suponiendo una escasa innovación normativa.

En el nuevo proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea el tratamiento de la inmigración continúan las ambigüedades dominantes hasta ahora, pero comportan un cambio importante en el procedimiento normativo, que a partir de ahora será el legislativo ordinario, con decisión por mayoría cualificada en el Consejo (y, en consecuencia, con superior protagonismo de la Comisión) y la codecisión con el Parlamento Europeo.

Por otra parte, se comunitariza plenamente la normativa y gran parte de las políticas de la inmigración, porque los artículos 1 1 1-153 y siguientes pretenden asegurar la "política común en materia de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores", para lo cual se encomienda a las futuras leyes comunitarias la regulación de los visados, los medios de control de las fronteras exteriores, las condiciones en que los extranjeros pueden circular libremente durante períodos cortos, así como la política de asilo y casi todas las políticas de inmigración (artículos 1 1 1-163), incluida la integración, salvo la fijación eventual del contingente que cada Estado desee mantener.

5.3 LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013. EL NUEVO ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN.

El 27 de diciembre de 2005 el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo sobre las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013. El Acuerdo asciende a 862.363 millones de Euros, es decir el 1,045% del PNB de la Unión.

Dentro de dichas perspectivas, la rúbrica 3 a) corresponde a la creación del espacio común de libertad, seguridad y justicia y abarca una serie de aspectos relacionados específicamente con la protección y los derechos de los ciudadanos. En el mismo, se incluye la elaboración de una política común en materia de asilo, inmigración y control de fronteras, con la adopción de un enfoque común más eficaz frente a problemas transfronterizos tales como la inmigración ilegal y el tráfico y contrabando de seres humanos, así como el terrorismo y la delincuencia organizada, el fomento de los derechos humanos y el desarrollo de la cooperación judicial en materia civil y penal. Se trata de un sector cuya importancia será sin duda alguna cada vez mayor, puesto que secundará las actuaciones de los Estados miembros. La cuantía de los compromisos, que representa un 15% del crecimiento anual en términos reales en relación con 2006, no será superior, entre todos los años del periodo, en millones de euros a precios de 2004 a 6.630 millones de Euros.

Concretamente para inmigración, se considera que se podrían adjudicar dos tercios del volumen total de dicha subrúbrica 31, es decir, 4.400 millones, con la creación de dos nuevos fondos para la protección de las fronteras exteriores y para el retorno de los inmigrantes ilegales. También se mantiene el Fondo de Integración. En el ámbito externo, un 3% del futuro instrumento de vecindad se dedicará a este tema, calculándose para este destino una dotación de unos 800 millones de Euros. También se dota de nuevos recursos, aunque en este caso extrapresupuestarios, el Fondo Europeo de Desarrollo. En este nuevo capítulo de política común de Inmigración, los cálculos iniciales prevén que pueden llegar hasta España 400 millones de euros entre 2007 y 2013.

A continuación ofrecemos un cuadro resumen de las perspectivas financieras aprobadas por el Consejo Europeo, así como el enfoque global de la migración aprobado por dicho Consejo Europeo.

RESUMEN DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013

Todos los importes se expresan en precios de 2004,
miles de millones de euros

Créditos para compromisos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Crecimiento sostenible	51.090	52.148	53.330	54.001	54.945	56.384	57.841	379.739
1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	8.250	8.860	9.510	10.200	10.950	11.750	12.600	72.120
1b Cohesión para el crecimiento y el empleo	42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241	307.619
2. Preservación y gestión de recursos naturales	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145	371.244
de los cuales: gastos relacionados con el mercado y pagos directos	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910	10.270
3a Ciudadanía, Seguridad y Justicia	0.600	0.690	0.790	0.910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b Ciudadanía	0.520	0.520	0.520	0.520	0.520	0.520	0.520	3.640
4. La UE como un actor mundial	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50.010
5. Administración	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
6. Compensaciones	0.419	0.191	0.190					0.800
Créditos totales para compromisos	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646	862.363
como porcentaje de la RNB	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%
Créditos totales para pagos	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
como porcentaje de la RNB	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%
Margen disponible	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Límite máximo de los recursos propios como porcentaje de la RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fuente: Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Bruselas de 14 y 15 de diciembre

ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN: MEDIDAS PRIORITARIAS CENTRADAS EN ÁFRICA Y EL MEDITERRÁNEO

El Consejo Europeo agradece la Comunicación de la Comisión de 30 de noviembre de 2005,

Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.

El Consejo Europeo, en el contexto de la Estrategia de la UE para África y de la Estrategia para la dimensión exterior de la Justicia y los Asuntos de Interior, así como de los recientes acontecimientos ocurridos en la región mediterránea, conviene en tomar una serie de medidas prioritarias centradas en África y en los países mediterráneos.

El Consejo Europeo conviene en que, a corto plazo, es apremiante tomar medidas concretas de amplio espectro que se inserten en los trabajos en curso para que la migración redunde en beneficio de todos los países interesados. Debe intervenir para reducir los flujos de migración ilegal y la pérdida de vidas humanas, garantizar que los inmigrantes ilegales retornen sanos y salvos, fomentar unas soluciones permanentes para los refugiados y potenciar la capacidad para gestionar mejor la migración, sin olvidar conseguir un máximo de beneficios para todos los que participan en la migración legal, respetando plenamente los derechos humanos y el derecho de las personas a solicitar asilo. Las medidas inmediatas que se exponen a continuación se enmarcan en un plan general para desarrollar las relaciones de la UE con África y los países del Mediterráneo a través de una colaboración auténtica. El Consejo Europeo se congratula asimismo por el diálogo y la cooperación complementarios que están realizando los Estados miembros en este ámbito.

Por otra parte, el Consejo Europeo subraya la necesidad de aplicar un enfoque integrado y global a algunas de las medidas prioritarias propuestas, como las iniciativas sobre rutas migratorias y seguridad marítima, que afectan tanto a los países mediterráneos como a determinados países africanos.

El Consejo Europeo, vista la Comunicación de la Comisión, sanciona las medidas siguientes e invita al Consejo y a los Estados miembros a que colaboren estrechamente con la Comisión para ejecutar estas medidas en el transcurso del año 2006.

Aumentar la colaboración práctica entre Estados miembros

- Pedir a la Agencia Europea de Fronteras que:
 - aplique medidas de gestión de fronteras en la región mediterránea, especialmente operaciones conjuntas y proyectos piloto, tan pronto como sea posible en 2006;
 - presente un informe de análisis de riesgo para África, basado en estudios recientes, para mayo de 2006;
 - emprenda un estudio de viabilidad sobre la intensificación de la supervisión y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la UE, es decir, en el Mar Mediterráneo, y sobre una red mediterránea de patrullas costeras en la que participen los Estados miembros de la UE y los países norteafricanos, tan pronto como sea posible en 2006;
- Estudiar si es técnicamente factible establecer un sistema de vigilancia que cubra toda la frontera marítima meridional de la UE y el Mar Mediterráneo para finales de 2006. Este sistema emplearía técnicas modernas a fin de salvar vidas en el mar y combatir la inmigración ilegal.
- Establecer, tan pronto como sea posible en 2006, redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración, en las que participen países o regiones prioritarios, y presentar para mayo de 2006 informes sobre la inmigración y el tráfico ilegales, contando cuando proceda con la asistencia de los funcionarios de enlace de los países principales.
- Presentar una propuesta para la creación de equipos de reacción rápida compuestos por técnicos nacionales que puedan ofrecer con rapidez asistencia técnica y operativa en momentos de gran afluencia de migrantes, de conformidad con el Programa de La Haya, para la primavera de 2006.
- Hacer un seguimiento en profundidad del informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, y preparar un Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en el marco de Naciones Unidas, que se inaugurará en septiembre de 2006.
- Presentar un análisis de los instrumentos internacionales existentes sobre Derecho marítimo, incluidos los aspectos pertinentes de la legislación sobre refugiados, para marzo de 2006.

Diálogo y cooperación con África

- Trabajar para que la migración sea una prioridad común en el diálogo político entre la UE y la Unión Africana, por ejemplo mediante reuniones periódicas de altos funcionarios para preparar las deliberaciones de la Troika Ministerial UE-África.
- Colaborar con los países y organizaciones regionales africanos, como la CEDEAO, a través de toda una serie de foros, iniciativas y reuniones regionales, como la Conferencia Ministerial UE-Africa que se celebrará en Marruecos en 2006, y como la conferencia sobre migración y desarrollo que tendrá lugar en Bruselas en marzo de 2006.
- Sondar si es viable una iniciativa sobre rutas migratorias con vistas a la colaboración práctica entre los países de origen, tránsito y destino, a fin de elaborar una iniciativa concreta en 2006.
- Intensificar, para la primavera de 2006, el diálogo con los principales Estados africanos subsaharianos, en virtud del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú, de forma que se abarque un amplio abanico de cuestiones, desde la creación de instituciones, la constitución de capacidad y la integración efectiva de los migrantes legales, hasta la repatriación y el cumplimiento efectivo de las obligaciones de readmisión, con el fin de establecer una colaboración mutuamente beneficiosa en este terreno.
- Elaborar y ejecutar, tan pronto como sea posible en 2006, un programa de protección regional que abarque a Tanzania, con un grupo director que lo supervise. A partir de las conclusiones del programa, elaborar planes para otros programas en África.
- Realizar un estudio tendente a comprender mejor las raíces profundas de la migración, como base para un planteamiento a largo plazo.
- Mantener un diálogo permanente con el ACNUR, tan pronto como sea posible en 2006, a fin de intercambiar experiencias y conocimientos sobre el trabajo con los países africanos.
- Empezar iniciativas a principios de 2006 para promover servicios de envío de fondos que sean más baratos y accesibles, y respaldar los esfuerzos actuales de las organizaciones internacionales para mejorar los datos sobre flujos de remesas; estudiar la posibilidad de apoyar los esfuerzos de los Estados africanos para facilitar el que las

personas de la diáspora presten su contribución a sus países de origen, por ejemplo a través de medidas de codesarrollo, y estudiar la posibilidad de paliar los efectos de la pérdida de personal cualificado en sectores vulnerables.

- Organizar campañas de información dirigidas a posibles migrantes, en las que se resalten los riesgos que entraña la migración ilegal y se sensibilice sobre los cauces legales de migración.

Colaborar con Países vecinos

- Celebrar en 2006 una reunión ministerial euromediterránea sobre la migración.
- Hacer participar a los países terceros mediterráneos en el estudio de viabilidad sobre la red mediterránea de patrullas costeras, el sistema mediterráneo de vigilancia y proyectos piloto afines, según proceda.
- Ofrecer las experiencias y prácticas óptimas de otras estructuras regionales de cooperación, por ejemplo las relativas al Mar Báltico.
- Emplear todos los marcos existentes de cooperación con los socios mediterráneos, incluidos los mencionados a continuación, a fin de prevenir y combatir la migración ilegal y la trata de seres humanos, aumentar la capacidad para gestionar mejor la migración y estudiar la mejor manera de intercambiar información sobre la migración legal y las posibilidades laborales, por ejemplo estableciendo perfiles de migración y fortaleciendo los foros subregionales.
- Empezar labores prioritarias respecto de los tres países siguientes:
 - Marruecos: ejecutar proyectos tendentes a combatir el tráfico y finalizar la negociación del acuerdo de readmisión CE-Marruecos lo antes posible;
 - Argelia: celebrar a principios de 2006 una primera reunión para impulsar la colaboración partiendo de las disposiciones sobre migración del Acuerdo de Asociación CE-Argelia, y comenzar la negociación del acuerdo de readmisión lo antes posible en 2006, basándose en el mandato otorgado a la Comisión;
 - Libia: finalizar los trabajos para adoptar el plan de acción UE-Libia sobre migración lo antes posible en 2006, de acuerdo con las Conclusiones del Consejo de 3 de junio de 2005 sobre la

apertura del diálogo y la cooperación con Libia en materia de migración, y ejecutar los proyectos lo antes posible a continuación.

- Intensificar la investigación para entender y gestionar mejor los flujos migratorios, aprovechando los aspectos de migración del programa regional MEDA III.
- Contribuir a reforzar los vínculos entre los países africanos septentrionales y subsaharianos en el marco de la posible iniciativa sobre rutas migratorias.
- Proseguir el diálogo y la cooperación con el ACNUR para ayudar a los países terceros a desarrollar su capacidad de protección de los refugiados.
- Celebrar en Viena, en mayo de 2006, una conferencia sobre *El papel de la seguridad interior en las relaciones entre la UE y sus vecinos*.

Financiación

El Consejo Europeo celebra que se esté dando una mayor prioridad a la migración, y que la Comisión tenga la intención de intensificar la asistencia financiera en ámbitos que afectan o se refieren a la migración dentro de sus relaciones con los países terceros, por ejemplo asignando hasta un 3 % del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, y mediante esfuerzos similares respecto de otros instrumentos financieros pertinentes. Se estudiará la posibilidad de realizar esfuerzos equivalentes, especialmente en el África subsahariana, con vistas a abordar las raíces profundas de la migración.

El Consejo Europeo subraya asimismo la importancia de que, dentro del programa AENEAS, se asigne una prioridad adecuada a África y al Mediterráneo en relación con medidas que se financiarán en 2006, por ejemplo medidas que potencien la sinergia entre migración y desarrollo. Asimismo, deberían garantizarse en las futuras perspectivas financieras recursos suficientes para el programa temático de cooperación con países terceros en los ámbitos de la migración y el asilo, con un mecanismo lo suficientemente flexible para hacer efectivos los fondos con rapidez en caso de necesidad grave y urgente.

Ejecución e información

El Consejo Europeo subraya la importancia de que las medidas prioritarias propuestas se ejecuten con celeridad, e insta a la Comisión a que organice reuniones de coordinación entre los Estados miembros, la Agencia Europea de Fronteras, el ACNUR y otras organizaciones competentes, según convenga.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que le informe antes del final de 2006 sobre los progresos realizados.

5.4 POSIBLE ENFOQUE FUTURO.

Es más que probable que el modelo de multiculturalismo adoptado en Canadá y Australia, y extendido también, dentro de Europa, a Suecia, Países Bajos y Reino Unido prevalezca como solución a los problemas que plantea la inmigración.

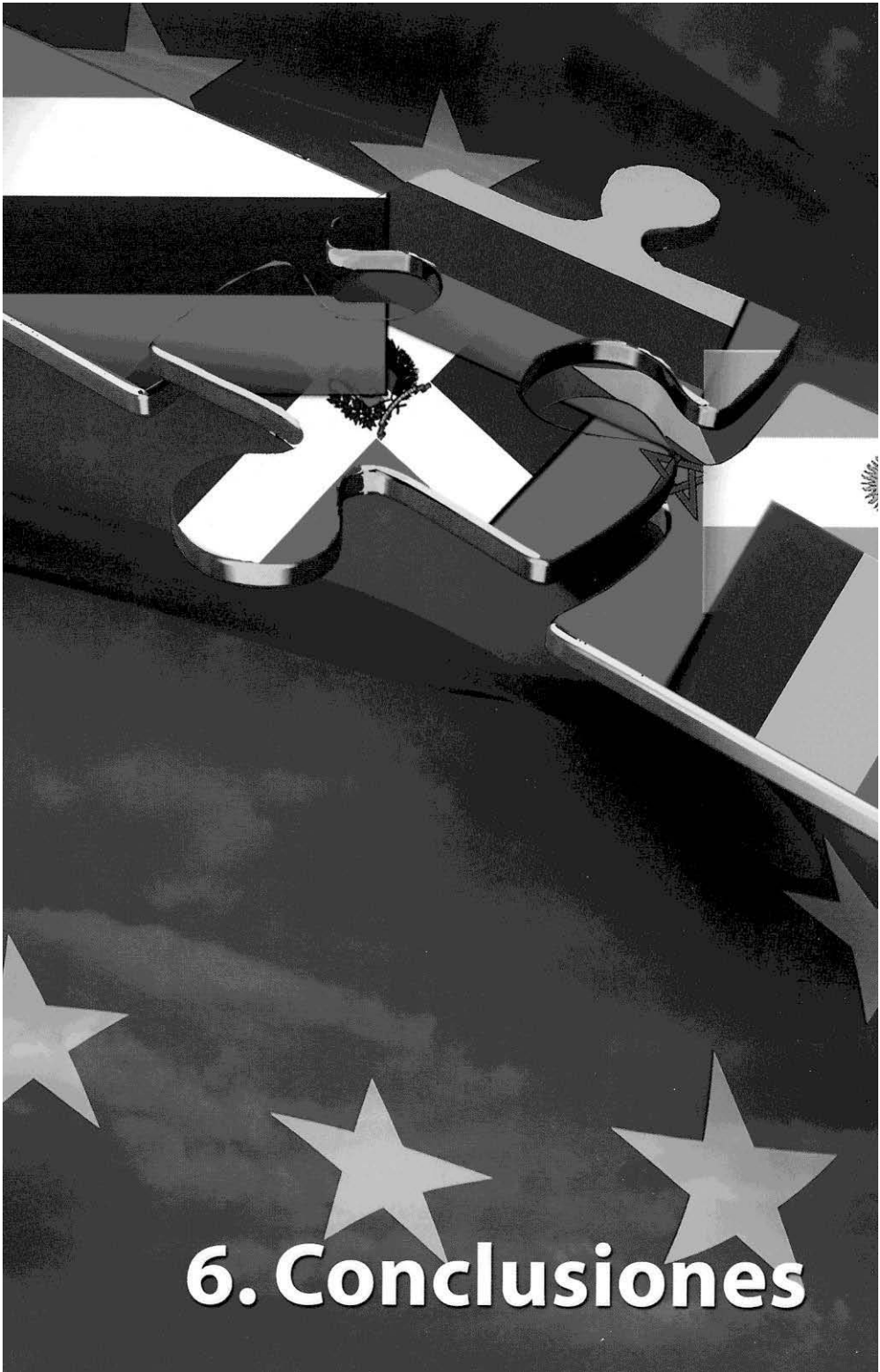
El multiculturalismo, de acuerdo con una Comunicación de la Comisión de 2003, es un modelo de política pública concebido para asegurar la plena participación socio-económica y política de todos los miembros de una población cada vez más heterogénea. El multiculturalismo significa generalmente la aceptación por la población de la existencia de grupos de inmigrantes y de minorías, así como de comunidades distintas, que se diferencian de la mayoría de la población por la lengua, la cultura y el comportamiento social y que tienen sus propias asociaciones y estructuras sociales. Esa combinación del reconocimiento de esas diferencias culturales y de medidas para asegurar la igualdad social es la marca esencial del multiculturalismo.

A pesar de todo, el multiculturalismo no es aceptado por todos y también plantea incertidumbres. De hecho, algunos países como Austria y Suiza han mantenido políticas que consideran a los inmigrantes como ciudadanos invitados, huéspedes, mientras que otros han llevado a cabo, como ya comentamos en su momento, políticas de asimilación o inserción, como Francia. Incluso, algunos países de tradición multiculturalista, han abandonado estas ideas a favor de políticas de integración.

En otro orden de cosas, la mayor parte de los problemas ligados a la inmigración existentes en la actualidad pueden ser tratados a través de la llamada ciudadanía *civil*, introducida por la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo concerniente a una política comunitaria en materia de inmigración, de noviembre de 2000.

La ciudadanía civil se configura como garante para los inmigrantes residentes de un país de un conjunto de derechos y obligaciones que ellos adquirirán en función de la duración de su estancia les permitirán ser tratados en pie de igualdad con los residentes nacionales, incluso si no se nacionalizan. La Carta de derechos fundamentales establecía el cuadro de base de la ciudadanía civil: derecho de libre circulación y de residencia, derecho al trabajo, derecho de establecimiento y de prestación de servicios, derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y regionales, derecho a la protección diplomática y consular, derecho de petición y derecho a la no discriminación por razón de la nacionalidad.

Este camino planteado por la Comisión tiene enormes ventajas para lograr una convivencia armoniosa en sociedad con los colectivos inmigrantes, pero queda por saber si este planteamiento es compartido por los ciudadanos europeos -no esta demasiado claro-, si los gobiernos europeos desean caminar en este sentido -no lo parece- y si la aplicación de estas medidas, sin duda positivas para la integración de inmigrantes, no sometería nuestras sociedades a nuevas presiones migratorias, a desbordamientos de los servicios públicos o a otro tipo de consecuencias negativas. En cualquier caso, será necesario un amplio debate social al respecto durante los próximos años para, entre todos, decidir qué camino queremos seguir.



6. Conclusiones

6. CONCLUSIONES:

Como hemos ido viendo, la inmigración es un fenómeno de gran relevancia y con múltiples implicaciones en nuestra sociedad actual. La Seguridad Social, la educación, la sanidad y otras tantas cuestiones se ven afectadas por esta realidad y, tanto los poderes públicos, como la sociedad en general deben adaptarse a ella.

Los retos como este deben ser vistos no como problemas, sino como oportunidades que debemos aprovechar. Sin embargo, para aprovechar esas ventajas potenciales que la inmigración nos puede brindar tenemos, previamente, que esforzarnos en evitar que se generen situaciones como la que en Francia provocó recientemente importantes sucesos de violencia; que saber integrar, o incluir, en nuestra sociedad a las segundas y terceras generaciones de inmigrantes, de modo que se sientan parte de la misma; que estudiar cómo debemos regular y gestionar los flujos migratorios para que los efectos a largo plazo sean los deseados; en fin, tenemos mucho que aprender en poco tiempo para saber aprovechar esas oportunidades.

La Unión Europea participa en el esfuerzo por una mundialización sostenible a nivel social. Se propone reforzar su acción para una distribución más equitativa de los beneficios de la mundialización y compartir su experiencia con los demás protagonistas internacionales interesados. Si la mundialización acerca a los países mediante las tecnologías de la información y los modernos medios de transporte, no es menos verdad que aumenta los riesgos de que aquellos países que no dispongan de acceso a esas tecnologías vean muy mermadas sus posibilidades de desarrollo económico. Mientras las diferencias entre los países ricos y pobres no disminuyan, la presión migratoria será muy difícil de reducir a largo plazo, por muchas medidas de control de fronteras que se tomen. Las instituciones comunitarias cada vez son más conscientes de este planteamiento.

Por otra parte la inmigración, aparte de los retos que ya hemos visto anteriormente que plantea, también tiene actualmente importantes efectos positivos sobre la economía de los países de la Unión.

De hecho, la expansión demográfica española que se ha producido en la década de 1990 al 2000 es responsable de más del 10% de crecimiento de producto interior bruto (PIB) de los 15 países que componían la Unión Europea (UE) en ese periodo.

De acuerdo con un informe de coyuntura elaborado recientemente por Caixa Catalunya, el factor demográfico español representa 0,23 puntos porcentuales del crecimiento medio del PIB europeo, que fue

del 2,1% en el periodo mencionado. De las cifras que maneja el estudio de la caja se deduce que los factores demográficos, tanto directos como indirectos, son responsables de un 30,40 del crecimiento del PIB, lo que equivale a 0,64 puntos porcentuales cada año entre el 1990 y el 2004. Sin este efecto demográfico el crecimiento medio anual habría pasado del 2,1% al 1,5%.

Si se excluye España, el factor población explica sólo un 20,30 de alza del PIB (0,41 puntos porcentuales cada año), por lo que, sin el impulso demográfico, el crecimiento se habría reducido desde el 2% al 1,6% en media anual. Por todo ello, la contribución de la demografía española a la evolución del PIB de la UE ha sido de 0,23 puntos porcentuales y explica un 10,1% de crecimiento del PIB.

Dicho trabajo pone de manifiesto que el crecimiento demográfico ha tenido un efecto directo sobre el aumento del PIB, pero también un impacto indirecto que se deriva de la diferencia entre el crecimiento de la población activa y el de la total.

La expansión de la población activa genera un efecto positivo, "porque aumenta el capital humano, con una mayor difusión del conocimiento, e incentiva la disponibilidad de ahorro necesario para la inversión". También supone un avance en la demanda, ya que aumenta el número de hogares por el consiguiente crecimiento de la demanda de vivienda y un mayor consumo.

Además, el avance de la población activa tiene efecto multiplicador sobre la actividad económica, ya que aporta masa de trabajadores, conocimiento, capacidad de demanda e inversión potencial, pues es población sobre todo joven que forma hogares y adquiere casa.

Por otra parte, sin embargo, el crecimiento de la población total tiene un impacto indirecto de carácter negativo debido a que se genera un mayor número de población dependiente, lo que repercute en la capacidad de ahorro.

El incremento de la población activa (1,9% de media en la década analizada) superior al de la población total (0,8%) es una constante de la economía española desde principios de los 90. Se debe a factores como "la tendencia creciente de la tasa de actividad o el aumento de la inmigración, que se integra mayoritariamente en la fuerza de trabajo".

España representó un 42% del crecimiento de los activos laborales de la UE entre 1990 y el 2004. Pero sólo aportó un 24% al crecimiento total de la población. Si se excluye a España, la evolución de la población activa comunitaria se reduce desde el 0,50 de media anual hasta el 0,30 en ese mismo periodo.

En cualquier caso, se muestra fundamental para que la inmigración sea bien absorbida por nuestras sociedades lograr que la opinión pública sea favorable a la misma -o al menos, no sea contraria, como se detecta ya en algunos ámbitos-. Si los ciudadanos europeos piensan que los inmigrantes les quitan el empleo, aumentan las cifras de delincuencia, rebajan el nivel de la educación o empeoran los servicios sanitarios que se prestan, independientemente de que esto sea así o no, será muy difícil lograr una adecuada integración de los inmigrantes en nuestra sociedad.

Para evitar esto, es imprescindible pulsar el ánimo de la sociedad europea, informarla, y trabajar a partir de ahí. Parece, en todo caso que, actualmente, los ciudadanos tienen, globalmente, una visión positiva de la inmigración legal, al contrario que de la ilegal. Aún así, no hay que perder de vista los estudios del CIS en los que la inmigración ya aparece como uno de los problemas que más preocupa a los españoles -análogamente en los demás países de la Unión, aunque con diferentes intensidades en cada caso-. Los españoles piensan, por un lado, como hemos dicho, que los efectos globales de la inmigración son positivos y que España necesita trabajadores inmigrantes, pero por otro, cada vez son más los que relacionan inmigración y violencia y aquellos que creen que en España ya hay demasiados inmigrantes.

De este modo, mientras que por una parte, los ciudadanos españoles son, por lo general, de acuerdo con las encuestas del CIS, más o menos partidarios de la concesión de derechos sociales a los inmigrantes legales, a la hora de convivir, se registra un importante rechazo a tener a un inmigrante como vecino, compañero, yerno, nuera... Por otra parte, también se pueden encontrar diferencias en el grado de aceptación de los inmigrantes según su procedencia. En cada país de la Unión, las cifras varían en función de la historia del país, la situación geográfica, los colectivos inmigrantes mayoritarios, etcétera. En el caso español, el colectivo que sufre, de acuerdo con las cifras ofrecidas por el CIS, un mayor rechazo es el marroquí.

En general, de acuerdo con los estudios realizados por el CIS, los españoles manifiestan genéricamente un alto grado de empatía con los inmigrantes, pero su desconfianza aumenta a medida que percibe una mayor población.

La opinión más generalizada es que el flujo continuará y los problemas de convivencia se agravarán a medida que aumente el número de inmigrantes. El balance es bastante positivo para el país receptor. Se reconoce que su cotidianidad es bastante más dura que la de los nacionales y que, en ocasiones, conduce a la marginación. Por otra

parte, como ya hemos comentado, un porcentaje importante de nacionales percibe alguna relación entre inmigración y aumento de la delincuencia que pudiera justificar un trato de desconfianza, aunque los entrevistados en las encuestas del CIS digan que ellos concretamente tratan en un pie de igualdad a los inmigrantes.

En la actualidad existe, por tanto, un importante debate cívico al respecto de la inmigración. Este debate ha arrancado tarde pero ha recorrido ya un trecho y si combinamos todos los niveles del debate, gobernantes y oposición, partidos y asociaciones, encuestados y partícipes en los grupos de discusión, y observamos la evolución del mismo, advertimos tres focos de relativo encuentro entre las partes. No hay tal vez consenso entre ellos, pero sí, una cierta convergencia.

Supongamos que una gran parte de los españoles estaría de acuerdo en aceptar una inmigración que cumpla tres condiciones: primera, que no implique un aumento de la criminalidad; segunda, que esté vinculada a las necesidades (presuntas) de la economía (lo que puede implicar el requerimiento general de que los inmigrantes vengan con un contrato de trabajo, o muestren que son capaces de sostenerse económicamente); y tercera, que la inmigración no cambie sustancialmente el carácter propio de la comunidad política (que no sea la base para un movimiento totalitario o fanático e intolerante, o el caballo de Troya para una invasión exterior, pongamos por ejemplo).

Pues bien, si fuera cierto que una gran parte de los españoles, tal vez la mayoría, está más o menos cerca de apoyar estas condiciones, esto supondría la base de un debate relativamente acotado y factible.

A partir de aquí, cabría un debate para definir de una forma u otra la relación entre la libertad y la ley, el modelo de orden económico y la identidad del país. En este debate nos iríamos encontrando con los problemas siguientes.

En primer lugar, imaginemos que hay un acuerdo según el cual la inmigración, cualquiera que sea su volumen, debe estar compuesta por gentes que cumplan la ley vigente en España. La inmigración tiene que ser en este sentido "legal". La práctica totalidad de la población entiende que no es tolerable que la inmigración pueda venir asociada con un incremento sustancial de la criminalidad. Si esto ocurriera así, las libertades de todos sufrirían una merma grave.

Pero no se trata sólo de la legislación penal, sino del conjunto de la ley; y no se trata sólo de los inmigrantes sino de todos los españoles. Si la entrada ilegal de los inmigrantes no es aceptable, y las amnistías periódicas

cas significan una concesión regular y predecible a la ilegalidad, y por tanto indirectamente una incitación a ella, la ilegalidad en la prestación laboral tampoco lo es. Pagar por debajo del salario mínimo, y no pagar la seguridad social es ilegal. De modo que una de dos, o se mantienen las leyes y se persigue su incumplimiento, o se cambian las leyes.

Ahora bien, imaginemos que reducir el salario mínimo y los costes de la seguridad social suponga un cambio legislativo que el país no está dispuesto a hacer, y que, por otra parte, tampoco esté dispuesto a hacer cumplir sus propias leyes. En este caso, el fenómeno de la inmigración habría puesto de manifiesto que el país, en tanto que país liberal y democrático, capaz de gobernarse a sí mismo, está sin madurar. No se atreve a decirse a sí mismo las cosas claramente, disimula, y espera que las cosas "se resuelvan por sí mismas". Lo que el país tendría delante, en este caso, sería el problema de cómo asumir esta imagen de sí mismo y cuánto tiempo le llevaría hacerlo. La alternativa es plantearse la disyuntiva inicial, y decidir entre cambiar la ley o hacer cumplir la que tiene.

Ahora bien, en este caso, imaginemos que el país quiera cumplir las leyes que tiene, pero, en algunos sectores, sus empresarios digan que no pueden incurrir en los costes de pagar la mano de obra inmigrante en condiciones de legalidad, y que lo que dicen es cierto. En este caso, se abren dos vías alternativas, tal vez complementarias. Una es la de desplazar esas actividades económicas a otros países; y otra es realizarlas en España ajustando los costes de todo tipo. Por otra parte existe una evidente paradoja en la coexistencia en España de, por un lado, una baja tasa de actividad y un desempleo elevado y, por otro, la contratación masiva de trabajadores inmigrantes. Incluso teniendo en cuenta la gran segmentación espacial, sectorial y de cualificaciones del mercado de trabajo, parece claro que muchos jóvenes, mujeres y gente mayor podrían trabajar, así como muchos trabajadores en paro podrían salir del paro y ocuparse en esos trabajos. Lo que esto requeriría sería, probablemente, un cambio en el monto del subsidio de paro y en su duración, pero ello podría hacerse, aparentemente, con una justificación bastante plausible, porque ¿por qué deberían los contribuyentes, es decir, los españoles, pagar el ocio voluntario de gentes a quienes se ofrece un trabajo en las condiciones legales vigentes (salario mínimo, seguridad social, etc.) y lo rehúsan? Claro es que ello plantea, a su vez, otros problemas relacionados con la movilidad de la mano de obra - como por ejemplo los relativos al mercado de la vivienda (y del suelo)- y otras cuestiones como la posibilidad o no de subsistir en España con los ingresos correspondientes a ese salario mínimo -algo bastante dudoso-.

En parte, la urgencia de una solución a los dilemas anteriores se reduce en condiciones económicas favorables, y se intensifica en circunstancias difíciles. Pero imaginemos que las condiciones económicas son (Zpor

cuánto tiempo? ¿Para siempre?) de una bonanza tal que puedan venir masas crecientes de inmigrantes (¿cuántos? ¿cinco millones, es decir más de uno de cada diez españoles?, y: ¿Cuántos profesionales y cuántos poco cualificados? ¿Cuántos europeos, latinoamericanos o africanos? ¿Cuántos cristianos o musulmanes? ¿O no nos haremos estas preguntas?) para ser pagados y tratados de acuerdo con la legislación, y que al tiempo pueda haber relativamente pocos españoles trabajando y muchos disfrutando de subsidios diversos. Pues bien, aun en este caso, siempre queda el problema de si se quiere que los inmigrantes se incorporen a la vida social, económica, política y cultural del país, o si se les quiere a cierta distancia, en enclaves, o en previsión de su vuelta a sus lugares de origen como inmigrantes temporales (como ocurrió con una buena parte de los propios inmigrantes españoles en Europa occidental entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado).

Imaginemos, finalmente, que se quiera incorporar de manera permanente a los inmigrantes realmente a la vida de la sociedad. En este caso, se plantea el problema de superar el desconocimiento extendido entre los españoles acerca de cómo son realmente esos inmigrantes, para que puedan ser conocidos y tratados con justicia. Un problema importante, pero soluble, y sobre el cual, una vez más, cabe un debate razonable. Como vemos, muchos interrogantes y dudas que requieren, para ser resueltos, al menos, tres elementos. En primer lugar, que sepamos qué queremos como sociedad en materia de inmigración, en segundo, que se coordinen las actuaciones de todas las administraciones públicas, comenzando por las entidades locales e incluyendo a las comunitarias y, en tercero, que aprendamos de las experiencias que los diferentes actores vayan probando y se muestren eficaces y eficientes.

Concretamente en lo referente a las entidades locales y regionales, debemos destacar una serie de reflexiones:

- 1) En general, los poderes públicos locales y regionales europeos se encuentran débilmente representados como impulsores de intervenciones de apoyo a los inmigrantes, pero aparecen más a menudo como participantes complementarios en partenariados de desarrollo local y regional junto asociaciones sin ánimo de lucro.
- 2) La complejidad de los problemas ligados a la inmigración está generada principalmente por la percepción negativa y los prejuicios de la gente hacia las minorías étnicas, combinados con un deficiente conocimiento de la lengua y unas bajas competencias técnicas y profesionales por parte de los inmigrantes.

3) Las diferentes olas de inmigrantes son recibidas de forma diferente por la población local según el nivel educativo, las capacidades lingüísticas y las competencias técnicas de los llegados.

4) Las principales intervenciones locales y regionales están centradas sobre los servicios reactivos y no prestan especial atención a la incorporación y participación de la población inmigrante local en la sociedad civil.

Convendría, por otra parte destacar una serie de actuaciones de los poderes públicos regionales y locales que, parece, se muestran especialmente útiles, en cuanto a la integración profesional y social de los inmigrantes:

a) La creación de estructuras permanentes de apoyo a los inmigrantes. En los centros que se puedan crear se realizan tareas de asistencia de urgencia al inmigrante, ayuda en la búsqueda de empleo, acceso a vivienda, enseñanza de la lengua local, formación en nuevas tecnologías...

b) La actualización de la formación profesional de los inmigrantes en los sectores con más capacidad de crecimiento de la economía. En esta labor debe existir una importante colaboración entre las administraciones públicas locales y regionales y entidades privadas.

c) La elaboración de programas de integración dirigidos al fomento del espíritu empresarial, de modo que los propios inmigrantes puedan autogenerarse oportunidades de empleo.

Por otro lado, resulta interesante desarrollar determinadas intervenciones que pueda afectar positivamente a la percepción por el gran público de los grupos étnicos minoritarios. Dos ejemplos de este tipo de medidas son:

1) Incorporación de medidas de formación intercultural, así como de reciclaje, para los empleados públicos de determinados sectores especialmente sensibles como los de información al público, sanidad y educación.

2) Creación en las distintas regiones o ciudades de observatorios contra el racismo. La Comunidad de Madrid dispone de uno.

Podemos, finalmente, establecer una serie de conclusiones generales:

a) Los poderes públicos locales y regionales tienen, en definitiva, un importante papel que jugar en el desarrollo de medidas de inclusión y promoción social de los inmigrantes.

b) Para que la política de inmigración en su conjunto pueda tener éxito, es necesaria la creación de redes de cooperación entre los diferentes actores implicados: las distintas administraciones públicas, las ONG's, las empresas, potenciales empleadoras, y los propios inmigrantes. En lo referente, concretamente, a las administraciones públicas, toda ellas deben tomar las medidas que sean necesarias, dentro de su ámbito competencial, para que la suma de las actuaciones de todas ellas se erija en una política global de inmigración coherente, que abarque desde la cooperación al desarrollo y el cruce de fronteras, hasta la regulación de los derechos políticos de los inmigrantes y su integración en sus localidades de acogida.

c) La integración y la participación de los inmigrantes favorecen la igualdad de oportunidades y otorgan a todos los mismos derechos y obligaciones.

d) Es necesario que existan respeto y tolerancia mutuos entre los inmigrantes y la sociedad reacomodada para que pueda darse la deseable convivencia pacífica. La diversidad cultural debe ser considerada -y tratada- por todos como una riqueza y no como un problema.

e) La "multidiscriminación" que afecta a grupos de inmigrantes especialmente desfavorecidos: ancianos, jóvenes desempleados... necesita una atención y un cuidado suplementarios.

f) Sería útil la celebración de foros para que los países y regiones con experiencia en materia de inmigración pudieran compartir sus *mejores* prácticas con aquellos que se enfrentan a este reto por primera vez.

g) En cualquier caso, es necesario que las políticas migratorias que se desarrollen sean de tipo global y se realicen de un modo continuado. La Comunidad de Madrid, aprobó en 2001, como ya se ha mencionado, su primer Plan Regional de Inmigración y se dispone a hacerlo ahora con el Segundo Plan, para el periodo 2005-2008.

DOCUMENTACIÓN: BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES.

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN:

- VARIOS AUTORES; La nueva *Unión* Europea; Papeles de Economía Española N° 103; año 2005, Fundación de las Cajas de Ahorros FUNCAS,
www.funcas.es
- VARIOS AUTORES; *Inmigración en España*, Papeles de Economía Española N° 98; año 2003, Fundación de las Cajas de Ahorros FUNCAS,
www.funcas.es
- COLECTIVO IOÉ, FORMADO POR LOS SOCIÓLOGOS WALTER ACTIS, CARLOS PEREDA Y MIGUEL ÁNGEL DE PRADA; *Inmigración*, escuela y mercado de trabajo, *Colección de Estudios Sociales*, Volumen 11; año 2002, Obra Social de la Fundación "La Caixa",
<http://www.es.lacaixa.comunicacions.com/es/pfes.php?idioma=esp>
- ELISEO AJA, FRANCESC CARBONELL, COLECTIVO IOÉ (C. PEREDA, W. ACTIS Y M.A. DE PRADA), JAUME FUNES Y IGNASI VILA; *La inmigración* extranjera en España. Los retos educativos, , *Colección de Estudios Sociales*, Volumen 1; año 1999, Obra Social de la Fundación "La Caixa",
<http://www.es.lacaixa.comunicacions.com/es/pfes.php?idioma=esp>

2. POLÍTICA DE INMIGRACIÓN:

2.1 LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:

SITUACIÓN ACTUAL:

- OLESTI RAYO, Andreu, La regulación de la *inmigración en Europa*, Universidad de Barcelona, 2005, páginas 53-313
- COMITÉ DES RÉGIONS, Les pouvoirs locaux *et régionaux* face au *défi de l'inmigration*, Études du CdR E-2/2004, Bruselas, diciembre de 2004

2.2 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE PLANTEA:

- COMITÉ DES REGIONS, *Les pouvoirs locaux et régionaux face au défi de l'immigration*, Etudes du CdR E-2/2004, Bruselas, diciembre de 2004

2.3 ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA:

- OLESTI RAYO, Andreu, *La regulación de la inmigración en Europa*, Universidad de Barcelona, 2005, páginas 12-22

2.4 LAS REGIONES ANTE LA INMIGRACIÓN: LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y LAS ENTIDADES LOCALES Y REGIONALES:

- COMITÉ DES REGIONS, *Les pouvoirs locaux et régionaux face au défi de l'immigration*, Etudes du CdR E-2/2004, Bruselas, diciembre de 2004

2.5 POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN ALTERNATIVAS:

- COMITÉ DES REGIONS, *Les pouvoirs locaux et régionaux face au défi de l'immigration*, Etudes du CdR E-2/2004, Bruselas, diciembre de 2004
- JOAQUÍN ARANGO y RICKARD SANDELL, con la colaboración de MARÍA JESÚS CRIADO. *Inmigración: Prioridades para una nueva política española*, Instituto Universitario Ortega y Gasset y Real Instituto Elcano, 2004.

3. DIVERSOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN:**3.1 INMIGRACIÓN ILEGAL:**

- ARIAS FERNÁNDEZ, Gil, *Inmigración y Política comunitaria*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, <http://www.uned.es/investigacion/publicaciones/Cuadernillo%20INMIGRACION%208.doc>
- DELGADO GODOY, Leticia, *La inmigración en Europa: realidades y políticas*, Documento de trabajo 02-18, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Universidad Rey Juan Carlos, <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0218.pdf>

- HUGELIN, Laurent, *L'incidence d'une nouvelle politique communautaire de (l')immigration sur le partenariat Euro Méditerranéen*, http://www.cfe.lu.se/papers/EDRC_vol4/LAURENT_.PDF
- OLESTI RAYO, Andreu, *La regulación de la inmigración en Europa*, Universidad de Barcelona, 2005, páginas 277-313, <http://www.cde.ua.es/dsi/feb05am.htm>

3.2 DERECHOS DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES:

- CRESPO NAVARRO Elena, La Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración y la normativa española en la materia, Revista de Derecho Comunitario, n° 18 mayo agosto 2004
- E. CHAVARRI Antonio, "Respuestas a la Constitución Europea" (Editorial Foca, 2005) http://www.elmundo.es/especiales/2004/05/internacional/Ue/preguntas_7.html
- OLESTI RAYO Andreu, "La Regulación de La Inmigración en Europa" <http://www.cde.ua.es/dsi/feb05am.htm>

3.3 ASILO:

- *Thematic Programme for cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*, The European Commission, Directorate-General External Relations, Brussels, 2005
- *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004*, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, March, 2005. <http://www.unhcr.ch/statistics>
- *Guide to the European Refugee Fund "Community Actions" 2004*, Directorate-General Justice and Home Affairs, European Comisión, Bruselas, 2004 http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/refugee/doc/erf_ca_guide2004.pdf
- La Regulación del Derecho de Asilo en la Normativa Comunitaria", María Luisa Balaguer Callejón. ReDCE, n° 2, julio-diciembre de 2004, 275-285 <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE2/regulacion%20asilo%20mlbalaguer.htm>

4. INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES:

4.1 LA INMIGRACIÓN Y EI EMPLEO:

- AJA Eliseo, DíEZ Laura, HAILBRONNER Kay, DE BRUYCKER Philippe, LAFERRIÉRE François-Julien, BONETTI Paolo, JUSS Satvinder S., MALINVERNI Giorgio, SANTOLAYA Pablo y OLESTI Andreu, La regulación de la inmigración *en* Europa, La Caixa, 2005, <http://www.es.lacaixa.comunicacions.com/es/pfes.php?idioma=esp&llibre=17>
- COMITÉ DE LAS REGIONES, *Les pouvoirs locaux et régionaux face au défi de (l')immigration*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2005
- *Employment in Europe 2004*, páginas 53 y 54, http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keah04001_en.pdf
- ROJO TORRECILLA Eduardo, Informe sobre política de empleo, Diputación de Barcelona, junio-septiembre 2004, http://www.diba.es/delfos/arxiu/2004/IPE_2004_Trim_3.pdf
- SUBIRATS Joan, RIBA Clara, GIMÉNEZ Laura, OBRADORS Anna, GIMÉNEZ María, QUERALT Dídac, BOTTOS Patricio y RAPOPORT Ana, *Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea*, La Caixa, 2004, <http://www.es.lacaixa.comunicacions.com/es/pfes.php?idioma=esp&llibre=16>
- Undeclared work in an enlarged Union, mayo 2004, http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/cev104021_en.pdf
- CARRASCO Raquel, *Inmigración y mercado laboral*, Papeles de Economía Española, nº 98, 2003
- GARCÍA SANZ Benjamín e IZCARA PALACIOS, Pedro, Los trabajadores *inmigrantes* en la *agricultura*, Papeles de Economía Española, nº 98, 2003
- GARCÍA SANZ Benjamín e IZCARA PALACIOS, Pedro, Población extranjera rural en España, Papeles de Economía Española, nº 98, 2003

- ACTIS Walter, PEREDA Carlos y DE PRADA Miguel Ángel, *Inmigración, escuela y mercado de trabajo*, La Caixa, 2002, <http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfes0l1cosp>
- AJA Eliseo, CARBONELL Francesc, ACTIS Walter, PEREDA Carlos, DE PRADA Miguel Ángel, FUNES Jaula y VILA Ignasi, *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*, La Caixa, 2000, http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfes00lcos_esp
- PÉREZ-DÍAZ Víctor, ALVAREZ-MIRANDA Berta y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ Carmen, *España ante la inmigración*, La Caixa, http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfes008cos_esp

4.2 LA INMIGRACIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA:

- BARRADA Alfonso, *Inmigración y Seguridad Social*, La inmigración en España, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003

4.3 INMIGRACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL:

- SUBIRATS Joan, RIBA Clara, GIMÉNEZ Laura, OBRADORS Anna, GIMÉNEZ María, QUERALT Dídac, BOTTOS Patricio y RAPOPORT Ana, *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, 2004, <http://www.es.lacaixa.comunicacions.com/es/pfes.php?idioma=esp&lible=16>
- TEZANOS José Félix y TEZANOS VÁZQUEZ Sergio, *Inmigración y exclusión social*, La inmigración en España, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003

4.4 INMIGRACIÓN Y SEGREGACIÓN URBANA:

- VARIOS AUTORES: DE ESTEBAN A., CURIEL DÍAZ J., PERELLÓ S., *La segregación urbana*, Papeles de Economía Española, n° 98, pags 263-273, 2003, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Universidad Complutense de Madrid.

4.5 LA INMIGRACIÓN: DESAFÍO INTERCULTURAL Y PARTICIPACIÓN URBANA:

- SOLÉ Carlota y PARELLA Sónia, Entidad colectiva y ciudadanía *supranacional*, La inmigración en España, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003
- PEREDA Carlos, ACTIS Walter y DE PRADA Miguel Ángel, El desafío *intercultural*. Españoles ante la *inmigración*, La inmigración extranjera en España, La Caixa, 1999, [http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdf.nsf/vico/es01_c6_esp.pdf/\\$file/es01_c6_esp.pdf](http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdf.nsf/vico/es01_c6_esp.pdf/$file/es01_c6_esp.pdf)

4.6 LA INMIGRACIÓN Y LA EDUCACIÓN:

- OLESTI RAYO, Andreu, La *regulación* de la *inmigración* en Europa, Obra Social "Fundación La Caixa", Colección de Estudios Sociales. Número 17, 2005, páginas 44-66,
- FERNÁNDEZ ENGUITA M., La Segunda Generación ya *está* aquí, Papeles de Economía Española, n° 98, 2003, Universidad de Salamanca.

4.7 INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA:

- OLESTI RAYO, Andreu, La *regulación* de la *inmigración en* Europa, Obra Social "Fundación La Caixa", Colección de Estudios Sociales. Número 17, 2005, páginas 196-215,
- ALVIRA MARTÍN, F., GARCÍA LÓPEZ, J., Papeles de Economía Española n°98, páginas 195 y 196

4.8 POSIBLES CURSOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN:

- DE ASÍS ORTA (COORD.), *El microcrédito en el Norte de Africa y Oriente Medio*, Fundación Promoción Social de la Cultura, 2003, páginas 39-52.
- VARIOS AUTORES: PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ALVAREZ-MIRANDA, Berta; GONZÁLEZ-ENRIQUEZ, Carmen, *España ante la inmigración*, La Caixa, 2001, <http://www.es.lacaixa.comunicacions.com/es/pfes.php?idioma=esp&llibre=08>

- JOAQUÍN ARANGO y RICKARD SANDELL, con la colaboración de MARÍA JESÚS CRIADO. *Inmigración: Prioridades para una nueva política española*, Instituto Universitario Ortega y Gasset y Real Instituto Elcano, 2004.

5. PERSPECTIVAS:

- AJA Eliseo, DÍEZ Laura, HAILBRONNER Kay, DE BRUYCKER Philippe, LAFERRIERE Francois-Julien, BONETTI Paolo, JUSS Satvinder S., MALINVERNI Giorgio, SANTOLAYA Pablo y OLESTI Andreu, *La regulación de la inmigración en Europa*, La Caixa, 2005, <http://www.es.lacaixa.comunicacions.com/es/pfes.php?idioma=esp&llibre=17>
- COMITÉ DE LAS REGIONES, *Les pouvoirs locaux et régionaux face au défi de l'immigration*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2005.
- VARIOS AUTORES; *Inmigración en España*, Papeles de Economía Española Nº 98; año 2003, Fundación de las Cajas de Ahorros FUNCAS, Página web de la FUNCAS
- Acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre sobre las Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2013.

6. CONCLUSIONES:

- COMITÉ DES REGIONS, *Les pouvoirs locaux et régionaux face au défi de l'immigration*, Etudes du CdR E-2/2004, Bruselas, diciembre de 2004.
- PÉREZ-DÍAZ Víctor, ALVAREZ-MIRANDA Berta y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ Carmen, *España ante la inmigración*, La Caixa, http://www.estudios.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfes008cos_esp
- VARIOS AUTORES; *Inmigración en España*, Papeles de Economía Española Nº 98; año 2003, Fundación de las Cajas de Ahorros FUNCAS, www.funcas.es

ENLACES DE INTERÉS

1. INTRODUCCIÓN:

Comunidad de Madrid - <http://www.madrid.org>

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - <http://www.mtas.es>

2. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN:

ECRI European Comisión against racism and intolerante
http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Spain/Spain_thrid_report-cri06-4spanish.pdf

2.1 EMIGRACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO:

http://europa.eu.int/comm/europaid/index_es.htm

Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Relaciones Externas de la Generalitat Valenciana - <http://www.pre.gva.es/cdre/>

2.2 ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID:

<http://www.madrid.org>

2.3 POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN ALTERNATIVAS.

<http://www.realinstitutoelcano.org>

3. DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INMIGRACIÓN:

3.1 LIBRE CIRCULACIÓN:

Consejo Europeo - http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/polju/home.asp?lang=ES&cmsID=545

Parlamento Europeo - http://www.europarl.eu.int/factsheets/2_3_0_es.htm

Comisión Europea

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/citizenship/movement/fsj_citizenship_movement_fr.htm

Libre circulación de personas, asilo e inmigración

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s17000.htm>

Ministerio del Interior Extranjería - Régimen Comunitario

http://www.mir.es/sites/mir/extranje/regimen_comunitario/

Diálogo con los ciudadanos y las empresas: Guía y fichas de prácticas nacionales - <http://europa.eu.int/youeurope/>

3.2 CRUCE DE FRONTERAS EXTERIORES:

Presidencia Británica del Consejo de la Unión Europea - Justicia y Asuntos de Interior

<http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=11151389565>

http://www.fco.gov.uk/Files/Kfile/JHA_12ct_Results,O.pdf

Parlamento Europeo

http://www.europarl.eu.int/compar/libre/elsj/news/default_fr.htm

Comisión Europea

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_fr.htm

Libre circulación de personas, asilo e inmigración

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s17000.htm>

Ministerio del Interior Extranjería

http://www.mir.es/sites/mir/extranje/extschengen/cruce_fronteras.htm

3.3 INMIGRACIÓN ILEGAL

Consejo Europeo - http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/polju/home.asp?lang=ES&cmsID=45

Parlamento Europeo - http://www.europarl.eu.int/news/expert/info-press_page/0/8-1376-285-1_0-41_-902-20051_0121_PRO1374-12-10-2005-ES-false/default_es.htm

Comisión Europea

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/ilegal/fsj_immigration_ilegal_fr.htm

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/policy/fsj_immigration_policy_fr.htm

http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/daphne/funding_claphne_en.htm

http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/funding_agis_en.htm

http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm

Libre circulación de personas, asilo e inmigración

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s17000.htm>

Ministerio del Interior Extranjería

http://www.mir.es/sites/mir/extranje/regimen_general/

4. INTEGRACIÓN: 4.1 LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y

PROGRAMAS ESPECÍFICOS:

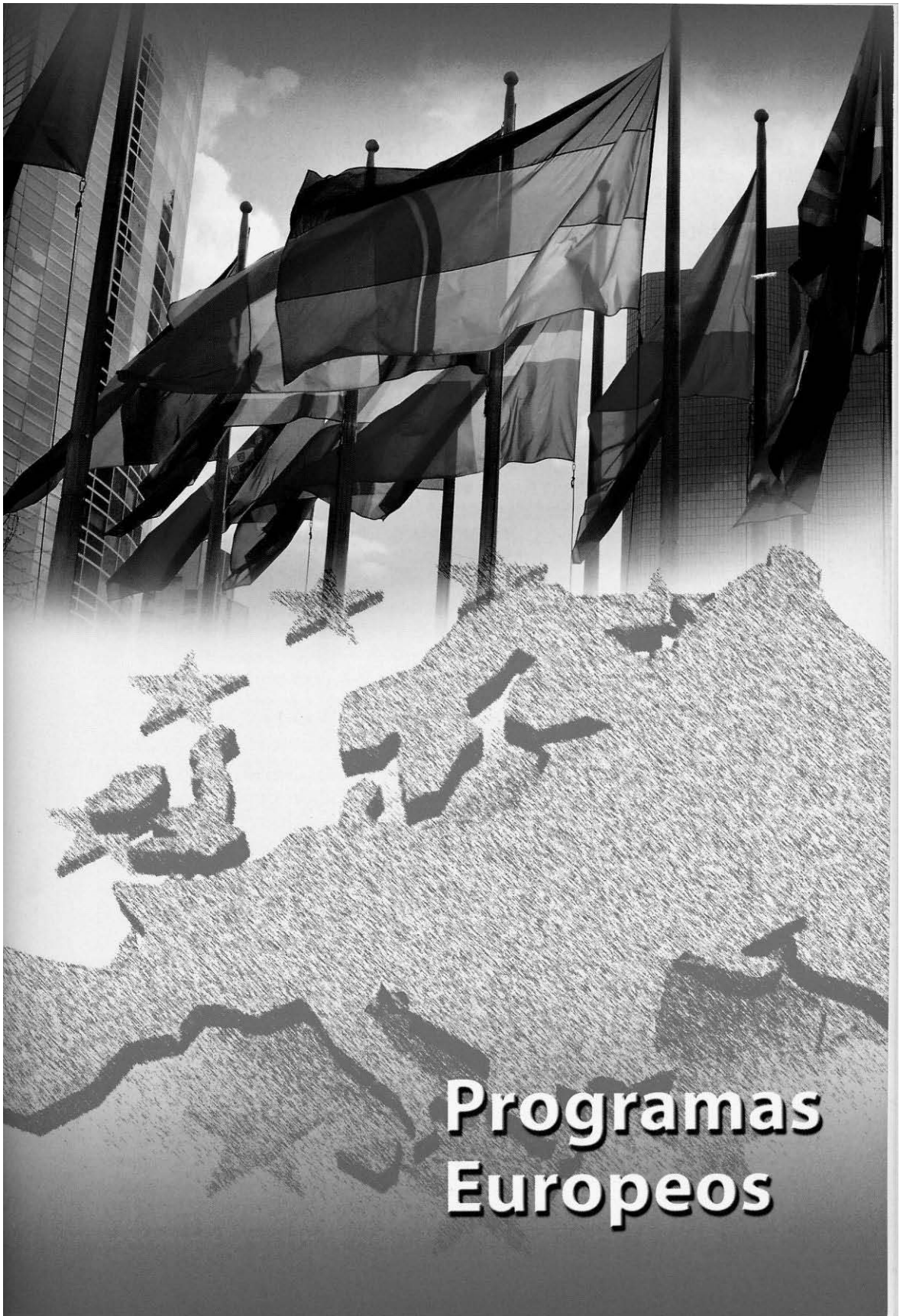
4.1. 1 ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID:

<http://www.madrid.org>

5. PERSPECTIVAS:

Consejo Europeo De Bruselas. 15 Y 16 De Diciembre De 2005.
Conclusiones De La Presidencia.

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/87658.pdf



Programas Europeos

I. LIBRE CIRCULACIÓN: EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

1.1 DIRIGIDOS A CIUDADANOS DE ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.1.1 Programa Educación y Formación 2010'

Se trata de un Programa de trabajo elaborado por el Consejo de la Unión Europea en 2002 para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en la Unión. Surgió como reacción a la dificultad de lograr el objetivo de convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Para conseguir estos objetivos, la Comisión Europea enumera cuatro resortes prioritarios:

- Concentrar las reformas y las nuevas inversiones en los puntos clave de cada país. Cada país debe identificar sus debilidades y dar a conocer sus prioridades políticas de inversión y de reforma en la educación y formación a corto y medio plazo, a la vez que aumentar los recursos que destina a la educación, especialmente la superior, y elaborar un plan de acción.

- Hacer que el aprendizaje permanente sea una realidad concreta a través de un plan de acción para la aplicación de estrategias globales, coherentes y concertadas, centrarse en los grupos desfavorecidos y emplear el **Europass**² y la validación de competencias,

- Construir por fin la Europa de la educación y la formación como se pretende por medio del proceso de Bolonia, con el fin de instaurar un marco común de reconocimiento de cualificaciones, y por medio de la enseñanza de lenguas a todos los niveles, de manera que se refuerce la dimensión europea en la educación.

Más información en http://europa.eu.int/comm/education/programmes/leonardo/new/leonardo2_en.html

² El **Europass** se engloba dentro de los instrumentos más importantes de la Unión Europea para favorecer la movilidad de los ciudadanos junto con la red europea de empleo Eures y la red europea de centros nacionales de información sobre el reconocimiento y la movilidad universitaria ENIC-NARIC. Ésta última proporciona información acerca del reconocimiento de diplomas y las instituciones de educación superior reconocidas en los Estados miembros

- Otorgar el lugar que le corresponde a la Estrategia de Lisboa, se considera necesario garantizar un seguimiento más estructurado y más sistemático de los avances que se vayan produciendo. Los Estados miembros remiten desde 2004 un informe anual consolidado sobre el conjunto de su acción en educación y formación con vistas a contribuir al logro de los objetivos de Lisboa.

1.1.2 El Programa Sócrates y sus acciones.

El **programa Sócrates**³ promueve la Europa del conocimiento y fomenta el aprendizaje de lenguas extranjeras. Su segunda etapa comprende el período que va del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2006 está dotado de 1.850 millones de euros y se aplica mediante ocho acciones, cinco específicas y tres transversales:

- 1) **Comenius**⁴ cuyo objetivo es mejorar la calidad de la enseñanza de escuelas maternas, primarias y secundarias;
- 2) **Erasmus**⁵ que fomenta la movilidad de estudiantes y profesores y el aprendizaje de lenguas en la enseñanza superior, universitaria y postuniversitaria⁶;
- 3) **Grundtvig**⁷ que complementa a los dos anteriores facilitando la integración de los adultos excluidos del sistema escolar, también fomentando la movilidad;
- 4) **Lingua**⁸ dirigido a profesores y estudiantes de lenguas extranjeras para facilitar y fomentar su enseñanza y aprendizaje;
- 5) **Minerva**⁹ cuya finalidad es fomentar la utilización de las TIC, los multimedia y la educación abierta y a distancia;

Véase http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/socrates_en.html

⁴Para más información http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/comenius/index_en.html

⁵Más información en http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/erasmus_en.html

⁶La creación de las nuevas becas Erasmus suponen un reconocimiento del éxito del programa Erasmus y extienden su ámbito de actuación

Véase http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/grundtvig/home_en.html

⁸Para más información http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/lingua/index_en.html

⁹Más en detalle en http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/minerva/index_en.html

6) Observación e innovación de los sistemas educativos de otros Estados miembros para que cada sistema educativo nacional sea innovador y vaya dirigido a la sociedad civil en sentido amplio a través de análisis comparativos de sistemas y políticas educativas (**Eurydice**¹⁰), organización de visitas de estudios (**Arion**¹¹), coordinación de una red de institutos, el fomento del reconocimiento de títulos y la realización de proyectos piloto (**Naric**¹²); Dentro de la red **Eurydice**, destacamos un informe sobre "Las cifras clave de la enseñanza de idiomas en la escuela en Europa", dedicado completamente a la forma en la que los idiomas se enseñan y se aprenden en toda Europa, que será puesto al día cada dos años. También destacamos el estudio sobre la "Enseñanza de una materia integrada en un idioma extranjero" (conocido como **EMILE**, sus iniciales en francés) que plasma el estado de este tipo de enseñanza en 30 países europeos.

Con respecto a EMILE, en la mayor parte de Europa los niños comienzan a estudiar idiomas muy jóvenes. En los Países Bajos el aprendizaje comienza a los cinco años, mientras que en España se introduce progresivamente a la edad de tres años. En la mayoría de los países más de la mitad de los niños aprenden un idioma extranjero en la escuela primaria (en España un 90%).

Es necesario hacer especial referencia al idioma inglés. Si bien la Comisión Europea incita a los alumnos a diversificar los idiomas que aprenden, el 95% de ellos estudian los 5 idiomas más hablados: inglés, francés, alemán, español y ruso. El inglés es obligatorio en 13 países. Alrededor de un 90% de los alumnos lo estudian en la mayor parte de los Estados de la UE. Además la popularidad del inglés crece, particularmente en Europa central y oriental. Por ejemplo en Rumania se enseña a más del 85% de los alumnos, contra alrededor de un 60% en 1998. Después del inglés, la elección de la segunda lengua depende generalmente de la zona geográfica donde los alumnos viven: el alemán en los países nórdicos y orientales, el francés en el sur de Europa y el ruso en los estados bálticos. En la mayor parte de Europa el francés y el alemán se disputan el segundo lugar, que deben su popularidad básicamente a que los alumnos piensan que les serán más útiles.

7) Acciones conjuntas que incrementen la sinergia de las políticas de educación, formación profesional y Juventud¹³.

¹⁰ Más información en

http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/eurydice/index_en.html

Véase <http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/arion/indexen.html>

¹² Para más información

http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/agenar_en.html

Más en detalle en http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html

8) Medidas de acompañamiento que aumenten la flexibilidad de Sócrates en temas de cooperación en educación de forma que se difundan los resultados de los proyectos, se mejore su aplicación y se refuerce la sinergia entre el resto de acciones.

Última convocatoria¹⁴

El 8 de febrero de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (C 32/34) la "Convocatoria de propuestas 2006 para acciones generales de observación, análisis e innovación" (Acciones 6.1.2 y 6.2 del programa Sócrates) (DG EAC N° EAC/65/05).

Temas prioritarios:

- Función y perfil de la enseñanza superior en relación con el modelo social europeo.
- Cómo combatir las bajas competencias en lectura.
- Evaluación de las políticas educativas sobre las necesidades de los grupos de riesgo.

Candidatos:

- Países miembros de la Unión Europea
- Países de la Asociación Europea de Libre Comercio y el Espacio Económico Europeo: Islandia, Liechtenstein y Noruega
- Países candidatos: Bulgaria, Rumania y Turquía.

La Comisión pone como condición la implicación en el proyecto de establecimientos, al menos, seis países de los cuales uno debe ser Estado miembro de la UE. Todas las posibilidades de encontrar socios y conocer aquellos que ya los están buscando se encuentran en las páginas web que se citan al final.

Financiación:

La ayuda financiera de la Comisión cubrirá como máximo el 75% de los gastos subvencionables, hasta 220.000€ por año. La actividad deberá iniciarse el 1 de octubre de 2006 y el proyecto se desarrollará en 24 meses.

Plazo:

El 18 de abril de 2006 es la fecha límite de envío de solicitudes a la Comisión.

Contacto:

M. Anders Hingel
Comisión Europea
Despacho: B- 7 07/024
B-1049 Bruselas
Fax: (32 2) 299 22 31
Correo electrónico: eac-unite-a6cec.eu.int

1.1.3 El Programa Leonardo Da Vinci

El programa Leonardo da Vinci¹⁵ se creó en 1994 con el fin de apoyar estrategias de formación profesional mediante la subvención de proyectos de asociaciones transnacionales dirigidas a mejorar la calidad de la formación, fomentar el desarrollo de la innovación y la promoción de la dimensión europea en todas las variedades de esta formación. Promueve la movilidad de los trabajadores y estudiantes, la puesta en marcha de proyectos piloto, la adquisición de competencias lingüísticas, la mejora de aptitudes y competencias individuales, mejora la calidad de la formación profesional continua y la formación de redes transnacionales. Su segunda fase abarca el período que va del año 2000 al año 2006 y pretende alcanzar los objetivos fijados para 2010 por el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 y la Cumbre de Barcelona de 2002. Es imprescindible que la Unión Europea se convierta en un referente mundial en materia de educación para 2010 y se prevé un apoyo especial a las acciones transnacionales destinadas a la utilización de las TIC. Desde una perspectiva práctica, este programa quiere contribuir a extender la visión de los ciudadanos europeos más allá de las fronteras y culturas nacionales, preparándoles para el empleo y la participación activa. Se trata de la internacionalización de los sistemas de educación y formación. En la actualidad está en vigor la Segunda Etapa de este programa que va del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2006 y está abierta a los 25 Estados miembros, los países del Espacio Económico Europeo, Bulgaria, Rumania y Turquía. La partida comprometida durante el

período 2000-2003 para medidas de movilidad transnacional se cifraba en unos 300 millones de euros para alrededor de 7.000 proyectos de estancias y 2.300 proyectos de intercambio en los que participan 143.000 estudiantes y jóvenes trabajadores y unos 22.000 formadores y la partida destinada a adquisición de competencias lingüísticas para el período 2000-2003 fue de 26,7 millones de euros para 88 proyectos.

1.1.4 La Red Euroguidance y Ploteus

La red Euroguidance¹⁶ se destina a financiar proyectos que favorecen la movilidad en Europa y, a la vez, sirve de apoyo al intercambio de información sobre los sistemas de educación y formación así como de las cualificaciones en Europa. Su principal contribución se refiere a la educación y el aprendizaje permanente y al foro europeo de la orientación.

Con la colaboración de la red Euroguidance y gestionado por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea cabe destacar la Red PLOTEUS de oportunidades de aprendizaje en todo el espacio europeo que tiene el objetivo de ayudar a estudiantes, personas que buscan empleo, trabajadores, padres, orientadores y profesores a encontrar información sobre cómo estudiar en el espacio europeo".

En PLOTEUS se puede encontrar toda la información sobre las posibilidades de aprendizaje a lo largo de la vida en Europa:

- Oportunidades de aprendizaje y posibilidades de formación disponibles en la Unión Europea. Esta sección contiene múltiples enlaces con páginas web de universidades e instituciones de enseñanza superior, bases de datos de centros escolares y de formación profesional, así como de cursos de educación de adultos.
- Sistemas de educación y formación: descripciones y explicaciones sobre los diferentes sistemas educativos de los países europeos.
- Programas de intercambio y becas (Erasmus, Leonardo da Vinci, Sócrates, Tempus) disponibles en los países europeos. Cómo solicitar las becas, con quién contactar, etc.

„ Véase <http://www.euroguidance.org.uk> en.html

- Todo lo que necesita saber cuando se traslada a vivir en el extranjero, en otro país europeo: coste de la vida, gastos de educación, cómo encontrar alojamiento, el marco legal y otra información general para los países europeos.

1.1.5 Programa de acción Juventud 2000-2006

El Programa de acción Juventud 2000-2006¹⁸ que resulta relevante en la exposición de programas que favorecen la movilidad en la medida en que comprende el servicio de voluntariado europeo. Cuenta con la participación de los 25 Estados miembros, los países del Espacio Económico Europeo, Bulgaria, Rumania y Turquía y, en algunos casos, los países asociados mediterráneos, los países de Europa del Este y del Cáucaso, el Sudeste de Europa y Iberoamérica. Este programa engloba varias actividades que ya existían en programas anteriores:

- Juventud con Europa que promueve actividades de movilidad de grupos de jóvenes de corta duración y en el marco de asociaciones transnacionales que les permita adquirir conocimientos, competencias y aptitudes que les puedan ser útiles para su desarrollo ulterior.
- Servicio voluntario europeo para los jóvenes, que estimula la movilidad de los jóvenes en el marco de una ciudadanía activa que les permita convertirse en ciudadanos responsables a la vez que les forma en varios sectores de actividad. Al finalizar el programa, los jóvenes reciben un certificado europeo, establecido por la Comisión Europea en cooperación con los Estados miembros con atestación de las experiencias y competencias adquiridas durante ese período. Se quiere dotar a este programa de un alto valor educativo para responder a las expectativas de los voluntarios, por ello se pone mucho énfasis en las actividades de preparación previas a la misión.
- Iniciativas para los jóvenes que sirve de apoyo para proyectos innovadores y creativos promovidos por jóvenes a nivel local para potenciar el espíritu de iniciativa y de empresa, así como la creatividad.
- Acciones conjuntas, se financian con ayudas comunitarias las acciones realizadas de manera conjunta con otras intervenciones comunitarias del ámbito de la política del conocimiento.

- Medidas complementarias que tienen que ver con actividades de cooperación y formación destinadas a fomentar la innovación y las competencias en el ámbito de la juventud.

1.1.6 Programa Juventud en Acción

El Programa Juventud en acción¹⁹, se basa en las conclusiones de la evaluación intermedia del actual programa Juventud²⁰ y es heredero del mismo. Se centra en la promoción de la ciudadanía activa de los jóvenes y, en concreto, en la promoción de la ciudadanía europea, el desarrollo de vínculos de solidaridad, la comprensión mutua entre los pueblos, la dinamización de la innovación y de las competencias en el ámbito de la juventud. Igualmente, se fomenta la cooperación europea en materia de juventud y refuerza el compromiso activo de los jóvenes, apoyando los intercambios y la movilidad de los jóvenes en Europa. Por eso, incluye también el servicio voluntario europeo que, a la vez que potencia la solidaridad de los jóvenes y promueve el compromiso activo, permite fomentar acciones de cooperación entre los servicios civiles voluntarios. Engloba las medidas siguientes:

- Servicio voluntario europeo individual a realizar en un Estado miembro diferente al de la residencia de los jóvenes y que tiene la finalidad añadida de formar a los jóvenes.
- Servicio voluntario europeo de intervención que consta de actividades de alcance europeo o internacional en los ámbitos de la cultura, el deporte, la protección civil, medio ambiente o la ayuda al desarrollo.
- Cooperación entre servicios civiles o voluntarios que se apoya en la cooperación entre servicios nacionales e internacionales de jóvenes voluntarios para reforzar las sinergias y compatibilización de las distintas formas de servicio civil voluntario tanto a nivel europeo como nacional.

Este programa entrará en vigor el 1 de enero de 2007 como continuación del programa Juventud²¹ y las partidas destinadas a su financiación están pendientes de aprobación para el período 2007-2013.

¹⁹ Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2004, relativa al nuevo programa en el ámbito de la juventud, denominado "La juventud en acción", <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0471:ES:NOT>

²⁰ Véase http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html

²¹ Véase http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html

1.2 DIRIGIDOS A CIUDADANOS DE TERCEROS ESTADOS

1.2.1 PROGRAMA TEMPUS

Programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (2000-2006)

Base jurídica

DOCE L 195/34 , 24/07/2002. Decisión 2002/601 /CE que modifica la Decisión 1999/311/CE por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III) (2000-2006)

DOCE L 183/16, 22/07/2000. Decisión 2000/460/CE del Consejo de 17 de julio de 2000 que modifica la Decisión 1999/311/CE por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III) (2000-2006)

DOCE L 120/30, 08/05/1999. Decisión 1999/311/CE de 29 de abril de 1999 por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III) (2000-2006)

Últimas Convocatorias

DOUE C 170/08 , 09/07/2005. Convocatoria de propuestas EAC22/2005. Tempus III: Guía del candidato 2005/2006 (Fecha límite: 15/02/2006)

DOCE C 244/06, 10/10/2002. Convocatoria de candidaturas para la constitución de listas de expertos encargados de evaluar propuestas y llevar a cabo otras actividades en el marco del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III) (EAC/73/02) (Fecha límite: 31/12/2006)

Documento

COM(2005) 26 final, 02/10/2005. Informe Tempus 2002 y 2003

Financiación

Financiación: Según proyecto

Financiación por anualidad: 55.000.000 € para el 2005

Tasa de cofinanciación: 95%

Referencias en Internet

<http://www.etf.eu.int/tempus.nsf>

Objetivo

El objetivo de Tempus III es fomentar, como parte de los objetivos y directrices generales de los programas PHARE y TACIS para la reforma económica y social, el desarrollo de los sistemas de educación superior en los países destinatarios a través de una cooperación lo más equilibrada posible con socios de todos los Estados miembros de la Comunidad.

Beneficiarios

Instituciones de enseñanza superior de los países miembros y de los países objetivo de este programa.

Información General

Tempus III estará destinado a los países de Europa Central y Oriental no asociados (Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia), a los nuevos Estados independientes de la ex-Unión Soviética, Mongolia y los países terceros mediterráneos (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Palestina, Siria y Líbano).

La Comisión, basándose en una evaluación de la situación específica de cada país, acordará con los países destinatarios de que se trate si deben participar en Tempus III, así como la índole y las condiciones de su participación en el marco de la programación nacional de la ayuda comunitaria a las reformas sociales y económicas.

Líneas de acción en el marco de Tempus

Proyectos europeos conjuntos

1. La Comunidad Europea aportará ayuda para proyectos europeos conjuntos de tres años de duración como máximo. Los proyectos europeos conjuntos incluirán, al menos, una universidad de un país destinatario, una universidad de un Estado miembro y un centro asociado (universidad, empresa o institución) de otro Estado miembro.

2. Podrán concederse ayudas a proyectos europeos conjuntos para actividades de acuerdo con las necesidades específicas de los centros interesados y con arreglo a las prioridades establecidas, incluidas las siguientes:

i) acciones conjuntas de cooperación en materia de educación y formación, especialmente las destinadas a la creación y mejora de planes de estudio, al desarrollo de las capacidades de las universidades en materia de formación continua y de adaptación, a la creación de cursos intensivos de corta duración y al establecimiento de sistemas de enseñanza abierta y a distancia, incluidas la telemática y las tecnologías de la comunicación;

ii) medidas en favor de la reforma y el desarrollo de la educación superior y de sus capacidades, en especial mediante la reestructuración de la gestión de los centros y sistemas de educación superior, la modernización de las infraestructuras existentes, la adquisición del equipamiento necesario para la aplicación de un proyecto europeo conjunto y, en su caso, la prestación de asistencia técnica y financiera a las autoridades competentes;

iii) el fomento de la cooperación entre las universidades, las industrias y las instituciones, tal como se definen en el artículo 4, mediante proyectos europeos conjuntos;

iv) el fomento de la movilidad de los profesores, del personal administrativo de las universidades y de los estudiantes, mediante proyectos europeos conjuntos.

v) las actividades que contribuyan al éxito del proyecto europeo conjunto en que participen dos o más países destinatarios.

Medidas de carácter estructural y/o complementario

Se concederá ayuda financiera a un cierto número de medidas de objetivo estructural y/o complementario (especialmente, asistencia técnica, seminarios, estudios, publicaciones, actividades de información). Estas medidas están destinadas a apoyar los objetivos del programa, en particular la contribución al desarrollo y reestructuración de los sistemas de educación superior de los países destinatarios.

Becas individuales

Además de los proyectos europeos conjuntos y las medidas estructurales y/o complementarias, la Comunidad Europea concederá también becas individuales a profesores, formadores, administradores de las universidades, altos funcionarios de los ministerios, gestores de los sistemas educativos y otros expertos en materia de formación, procedentes de los países destinatarios o de la Comunidad, para visitas destinadas a la promoción de la calidad, el desarrollo y la reestructuración de la educación y de la formación superiores en los países destinatarios.

Acciones de apoyo

Se prestará a la Comisión la asistencia técnica que necesite para apoyar las actividades emprendidas y para garantizar el necesario seguimiento de la aplicación del programa. Se proporcionará ayuda para realizar una evaluación externa adecuada de Tempus III. También se facilitará ayuda para la divulgación en relación con proyectos europeos conjuntos, medidas estructurales, o también complementarias, y movilidad individual, así como para la divulgación de los resultados obtenidos en proyectos específicos de fases anteriores del programa Tempus.

Contactos

Comisión Europea
 EC TEMPUS Office
 Augusto González
 Avenue des Arts, 19 H
 B-1040 - Bruselas
 Tel.: 32-2-212 04 11/12 Fax: 32-2-212 04 00
 correo electrónico: Augusto.Gonzalez@cec.eu.int

Fundación Europea de la Formación
 Oficina TEMPUS
 Peter Ector
 Chalet Gualino
 I- Turín
 Tel.: 39-1 1-630 22 74 Fax: 39-1 1-
 630 22 00 correo electrónico:
pec@etf.eu.int

1.2.2 PROGRAMA ERASMUS MUNDUS

Programa para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (2004-2008)

Base jurídica

DOUE L 345/01 , 12/31/2003. Decisión 2317/2003/CE de 5 de diciembre de 2003 por la que se establece un programa para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2004-2008)

Última Convocatoria

Una nueva convocatoria de propuesta Erasmus Mundus relativa al año académico 2007/2008 (acciones 1,2 y 3) y al año 2006 (acción 4) fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (JO: - N° 38 C 15/02/2006)²².

²² <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2006:038:SOM:EN:HTML>

La nueva convocatoria introduce algunos cambios en relación con los criterios de admisión pero no existen cambios fundamentales en la estructura del programa.

Financiación:

230.000.000 €

Referencias en Internet:

http://europa.eu.int/comm/education/programmes/mundus/index__es.html

Objetivo

Mejorar la calidad de la enseñanza superior europea favoreciendo la cooperación con terceros países, con objeto de mejorar el desarrollo de recursos humanos y de promover el diálogo y la comprensión entre los pueblos y las culturas.

Beneficiarios

El programa va dirigido especialmente a centros de enseñanza superior, estudiantes, académicos o profesionales con labores docentes o de investigación y personal directamente implicado en la enseñanza superior.

Información General

Acciones del programa

1. Cursos de máster de Erasmus Mundus.

La Comunidad seleccionará cursos de tercer ciclo europeos en función de la calidad de la formación ofrecida y de la acogida dada a los estudiantes, según lo dispuesto en los procedimientos de selección.

2. Becas.

La Comunidad establecerá un programa de becas único y global destinado a los estudiantes titulados superiores y a los académicos de terceros países.

3. Asociaciones con centros de enseñanza superior de terceros países.

La Comunidad podrá apoyar relaciones estructuradas entre los cursos de máster de Erasmus Mundus y centros de enseñanza superior de terceros países.

4. Mejora de la capacidad de atracción de Europa como destino educativo.

La Comunidad podrá apoyar actividades encaminadas a mejorar el perfil, la visibilidad y la accesibilidad de la enseñanza europea: actividades que aborden la dimensión internacional de la garantía de calidad, el reconocimiento de los créditos, el reconocimiento de las cualificaciones europeas en el extranjero y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones con terceros países, la elaboración de planes de estudios y la movilidad.

5. Medidas de apoyo técnico.

Para la ejecución del programa, la Comisión podrá recurrir a expertos, a una agencia de ejecución, a agencias competentes ya existentes en los Estados miembros, y, en su caso, a otras formas de asistencia técnica, cuya financiación podrá efectuarse con cargo a la dotación presupuestaria global del programa

Procedimiento

Los procedimientos de selección se ajustarán a los criterios siguientes:

a) La selección de propuestas para las acciones 1 y 3 será realizada por un Tribunal de Selección presidido por una persona elegida por dicho Tribunal, compuesto de personalidades eminentes del mundo académico y representativo de la diversidad de la enseñanza superior en la Unión Europea.

b) A cada curso de máster de Erasmus Mundus seleccionado se le asignará un número específico de becas en el marco de la acción 2. La selección de estudiantes de terceros países correrá a cargo de los centros que participan en los cursos de máster de Erasmus Mundus. Los procedimientos de selección establecerán un mecanismo de compensación a escala europea a fin de prevenir graves desequilibrios entre los campos de estudio y las regiones de procedencia de los estudiantes y los académicos y los Estados miembros de destino.

c) Las propuestas para la acción 4 serán seleccionadas por la Comisión. El programa Erasmus Mundus se aplicará a partir del curso académico 2004/2005. A principios de abril de 2004, la Comisión Europea ha publicado una primera convocatoria de propuestas relativa al año 2004, que abarca la acción 1 (másters Erasmus Mundus), la acción 2 (becas) y la acción 4 (mejora de la capacidad de atracción). En abril de 2004 se ha publicado también una segunda convocatoria de propuestas relativa al año 2005, que comprende la acción 1 (másters Erasmus Mundus), la acción 2 (becas) y la acción 3 (asociaciones).

Contactos

Comisión Europea
DG Educación y Formación
Programa *Erasmus* Mundus
Rue de la Loi, 200
B-1049 - Bruselas
correo electrónico: EAC-Erasmus-Mundus@cec.eu.int

SG de Formación y Movilidad de Profesorado Universitario. DG de Universidades. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
Leonardo Marcos González
C/ Serrano, 150
28071 - Madrid
Tel.: 915 505 428
Fax: 915 505 949
correo electrónico: erasmus.mundus@univ.mecd.es

1.2.3 PROGRAMAS DE COOPERACIÓN CON EEUU Y CANADÁ

La cooperación con Estados Unidos²³ y Canadá' (2001-2005) se instauró en 1995 por medio de dos acuerdos distintos para cada país para la cooperación en educación superior y formación profesional.

23 Más en detalle en http://europa.eu.int/comm/education/programmes/eu-usa/index_en.html

24 Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/programmes/eu-canada/indexen.html>

2. CONTROL DE FRONTERAS Y REFUGIADOS

2.1 PROGRAMA DE SOLIDARIDAD Y GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS 2007-2013

Este programa ha sido discutido durante todo el año en el Grupo Migración y en las distintas reuniones del SCIFA (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum- Comité Estratégico sobre Inmigración, Fronteras y Asilo). Debido a su complejidad técnica se seguirá discutiendo en las próximas reuniones. Forma parte del orden del día "al margen del Consejo: Comité mixto" de los Consejos JAI de 27 y 28 de abril y de 1 y 2 de junio 2006

El programa de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios 2007-2013²⁵ incide en control de fronteras, inmigración ilegal y refugiados.

Con esta propuesta la Comisión desea crear cuatro instrumentos financieros específicos para financiar acciones en las áreas de refugiados, fronteras, retorno e integración de los inmigrantes:

- A. Fondo de Refugiados
- B. Fondo de Fronteras
- C. Fondo de Retorno
- D. Fondo de Integración.

Está previsto que se le financie con 2.000 millones de euros.

Supone un paso adelante en lo que se refiere a la propuesta de España y Francia de crear un plan integral de inmigración que tenga en cuenta aspectos como el desarrollo de los países de donde procede la inmigración.

2.1.1 EL FONDO DE REFUGIADOS

Fondo Europeo para los Refugiados 2005-2010

Base jurídica

DOUE L 381/52 , 12/28/2004. Decisión 2004/904/CE de 2 de diciembre de 2004 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010

25 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013, COM (2005) 123 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0123es01.pdf

Documentos

Dentro del Programa General de solidaridad y gestión de flujos migratorios, la Comisión incluye la conveniencia de crear un nuevo Fondo Europeo para Refugiados para el periodo 2008-2013. Cada estado miembro recibirá un importe fijo del 30% de la totalidad del volumen. El resto de los recursos disponibles se distribuirán de manera proporcional al número de personas admitidas y registradas en los tres años anteriores hasta el 70%.

COM(2005) 123 final , 04/06/2005. Comunicación por la que se establece un programa marco para el periodo 2008-2013 en el área de la Solidaridad y la gestión de los flujos migratorios.

Propuesta de Decisión por la que se establece para el período 2008-2013 el Fondo Europeo para los Refugiados en el marco del programa general Solidaridad y Gestión de los flujos migratorios.

Propuesta de Decisión por la que se establece para el período 2007-2013 el Fondo de las fronteras exteriores en el marco del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios

Propuesta de Decisión por la que se establece para el período 2007-2013 el Fondo Europeo para la integración de los nacionales de terceros países en el marco del programa general Solidaridad y Gestión de los flujos migratorios.

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/justicehome/project/erf/erfes.htm>

Objetivo

Apoyar y fomentar los esfuerzos de los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida.

Beneficiarios

Los Estados miembros serán los responsables de aplicar la acción objeto de la ayuda del fondo.

Información General

Grupos destinatarios de la acción

- 1) los nacionales de un tercer país o apátridas que disfruten del estatuto definido por la Convención de Ginebra relativa al estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951, y a quienes se permite residir en calidad de refugiados en uno de los Estados miembros;
- 2) los nacionales de un tercer país o apátridas que disfruten de una forma de protección internacional concedida por un Estado miembro de acuerdo con su legislación o su práctica nacional;
- 3) los nacionales de un tercer país o apátridas que soliciten una de las protecciones mencionadas en los puntos 1 y 2;
- 4) los nacionales de un tercer país o apátridas que disfruten de un régimen de protección temporal en un Estado miembro;

El Fondo apoyará las acciones de los Estados miembros relativas a:

- a) las condiciones de acogida;
- b) la integración de las personas cuya permanencia en el Estado miembro tenga carácter duradero o estable;
- c) la repatriación, en la medida en que los interesados no hayan adquirido una nueva nacionalidad ni salido del territorio del Estado miembro.

A iniciativa de la Comisión y al margen de las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros, el Fondo podrá financiar hasta un 7 % de los recursos disponibles, acciones innovadoras o de interés comunitario, incluidos estudios, intercambios de experiencia y medidas destinadas a promover la cooperación a nivel comunitario así como la evaluación de la ejecución de las medidas y la asistencia técnica. La financiación de estas acciones por el Fondo Europeo podrá alcanzar hasta el 100 %.

El Fondo podrá también financiar medidas de emergencia en beneficio de uno, varios o todos los Estados miembros en caso de afluencia súbita y masiva de refugiados o personas desplazadas o en caso de ser necesaria su evacuación de un tercer país, en particular en respuesta a un llamamiento de organismos internacionales.

Procedimiento

Los Estados miembros serán responsables de aplicar la acción objeto de la ayuda del Fondo. A tal efecto, cada Estado miembro designará una autoridad responsable, que será el único interlocutor de la Comisión. Esta autoridad será una administración pública pero podrá delegar las responsabilidades de aplicación en otra administración pública o en una organización no gubernamental. Los Estados miembros remitirán anualmente a la Comisión, antes del 1 de octubre de cada año, una solicitud de cofinanciación de su programa de aplicación correspondiente al año de que se trate.

La selección individual y la gestión financiera y administrativa de los proyectos que se acojan a los beneficios de la ayuda del Fondo serán competencia exclusiva de los Estados miembros. Los proyectos, que no deberán tener fines de lucro, serán presentados, tras un concurso público de propuestas, por administraciones públicas (nacionales, regionales o locales, centrales o descentralizadas), centros de enseñanza o investigación, organismos de formación, interlocutores sociales, organizaciones gubernamentales, organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales, individualmente o en asociación.

Durante el primer programa plurianual (años 2005-2007), cada Estado miembro recibirá una cantidad fija de 500.000€ como dotación anual del Fondo Europeo para los Refugiados.

La ayuda financiera procedente del Fondo no superará un 50 % del coste total de cada medida. Esta proporción podrá aumentarse hasta el 75 % en los Estados miembros que dependan del Fondo de Cohesión.

La última propuesta establece que cada Estado Miembro recibirá un importe fijo del 30a del volumen, y el resto de los recursos disponibles se distribuirán de manera proporcional al número de personas admitidas y registradas en los tres años anteriores, con un volumen del 70%.

Contactos

Comisión Europea.
DG Justicia y Asuntos de Interior DG, Unidad A2: Inmigración y asilo - LX46 6/50

Henrik Garf

Rue de la Loi, 200

B-1049 - Bruselas

Tel.: (32-2) 295 35 67 Fax: (32-2) 295 84 01

correo electrónico: Henrik.Graf@cec.eu.int

2.1.2 EL FONDO DE FRONTERAS

El Fondo de Fronteras forma parte del concepto global de inmigración recogido en el Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005. Tiene como objetivo un sistema común integrado de gestión de las fronteras incluyendo las cuestiones relativas a los visados por lo que también comprende la mejora en la gestión de las actividades consulares. La distribución a cada Estado miembro se realizará en función de criterios establecidos que tienen en cuenta factores objetivos (longitud de fronteras, número de pasos fronterizos) y subjetivos (número de personas que crucen las fronteras, número de denegaciones de entrada). Los Estados miembros también tienen la posibilidad de presentar acciones para la financiación con cargo al Fondo, siempre que entren dentro de los objetivos del Fondo y de sus límites presupuestarios.

2.1.3 FONDO PARA EL RETORNO DE INMIGRANTES ILEGALES

El objetivo de este fondo es apoyar los esfuerzos realizados por los Estados Miembros en la gestión del retorno de inmigrantes ilegales.

El Fondo para el Retorno de Inmigrantes Ilegales cofinancia acciones específicas como los programas de retorno voluntario y los planes de retorno forzoso, así como la organización de vuelos comunes. Su vigencia comenzará en 2008 y finalizará en 2013.

Tiene previsto disponer de 1.700 millones de euros dependiendo del marco presupuestario que se negocie para 2007-2013.

El anuncio instando a la presentación de propuestas concernientes a las acciones preparatorias 2005, dotadas con una partida de 15 millones de euros, fue lanzado el 24 de agosto de 2005 y finalizó el 31 de octubre de 2005²⁶.

²⁶ Diario Oficial C 224, de 13 de septiembre de 2005, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexU riServ/site/es/oj/2005/c_224/c_22420050913es001 10012.pdf

Una vez aprobados los criterios anuales del Fondo por la autoridad presupuestaria, se efectuará el reparto entre los Estados Miembros. En principio, habrá una dotación fija para cada Estado Miembro y una dotación variable en función de los criterios que se determinen. En este sentido se tendrán cuenta el número de nacionales de terceros países que hayan sido objeto de una orden de retorno y el número de nacionales de terceros países que efectivamente hayan abandonado el Estado Miembro a causa de una decisión administrativa o judicial, bien sea de manera forzosa o voluntaria.

Última Convocatoria

DOUE C 224/11 , 13/09/2005. Acciones preparatorias para la gestión del retorno de inmigrantes. Convocatoria de propuestas 2005 (Fecha límite: 31/10/2005)

Financiación:

Financiación: 15.000.000 € para el 2005.
Tasa de cofinanciación: 70%

Referencias en Internet:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/return/wai/funding__returnen.htm

Objetivo

Las acciones preparatorias del programa Retorno contribuirán a establecer una política comunitaria efectiva de retorno, que es un complemento necesario a una política creíble de inmigración legal y asilo, así como un componente importante en la lucha contra la inmigración ilegal. El programa financiará proyectos de mejora de la gestión del retorno de inmigrantes ilegales en todas sus dimensiones, apoyará y desarrollará la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros y fomentará la cooperación con los países de retorno.

Beneficiarios

Autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros y a ONG inscritas en uno de los Estados miembros, así como a organismos internacionales y organismos comunitarios.

Información General

Por definición, los proyectos son de carácter transnacional y deben implicar por lo menos a dos organizaciones con sede en dos Estados miembros distintos. En casos excepcionales, podrán financiarse proyectos propuestos por un solo Estado miembro si aportan un valor añadido real como, por ejemplo, planteamientos innovadores en comparación con la práctica en los Estados miembros y en los países de retorno afectados.

Los proyectos se enmarcarán en tres líneas de acción principales:

- Línea A: Acciones relativas a la introducción y mejora de la organización y aplicación de la gestión integrada del retorno.
- Línea B: Acciones relativas a la introducción y mejora de medidas específicas en el ámbito de gestión del retorno.
- Línea C: Acciones relativas al incremento del conocimiento y las capacidades en el ámbito de gestión del retorno

Contactos

Comisión Europea DG Justicia, Seguridad y Libertad
Office LX46 2/140
Rue du Luxembourg, 46
B-1000 - Bruselas
correo electrónico: JLS-RETURN cec.eu.int

2.1.4 FONDO DE INTEGRACIÓN

El Fondo de Integración tiene como fin el desarrollo de una buena integración de los inmigrantes que es a la vez un factor de cohesión social y un requisito de eficacia económica. La integración se debe abordar de una manera global siendo estas cuestiones un factor horizontal en la formulación y aplicación de otras políticas.

Tiene como objetivos políticos específicos el facilitar la organización y aplicación de los procedimientos de admisión para los inmigrantes; refuerzo de sus capacidades; incremento de su participación cívica y cultural; refuerzo de la capacidad de la sociedad de acogida para ajustarse a la creciente diversidad; incremento de la capacidad de los Estados miembros de desarrollar, supervisar y evaluar las políticas de integración. Para evitar el solapamiento entre este Instrumento y el Fondo Social Europeo existen mecanismos de prevención tanto a nivel nacional como a escala de la Unión. La Comisión ya ha efectuado una evaluación previa.

Los objetivos del fondo se enmarcarán en dos períodos de Programación plurianual (2007-2010 y 2011 -2013) Una vez conocida, de acuerdo con la Autoridad presupuestaria la cantidad asignada al Fondo de Integración, con los criterios complementariedad, coherencia y conformidad, los Programas plurianuales se ejecutarán mediante Programas anuales.

Cada Estado miembro recibirá una dotación anual de 300.000 euros, 500.000 euros para los Estados de nuevo ingreso a partir de 2007. El resto de los recursos financieros se distribuirá proporcionalmente en función del número total de nacionales de países terceros que residan legalmente y los que hayan obtenido una autorización para residir durante los tres años anteriores (40 y 60% de su volumen respectivamente).

2.2 PROGRAMA ARGO (ANTES ODYSSEUS)

Programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (2002 - 2006)

Base jurídica

DOCE L 161/11 , 19/06/2002. Decisión 2002/463/CE de 13 de junio de 2002 por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)

Última Convocatoria

W3 Justicia y Asuntos Internos , 29/06/2005. Programa de acción 2005. Convocatoria de propuestas (Mediterráneo) (Fecha límite: 29/07/2005)

Financiación:

Financiación: 25.000.000 €
Tasa de cofinanciación: 600

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/justicehome/jai/proges.htm>

Objetivo

Promover la cooperación entre los servicios nacionales en la aplicación de las normas comunitarias poniendo especial atención en concentrar recursos y establecer prácticas coordinadas y homogéneas. Promover la aplicación uniforme del Derecho comunitario para armonizar las decisiones tomadas por los servicios nacionales de los Estados miembros. Mejorar la eficacia global de los servicios nacionales al aplicar las normas comunitarias en cumplimiento de sus funciones. Asegurar que se tiene plenamente en cuenta la dimensión comunitaria en la organización de los servicios nacionales que contribuyen a la aplicación de las normas comunitarias. Fomentar la transparencia de las medidas adoptadas por los servicios nacionales mediante la consolidación de las relaciones entre éstos y las organizaciones competentes gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales

Beneficiarios

Servicios administrativos competentes de los Estados miembros

Información General**Actividades:**

- Actividades en el ámbito de las fronteras exteriores
- Actividades en el ámbito de los visados
- Actividades en el ámbito del asilo
- Actividades en el ámbito de la inmigración

Tipos de acciones:

- acciones de formación;
- intercambios de personal;
- acciones que promuevan el uso del tratamiento informatizado de ficheros y trámites y la recogida, análisis, distribución y explotación de información, en especial, la creación de centros de información y sitios Internet;
- evaluación del impacto de las normas y procedimientos comunes basados en los artículos 62 y 3 del Tratado;
- acciones tendentes a promover el desarrollo de mejores prácticas para optimizar los métodos de trabajo y el equipo, simplificar procedimientos y acortar plazos;
- acciones operativas que podrán incluir la creación de centros operativos comunes;
- estudios, investigación, conferencias y seminarios en los que participe personal de los Estados miembros y de la Comisión y, en su caso, de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales pertinentes;
- mecanismos de consulta y asociación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales pertinentes;
- actividades de los Estados miembros en terceros países, en especial comisiones exploratorias en los países de origen y tránsito;
- lucha contra la falsificación de documentos

Procedimiento

Para obtener la cofinanciación conforme al programa ARGO, las propuestas de un servicio nacional de un Estado miembro, deben contar con la participación de por lo menos otros dos Estados miembros, u otro Estado miembro y un país candidato, u otro Estado miembro y un tercer país, cuando así se favorezca el fin de la acción propuesta.

La ayuda financiera a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas para las acciones no excederá del 60 % del coste de la acción. Sin embargo, en circunstancias excepcionales esta proporción podrá aumentarse hasta el 80 %.

Para aplicar el programa ARGO, la Comisión elaborará un programa de trabajo anual con los objetivos específicos, las prioridades temáticas, una descripción de las acciones y, en su caso, una lista de otras acciones y evaluará y seleccionará las acciones propuestas por los servicios nacionales

Contactos

Comisión Europea Secretaría General Task-Force Justicia y
Asuntos de Interior Unidad I
Arnaud Choquet
Rue de la Loi, 200 (Bureau N-9 5/27A)
B-1049 - Bruselas
Tel.: (32 2) 296 67 46
Fax: (32 2) 295 84 01
correo electrónico: arnaud.cacnef'sg.cec.be

2.3 PROGRAMA AENEAS

Programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (2004-2008)

Base jurídica

DOUE L 80/01 , 18/03/2004. Reglamento 491/2004 de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas)

Última Convocatoria

Convocatoria de propuestas 2005 - AENEAS - Asistencia técnica y financiera a terceros países en el ámbito de la inmigración y el asilo (EuropeAid/122 511/C/ACT/MULTI)

Plazo de presentación de solicitudes: 28 de marzo de 2006

Financiación

El presupuesto total disponible para esta convocatoria de propuestas es de 40.350.000 €. (Del Programa completo 250.000.000)

Cantidad mínima de la subvención: 500.000 €

Cantidad máxima de la subvención: 2.000.000 €

Tasa de cofinanciación: 800

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comrn/europeaid/projects/index_es.htm

Objetivo

Prestar ayuda financiera y técnica específica y complementaria a terceros países para apoyar su labor destinada a gestionar mejor los flujos migratorios en todas sus dimensiones.

Para el año 2005, se establecen las siguientes prioridades:

- Apoyo al desarrollo de legislación en el campo de la inmigración legal.
- Desarrollo de la migración legal.
- Borrador de legislación y desarrollo de prácticas nacionales en lo relativo al asilo internacional de protección
- Prevención de la inmigración ilegal
- Readmisión e integración duradera de repatriados

Beneficiarios

Del programa: Entre los socios que puedan optar a la ayuda financiera prestada dentro del programa podrán incluirse organizaciones y organismos regionales e internacionales (en especial, los organismos de las Naciones Unidas), así como organizaciones no gubernamentales u otros agentes no estatales, entidades federales, nacionales, provinciales y locales, sus departamentos y organismos, institutos, asociaciones y operadores públicos y privados, tanto de la Unión Europea como de los terceros países interesados, privilegiándose las disposiciones de asociación entre ellos.

De la convocatoria: Para solicitar una subvención, los solicitantes deben:

- ser personas jurídicas;
- no tener ánimo de lucro;
- pertenecer a una de las siguientes categorías:

- organizaciones no gubernamentales u otros agentes no estatales;
- organizaciones regionales o internacionales o agencias;
- entidades públicas a nivel regional o local en los países beneficiarios;
- autoridades nacionales de los Estados miembros

Información General

El programa se destina en especial a los terceros países que están procediendo activamente a la preparación o la aplicación de un acuerdo de readmisión rubricado, firmado o celebrado con la Comunidad Europea.

El programa podrá prestar ayuda en especial a las siguientes acciones:

- a) organización de campañas de información y asesoramiento jurídico sobre las consecuencias de la inmigración ilegal, la trata de seres humanos, el tráfico ilegal de inmigrantes y el empleo clandestino en la Unión Europea;
- b) difusión de información y de asesoramiento jurídico sobre las posibilidades de trabajar legalmente en la Unión Europea tanto a corto como a largo plazo, y sobre los procedimientos que deben seguirse con este fin;
- c) desarrollo de acciones dirigidas a mantener vínculos entre las comunidades locales del país de origen y sus emigrantes legales y a facilitar la contribución de los emigrantes al desarrollo económico y social de las comunidades en sus países de origen, con inclusión del fomento de la utilización de las remesas de dinero para inversiones productivas e iniciativas de desarrollo, así como mediante el apoyo a los programas de microcrédito;
- d) facilitación del diálogo y el intercambio de información entre las instituciones del tercer país de que se trate y los ciudadanos de ese país que piensen emigrar;
- e) apoyo del desarrollo de capacidad en lo que se refiere a la elaboración, la aplicación y el cumplimiento de la legislación nacional y los sistemas de gestión en cuanto al asilo, la migración, la lucha contra actividades delictivas, incluida la delincuencia organizada y la corrupción, relacionada con la inmigración ilegal, y desarrollo de la formación del personal que trabaje en los ámbitos de la migración y el asilo;

f) evaluación y, en lo posible, mejora del marco institucional y administrativo y de la capacidad de realizar controles fronterizos y mejora de la gestión de dichos controles, por ejemplo, mediante la cooperación operacional;

g) desarrollo de la capacidad en los ámbitos de la seguridad de los documentos de viaje y de los visados, incluidas sus condiciones de expedición, de la identificación y documentación de los emigrantes ilegales, incluidos los nacionales propios, y de la detección de documentos y visados falsos;

h) introducción de sistemas para la recogida de datos; observación y análisis de fenómenos migratorios; determinación de las causas profundas de los movimientos migratorios y adopción de medidas para tratarlas; facilitación del intercambio de información sobre movimientos migratorios, en especial sobre los flujos migratorios hacia la Unión Europea;

i) desarrollo del diálogo regional y subregional en el ámbito del asilo y de la migración, incluida la migración ilegal;

j) asistencia en las negociaciones realizadas por los terceros países de que se trate de sus propios acuerdos de readmisión con los países pertinentes;

k) apoyo al desarrollo de la capacidad en los terceros países de que se trate en lo que se refiere a las condiciones de acogida y capacidad de protección de solicitantes de asilo, a la readmisión y reintegración duradera de los retornados y a los programas de reinstalación;

l) apoyo a la reintegración socioeconómica orientada de los retornados en su país de origen, incluidas la formación y el desarrollo de la capacidad con vistas a facilitar su integración en el mercado laboral.

Procedimiento

El programa podrá apoyar, entre otras cosas, las siguientes medidas:

1) **Medidas necesarias para la determinación y la preparación de acciones, como:**

a) estudios de viabilidad;

b) intercambio de conocimientos y experiencias técnicos entre los Estados miembros, terceros países, organizaciones y organismos europeos y organizaciones internacionales;

c) estudios generales sobre la actuación comunitaria en el ámbito del presente programa.

2) Ejecución de proyectos:

- a) asistencia técnica para ayudar a ejecutar las acciones, inclusive mediante personal expatriado y personal local;
- b) formación y otros servicios;
- c) compra o entrega de productos o equipos, suministros e inversiones estrictamente necesarios para la realización de las acciones, incluyendo en circunstancias excepcionales y cuando esté debidamente justificado, la compra o el arrendamiento de locales.

3) Medidas para supervisar, auditar y evaluar las acciones.**4) Actividades para explicar los objetivos y los resultados de estas acciones al público en general.**

5) **Acciones**, incluida la asistencia técnica, para evaluar, en beneficio de la Comunidad o de terceros países, la realización de estas operaciones.

A fin de aplicar el programa, la Comisión elaborará un programa de trabajo anual. El programa de trabajo establecerá las prioridades de las acciones a las que se preste apoyo en lo que se refiere a los potenciales ámbitos geográficos y temáticos de intervención, los objetivos específicos, los resultados previstos y los importes orientativos.

Contactos

European Commission
EuropeAid Co-operation Office
correo electrónico: EuropeAid-programme-aeneas@cec.eu.int

2.4 INICIATIVA INTERREG III.

Iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (2000-2006)

Base jurídica

DOUE C 226/02 , 09/10/2004. Comunicación de 2 de septiembre de 2004 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo INTERREG III

Financiación

4.875 millones €

Referencias en Internet

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index.es.htm

Objetivo

El objetivo de Interreg es reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y el desarrollo equilibrado de su territorio. Por consiguiente, la actuación en relación con las fronteras y las zonas fronterizas entre los Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países se sitúa en el centro de esta iniciativa. Se prestará particular atención a las fronteras exteriores de la Comunidad, sobre todo en la perspectiva de la ampliación, la cooperación relativa a las regiones ultraperiféricas, la cooperación para impulsar el proceso de paz iniciado en los Balcanes, la cooperación relativa a las regiones insulares y la estrategia transfronteriza/transnacional y programa de desarrollo conjuntos.

Beneficiarios

Autoridades nacionales y regionales de los países miembros.

Contactos

Comisión Europea
Dirección General de Política Regional
Rue de la Loi, 200
B-1049 - Bruselas

Este Programa está recogido en el marco de política regional para el periodo 2007-2013 dentro del apartado "Cooperación Interregional" con una financiación de 20,16 millones de euros.

2.5 NUEVAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013: PARTE III RELATIVA A COOPERACIÓN REGIONAL.

De acuerdo con las nuevas Perspectivas Financieras 2007-2013, el texto de la propuesta de Reglamento del Consejo con fecha 21 de diciembre de 2005, (documento 15931/05 del Consejo de la UE), regula, a través de cláusulas generales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, como resultado de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Acciones Estructurales de los días 25 de octubre de 2005 y 10 de noviembre de 2005 y las conclusiones del Consejo Europeo de 15 y 16 de diciembre de 2005.

Según este documento, la acción de la Comunidad Europea bajo el artículo 158 del Tratado será diseñada para reforzar la cohesión social y económica de la Comunidad ampliada para promover el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad. Esta acción será llevada a cabo con la ayuda de los Fondos, el Banco Europeo de Inversión y otros instrumentos financieros ya existentes. Estará dirigido a reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales que hayan surgido especialmente en países y regiones donde el desarrollo está atrasado.

La acción llevada a cabo bajo los Fondos incorporará, a nivel regional y nacional, las prioridades de la Comunidad a favor de un desarrollo sostenible a través del refuerzo del crecimiento, competitividad y empleo, la inclusión social y la protección y la mejora de la calidad del medioambiente.

Con ese fin, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Banco Europeo de Inversión y los otros instrumentos financieros existentes en la Comunidad contribuirán de un modo apropiado a lograr los siguientes tres objetivos:

El objetivo convergencia se logrará acelerando la convergencia de los Estados Miembros y regiones menos desarrolladas, mejorando las condiciones de crecimiento y empleo a través de un aumento y una mejora de la calidad de la inversión en capital humano y físico, el desarrollo de la innovación y de la sociedad de la información, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y la mejora del medioambiente y la eficiencia administrativa. Este objetivo será la prioridad de los Fondos.

El objetivo de competitividad regional y empleo, estará dirigida, fuera de las regiones menos desarrolladas, a reforzar la competitividad y el empleo anticipando los cambios económicos y sociales, incluyendo aquellos que estén ligados con la apertura del comercio, a través del aumento y la mejora de la calidad de la inversión en capital humano, innovación y la promoción de la sociedad del conocimiento, la capacidad empresarial, la protección y la mejora del medio ambiente, y la mejora de accesibilidad, la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, así como el desarrollo de mercados de trabajo.

El objetivo de cooperación territorial europea, estará dirigido al refuerzo de la cooperación transfronteriza a través de iniciativas comunes local y regional, reforzando la cooperación transnacional a través de medios conducidos a un desarrollo integral integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad y a reforzar la cooperación interregional e intercambio de experiencia al nivel territorial apropiado.

Con respecto a los instrumentos, los Fondos contribuirán, cada uno de acuerdo con las cláusulas específicas que lo regulan, hacia lograr los tres objetivos como sigue:

- El objetivo Convergencia: EL Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.
- El objetivo de competitividad regional y empleo: El Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- El objetivo de cooperación territorial europea: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Con respecto a la Cooperación Territorial Europea, en Proyecto distingue los tres tipos de cooperación anunciados: transfronteriza, transnacional e interregional.

- Para el propósito de la **cooperación transfronteriza**, serán elegibles para la financiación las regiones nivel III de NUTS a lo largo de las fronteras internas y de algunas externas y todas las regiones nivel III de NUTS a lo largo de las fronteras marítimas separadas, como regla general, por un máximo de 150 km, teniendo en cuenta ajustes potenciales necesarios para asegurar la coherencia y la continuidad de la acción de cooperación.

Inmediatamente después de que este Reglamento entre en vigor, la Comisión adoptará, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 104(2), la lista de regiones elegibles. Esta lista será válida desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.

Para el propósito de **cooperación transnacional**, la Comisión, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 104(2) adoptará la lista de las áreas transnacionales elegibles. Esta lista será elegible desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.

Para el propósito de la **cooperación interregional**, redes de cooperación e intercambio de experiencia, será elegible la totalidad del territorio de la Comunidad.

Entre los principios que regulan el funcionamiento de los Fondos, es destacable el artículo 14 de la propuesta de Reglamento a la que nos estamos refiriendo, donde se establece la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación: los Estados Miembros y la Comisión asegurarán que la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de la perspectiva de género se incluye durante las distintas etapas de implementación de los Fondos.

Los Estados Miembros y la comisión tomarán medidas apropiadas para prevenir cualquier discriminación basada en género, raza u origen étnico, creencia o religión, incapacidad, edad u orientación sexual durante las distintas etapas de implementación de los Fondos y en particular, en el acceso a los mismos.

Los recursos globales disponibles para compromiso por los Fondos para el periodo 2007 a 2013 serán de 307,619 millones de euros a precios de 2004 de acuerdo con el estudio anual del anexo del reglamento.

Los recursos para el Objetivo Convergencia serán un 81,7% de los recursos referidos anteriormente que serán distribuidos en diferentes áreas; para el Objetivo Competitividad Regional y empleo un 15,8% y para el Objetivo de Cooperación territorial europea un 2,44%, de los cuales, un 77,61% serán destinados a financiar la cooperación transfronteriza; un 18,49% para la financiación de la cooperación transnacional y un 3,89% para la financiación de cooperación interregional, redes de cooperación e intercambio de experiencias.

Para España, el total asignado del Objetivo 3 (Cooperación) para el periodo 2007-2013 será de 504 millones de euros, dividido en 388,08 millones de euros para cooperación transfronteriza (77%), 95,76 millones de euros (19%) para cooperación transnacional y 20,16 millones de euros (4%) para cooperación interregional.

En el reglamento hay una especial mención a Canarias que se beneficiará, como región nivel II de NUTS de una asignación adicional de 100 millones de euros en el periodo 2007-2013 bajo el "apoyo transitorio". Ceuta y Melilla también recibirán 50 millones de euros bajo el mismo apoyo.

España se beneficiará de una asignación adicional del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de 2 billones de euros en el periodo 2007-2013 para aumentar la investigación y el desarrollo.

2.6 INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN

El instrumento cubrirá asistencia financiera (aplicable dentro del periodo de perspectivas financieras (2007-2013)). Su creación viene enmarcada dentro de la Política Europea de Vecindad, que es la base de la renovación de las relaciones de la UE ampliada con sus vecinos y de las relaciones privilegiadas con Rusia.

Sustituye a MEDA y parte de TACIS y a otros instrumentos como la Iniciativa para la Democracia y los Derechos Humanos.

Está destinado a los socios - vecinos de la UE ampliada, pero, con carácter novedoso, podrá canalizarse también hacia los EE.MM. para promover la cooperación transfronteriza y transnacional. Concretamente, se dirigirá a 16 Estados (10 mediterráneos, 3 Europeos Orientales y 3 Caucásicos meridionales) y Rusia (aunque formalmente la relación con Rusia se articule dentro de la nueva "colaboración estratégica").

Los objetivos del instrumento no sólo persiguen el desarrollo sostenible o la lucha contra la pobreza, sino también la aproximación legislativa, la convergencia reglamentaria y la consolidación institucional. Comprende también: la promoción de la progresiva integración económica y una mayor cooperación política entre la UE y los socios; el estudio de oportunidades concretas y desafíos en relación con la proximidad geográfica común.

El desarrollo de este instrumento se hará en el marco de los acuerdos bilaterales existentes entre la Comunidad y los países vecinos, en particular, con los Planes de Acción, cuando entren en vigor. A este respecto, cabe destacar que ya se ha puesto en marcha el primer conjunto de Planes de Acción en el marco de la PEV (autoridad Palestina, Israel, Jordania, Marruecos, Moldavia, Túnez y Ucrania). Igualmente, durante la presidencia británica se negociaron los Planes de Acción con Armenia, Azerbaiyán y Georgia. La presidencia austriaca intentará concluir las negociaciones en el primer semestre de 2006. En la misma situación se encuentran Líbano y Egipto, y se está a la espera de la presentación del informe nacional sobre Argelia.

El Parlamento Europeo se ha declarado en enero de 2006 a favor de una política de vecindad ambiciosa, sustancial y flexible para los países europeos que no son actualmente miembros de la UE y que no pueden o no desean adherirse a la misma, pero se inspiran en los valores de la UE y quieren participar en el proyecto europeo. Esta política europea de vecindad debe adaptarse a las necesidades de los distintos países. Los diputados europeos también se han pronunciado por las medidas de sanción a aquellos países que no respeten las normas europeas e internacionales, sobre todo en el ámbito de los derechos humanos: para estos países la UE debe prever la posibilidad de suspender o limitar la ayuda comunitaria o bien revocar el plan de acción nacional para la puesta en marcha de la política de vecindad. El Parlamento Europeo también pide a la Comisión que defina la finalidad y los objetivos claros de la política de vecindad así como que fije criterios para evaluar los resultados.

El Parlamento Europeo apoya la idea de llevar a cabo un acuerdo de vecindad europeo en los países que no desean adherirse pero se acercan al acervo de la UE. Estos acuerdos europeos, una vez concluidos, deberían también permitir un acceso pleno al mercado interior (El Parlamento propone que la Comisión ponga en marcha una ayuda financiera especial con el fin de ayudar a

los países de la política de vecindad se acerquen al mercado interior), a la cooperación en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) y de una cooperación en materia de justicia y asuntos de interior. En el último punto, el Parlamento hizo hincapié en la necesidad de tratar, en el marco de la política de vecindad, el problema de la inmigración legal e ilegal. Los futuros acuerdos de vecindad deberían prever la gestión común de fronteras a fin de asegurar no solamente la seguridad de las fronteras, sino también su permeabilidad a los cambios comerciales en las regiones fronterizas. Todos los planes de acción de la política de vecindad deben incluir medidas de lucha contra la corrupción. Todos los países de la política de vecindad deberían apoyar y prepararse para la adhesión a la OMC. La política de vecindad debería crear redes de cooperación y promover la integración regional entre los países vecinos, estima el Parlamento Europeo. También opina en este sentido que convendría crear un instrumento sobre el modelo del espacio económico europeo. La política energética, debería darse gran importancia en relación con los países vecinos, ya que la UE está rodeada de las grandes reservas de petróleo y de gas natural del mundo (Rusia y la región del Caspio, Próximo Oriente y África del Norte) y varios países vecinos proveedores o como Ucrania, Bielorrusia, Marruecos, Túnez, Georgia y Armenia, países de tránsito. Por esta razón, las relaciones energéticas con países de la Política Europea de Vecindad deben tratarse desde el marco de una gran política energética europea.

El informe del Parlamento Europeo trata individualmente a determinados países afectados por la Política de Vecindad.

Con respecto a los países del Magreb, por su especial importancia, el Parlamento Europeo solicita en lo que concierne a Marruecos, Túnez y Argelia, la puesta en marcha de las reformas en el ámbito de la libertad política y los derechos del hombre figuran en un primer rango de las prioridades de la Política Europea de Vecindad. Los diputados europeos invitan también a la Comisión a que adopte un plan de acción para Argelia en un futuro próximo a fin de dar un nuevo impulso a la Unión con respecto al Magreb árabe. El Parlamento Europeo también hace una referencia al acercamiento de Libia al proceso de Barcelona.

España apoya la arquitectura presentada por la Comisión en su Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre los Instrumentos de Asistencia Exterior dentro de las futuras Perspectivas Financieras (2007 - 2013).

3. INMIGRACIÓN ILEGAL

3.1 SOLIDARIDAD Y GESTIÓN DE FLUJOS 2007-2013 (FONDO DE REFUGIADOS, FONDO DE FRONTERAS, FONDO DE RETORNO, FONDO DE INTEGRACIÓN) (VER 2.1)

3.2 PROGRAMA ARGO (VER 2.2)

3.3 MEDA II

Programa relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea (2000 - 2006)

El programa MEDA 11²⁷ actúa en el desarrollo del partenariado con los países mediterráneos. Las nuevas políticas de vecindad van dirigidas a combatir los flujos de inmigración clandestina. Este programa contribuye financieramente al control de fronteras de países vecinos. España viene solicitando incrementar entre un 3% y un 5% los recursos destinados a Marruecos para el fomento de la formación de policías y apoyo de la repatriación de inmigrantes.

Este Programa va a ser sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad.

Base jurídica

DOCE L 311/01 , 12/12/2000. Reglamento 2698/2000 de 27 de noviembre de 2000 que modifica el Reglamento (CE)n 1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea

Última Convocatoria

DOCE C 2/03 , 01/05/2002. Convocatoria de propuestas para el programa regional euro-mediterráneo para la gestión local del agua publicada por la Comisión Europea (Fecha límite: 05/31/2002)

27 Más información en http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm

Financiación

Financiación: 5.350 millones de euros.
Línea Presupuestaria: B7-4100
Tasa de cofinanciación: 100%

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm

Objetivo

Contribuir a la realización de iniciativas de interés común en los tres aspectos de la colaboración euromediterránea: fortalecimiento del área de la estabilidad política y de la democracia, creación de una zona de libre comercio euromediterránea y desarrollo de la cooperación económica y social y consideración de la dimensión humana y cultural.

Beneficiarios

Autoridades nacionales de los países miembros y de los Estados de las regiones pertenecientes a los terceros países mediterráneos

Información General

Hasta 1991 se firmaron tres series de protocolos de asociación euromediterránea: 1.º Protocolo 1978-81, 2.º Protocolo 1982-86, 3.º Protocolo 1987-91 con un presupuesto global de 1.714 millones de euros. Los cuartos Protocolos entraron en vigor en noviembre de 1991 para un período de cinco años (1992-1996). El programa MEDA sustituyó a los protocolos cuando finalizaron su plazo de aplicación (31.12.96) y es el resultado de la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona el 28 de noviembre de 1995. Durante el período 1996-1999 se ejecutó el primer plazo del programa. Mediante el Reglamento 2698/2000 se aplica el segundo tramo correspondiente al período 2000-2006.

Los países beneficiarios de los fondos mediterráneos son: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y los Territorios Ocupados de Cisjordania y Gaza.

Los sectores considerados prioritarios para la concesión de la ayuda comunitaria dentro de MEDA son:

- Apoyo a la transición económica y al establecimiento de una zona euromediterránea de libre comercio y acciones de apoyo a los programas de ajuste estructural.
- El apoyo a un mejor equilibrio socioeconómico
- La cooperación regional y transfronteriza mediante la creación de estructuras de cooperación regional entre los socios mediterráneos, así como su desarrollo, el establecimiento de la infraestructura necesaria para el comercio regional, incluido el ámbito de los transportes, comunicaciones y energía y la cooperación en amplias regiones geográficas, las medidas complementarias a las emprendidas en este ámbito dentro de la Comunidad, incluido el apoyo a la conexión entre la red de transportes y de energía de los socios mediterráneos y las redes transeuropeas; otras actividades regionales, incluido el diálogo euro-árabe y los intercambios entre sociedades civiles de la Unión y de los socios mediterráneos mediante la acción de las ONGs.

Se fomentará la buena gestión apoyando a las instituciones clave y a los actores clave de la sociedad civil, como las autoridades locales, las agrupaciones rurales y aldeanas, las asociaciones basadas en el principio de la ayuda mutua, los sindicatos, los medios de comunicación de las organizaciones de apoyo a la empresa, y ayudando a mejorar la capacidad de la administración pública para elaborar políticas y gestionar su aplicación

Procedimiento

Las actividades financiadas por MEDA adoptarán principalmente la forma de asistencia técnica, formación, desarrollo de las instituciones, información, seminarios, estudios, proyectos de inversión en la microempresa, las PYME y en infraestructuras a acciones que pongan de relieve el carácter comunitario de la ayuda. Cuando pueda resultar eficaz, se recurrirá a formas de cooperación descentralizada.

En relación con el BEI se establecerán programas indicativos de ámbito nacional y regional que abarcarán períodos de tres años y tendrán en cuenta las prioridades definidas con los socios mediterráneos, en particular las conclusiones del diálogo económico, con revisión anual de los programas si fuera necesario.

Las financiaciones comunitarias se efectuarán principalmente en forma de ayudas no reembolsables o de capitales riesgo. En cuanto a las medidas de cooperación en el sector medioambiental, también podrán adoptar la forma de bonificaciones de intereses para los préstamos del Banco con cargo a sus recursos propios. Los tipos de bonificación serán del 3 %.

Las ayudas no reembolsables podrán utilizarse para la financiación o cofinanciación de actividades, proyectos o programas que contribuyan a la realización de los objetivos. El límite de financiación de las ayudas no reembolsables correspondientes a dichas actividades, proyectos o programas dependerá también de sus posibilidades de producir una rentabilidad de la inversión

Contactos

Unidad Programación y cooperación económica
Dirección General de Relaciones Exteriores
Comisión Europea
Edificio Science, 14
Rodney Standring
Rue de la Loi, 200
B-1049 - Bruselas
Fax: 32-2-295 56 65

correo electrónico: Rodney.Standring@cec.eu.int

3.4 PROGRAMA AGIS

Programa marco relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS).

Se desarrolla entre 2003 y 2007 y reemplaza a los Programas GROTIUS II PENAL, OISIN II, STOP II, HIPÓCRATES y FALCONE, que expiraron el 31 de diciembre de 2002. Retoma las actividades anteriormente financiadas por la línea presupuestaria "drogas" B5-831.

Base jurídica

DOCE L 203/5 , 01/08/2002. Decisión 2002/630/JAI de 22 de julio de 2002 por la que se establece un programa marco sobre cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)

Última Convocatoria

DOUE C 270/19 , 29/10/2005. Programa de trabajo AGIS 2006 (Programa marco sobre cooperación policial y judicial en materia penal) (Fecha límite: 27/01/2006)

Está prevista la publicación de la próxima convocatoria de AGIS hacia finales del año 2006, a pesar que la continuidad del programa para el año 2007 todavía no es segura.

Se prevé un posible cambio de programa por otro similar a AGIS para el año 2007.

Financiación

El importe de referencia financiera para el programa AGIS durante el período 2003-2007 es de 77 millones de euros

Referencias en Internet

http://euroc.a.eu.int/camm/justice_honie/funding/agis/fundir.g_ar_en.htm

Objetivo

El programa contribuirá al objetivo general de ofrecer a los ciudadanos de la Unión Europea un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En este marco, se propone, en particular desarrollar, aplicar y evaluar las políticas europeas en este ámbito; fomentar y reforzar la constitución de redes, la cooperación en temas generales de interés común para los Estados miembros, el intercambio y la difusión de información,

experiencias y buenas prácticas, la cooperación local y regional, así como la mejora y la adaptación de la formación y la investigación científica y técnica y fomentar la intensificación de la cooperación de los Estados miembros con los países candidatos a la adhesión, otros terceros países y las organizaciones internacionales y regionales competentes.

Beneficiarios

Grupos destinatarios

Profesionales de la Justicia: jueces, fiscales, abogados, funcionarios ministeriales, funcionarios de la policía judicial, agentes judiciales, peritos, intérpretes de los juzgados y otras profesiones relacionadas con la administración de Justicia.

Funcionarios y agentes de las autoridades policiales y aduaneras y de los organismos públicos responsables de los Estados miembros, en virtud de la legislación nacional, de la prevención, la detección y la lucha contra la delincuencia.

Funcionarios de otros organismos públicos y representantes del mundo asociativo, de las organizaciones profesionales, de la investigación y del mundo empresarial, implicados en la lucha y la prevención de la delincuencia, organizada o de otro tipo.

Representantes de los servicios encargados de la asistencia a las víctimas, incluidos los servicios públicos responsables en materia de inmigración y servicios sociales.

Organizaciones subvencionables

Las instituciones u organismos públicos o privados, nacionales, regionales o locales, los operadores privados, las asociaciones, las organizaciones de los medios económicos o profesionales, las organizaciones sin ánimo de lucro o los institutos de formación o investigación que tengan personalidad jurídica y estén establecidos en uno de los Estados miembros de la UE, así como Eurojust y Europol.

No se admitirán solicitudes de personas físicas.

Información General

El programa apoyará proyectos en los siguientes ámbitos:

- a) cooperación judicial general y en materia penal, incluida la formación;
- b) cooperación entre las autoridades competentes;
- c) cooperación entre estas autoridades u otros organismos públicos y privados de los Estados miembros implicados en la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo;
- d) cooperación entre los Estados miembros para conseguir la protección efectiva de los intereses de la víctima en el proceso penal.

El programa comprenderá los tipos de proyectos siguientes:

- a) formación;
- b) creación y puesta en marcha de programas de intercambios y prácticas;
- c) estudios e investigación;
- d) difusión de los resultados obtenidos en el marco del programa;
- e) fomento de la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales u otros organismos privados o públicos de los Estados miembros, por ejemplo, prestando ayuda a la creación de redes;
- f) conferencias y seminarios.

Ámbitos de actividad

Proyectos de cooperación (financiación máxima del 70% del total de los costes subvencionables):

- 1. Cooperación judicial en materia penal**
- 2. Cooperación entre las autoridades competentes** *(se desarrolla más extensamente esta acción, por ser la más pertinente en materia de cooperación policial, en relación con la actividad desarrollada por el proyecto SEFORE).*

Los proyectos englobados en este objetivo aspirarán a reforzar la cooperación entre los distintos servicios de orden público (policía local y nacional, aduanas, etc), fomentar el intercambio de experiencias, desarrollar proyectos prácticos y operativos, y, finalmente, mejorar los conocimientos de los profesionales sobre las estra-

tegias y legislaciones vigentes en los distintos estados europeos. Los proyectos podrán también estar orientados al intercambio de experiencias y prácticas entre estados miembros y países candidatos, así como, en su caso, algunos terceros países.

Los temas de los proyectos serán los siguientes:

- Mejora de las modalidades operativas de la cooperación transfronteriza.
- Desarrollo de un programa común de formación sobre asistencia mutua y cooperación en el marco de investigaciones aduaneras penales.
- Herramientas para asegurar y para mejorar el intercambio de información y la puesta en común de tecnologías entre las autoridades competentes, incluida la interconexión de bases de datos.
- Identificación de personas
- Actividades, incluidos intercambios y hermanamientos, destinadas a conocer mejor las organizaciones y ordenamientos jurídicos, a apoyar y desarrollar la cooperación en materia penal y policial, especialmente con vistas a participar en equipos conjuntos de investigación.
- Intercambio de información sobre operaciones comunes llevadas a cabo en el marco o fuera del marco de equipos conjuntos de investigación, e informes al respecto.
- Desarrollo de una política de protección de datos y aspectos operativos de la protección de datos personales utilizados en el marco de la represión de actividades ilícitas.
- Desarrollo de una capacidad europea de análisis de riesgos basada en la información sobre pasajeros en el marco de la represión de actividades ilícitas.
- Mejora de la información de la policía científica.
- Organización de operaciones aduaneras conjuntas o de equipos conjuntos multidisciplinares para luchar contra el contrabando de mercancías prohibidas
- Desarrollo de mejores prácticas por lo que se refiere al uso de formas especiales de cooperación para las administraciones aduaneras, con arreglo al convenio de Nápoles II.
- Desarrollo de técnicas de tipología de personas físicas o jurídicas que se dedican al tráfico de mercancías prohibidas, con el fin de mejorar los controles en las fronteras exteriores, y en puertos y aeropuertos internacionales.
- Establecimiento de normas mínimas comunes de formación en técnicas especiales de investigación.

- Medidas contra las redes internacionales de producción y tráfico de drogas y para luchar contra las actividades delictivas graves en el ámbito del desvío y el contrabando de precursores de drogas, en especial proyectos de carácter policial.
- Medidas en el contexto de la aplicación de la legislación comunitaria en *materia de precursores de drogas*, en particular medidas para reforzar: i) la cooperación entre los estados miembros en relación con controles de importaciones de *precursores sintéticos de drogas*, ii) los controles en las fronteras exteriores por las autoridades aduaneras u otras autoridades competentes y iii) los controles intercomunitarios.

3. Prevención y lucha contra el terrorismo.

4. Prevención y lucha contra la violencia organizada.

5. Prevención de la delincuencia

5. Protección de los intereses de las víctimas

Proyectos específicos (proyectos con derecho a optar a una subvención de más del 70% del total de los costes subvencionables)

Son necesario como mínimo tres organizaciones participantes establecidas en tres Estados miembros diferentes y deberán cumplir el requisito adicional de implicar a trece Estados miembros.

Las actividades y ámbitos que pueden ser objeto de financiación en el marco de los proyectos específicos son los siguientes:

- Intercambios y ejercicios operativos en el ámbito de la cooperación policial
- Operaciones conjuntas de vigilancia aduanera.
- Proyectos de cooperación entre las autoridades policiales y judiciales de las Eurorregiones.
- Desarrollo de técnicas de análisis de tipología de delincuentes.
- Desarrollo de técnicas para prevenir y luchar contra el terrorismo.
- Desarrollo de la cooperación práctica de los servicios de la policía científica
- Estudios sobre la vulnerabilidad a la delincuencia organizada de los diversos sectores económicos
- Estudio sobre la forma de reforzar la eficacia de la aplicación de la ley en la lucha contra el blanqueo de capitales

- Estudio comparativo sobre los regímenes de responsabilidad de los Estados miembros y los países candidatos en caso de desistimiento, absolución o errores judiciales. Este estudio deberá cubrir todos los Estados miembros y los países candidatos.

Contactos

Comisión Europea
 DG Justicia e Interior
 Dirección B, Unidad B5
Sr. Jean-Jacques Nuss
 Rue de la Loi, 200
 B-1049 - Bruselas.
 correo electrónico: JSL-AGIS@cec.eu.int

4. ASILO

4.1 PROGRAMA ARGO (ANTES ODYSSEUS) (VER 2.2)

4.2 PROGRAMA AENEAS (VER 2.3)

5. COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y TERCEROS PAÍSES

5.1 IBEROAMÉRICA

5.1.1 ALBAN.

Programa de becas de alto nivel realizado por la Comisión de las Comunidades Europeas (1ª fase: 2002-2005; 2º fase 2006-2010)

Última Convocatoria

W3 programa AlBan , 10/12/2005. Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para Iberoamérica. Cuarta convocatoria para la presentación de candidaturas a becas. Año lectivo 2006-2007 (Alí3an/CA/2006) (Fecha límite: 22/12/2005)

Financiación

La contribución Comunitaria es de 88,5 millones € y representa 75% del coste de la formación, siendo el gasto medio anual por beca de 19.200 €.

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alban/index_es.htm
<http://www.programalban.org/>

Objetivo

El Programa AlBan tiene como objetivo el fortalecimiento de la cooperación entre la Unión Europea y Iberoamérica en el área de la educación superior y cubre estudios de postgrado (Máster y Doctorado) así como de formación superior para profesionales experimentados y/o futuros cuadros directivos iberoamericanos en instituciones o centros de la Unión Europea.

Beneficiarios

Estudiantes iberoamericanos con estudios universitarios mínimos para ser aceptado en estudios de postgrado a nivel de Máster o de Doctorado por una Institución de Educación Superior de la Unión Europea.

Información General

Mediante las convocatorias se otorgan:

- Becas AlBan para estudios de postgrado:
Becas que se otorgan a los mejores jóvenes graduados de Iberoamérica que deseen realizar estudios de postgrado a nivel de Máster o Doctorado en Instituciones de Educación Superior de cualquiera de los veinticinco Estados Miembros de la Unión Europea.
- Becas AlBan para especialización:
Becas que se otorgan a profesionales experimentados o directivos

de Iberoamérica para realizar una formación especializada o una actualización de conocimientos en cualquier organización elegible (incluyendo empresas) reconocida para impartir formación superior en cualquiera de los veinticinco Estados Miembros de la Unión Europea.

Área geográfica

Los veinticinco Estados Miembros de la Unión Europea y los dieciocho países de Iberoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela). Las instituciones elegibles localizadas en cualquiera de los veinticinco Estados Miembros de la Unión Europea pueden acoger a los becarios AlBan. Los países elegibles de Iberoamérica son los países de origen de los potenciales becarios.

Las becas pueden tener una duración de un mínimo de 6 meses de trabajo efectivo de educación/formación realizado en la Unión Europea hasta un máximo que dependerá del tipo y duración de los estudios:

(a) Las becas AlÍ3an para estudios de postgrado a nivel de Máster pueden tener una duración de un mínimo de 6 meses hasta un máximo de 24 meses de trabajo efectivo en la Unión Europea;

(b) Las becas Alf3an para estudio de postgrado a nivel de Doctorado pueden tener una duración de un mínimo de 6 meses a un máximo de 36 meses de trabajo efectivo en la Unión Europea;

(c) Las becas AlÍ3an de Especialización pueden tener una duración de un mínimo de 6 meses hasta un máximo de 18 meses de trabajo efectivo en la Unión Europea;

Son elegibles para el Programa Alf3an las Instituciones de Enseñanza Superior (IES) reconocidas como tales por las autoridades nacionales competentes de los países correspondientes. La lista de IES de cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea, accesible en el servidor W3 del programa, pretende ayudar a los candidatos a las becas Alf3an a identificar las posibles instituciones de acogida para la realización de sus estudios o formación en la Unión Europea.

Contactos

Comisión Europea Dirección General EuropeAid - Oficina de
Cooperación Dirección E - América Latina. Unidad E2
Operaciones Centralizadas
América Latina (J-54 04/29)
Rue de la Loi, 200
B-1049 - Bruselas
Fax: 32 2 299 1047
correo electrónico: europeaid-infoalban@cec.eu.int

Universidade do Porto
AlBan Office
Rua de Ceuta 118, 5º s/35
PT-4050-190 - Porto
Fax: 351 22 2046 159
correo electrónico: inforqprogramalban.org

5.1.2 AL-INVEST

Ayuda financiera y técnica a la cooperación económica con
los países en vías de desarrollo de Iberoamérica

Base jurídica

DOCE L 52/01 , 02/27/1992. Reglamento CEE/443/92

Última Convocatoria

DOUE C 53/08, 28/02/2004. Anuncio de Convocatoria de
Propuestas EuropeAid/1 19232/C/G. Observatorio de las relaciones
UE-Latinoamérica (Fecha límite: 25/05/2004)

Financiación

Cuenta con una subvención de 42 millones € por parte de la
Comisión Europea.
Las propuestas exitosas reciben una contribución de 14.000 € a
250.000 € que cubre el 80% de los costes elegibles del proyecto.

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/al-invest/index> es.htm

Objetivo

AL-INVEST es un Programa de Desarrollo y Cooperación Económica destinado a las organizaciones empresariales y a las PYMEs de América Latina y Europa que busquen intensificar las relaciones entre ambas regiones.

Concretamente el programa permite organizar rondas de negocios (ES), visitas a ferias internacionales (SEU/SLA), eventos de formación y apoyo a las PYMEs (CAPYME, FDN y CEP), e instrumentos de formación y transferencia de buenas prácticas entre instituciones representativas del sector privado (CAP, IFU y ACO).

La Comisión Europea ha confiado la gestión de la tercera fase del programa AL-INVEST (2004-07) a un Consorcio integrado por organizaciones empresariales de la UE y América Latina. La Comisión Europea aporta el 80 por ciento del presupuesto de AL-INVEST III mediante un contrato de subvención global; los miembros de la red del programa - Coopecos y Eurocentros - contribuyen con el 20 por ciento restante.

El Consorcio AL-INVEST III, cuyo Equipo de Gestión se ubica en Bruselas, es el responsable de la administración de la fase III del programa. El Consorcio ha asumido el compromiso con la Comisión Europea de realizar actividades de cooperación económica que conlleven resultados concretos y probados, manteniendo e incrementando los niveles de productividad (ayuda pública/resultados para las PYMEs) que el programa ha conseguido en las fases anteriores.

AL-INVEST se ubica en el marco del diálogo político entre la Unión Europea y América Latina y por lo tanto pone especial énfasis en los impactos de la actividad humana con relación al medio ambiente, en la promoción de normas sociales, la igualdad de género y en la protección de las poblaciones indígenas.

Beneficiarios

Para participar, los operadores deben primero ser miembros de la red de cooperación AL INVEST III. En la Unión Europea los miembros de la red se denominan COOPECOS y en América Latina EUROCENTROS. Las siguientes instituciones pueden ser miembros de la red AL-INVEST III: Cámaras de Comercio e Industria, Asociaciones Industriales, Organismos de Comercio Exterior, Agencias de Desarrollo y otros organismos similares sin ánimo de lucro.

Sólo los miembros de la red tienen acceso a los fondos de AL-INVEST III. La red reúne hoy a más de 200 organizaciones en la Unión Europea y América Latina que cuentan con objetivos y métodos de trabajo común.

La red AL-INVEST III tiene una reunión anual denominada Connect, en la cual los operadores pueden compartir experiencias, preparar nuevos proyectos, intercambiar información y conocer a nuevos colaboradores.

Contactos

Secretaría Técnica AL-INVEST
Avenue de Tyras, 75
B-1120 - Bruselas
Tel.: 32-2-644 30 11
Fax: 32-2-646 32 56
correo electrónico: info@al-invest.net

Comisión UE
Programa Al-Invest
Rue de la Loi, 200
B-1050 - Bruselas
Fax: 32-2-296 66 30

5.1.3 MICROCRÉDITOS ACP.

Programa marco de microcréditos UE-ACP

Última Convocatoria

W3 EuropeAid/121772/C/G/ACP , 19/06/2005. Programa Marco Microcréditos UE-ACP. Convocatoria de propuestas EuropeAid/121772/C/G/ACP (Fecha límite: 20/10/2005)

Financiación:

En esta última convocatoria se otorgaron 11 ayudas que ayudarían a la capacidad de las instituciones microfinancieras y los servicios técnicos en África y el Caribe.

Las ayudas van desde los 250.000 hasta un millón de euros, para una cantidad total de 6.538.884 €.

Referencias en Internet

<http://www.euacpmicrofinance.org>

Objetivo

El objetivo principal del programa es el de contribuir de manera sostenible a la reducción de la pobreza en los países del área ACP (África, Caribe y Pacífico) mediante el desarrollo de servicios financieros al alcance de los más pobres.

Beneficiarios

Proveedores de servicios financieros al por menor y sus asociaciones o redes, así como otros proveedores de servicios al sector del microcrédito.

Información General

Marco de microcréditos UE-ACP se financia en base al 9º fondo Europeo de Desarrollo y es consecuente con los objetivos del Acuerdo de Cotonu.

La convocatoria tiene dos niveles:

1. Proveedores de servicios financieros, de cara a una mejora de calidad y cantidad de servicios a sus clientes.
2. Infraestructura financiera industrial que sirva de apoyo a asociaciones de microcrédito y redes de apoyo al mismo con el objetivo de mejorar la transparencia y el intercambio de experiencias entre los agentes locales.

Los candidatos deben de tener en cuenta al menos uno de los siguientes objetivos:

1. Diversificación de los servicios financieros para los pobres, por ejemplo, nuevos productos de crédito, ahorro o seguros.
2. Aplicación de tecnologías para la reducción de los costes de las transacciones financieras.
3. Asistencia a la comercialización de los excedentes en mercados pequeños como las zonas rurales o las regiones poco pobladas
4. Promoción de la transparencia en la industria basada en el microcrédito con el fin de estimular la responsabilidad social en las mismas.

Contactos

Comisión Europea
Ms. Huda Sara Bakhet
Programa Marco Microcréditos UE/ACP Task Manager
AIDCO C/4
L- 41 05/75
Tel.: +32 (0) 2 298 6676
Fax +32 (0) 299 4947

Comisión Europea
Oficina de Cooperación EuropeAid.
Programa Marco Microcréditos UE/ACP
Oficina L41, 10/56
Ms. *Antonique Koning*
Rue de Genève, 1 B-
1049 - Bruselas
Tel.: 32-2-552 00 33
Fax: 32-2-552 00 25
correo electrónico: info@[euacpmi.rofinance.org](mailto:info@euacpmi.rofinance.org)

5.1.4 POBLACIONES DESARRAIGADAS EN IBEROAMÉRICA Y ASIA.

Acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de Iberoamérica y de Asia (2001-2006)

Base jurídica

DOUE L 23/01 , 26/01/2005. Reglamento 107/2005 de 12 de enero de 2005 por el que se modifica el Reglamento 2130/2001 relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de Iberoamérica y de Asia

Última Convocatoria

DOUE C 206/13 , 02/09/2003. Anuncio de convocatoria de propuestas. Acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas de Colombia. EuropeAid/116879/C/G/CO (Fecha límite: 02/12/2003)

DOUE C 194/04, 15/08/2003. Anuncio de convocatoria de propuestas. Programa de ayuda a los refugiados Afganos en Pakistán. EuropeAid/1 1701 6/C/G (Fecha límite: 02/11/2003)

Financiación

Financiación: 341.000.000 €
Tasa de cofinanciación: 80%

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_es.htm

Objetivo

El programa realizará actividades a más largo plazo que tengan como objetivo la autosuficiencia y la integración o la reintegración de dichas personas. En concreto, este programa deberá cubrir las necesidades básicas de dichas personas entre la finalización de la situación de emergencia humanitaria y la adopción de soluciones a más largo plazo que pongan fin a su condición. Formarán parte de los objetivos de los programas de asistencia la creación de estructuras democráticas y la promoción de los derechos humanos.

Beneficiarios

Organizaciones regionales internacionales, ONGs, administraciones y organismos públicos nacionales, provinciales y locales y organizaciones de la comunidad local.

Información General

La Comunidad aportará su asistencia financiera a acciones cuyos objetivos se cuenten entre los siguientes:

- a) la autosuficiencia y la reintegración en el tejido socioeconómico de las poblaciones desarraigadas y de los antiguos combatientes;
- b) la ayuda a las comunidades locales de acogida y a las zonas de retorno con el fin de facilitar la aceptación y la integración de las poblaciones desarraigadas y de los antiguos combatientes;
- c) el apoyo al retorno voluntario de estas poblaciones y a su instalación en los países de origen o en otros países que elijan, siempre que las condiciones lo permitan;
- d) el apoyo, cuando proceda, a toda medida de prevención de conflictos y/o de reconciliación entre las partes en conflicto;
- e) la ayuda a los individuos a recuperar sus bienes y sus derechos de propiedad, así como la ayuda a la resolución de los casos de violación de los derechos humanos contra las poblaciones en cuestión.

Deberá concederse una atención especial a grupos particularmente vulnerables, como las mujeres y los niños.

5.1.5 PROINVEST.

Programa de asociación UE-ACP para favorecer la cooperación y la transferencia de tecnología entre las empresas de los países de la Unión Europea y ACP.

Base jurídica

DOUE L 83/01 , 04/01/2003. Reglamento financiero de 27 de marzo de 2003 aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo

Últimas Convocatorias

W3 EuropeAid 120681/C/G , 11/01/2005. Convocatoria de propuestas. Actividades en favor de los servicios de desarrollo empresarial publicado por la unidad de gestión ProInvest (PRIMS/CDE) en nombre de la Comisión (Fecha límite: 30/09/2005)

W3 EuropeAid 120680/C/G, 11/01/2005. Convocatoria de propuestas. Iniciativas de apoyo al sector privado y al diálogo político publicado por la unidad de gestión ProInvest (PRIMS/CDE) en nombre de la Comisión (Fecha límite: 30/09/2005)

W3 EuropeAid 120679/C/G, 11/01/2005. Convocatoria de propuestas. Organización de iniciativas de cooperación sectorial publicada por la unidad de gestión ProInvest (PRIMS/CDE) en nombre de la Comisión (Fecha límite: 30/09/2005)

Financiación

Financiación: 110.000.000 €
Tasa de cofinanciación: 67%

Referencias en Internet

<http://www.proinvest-eu.org>

Objetivo

Favorecer las inversiones y la transferencia de tecnología entre las empresas de los países miembros de la Unión Europea y las pertenecientes a los países firmantes del convenio ACP (África-Caribe-Pacífico)

Beneficiarios

Organizaciones de intermediarios de los ACP, como las Cámaras de Comercio e Industria, las asociaciones profesionales y sectoriales, las federaciones de empresarios y las instituciones financieras.

Información General

Proinvest es un programa de asociación Unión Europea-países ACP (África-Caribe-Pacífico), gestionado por el Centro para el Desarrollo de la Empresa (CDE), bajo la supervisión de la Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea. Proinvest cuenta con un presupuesto de 110 millones de euros para un período de 7 años y está financiado por el fondo Europeo de Desarrollo (FED).

1. Actividades en favor de los servicios de desarrollo empresarial
 - Refuerzo de la capacitación y la formación ad hoc de los intermediarios ACP
 - Refuerzo de las agencias de promoción de las inversiones a nivel regional
2. Actividades de apoyo al sector privado y al diálogo político
 - Planificación de la estrategia de diálogo político
 - Desarrollo de propuestas relativas a las políticas de inversiones
 - Aplicación de las propuestas de políticas y actividades de grupos de presión
3. Iniciativas de cooperación sectorial
 - Reuniones de cooperación subsectorial
 - Misiones de cooperación sectorial o subsectorial
 - Iniciativas de hermanamiento-tutoría interempresarial
 - Misiones de asociación ACP en la Unión Europea o en los países ACP

Zona geográfica

Todos los países ACP. El programa deberá tener obligatoriamente una dimensión regional o subregional (al menos dos organizaciones de dos países ACP distintos).

Contactos

Unidad de gestión PROINVEST
Centre pour le Développement de l'Entreprise (CDE)
M. *Patrick* Keene
Avenue Herrmann-Debroux, 52
B-1160 - Bruselas
Tel.: 32-2-679 18 50/51
Fax: 32-2-679 18 70
correo electrónico: infos0@proinvest-eu.org

5.2 ASIA

5.2.1 ASIA URBS.

Programa de cooperación entre las autoridades locales de ciudades de los países de la Unión Europea y Asia.

Última Convocatoria

DOUE C 309/08 , 19/12/2003. Programa Asia Urbs. Convocatoria de propuestas 2004. EuropeAid/1 17854/C/G (Fecha límite: 02/06/2004) .

El Programa está cerrado desde el 1 de enero de 2006.

Financiación

Financiación: 26.200.000 €
Linea Presupuestaria: B7-3000/B7-3010
Tasa de cofinanciación: 65%

Referencias en Internet

<http://eurapa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-urbs/index.en.htm>

Objetivo

El programa constituye un nuevo marco de cooperación descentralizada entre Europa y Asia. Su objetivo general es fomentar la colaboración entre los gobiernos y entes locales de Europa y Asia Meridional y el Sudeste Asiático

Beneficiarios

Gobiernos locales de países de la Unión Europea y de Asia.

Información General

La parte principal del programa se centra en la cooperación directa entre los gobiernos locales de Europa y Asia en estrecha colaboración. Los organismos adecuados para preparar propuestas de proyectos, hacer solicitudes de financiación y ejecutar actividades relacionadas son los gobiernos locales de los quince países de la Unión Europea y los de los dieciséis países asiáticos elegibles con personalidad jurídica en sus respectivos países. Por regla general, cada proyecto debería involucrar al menos a dos gobiernos locales europeos y uno asiático. Los proyectos no deberían implicar a más de 5 socios cada uno.

Los países asiáticos que podrán ser seleccionados son: Bangladesh, Bután, Brunéi Darussalam, Camboya, India, Indonesia, República Democrática Popular Laos, Malasia, Maldivas, Nepal, Pakistán, Filipinas, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam. Todos los Estados miembros de la Unión Europea podrán ser seleccionados.

El programa Asia Urbs hace hincapié en el desarrollo económico. En general, las propuestas pueden estar relacionadas con cualquier actividad que esté bajo la responsabilidad de las autoridades locales participantes, siempre y cuando las acciones propuestas formen parte de una estrategia socioeconómica integrada destinada a solventar problemas urbanos específicos, o se anticipen a un problema futuro de una manera sostenible. En general, los proyectos deberían tener una duración de dos años.

Lista indicativa de temas, o combinaciones de temas, que se engloban dentro del programa Asia Urbs:

- planificación urbana, incluyendo el desarrollo institucional y las políticas y técnicas de planificación;
- desarrollo socioeconómico urbano, incluyendo la participación de las mujeres en las ciudades, disminución de la pobreza urbana:
 - medio ambiente urbano, conservación y rehabilitación;
 - gestión del agua y de los residuos;
 - infraestructura social urbana

Contactos

Secretaría Asia Urbs
 Avenue Marie José 44B
 B-1200 - Bruselas
 Tel.: (32-2) 732 87 94 Fax: (32-2) 230 69 73
 correo electrónico: secretariat@asia-urbs.com

Comisión Europea
 Dirección General Relaciones Exteriores
 Dirección para Asia Meridional y el Sudeste Asiático (Unidad IB/C4)
 Claudine Delvoye
 Rue de la Loi, 200
 B-1049 - Bruselas
 Fax: (32-2) 296 53 36.
 correo electrónico: Claudine.Delvoye@cec.eu.int

5.2.2 ASIA-INVEST II

Programa de fomento de la cooperación económica entre la Unión Europea y Asia.

Últimas Convocatorias

Fecha límite de presentación de propuestas de la Segunda Convocatoria de 2005: 30/03/2006

W3 Asia-Invest II , 15/11/2004. Convocatoria 2005. Asia-Invest II Programme. EuropeAid/120735/C/G/Multi (Fecha límite: 09/06/2005)

Documento

COM(2003) 399 final , 09/07/2003. Una nueva asociación con Asia Sudoriental

Financiación

Financiación: 6.250.000 €
Linea Presupuestaria: B7-3010
Tasa de cofinanciación: 95%

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-invest/html2002/main.htm#>

Objetivo

Ayudar a las PYME a identificar socios para la cooperación y suministrarles la información necesaria para la toma de decisiones sobre asociaciones, mercados e inversiones.

Beneficiarios

Organizaciones europeas y asiáticas sin fines de lucro que representen a grupos de empresa tales como organizaciones industriales, federaciones de empresarios y cámaras de comercio.

Información General

El programa Asia-Invest se diseñó para ayudar a las empresas a internacionalizar sus estrategias comerciales y facilitar la cooperación entre empresas de la Unión Europea y de Asia (Asia meridional, sudeste asiático y China).

Las áreas de actividad comprenden:

1. organización de actividades para facilitar los contactos entre empresas europeas y asiáticas,
2. desarrollo del sector privado asiático en forma de asistencia técnica,
3. creación de capacidades en las asociaciones empresariales asiáticas y trabajo en redes con las asociaciones europeas correspondientes.

Cada actividad deberá inscribirse en uno de los componentes siguientes:

- Asia VENTURE: misiones a pequeña escala para facilitar las relaciones empresariales entre Europa y los países asiáticos menos prósperos (Afganistán, Bangladesh, Bután, Camboya, Timor Oriental, Indonesia, Laos, Nepal y Pakistán).
- Asia INTERPRISE: encuentros a escala media entre empresas, de carácter sectorial y multisectorial, destinados a facilitar las asociaciones entre empresas europeas y asiáticas.
- TECHNICAL ASSISTANCE: creación de capacidades para preparar a las empresas asiáticas para la cooperación internacional, incluidos la transferencia de conocimientos técnicos, el desarrollo de asociaciones de empresas y la consolidación de vínculos con empresas europeas.
- Asia-Invest ALLIANCE: creación de capacidades y trabajo en red para los intermediarios asiáticos, incluidos la transferencia de conocimientos técnicos, la búsqueda de socios empresariales, la creación de vínculos para la divulgación de información y los intercambios de personal con los homólogos europeos.

Ámbito geográfico: la Unión Europea más los países asiáticos participantes, que son: Afganistán, Bangladesh, Bután, Camboya, China, Timor Oriental, India, Indonesia, Laos, Malasia, Maldivas, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam. Las organizaciones de Macao, Hong Kong, Singapur y Brunei pueden participar pero deberán sufragar los costes relativos a las actividades en las que participan en el ámbito del programa

Contactos

Comisión Europea
Asia-Invest *Secretariat*
Rue Archimède 17 B-
1000 - Bruselas
Tel.: 32-2-282 17 50
Fax: 32-2-282 17 60
correo electrónico: asia.invest@asia-invest.com;
europaaid-asia-invest@cec.eu.int

5.2.3 ASIA - LINK

Programa ASIA-LINK de cooperación entre la Unión Europea y Asia meridional y sudoriental y China en el ámbito de la enseñanza superior.

Última Convocatoria

Convocatoria de 2006: publicada en junio de 2006. Fecha prevista límite presentación de propuestas: 19/10/2006

W3 Asia Link , 15/11/2004. Convocatoria de propuestas 2005. Programa Asia-Link Programme. EuropeAid/120517/C/G/Multi (Fecha límite: 19/05/2005)

Financiación:

Financiación: 15.000.000 €
Linea Presupuestaria: B7-3010
Tasa de cofinanciación: 800

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/europaaid/projects/asia-link/>

Objetivo

Promover el conocimiento y la comprensión mutuos, los intercambios y la cooperación económica entre las dos regiones

Beneficiarios

Instituciones de enseñanza superior.

Información General

Basado en la línea presupuestaria B7-3010, el programa Asia-Link servirá de marco para una amplia gama de actividades dirigidas a promover el conocimiento y la comprensión mutuos, los intercambios y la cooperación económica entre las dos regiones.

El programa comprende los tres componentes siguientes, para los cuales se puede ofrecer apoyo:

- desarrollo de los recursos humanos Asia-Link,
- desarrollo del plan de estudios Asia-Link,
- desarrollo institucional y de sistemas Asia-Link.

El programa Asia-Link proporcionará subvenciones destinadas a:

- modernizar y aumentar las cualificaciones y la movilidad de los estudiantes postgraduados, personal docente y administradores de instituciones de enseñanza superior facilitándoles formación en el país y en el extranjero,
- promover el intercambio de experiencias y fomentar el conocimiento y la valoración mutuos de los programas de estudio y el acceso recíproco a la enseñanza superior,
- fomentar la creación de una base para el desarrollo futuro, que incluya: planes de estudios y cursos/módulos comunes; acuerdos sobre la transferencia de créditos y el reconocimiento mutuo de grado, y acceso recíproco a la enseñanza superior, etc.,
- aumentar la disponibilidad de la información sobre el sistema de enseñanza superior de la Unión Europea en los países

asiáticos participantes para hacer más atractiva la enseñanza superior europea,

- proveer a los estudiantes asiáticos de una mayor amplitud de oportunidades de estudios en el extranjero,

- fomentar el conocimiento de las oportunidades en el sector y desarrollar vínculos que en última instancia puedan llevar a una cooperación económica beneficiosa para ambas partes.

Países/territorios asiáticos participantes: Bangladesh, Brunei, Bután, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Laos, Malasia, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam.

Contactos

Comisión Europea
Programa Asia Link
Rue de la Loi, 2002
B-1050 - Bruselas
Fax: 32-2-299 10 62
correo electrónico: europeaid-asic-linicec.eu.int

5. 2.4 MICROCRÉDITOS ACP (VER 5.1.3)

5. 2.5 POBLACIONES DESARRAIGADAS EN IBEROAMÉRICA Y ASIA . (VER 5. 1.4)

5. 2.6 PROINVEST (VER 5. 1.5)

5.3 AFRICA

5.3.1 MICROCRÉDITOS ACP (VER 5.1.3)

5. 3.2 PROINVEST (VER 5. 1.5)

5.4 PAÍSES MEDITERRÁNEOS

5.4.1 EUROMED AUDIOVISUAL II

Programas de apoyo a la industria audiovisual de los países terceros mediterráneos

Última Convocatoria

W3 EuropeAid/121416 , 25/04/2005. Euromed Audiovisual II.
Convocatoria de propuestas 2005 (Fecha límite: 24/06/2005)

Financiación:

Financiación: 15.000.000 € (Periodo 2006-2008)

Línea Presupuestaria: 19.080201 (MEDA)

Tasa de cofinanciación: 80%

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/extern/coop_en.htm

<http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/cgi/frame> 12.pi

Objetivo

El objetivo específico del programa Euromed Audiovisual II es fomentar la puesta en práctica de acciones concretas en el ámbito audiovisual, que refuercen la transferencia de competencias entre las dos orillas del mediterráneo y contribuya así a la comprensión mutua y al diálogo intercultural

Beneficiarios

Los profesionales del sector audiovisual de los países y de los territorios mediterráneos (las instituciones nacionales y de organizaciones así como profesionales privados tales como distribuidores, productores, exhibidores, etc.)

Información General

Euromed Audiovisual II es la continuación de Euromed Audiovisual I (2000-2004). El programa se ha diseñado para constituir un proceso de experiencias y de conocimientos técnicos, para permitir la conservación del patrimonio audiovisual, para desarrollar una comprensión mutua mediante el intercambio de producciones audiovisuales entre las dos orillas del mediterráneo y para apoyar el desarrollo de películas mediterráneas.

Los beneficiarios finales del programa serán los profesionales del sector audiovisual de los países y de los territorios mediterráneos (las instituciones nacionales y de organizaciones así como profesionales privados tales como distribuidores, productores, expositores, etc.), principalmente en los campos del cine y de la radio.

El aumento general de la circulación y de las audiencias de producciones mediterráneas en los países y territorios MEDA y en la Unión Europea constituye el último objetivo. Las prioridades del programa son las siguientes:

1. Ayuda al desarrollo, a la promoción, a la distribución y a la exhibición de los proyectos audiovisuales.
2. Ayuda a la preservación de los archivos audiovisuales.
3. Apoyo a medidas legislativas de lucha contra la piratería.
4. Ayuda a la formación profesional.

Contactos

Comision Europa Oficina de Cooperación EuropeAid Unidad Contratos, Finanzas y auditorias para Europa, Mediterráneo y Oriente Medio (EuropeAid A/5) J54 01/230

Sarah *Rinaldi*

Rue de Génève, 1

B-1049 - Bruselas

Fax: 32-2-296 35 95

correo electrónico: sarah.rinaldi@cec.eu.int

5.4.2 MEDA II

Programa relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración (2000 - 2006) (VER PUNTO 3.3)

5.4.3 TEMPUS (VER PUNTO 1.2.1)**5.5 EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL****5.5.1 TEMPUS** (VER PUNTO 1.2.1)**5.5.2 TACIS**

Programa de asistencia técnica a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central (2000-2006)

Base jurídica

DOCE L 12/01 , 18/01/2000. Reglamento (CE, Euratom) no 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central

Última Convocatoria

DOUE C 96/09 , 21/04/2004. Anuncio de convocatoria de propuestas. Programa Tacis de Asociación para el desarrollo institucional. EuropeAid/ 1 19707/C/G/BY (Fecha límite: 07/20/2004) .

Financiación

Financiación: 3.138 millones de euros.
Linea Presupuestaria: B7-520
Tasa de cofinanciación: 80%

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/externalrelations/tacis/intro/index.htm>

Objetivo

Mejorar los conocimientos y técnicas necesarias para acelerar el proceso de reforma económica en las repúblicas de la antigua ex-URSS y Mongolia, mediante el aumento de asesoría, asistencia técnica y experiencia práctica, que son imprescindibles para el funcionamiento eficaz de la gestión de una economía de mercado y de las instituciones relacionadas con ella.

Beneficiarios

Organizaciones públicas y privadas de los países objetivo del programa.

Información General

TACIS fue puesto en marcha en una primera etapa durante el periodo 1991-1995. Una segunda etapa abarcó desde 1996 a 1999 (Reglamento 1279/96 (DOCE L 165, 29 julio 1996, p. 1)). Las repúblicas beneficiarias en esta nueva etapa son: Armenia, Azerbayán, Bielorrusia, Rusia, Georgia, Kazajistan, Kirguizistan, Moldavia, Tayikistan, Turkmenistan, Ucrania, Uzbekistan y Mongolia.

El programa de efectúa de manera descentralizada y sus beneficiarios finales participan activamente en la preparación y ejecución de las actividades de TACIS. Los ámbitos de cooperación hacia los que se dirige la asistencia son:

1. Apoyo a la reforma institucional, jurídica y administrativa:

- instauración del Estado de derecho,
- refuerzo de políticas eficaces,
- reforma de la Administración pública a nivel nacional, regional y local,
- apoyo a los organismos ejecutivos y legislativos (nacionales, regionales y locales),
- ayuda a las actividades en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior,
- refuerzo del marco jurídico y normativo,
- apoyo a la ejecución de los compromisos internacionales,

- desarrollo de la sociedad civil,
 - fomento de la educación y de la formación.
2. Apoyo al sector privado y ayuda al desarrollo económico:
- desarrollo de las pequeñas y medianas empresas,
 - desarrollo de los sistemas bancarios y financieros,
 - promoción de la empresa privada, en particular, de las empresas conjuntas,
 - cooperación industrial, incluida la investigación,
 - privatización,
 - reestructuración de las empresas,
 - promoción de un entorno orientado al mercado para el comercio y la inversión.
3. Ayuda destinada a reducir las consecuencias sociales de la transición:
- reforma de los sistemas sanitarios, de pensiones y de seguridad social,
 - ayuda destinada a reducir las consecuencias sociales de la reestructuración empresarial,
 - asistencia en favor de la reconstrucción social,
 - desarrollo de los servicios de empleo y de readaptación profesional.
4. Desarrollo de las redes de infraestructuras:
- redes de transporte,
 - redes de telecomunicaciones,
 - redes de transporte y de transmisión de energía,
 - pasos fronterizos.
5. Fomento de la protección del medio ambiente y gestión de los recursos naturales:
- adopción de políticas y prácticas ambientales sostenibles,
 - promoción de la armonización de las normas ambientales con las de la Unión Europea,
 - mejora de las tecnologías energéticas en el suministro y utilización final,
 - fomento de la utilización y gestión sostenibles de los recursos, incluidos el ahorro energético, la utilización rentable de la energía y la mejora de las infraestructuras ambientales.
6. Desarrollo de la economía rural:
- marco jurídico y reglamentario, incluida la privatización de las tierras,

- mejora del acceso a la financiación y promoción de la formación,
- mejora de la distribución y del acceso a los mercados.

Cuando proceda, se prestará ayuda en el sector de la seguridad nuclear.

Contactos

Comisión Europea
Unidad de Información Tacis M034 03/88
Rue de la Loi, 200
B-1049 - Bruselas
Fax: (32-2) 296 80 24
correo electrónico: tacisinfo@dg | a.cec.be

Comisión CE DGI-E-2
TACIS. Registro Central
Sykvie Davrou
Rue de la Loi, 200
B-1049 - Bruselas
Tel.: 295 25 85
Fax: 296 60 12

5.5.3 PROGRAMA PHARE

Programa relativo a la ayuda económica a los países de Europa Central y Oriental

Base jurídica

DOCE L 375 , 23/12/2000. Reglamento 3906/89

Última Convocatoria

DOUE C 1/11 , 6/1/2004. Convocatoria de propuestas para el Programa de Pequeños Proyectos Phare publicada por la Comisión Europea, en representación de la Unión Europea (Fecha límite: 17/3/2004)

Financiación

Línea Presupuestaria: B7-030

Tasa de cofinanciación: 80%

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

Objetivo

Apoyo al proceso de reformas económicas emprendidas por los países de la Europa Central y Oriental mediante la financiación de proyectos destinados a la reestructuración de sectores clave de sus economías.

1. Refuerzo de las administraciones públicas y las instituciones para que funcionen efectivamente dentro de la Unión Europea.
2. Promover la convergencia con la legislación extensiva de la UE (el "acquis communautaire") y reducir la necesidad de periodos transitorios.
3. Promover la cohesión económica y social.

Beneficiarios

Organizaciones públicas y privadas de los países objetivo del programa.

Información General

PHARE fue establecido en diciembre de 1989 como resultado de la Cumbre de París. El reglamento fundacional (3906/89) establecía el programa para Polonia y Hungría. Modificaciones posteriores ampliaron el alcance a Bulgaria, Checoslovaquia (actualmente República Checa y Eslovaquia), Rumania y Yugoslavia en 1990 (Reglamento 2698/93) y en 1991 a los tres Estados Bálticos y a Albania (Reglamento 3800/91). Debido a las dificultades políticas Yugoslavia se cae de la lista siendo sustituida en 1992 por Eslovenia.

A partir de 1993 PHARE adoptará progresivamente una estructura de programación plurianual con compromisos anuales que respondan a los distintos niveles de desarrollo económico de los países beneficiarios. Las orientaciones PHARE 1993-1997 (COM(92) 400 f.) distinguen los países beneficiarios más desarrollados- Checoslovaquia, Hungría y Polonia- cuyos Acuerdos firmados con la UE servirán de base para la asistencia al desarrollo con el fin de impulsar su eventual ingreso en la UE. La Cumbre de Essen supone un reforzamiento de Phare y la posterior firma de Acuerdos entre la UE y el resto de los países de la Europa Central y del Este no hacen sino confirmar esta tendencia.

Los sectores prioritarios son: reforma del sistema institucional y legal, modernización de la administración pública a nivel nacional y local, desarrollo de la sociedad civil, reforma agraria, incluyendo privatización de empresas estatales y reforma del suelo, mejora de los recursos humanos con especial incidencia en la reforma educativa con el programa TEMPUS, ciencia y tecnología, reestructuración de empresas públicas y desarrollo del sector privado, promoción de las inversiones a través de los fondos de inversión para las empresas, infraestructuras de energía, transportes y telecomunicaciones, medio ambiente y seguridad nuclear.

Todo ello se realiza en coordinación con otras fuentes de ayuda como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y donantes bilaterales.

Hoy engloba a diez países: los ocho nuevos estados miembros: República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y además, Bulgaria y Rumania. Los países balcánicos occidentales (Albania, Bosnia Herzegovina y la anterior República Yugoslava de Macedonia) fueron beneficiarios de PHARE hasta el año 2000.

Es un programa descentralizado y engloba unos 60 programas concretos, financiado por la Comisión Europea en su totalidad y con una duración indeterminada.

Dado que ocho de los 10 países que fueron elegibles para el Programa PHARE son ahora miembros de la UE desde mayo de 2004 (Rumania y Bulgaria siguen siendo candidatos), se han hecho cambios sustanciales al ámbito del programa. 2003 fue el último año programado para los nuevos Estados Miembros, pero

la contratación de los proyectos se mantendrá hasta 2005 y los pagos basados en esos contratos pueden continuar hasta 2006. Sin embargo, dada la retirada paulatina de las delegaciones en los nuevos Estados Miembros y su sustitución por representaciones más pequeñas, desde mayo de 2004 los nuevos Estados Miembros deben asumir la responsabilidad completa de la dirección del Programa PHARE.

Contactos

Comisión Europea
Servicio Operativo PHARE
Mr. Garvey
Rue de la Loi, 84
B-1049 - Bruselas
Tel.: 32-2-235 11 10
correo electrónico: phare.info@dglia.cec.be

5. 6. RUSIA Y REPÚBLICAS EX SOVIÉTICAS

5.6.1 TEMPUS (*VER PUNTO 1.2. 1*)

5.6.2 TACIS (*VER 5.5.2*)

5.7. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y ONGS

5.7.1 COOPERACIÓN CULTURAL CON PAÍSES EN DESARROLLO

Última Convocatoria

W3 EuropeAid 120609/C/G , 15/11/2004. Cooperación cultural con países en desarrollo. Convocatoria de propuestas 2004 (EuropeAid/ 120609/C/G) (Fecha límite: 04/01/2005)

Financiación

500.000 €

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_es.htm

Objetivo

Promover el desarrollo cultural basado en la diversidad y en la mutua comprensión y el conocimiento entre modelos culturales europeos y de los países en desarrollo

Beneficiarios

Instituciones educativas que tengan su sede en la Unión Europea o en los países terceros beneficiarios.

Información General

La línea presupuestaria fue establecida por el Parlamento Europeo para 2004 a modo de programa piloto. Esta acción se centrará en la capacidad de las instituciones candidatas de llevar a cabo un diálogo efectivo y crítico sobre aspectos culturales y de pensamiento. Este diálogo debe concretarse en forma de acciones pedagógicas que beneficien tanto a los países miembros como a los países terceros participantes.

Acciones elegibles:

- Líneas de investigación o estudios,
- Intercambios de estudiantes, investigadores o expertos,
- Nuevas e innovadoras forma de investigación que incluyan a instituciones educativas en contacto con consumidores y productores de actividades culturales: artistas, creadores, escritores, etc.
- Organización de seminarios, conferencias, congresos, publicaciones, eventos o acciones experimentales dirigidas a difundir los resultados del proyecto entre audiencias generales.

Cada candidato puede presentar una candidatura. La duración de un proyecto no podrá superar los 24 meses.

Contactos

Comisión Europea European Co-operation Office (Europe-Aid),
 Unit F6. Office J-54 01/45
 Ms Lidia Rodriguez-Martinez
 Rue de Geneve, 1-3-5
 B-1140 - Bruselas
 correo electrónico: europeaid-cult @cec.eu.int

5.7.2 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

Cooperación descentralizada en los países en vías de desarrollo 2004-2006

Base jurídica

DOUE L 99/01 , 03/04/2004. Reglamento 625/2004 de 31 de marzo de 2004 por el que se prorroga y modifica el Reglamento 1659/98 sobre la cooperación descentralizada

Últimas Convocatorias

W3 EuropeAid/121851/L/G/CU , 05/07/2005. Cooperación descentralizada. Acciones en Cuba. Convocatoria de propuestas EuropeAid/121851 /L/G/CU (Fecha límite: 15/09/2005)

W3 EuropeAid/121698/L/G/GT, 20/06/2005. Cooperación Descentralizada. Acciones en Guatemala (Ref: EuropeAid/ 121698/L/G/GT) (Fecha límite: 16/08/2005)

W3 EuropeAid/121077/cdc/py/04, 30/03/2005. Convocatoria de Propuestas. Cooperación Descentralizada - Acciones en Paraguay EuropeAid/121077/cdc/py/04 (Fecha límite: 21/04/2005)

W3 EuropeAid 121019/M/G/CU, 16/02/2005. Aviso para Convocatoria de Propuestas. Cooperación Descentralizada - Acciones en Cuba. EuropeAid/121019/M/G/CU (Fecha límite: 14/04/2005)

Documento

COM(2005) 292 final , 15/07/2005. Informe anual 2005 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la ayuda exterior en 2004

Financiación

Financiación: 18.000.000 €
Linea Presupuestaria: B7-6002
Financiación por anualidad: 18.000.000 € para el período 2004-2006.
Tasa de cofinanciación: 80%

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/indexes.htm>

Objetivo

El objetivo de la cooperación descentralizada es apoyar, de la forma más flexible y directa posible, diversas iniciativas, proyectos y programas de desarrollo realizados por agentes no gubernamentales de los PVD: ONG, poderes locales, asociaciones, agrupaciones locales, etc.

Beneficiarios

Autoridades locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de los pueblos indígenas, agrupaciones profesionales, cooperativas, sindicatos e instituciones educativas y culturales.

Información General

La Comunidad apoyará acciones e iniciativas que lleven a cabo agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad y de los países en desarrollo, centradas en la reducción de pobreza

y el desarrollo sostenible, en especial en situaciones de asociación difícil en las que no pueden utilizarse otros instrumentos. Tales acciones e iniciativas promoverán:

- un desarrollo más participativo, que responda a las necesidades y a las iniciativas de las poblaciones de los países en desarrollo,
- una contribución a la diversificación y al refuerzo de las sociedades civiles y a la democratización desde abajo en estos países.

En apoyo de dichas acciones e iniciativas se dará prioridad a los agentes de la cooperación descentralizada de los países en desarrollo. Todos los países en desarrollo podrán beneficiarse de las acciones destinadas a promover la cooperación descentralizada.

Se pretende apoyar actividades cuyo objetivo sea:

- fomentar la cooperación descentralizada mediante la información y sensibilización de todos los agentes que puedan verse afectados;
- movilizar y reforzar la capacidad de intervención de estos agentes para el desarrollo;
- preparar las bases de intervenciones más consecuentes que vayan a ser financiadas con cargo a los fondos oficiales.

Serán escogidas de forma prioritaria:

- iniciativas cuyo objetivo sea la creación y refuerzo de redes de agentes del Sur y asociaciones Norte-Sur;
- actividades de formación cuyo objetivo sea aumentar la capacidad operativa de estos agentes en el ámbito de la formulación y realización de proyectos de desarrollo;
- con carácter excepcional, proyectos limitados con valor de proyectos piloto. Se tratará de proyectos innovadores y demostrativos por su contenido y su ejecución participativa.

Contactos

Unidad Cooperación descentralizada
Cofinanciación con las ONGs (DG VIII/B/2)
Sr. Ming & Sra. Mandouze
200, Rue de la Loi (Edificio G-1 Astrid 1/18)
B-1049 - Bruselas
Tel.: 299.32.69 y 295.94.30
Fax: 299.28.47

5.7.3 FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS 2005-2010 (VER PUNTO 2.1.1)**5.7.4 INICIATIVA EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA Y
DERECHOS HUMANOS (2002-2004)****Base jurídica**

DOCE L 390/21 , 31/12/2004. Reglamento 2242/2004 de 22 de diciembre de 2004 que modifica el Reglamento 976/1999 por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países

DOCE L 390/03, 31/12/2004. Reglamento 2240/2004 de 15 de diciembre de 2004 que modifica el Reglamento 975/1999 del Consejo por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales

Últimas Convocatorias

W3 EuropeAid/122510/C/ACT/Multi Promoción de la justicia y el estado de derecho.

Fecha límite de presentación de propuestas: 21 de marzo de 2006

EuropeAid/122582/C/ACT/TPS. CAMPAÑA 2: Fomentar una cultura de los derechos humanos. Convocatoria de propuestas restringida. Línea presupuestaria 19.04.03 y 19.04.02.

El objetivo de esta convocatoria de propuestas es seleccionar proyectos para llevar a cabo la campaña 2, denominada « Favorecer una cultura de los derechos humanos », dividida a su vez en 3 lotes: LOTE 1: Fomento de los derechos de los grupos marginados o vulnerables; LOTE 2: Prevención de la tortura; LOTE 3: Rehabilitación de las víctimas de la tortura. Plazo de presentación de solicitudes: 2 de marzo de 2006.

W3 EuropeAid/121395/L/G/MX , 25/04/2005. Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos. Programa de micro-proyectos en México. Convocatoria de propuestas 2005 (Fecha límite: 01/07/2005)

W3 EuropeAid 120965/C/G/Multi, 28/01/2005. Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos. Directrices para los solicitantes de subvenciones en la convocatoria de propuestas de 2005. Programas regionales de máster en derechos humanos 2005-2007 (Fecha límite: 29/04/2005)

W3 EuropeAid 120883/C/G, 11/01/2005. Apoyo a proyectos de lucha contra el racismo y la xenofobia y la promoción de los derechos de las minorías. Convocatoria de propuestas para 2005 (Fecha límite: 12/04/2005)

W3 EuropeAid, 11/01/2005. Apoyo a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Convocatoria de propuestas para 2005 (Fecha límite: 26/04/2005)

W3 EuropeAid, 11/01/2005. Proyecto piloto estableciendo una red para la prevención de conflictos. Convocatoria de propuestas para 2005 (Fecha límite: 01/03/2005)

Documento

Rev. 1 final , 20/12/2001. Documento de trabajo de la Comisión sobre la Iniciativa Europea para la Democracia y los derechos Humanos (2002-2004)

COM(2001) 252, 08/05/2001. Comunicación. El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países.

Financiación

Financiación: 212.000.000 €
Tasa de cofinanciación: 80%

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm

Objetivo

Fijar las modalidades para la realización de las acciones comunitarias que, en el marco de la política comunitaria de cooperación en los terceros países distinta de la cooperación al desarrollo, contribuyan a alcanzar el objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado del Derecho, así como del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Beneficiarios

Organizaciones no gubernamentales, agentes del sector privado o público o entidades locales.

Información General

Las acciones que contempla el presente Reglamento se realizarán en el territorio de los países en vías de desarrollo o estarán vinculadas a situaciones que en ellos se produzcan. La Comunidad Europea aportará su ayuda técnica y financiera a las acciones que tengan particularmente como objetivo:

1) La promoción y la defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, tal y como se recogen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales sobre desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho.

2) El apoyo a los procesos de democratización.

3) El apoyo a las acciones de fomento del respeto de los derechos humanos y de la democratización, en aras de la prevención de conflictos y del tratamiento de sus consecuencias, en estrecha cooperación con los foros competentes al respecto.

Para ello, el apoyo comunitario podrá incluir entre sus medios de *acción la financiación de:*

1) Campañas destinadas a incrementar la sensibilización, la información y la formación de los organismos de que se trate y de la opinión pública.

2) Las acciones necesarias para la determinación y la preparación de los proyectos, a saber:

a) estudios de determinación y de viabilidad;

b) intercambio de conocimientos técnicos y de experiencias entre organismos europeos y organismos de países terceros;

c) los gastos derivados de los procedimientos de licitación, en particular la evaluación de las ofertas y la preparación de documentación sobre los proyectos;

d) la financiación de estudios de carácter general relativos a la acción comunitaria.

3) La ejecución de proyectos relativos a:

a) acciones de asistencia técnica y al personal expatriado y local destinado a contribuir a la realización de los proyectos;

b) la compra o suministro de cualquier producto o material estrictamente necesario para la ejecución de las acciones, incluida, en circunstancias excepcionales y cuando esté debidamente justificado, la compra o alquiler de locales;

c) en su caso, acciones que pongan de relieve el carácter comunitario de las actividades.

4) Medidas de seguimiento, auditoría y evaluación de las acciones comunitarias.

5) Actividades de explicación a la opinión pública de los países afectados de los objetivos y resultados de dichas acciones así como de las funciones de asistencia administrativa y técnica en provecho mutuo de la Comisión y del beneficiario.

Contactos

Comisión Europea
Oficina de Cooperación EuropeAid
Oficina J-54 01/34
Sr. André Debongnie
Rue de la Loi, 200 B-
1049 - Bruselas
correo electrónico: EuropeAid-CPN@cec.eu.int

5.7.5 INTI

Apoyo a proyectos piloto de integración de nacionales de terceros países

Última convocatoria

W3 Justicia y Asuntos Internos , 15/06/2005. Integración de nacionales procedentes de países terceros. Convocatoria de propuestas 2005. Acciones preparatorias de INTI (Fecha límite: 22/07/2005)

Financiación

Financiación: 4.250.000 € para 2005.
Tasa de cofinanciación: 900

Referencias en Internet

http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/inti/funding_inti_en.htm

Objetivo

El objetivo es servir de fuente de financiación para los proyectos piloto que promuevan la integración en los Estados miembros de los ciudadanos no comunitarios. El programa busca igualmente promover el diálogo con la sociedad civil, desarrollar modelos de la integración y localizar y evaluar las mejores prácticas en el campo de la integración e instalar redes en el nivel europeo.

Beneficiarios

Personas jurídicas, ya sean empresas privadas o públicas, organizaciones no gubernamentales o autoridades nacionales, regionales y locales registradas en alguno de los 15 Estados miembros, así como a las organizaciones internacionales.

Información General

Los Estados miembros varían considerablemente con respecto a las políticas de aplicación de cara a la integración de nacionales de terceros países. Algunos Estados cuentan con una larga experiencia en esta área mientras que otros no cuentan con dicho bagaje. El programa busca promover las nuevas e innovadoras maneras de integrar a inmigrantes, basándose en experiencias positivas previas. INTI anima a la cooperación entre los Estados miembros y la creación de asociaciones y redes transnacionales

Líneas de acción

1. Apoyo a las redes transnacionales y el intercambio de datos y de mejores prácticas.
2. La información y el diálogo.
3. La mejora del conocimiento de las cuestiones ligadas a la integración.
4. El apoyo a proyectos innovadores.

Contactos

Comisión Europea
Unidad, DG JAI/A2
INTI — Proyectos piloto. LX46-6/50
Sr. Jean-Louis De Brouwer
Rue de la Loi, 200
B-1049 - Bruselas
Fax: 32-2-298 03 06
correo electrónico: JAI-INTI@cec.eu.int

5.7.6 LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN.

Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)

Base jurídica

DOCE L 303/23 , 12/02/2000. Decisión 2000/750/CE por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)

Última Convocatoria

W3 DG Empleo y Asuntos Sociales , 04/28/2005. Convocatoria de propuestas VP/2005/013 para organizaciones no gubernamentales que representen y defiendan los derechos del pueblo gitano (Fecha límite: 25/07/2005)

Financiación:

Financiación: 98,4 millones de euros.
Linea Presupuestaria: B5-803
Tasa de cofinanciación: 90%

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/employmentsocial/fundamri/indexen.htm>

Objetivo

Sus objetivos serán los siguientes:

- a) mejorar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la discriminación mejorando los conocimientos sobre la misma y evaluando la eficacia de las políticas y de las medidas prácticas;
- b) aumentar la capacidad para prevenir y para enfrentarse a la discriminación con eficacia, especialmente fortaleciendo los medios de acción de las organizaciones y mediante el apoyo al intercambio de información y de buenas prácticas y la creación

a tal efecto de redes a escala europea, teniendo en cuenta al mismo tiempo las particularidades de las distintas formas de discriminación;

c) promover y difundir los valores y prácticas en que se basa la lucha contra la discriminación, incluidas las actividades de sensibilización.

Beneficiarios

Instituciones públicas o privadas que participen en la lucha contra la discriminación.

Información General

Acciones comunitarias

Capítulo 1. Análisis y evaluación

- 1) La elaboración y difusión de series estadísticas comparables sobre el grado de discriminación que existe en la Comunidad, respetando el derecho y las prácticas nacionales;
- 2) El desarrollo y la divulgación de métodos indicadores para evaluar la eficacia de las políticas y prácticas antidiscriminatorias (establecimiento de marcos comparativos), respetando el derecho y las prácticas nacionales;
- 3) El análisis, mediante informes anuales, de las legislaciones y prácticas antidiscriminatorias, con el fin de evaluar su efectividad y de difundir los conocimientos adquiridos;
- 4) La realización, en el marco de los temas prioritarios del programa, de estudios temáticos que permitan comparar y contrastar enfoques sobre todos los aspectos en que se basa la discriminación.

Capítulo 2. Aumento de la competencia

- 1) acciones de intercambio transnacional que cuenten con la participación de una serie de agentes de, al menos, tres Estados miembros y que aborden la transferencia de información, conocimientos adquiridos y buenas prácticas. Las actividades pueden incluir la comparación de la eficacia de procesos, métodos e instrumentos en los temas elegidos, la transferencia mutua y la aplicación de las buenas prácticas, los intercambios de personal, el desarrollo conjunto de productos, procesos, estrategias y métodos, la adaptación a diversos contextos de los métodos, instrumentos y procesos que se

hayan definido como buenas prácticas, o las actividades conjuntas de divulgación de resultados de producción de material publicitario y de organización de actos.

2) proporcionar financiación básica a las organizaciones no gubernamentales pertinentes a escala europea que posean experiencia en la lucha contra la discriminación y en la defensa de las personas víctimas de la misma, a fin de fomentar el desarrollo de un enfoque integrado y coordinado de la lucha contra la discriminación.

La financiación de base se limitará como máximo al 90 % de los gastos que puedan beneficiarse de una ayuda.

Capítulo 3. Sensibilización

1) la organización de conferencias, seminarios y actos diversos a escala europea

2) la organización por parte de los Estados miembros de seminarios que favorezcan la aplicación de la legislación comunitaria en materia de no discriminación, y el fomento de la dimensión europea en actos organizados a escala nacional;

3) la organización, a escala europea, de campañas y actos publicitarios que asocien a los medios de comunicación, en apoyo del intercambio transnacional de información y de la determinación y difusión de buenas prácticas, incluida la concesión de premios a acciones que hayan arrojado resultados positivos, con objeto de dar a conocer en mayor medida la lucha contra la discriminación;

4) la publicación de materiales que difundan los resultados del programa, entre los que se incluye la creación de un sitio en Internet que ofrezca ejemplos de buenas prácticas, un foro para el intercambio de ideas y una base de datos sobre posibles participantes en acciones de intercambio transnacional.

Contactos

Comisión Europea
 Dirección General Empleo y Asuntos Sociales
 D/46J372/7
 Rue de la Loi, 200
 B-1049 - Bruselas
 Fax: (32-2) 295 18 99
 correo electrónico: antidiscrimination@bxl.dg5.cec.be

5.7.7 RETORNO DE INMIGRANTES. (VER PUNTO 2.1.)

6. INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

6.1 EMPLEO

6.1.1 ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

La Estrategia europea de empleo²⁸ se inscribe dentro de los instrumentos políticos de la Unión Europea que apoyan la integración, el empleo y la cohesión social.

LA Estrategia nace a raíz de la introducción del nuevo título "Empleo" en el Tratado de la Unión Europea en 1997, cuando los Jefes de Estado o de Gobierno lanzan la estrategia europea de empleo en la Cumbre Europea de Luxemburgo sobre el empleo, a fin de coordinar las políticas nacionales en materia de empleo. La Estrategia establece una vigilancia multilateral que alienta a los Estados miembros a aplicar políticas más eficaces en este ámbito.

Su objetivo es integrar a grupos desfavorecidos y luchar contra la discriminación. Proporciona un marco para la mejora de la integración en el mercado laboral y está específicamente orientada a partir de 2002 hacia "*la reducción de diferencias de empleo entre ciudadanos de la Unión y ciudadanos de terceros países, la promoción de la plena participación y el empleo de inmigrantes de segunda generación, la toma en consideración de las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes, la lucha contra la inmigración ilegal y la transformación del trabajo no declarado en trabajo declarado*"²⁹.

Sus principales acciones con respecto a integración e inmigración, se refieren a la reducción de la tasa de desempleo entre los inmigrantes con vistas a su integración duradera en el mercado laboral, la lucha contra el trabajo no declarado, un seguimiento más en profundidad de las necesidades del mercado laboral y del papel de la inmigración para remediar la escasez de mano de obra y la contribución a una mayor movilidad profesional de los nacionales de terceros países en el seno de la Unión, gracias al desarrollo de la Red Eures.

28 Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008), COM (2005) 141 final, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0141:ES:HTML>

29 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo COM (2003) 336, de 3 de junio de 2003, página 7, http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2003/com2003_0336es01.pdf

La nueva propuesta de la Comisión relativa al marco financiero para el periodo 2007-2013 refleja además un cambio de orientación en favor del crecimiento y del empleo. Con el fin de crear más puestos de trabajo y de mejor calidad, la Comisión prevé:

- atraer a un mayor número de personas hacia el mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social. Los Estados miembros y los interlocutores sociales deberán aplicar políticas que inciten a los trabajadores a permanecer activos y disuadirlos de que abandonen prematuramente el mundo laboral. Asimismo, deberán reformar el sistema de protección social con el fin de lograr un mejor equilibrio entre seguridad y flexibilidad.
- mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo para ayudar a Europa a adaptarse a las reestructuraciones y a la evolución de los mercados. La simplificación del reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales facilitará la movilidad de la mano de obra en toda Europa. Los Estados miembros deberán eliminar lo antes posible cualquier tipo de restricción en este ámbito.
- invertir más en el capital humano mediante la mejora de la educación y las aptitudes. La Comisión prevé aprobar un programa comunitario para el aprendizaje permanente. Además, los Estados miembros presentarán una estrategia nacional en este ámbito en 2006.

6.1.2 RED EURES (para Estados Miembros y terceros)

Objetivo

EURES (Servicios europeos de empleo) pone en relación a la Comisión Europea con los servicios públicos de empleo de los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo y de Suiza, y con otros organismos regionales y nacionales a los que interesan las cuestiones relacionadas con el empleo, como los sindicatos, las organizaciones patronales y las autoridades locales y regionales.

El objetivo de la red EURES es prestar servicios a los trabajadores y los empresarios, y a cualquier ciudadano que desee beneficiarse del principio de la libre circulación de personas, lo cual comprende tres tipos de servicios: información, asesoramiento y contratación/colocación (comparación entre ofertas y demandas de empleo).

La red EURES incluye a los miembros de EURES (los servicios públicos nacionales de empleo y la Comisión Europea) y, en el marco de las asociaciones transfronterizas de EURES, los socios de EURES, por ejemplo, los sindicatos, las organizaciones patronales, y las autoridades locales y regionales.

En el contexto de la Estrategia europea de empleo, la movilidad de los trabajadores no es sólo un derecho fundamental, sino también un instrumento de ayuda para realizar ajustes en el mercado laboral.

EURES desempeña un papel cada vez más importante en la identificación de los superávit y los déficit de mano de obra en distintos sectores, y en la eliminación de los cuellos de botella de cualificaciones. La red también ayuda a mejorar la empleabilidad, en particular la de los jóvenes, mediante la adquisición de experiencia profesional en el extranjero. EURES contribuye también a la creación de un mercado común europeo del trabajo, y, en determinadas regiones fronterizas, a la creación de un mercado laboral regional integrado.

Medida comunitaria

Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (Segunda parte).

Reglamento (CEE) nº 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992, por el que se modifica la segunda parte del Reglamento (CEE) nº 1612/68 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

Decisión (CEE) nº 569/93 de la Comisión, de 22 de octubre de 1993, relativa a la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en lo que respecta, en particular, a una red creada bajo la denominación EURES.

Contenido

La red EURES entró en funcionamiento en 1993 en lo concerniente a la creación de la red de Euroconsejeros y a los intercambios de información general, en particular sobre las condiciones de vida y de trabajo. Los intercambios de ofertas de empleo comunitarias se iniciaron a principios del año 1994.

Servicios

El servicio EURES está dirigido a los demandantes de empleo y a los empresarios de la UE, de Noruega y de Islandia que deseen trabajar o contratar fuera de su Estado de origen. Este servicio incluye en particular lo siguiente:

- información y asesoramiento a los demandantes de empleo sobre lo siguiente: las "ofertas comunitarias" disponibles, los métodos de búsqueda de empleo, las condiciones de vida y de trabajo en los países de destino, las repercusiones en términos de derechos laborales y las posibilidades de formación (estructuras transfronterizas);
- divulgación de los perfiles de los demandantes de empleo interesados por un puesto de trabajo en otro Estado miembro;
- asistencia a los empresarios: divulgación de sus ofertas, búsqueda de candidatos, ayuda a la contratación.

El año 2006 es el Año Europeo de la Movilidad de los Trabajadores, con el objetivo de terminar con la resistencia de los europeos a desplazarse de su país de origen por motivos laborales. La Comisión Europea ha creado una nueva base de datos con un millón de empleos que recogerá las ofertas publicadas en los distintos países del continente.

6.1.3 PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001-2006) (VER 5.7.6)

6.2 EXCLUSIÓN SOCIAL

6.2.1 EXCLUSIÓN SOCIAL

Programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los estados miembros para luchar contra la exclusión social (2002-2006)

Base jurídica

DOCE L 10/01 , 01/12/2002. Decisión 50/2002/CE de 7 de diciembre de 2001 por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.

Última Convocatoria

W3 DG Empleo y Asuntos Sociales , 20/04/2005. Convocatoria de propuestas VP/2005/007 para el apoyo a redes europeas clave implicadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Fecha límite: 29/07/2005)

Documento

DOCE C 82/02 , 13/03/2001. Objetivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social

Financiación

Financiación: 75 millones de euros.
Tasa de cofinanciación: 80%

Referencias en Internet

<http://europa.eu.int/comm/employeutsocial/soc-prot/soc-incl/indexen.htm>

Objetivo

El programa formará parte de un método abierto de coordinación entre los Estados miembros que tiene por objeto dar un impulso decisivo a la eliminación de la exclusión social y de la pobreza, mediante la fijación de objetivos adecuados a escala comunitaria y la puesta en práctica de planes nacionales de acción.

Beneficiarios

Instituciones, agentes y organismos públicos y privados que participen en la lucha contra la exclusión social

Información General

Líneas de acción

Línea 1. Análisis de las características, procesos, causas y tendencias de la exclusión social.

Línea 2. Cooperación e intercambio de información y de las mejores prácticas.

Línea 3. Participación de los diferentes agentes y apoyo al establecimiento de redes a escala Europea.

Este programa estará abierto a la participación de los países de la UE, la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio)/EEE (Espacio Económico Europeo), de Bulgaria, Rumania y Turquía.

Contactos

Comisión Europea
DG Empleo y Asuntos Sociales
Unidad E-2
Rue de la Loi , 200
B-1049 - Bruselas
Fax: 32-2-295 65 61
correo electrónico: empl-e@cec.eu.int

6.2.2 DAPHNE II

Base jurídica

DOUE L 143/01, 30/04/2004. Decisión 803/2004/CE de 21 de abril de 2004 por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne II)

Última convocatoria

Plazo para presentar solicitudes a la convocatoria 2006: 10 de febrero de 2006.

Está prevista la publicación de las próximas convocatorias para el mes de noviembre de 2006.

Objetivo

Asegurar un alto nivel de protección de la salud mental y física a través de la protección de niños, jóvenes y mujeres contra la violencia, por medio del apoyo a las víctimas de la violencia y la protección de grupos de riesgo. Aumentar la base de conocimiento sobre los mecanismos de la violencia y sobre el tratamiento de los perpetradores, mejorar la recogida de datos sobre la violencia en Europa. Asistir y animar a las ONG y otras organizaciones activas en esta área. Aprovechar la experiencia y buenas prácticas identificadas en DAPHNE I y compartirlas de la manera más amplia y apropiada posible

Beneficiarios

Organizaciones privadas sin ánimo de lucro, organizaciones públicas, así como instituciones (autoridades locales, departamentos universitarios, centros de investigación) que trabajen para prevenir y combatir la violencia contra los niños, los jóvenes y las mujeres

Tipos de acción

Proyectos específicos

1. Identificación e intercambio de buenas prácticas y experiencia de trabajo:

- Prevención
- Protección y apoyo a las víctimas (asistencia psicológica y médica y reintegración segura en la vida social y laboral)
- Procedimientos para proteger los intereses de los niños, jóvenes y mujeres víctimas de la violencia
- Medir el verdadero impacto de los distintos tipos de violencia en las víctimas y en la sociedad en Europa para establecer la respuesta apropiada

2. Encuestas de correlación, estudios e investigaciones:

- Estudiar y evaluar las distintas causas, circunstancias y mecanismos de la emergencia y del crecimiento de la violencia

- Analizar y comparar los modelos existentes de prevención, protección y reintegración
- Desarrollar la práctica de la prevención, la protección y la reintegración
- Evaluar el impacto de la violencia, también en términos de salud, tanto de las víctimas como de la sociedad, incluyendo los costes económicos

3. Trabajo de campo con la implicación de los beneficiarios:

- Apoyar la implementación de métodos, módulos de formación y asistencia (psicológica, médica, legal, reintegración) implicando directamente a los beneficiarios

4. Creación de redes multidisciplinares sostenibles:

- Producir un marco común para el análisis de la violencia, incluyendo definición, tipos, causas y posibilidades de respuesta
- Analizar los tipos y la efectividad de las medidas y prácticas de prevención y detección de la violencia y de la provisión de apoyo a las víctimas
- Promoción de actividades para resolver este problema a nivel nacional e internacional

5. Formación y diseño de paquetes educativos:

- Diseñar y probar paquetes educativos sobre prevención de la violencia para su uso en escuelas e instituciones educativas para adultos

6. Desarrollo y ejecución de programas de tratamiento:

- Detectar las posibles causas, circunstancias y mecanismos de emergencia y aumento de la violencia, incluyendo la índole y motivaciones de los autores de violencia y de los explotadores de la violencia comercial
- Desarrollar, probar y realizar tratamientos basados en lo anterior

7. Actividades de sensibilización destinadas a públicos específicos:

- Desarrollo y realización de programas de información y actividades de sensibilización destinadas a niños, jóvenes y mujeres, en particular sobre los riesgos potenciales

de sufrir violencia y maneras de evitarla; otros públicos pueden ser también a profesiones específicas

- Desarrollo de fuentes de información a nivel comunitario para ayudar e informar a las ONG y entidades públicas sobre las informaciones relevantes disponibles en el campo de la violencia, prevención y rehabilitación de las víctimas
- Estimulación de la aplicación de medidas para aumentar en informe a las autoridades de la violencia y de las distintas formas de comercio de mujeres y niños para su explotación sexual

Transferencia, adaptación y utilización de resultados existentes³⁰

- Aplicación directa, utilización o diseminación de buenas prácticas existentes
- Desarrollo de indicadores sobre violencia y recopilación de datos relacionados

Informes de síntesis e identificación de los problemas políticos en el trabajo realizado por proyectos DAPHNE

Financiación

El programa 2004-2008 cuenta con un presupuesto de 50 millones de euros.

La cofinanciación para los proyectos específicos no superará el 80% del total de costes elegibles, siendo la contribución comunitaria para un solo proyecto será de un mínimo €30.000 y un máximo de €125.000. La cofinanciación para los proyectos de diseminación y utilización de resultados existentes podrá llegar al 100%.

Contacto

Comisión Europea
 DG de Justicia, Libertad y Seguridad (Unidad C4)
 Despacho LX 46 00/151
 Rue de Genève, 1/5
 B-1049 - Bruselas
 Tel.: 32-2-296 69 33
 Fax: 32-2-299 67 11
 correo electrónico: daphne@transtec.be

³⁰ www.europa.eu.int/comm/justice_home/funding/daphne/funding_daphne_en.htm

6.3 DESAFÍO CULTURAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

6.3.1 RED EURES. (VER PUNTO 1.2)

6.3.2 PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001-2006) (VER 5.7.6)

6.3.3 OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS E INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA INTEGRACIÓN, EMPLEO E INCLUSIÓN SOCIAL.

Los instrumentos financieros e iniciativas de la Unión Europea en el ámbito de la integración, el empleo y la inclusión social son principalmente los fondos europeos³¹ y en particular el Fondo Social Europeo'.

A estos medios de financiación se unen las iniciativas comunitarias para luchar contra la exclusión social y la discriminación, como EQUAL Y URBAN II.

6.3.3.1 Iniciativa EQUAL

La iniciativa **EQUAL**, cuenta con una financiación de 258.573.555 euros para luchar contra la discriminación y desigualdades en el ámbito laboral. En la actualidad, se encuentra en su segunda fase que abarca desde el periodo de 2004-2006.³³

6.3.3.2 Iniciativa URBAN II

La iniciativa **URBAN II** tiene como objetivos un desarrollo urbano sostenible y, en el ámbito de empleo, apoya la actividad de los empresarios, comerciantes, las cooperativas, mutuas y PYMES; fomenta la creación de centros de negocio y de mecanismos para la transferencia de tecnologías; fomenta las relaciones y colaboraciones entre el sector público y el privado, en concreto para la gestión de los programas de desarrollo económico integrado, impulsa la creación de un mancomunidad de gestión y consultores de mercadotecnia para el asesoramiento personalizado a empresarios y asesoramiento a jóvenes que quieren abrir su propio negocio; promueve la investigación de nuevas tecnolo-

³¹ Véase http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/2007/index_es.htm

³² Para más información http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/index_en.html

³³ http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.cfm

gías comerciales o más respetuosas con el medio ambiente; apoyo los proyectos generadores de trabajo a nivel local y la instauración de servicios de guardería.³⁴

El acto sobre el que se basa URBAN II es la comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (URBAN II) [C(2000) 1 100 - Diario Oficial C 141 de 19.5.2000]

URBAN II está cofinanciado por los Estados miembros y la Comisión. Para el período 2000-2006, la iniciativa dispone de un presupuesto comunitario de 730 millones de euros, con cargo exclusivamente al FEDER y para una inversión total de 1600 millones de euros, que repercutirán en unos 2,2 millones de personas. La financiación comunitaria asciende al 75% del coste total subvencionable en las zonas urbanas situadas en el objetivo nº 1, y al 50% en las restantes zonas.

Las estrategias prevén intervenciones que, por su impacto, refuerzan la visibilidad de las zonas seleccionadas, dentro del Estado miembro y en la Comunidad. Además, se orientan hacia la reforma de la organización de la gestión urbana, mediante una mayor delegación de poderes y la participación del conjunto de los agentes. Asimismo, atienden a la siguientes prioridades:

- *Recuperación de zonas edificadas para fines diversos.*
- *Desarrollo del espíritu empresarial, pactos e iniciativas locales en favor del empleo.*
- *Desarrollo de un estrategia contra la exclusión y la discriminación a través de acciones que fomenten la igualdad de oportunidades.*
- *Desarrollo de sistemas integrados de transporte público.*
- *Acciones en favor del medio ambiente.*
- *Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información.*
- *Difusión del concepto "gobernanza urbana".*

6.3.3.3 PROCEDIMIENTO BEST

Objetivo

Orientar la atención de las políticas de alto nivel hacia los principales asuntos acordados con los gobiernos nacionales y en concertación con las organizaciones profesionales para contribuir al cambio de las políticas nacionales en materia de mejora del entorno empresarial.

El acto en que se basa el procedimiento BEST es:

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Síntesis de los resultados de los proyectos del procedimiento BEST 2001-2002 [SEC (2002) 1212 - no publicado en el Diario Oficial].

El procedimiento BEST, que se puso en marcha en diciembre de 2000, es la respuesta de la Comisión Europea al llamamiento del Consejo Europeo de Lisboa de 2000 para introducir un método abierto de coordinación en materia de mejora del entorno empresarial. Dicho procedimiento tiene como objetivo comparar las buenas prácticas de los Estados miembros. En el marco del procedimiento BEST, la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea identifica sectores y proyectos muy precisos, considerados primordiales para el pleno desarrollo de las empresas. El objetivo de dichos proyectos de búsqueda de buenas prácticas es impulsar la política empresarial de los Estados miembros, por lo que, previamente, deberán debatirse con los gobiernos nacionales y con las propias empresas a través del grupo «Política de empresa». Por otro lado, estos proyectos se financian a través del programa plurianual para las PYME, que abarca desde 2001 hasta 2005. Desde el año 2001, la Comisión ha puesto en marcha varios proyectos que han llevado a adoptar múltiples recomendaciones. La mayoría de esos proyectos ya han concluido o se encuentran en su fase final y se refieren a los sectores siguientes:

- Transmisión de empresas (cambio de propietario)
- Fomento del espíritu empresarial entre las mujeres
- Educación y formación en el espíritu empresarial
- Evaluación comparativa de los resultados de la

- gestión de los viveros de empresas
- Evaluación del impacto de las diferentes normativas en las empresas.
- Evaluación comparativa de los resultados de la administración de las empresas en fase inicial.
- Servicios de apoyo a las empresas (poderes públicos)
- Inversores providenciales (*business angels*).
- Grupo de seguimiento de los conocimientos en materia de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).
- Evaluación comparativa de los resultados de las políticas nacionales de apoyo al comercio electrónico para las PYMES .

El procedimiento BEST consta de cinco etapas:

- Identificación de los sectores y cuestiones específicos con ayuda del grupo («Política de empresa»;
- Definición del proyecto (alcance y objetivo);
- Ejecución (límite a dieciocho meses y participación voluntaria de los Estados miembros);
- Adopción de conclusiones (comparación sistemática de los resultados);
- Seguimiento (envío de información por parte de los Estados miembros sobre los cambios en el entorno empresarial).

Si bien los proyectos realizados o iniciados hasta ahora han aportado información muy valiosa sobre las prácticas en los diferentes Estados miembros, en el futuro habrá que intensificar la tendencia de los Estados miembros a inspirarse en las buenas prácticas de otros Estados miembros.

El Procedimiento BEST, está dirigido a los empresarios de minorías étnicas. Este procedimiento supone la respuesta de la Comisión al llamamiento del Consejo Europeo de Lisboa de 2000 para introducir un método abierto de coordinación en materia de mejora del entorno empresarial y, tiene como objetivo comparar las buenas prácticas de los Estados miembros. En el marco del procedimiento BEST, la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea identifica sectores y proyectos considerados primordiales para el

pleno desarrollo de las empresas, los mismos están financiados a través del programa plurianual para las PYME, dotado con un presupuesto de 450 millones de euros para un período que abarca desde 2001 hasta 2005.³⁵

6.3.4 RED EUROPEA DE INMIGRACIÓN

La REM se creó en 2002 como acción experimental en respuesta a la necesidad de mejorar el intercambio de información sobre todos los aspectos de la migración y el asilo. Su objetivo principal es proporcionar a la Comunidad y a los Estados miembros información objetiva, fiable y comparable en estos ámbitos, recogiendo y almacenando sistemáticamente datos e información de los Estados miembros y realizando análisis a escala nacional y europea.

Actualmente, la Red Europea de Migración está integrada por puntos de contacto nacionales designados por los Estados miembros y por un coordinador científico, ambos apoyados y supervisados por la Comisión Europea.

La acción preparatoria finalizará en 2006, por ello y para examinar los progresos realizados hasta ahora se lanzó un Libro Verde sobre el futuro de la Red Europea de Inmigración³⁶, con fecha 25 de noviembre de 2005.

³⁵ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/Ivb/n26038.htm>

³⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0606es01.pdf

7. ACCIONES EXTERIORES A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS TEMÁTICOS EN LAS FUTURAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013

7.1 INTRODUCCIÓN

En un esfuerzo de racionalizar y simplificar el actual marco legislativo que gobierna las relaciones exteriores de la Comunidad, la Comisión Europea ha propuesto un paquete de 6 instrumentos nuevos bajo las Perspectivas Financieras 2007-2013. Tres de los instrumentos (para ayuda humanitaria, estabilidad y asistencia macro-financiera) son de naturaleza horizontal y responderán a necesidades y circunstancias particulares. Los otros tres (asistencia pre-adhesión, apoyo a la vecindad Europea y política de asociación y para la cooperación al desarrollo y la cooperación económica), están diseñadas para implementar políticas específicas y tener una cobertura geográfica definida.

En el futuro, estos instrumentos proveerán los actos legislativos básicos para el gasto de la Comunidad en el apoyo de programas de cooperación exterior, incluyendo programas temáticos apropiados, y reemplazará la regulación existente.

De acuerdo con estas propuestas, los programas temáticos proporcionan un valor añadido y comprenden actividades que complementan a los programas geográficos, que continuarán siendo el marco privilegiado para la cooperación de la Comunidad con terceros países.

La Comisión se ha comprometido a debatir con el Parlamento Europeo y con el Consejo sobre el ámbito, objetivos y prioridades de cada programa temático sobre la base de comunicaciones formales con ambas Instituciones. El resultado de este proceso proporcionará unas directrices políticas para las siguientes fases de programación, especialmente los informes temáticos externos a ser preparados de acuerdo con las provisiones con los instrumentos citados más arriba.

A continuación se presentan las orientaciones que inspiran los programas correspondientes al periodo 2007-2013.

7.1 PROGRAMA TEMÁTICO **DE COOPERACIÓN CON PAÍSES TERCEROS EN EL ÁMBITO DE LA MIGRACIÓN Y EL ASILO.**³⁷

En 2003, la Comisión propuso un nuevo instrumento específico, el Programa AENEAS (VER PUNTO 2.3 PARTE I), para suceder a las acciones preparatorias financiadas por la línea presupuestaria B7-667 entre 2001 y 2003, con el fin de apoyar los esfuerzos desarrollados por países terceros para manejar los flujos migratorios más eficazmente. Este instrumento, que se adoptó por el procedimiento de codecisión en 2004 y se destinó a cubrir el periodo 2004-2008, ha sido dotado de una cantidad de 250 millones de euros.

Con la perspectiva del final del marco financiero actual de la UE a finales de 2006, su duración se ha reducido a 3 años. Ahora debe elaborarse el programa temático al que hacemos referencia en este punto, que proseguirá principalmente las actividades del Programa AENEAS en el marco de las Perspectivas Financieras 2007-2013.

Intervenciones en el marco de instrumentos geográficos

Si bien el nuevo programa temático sobre migraciones no abarca a los países en fase de preadhesión, conviene saber que las cuestiones de migración, asilo, control de fronteras y de visados han sido y continuarán siendo objeto de atención en el contexto de la ampliación. Entre 1997 y 2003, se utilizó una cantidad de 413.3 millones de euros para realizar varios proyectos en estos ámbitos, en el marco de los programas nacionales PHARE para los 10 países candidatos. Se trataba principalmente de proyectos en los que se enviaba a expertos de los Estados miembros a las administraciones de países candidatos.

En lo que se refiere a los instrumentos geográficos como TACIS y MEDA, se les otorgaron 450 millones de euros para el periodo 2002-2006 con el fin de financiar las acciones ligadas directamente con las migraciones, esencialmente en los Balcanes, en los países de alrededor del Mediterráneo y en Europa del Este. Los principales ámbitos de intervención fueron el refuerzo de las capacidades institucionales, la mejora del control de fronteras, la lucha contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos, el retorno y la inserción de refugiados y personas desplazadas, la mejora de las políticas y de las condiciones para los solicitantes de asilo y los refugiados.

³⁷ COM (2006) 26 final.

En cuanto a la naturaleza de las operaciones financiadas hasta ahora en Asia, Iberoamérica y África Subsahariana, se trataba más bien de realizar acciones a favor de los refugiados y de las personas desplazadas y no de realizar iniciativas ligadas a la política de inmigración como tal.

Intervenciones en el marco del programa AENEAS

El Programa AENEAS constituyó una respuesta a las debilidades encontradas a lo largo de las acciones preparatorias. El aspecto más innovador es la elaboración de un programa que fija a título indicativo las acciones prioritarias a llevar a cabo en el curso de los tres primeros años de la puesta en marcha del programa (2004-2006). Este documento, elaborado teniendo en cuenta documentos estratégicos y de programas indicativos regionales y nacionales, contribuye a reforzar la coherencia entre las gestiones adoptadas en el marco de instrumentos geográficos y temáticos.

Es prematuro evaluar los resultados del Programa AENEAS teniendo en cuenta que las decisiones de financiación sobre las propuestas seleccionadas en la primera convocatoria en 2004 acaban de ser adoptadas, las convocatorias relativas a la puesta en marcha del programa de trabajo anual 2005 acaba de ser publicado y el nuevo programa de trabajo anual para 2006 está preparándose.

La única conclusión posible en este estado del proceso es que el programa AENEAS ha suscitado una mayor participación de parte de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de países terceros y de Estados Miembros de la UE. Esta evolución, que resulta sobre todo de una mayor publicidad de las convocatorias, puede ser saludable.

Razones que justifican un enfoque temático

El enfoque temático se justifica por la necesidad de establecer un marco comunitario horizontal que contribuya a reforzar la cooperación entre los actores de la UE, los países terceros y los actores internacionales a los que les concierne el fenómeno de la inmigración, con el fin de lograr soluciones equilibradas y satisfactorias mutuamente.

También responde a la necesidad de integrar las cuestiones de migración y de asilo en las políticas comunitarias de cooperación y desarrollo.

Este enfoque además responde a la voluntad de la Comisión de asegurar una mejor visibilidad de las acciones llevadas a cabo en el marco de la política exterior de la Comunidad en el ámbito de la inmigración así como el poder facilitar la creación de sinergias entre la aproximación de la Comunidad y la de los Estados miembros en la materia.

Debería asegurar una mayor flexibilidad, que permita aportar una respuesta eficaz y en el momento oportuno en aquellos ámbitos que cambian constantemente, así como en las nuevas tendencias en materia de inmigración.

La asistencia propuesta en el marco del programa temático no pretende reemplazar las intervenciones programadas en los mismos ámbitos y financiados por instrumentos geográficos: la financiación de actividades nacionales o regionales ligadas a las migraciones debería continuar siendo considerado esencialmente en el contexto de instrumentos geográficos. En la medida en que, en principio, los proyectos financiados por el programa temático serán limitados en tamaño, el programa temático es el instrumento adecuado para completar las intervenciones de los instrumentos geográficos o para proponer nuevas iniciativas, principalmente sobre la base de proyectos pilotos.

A nivel temático, el programa cubrirá los principales ámbitos de intervención que corresponden a las grandes facetas del fenómeno migratorio, en particular, el vínculo entre migración y desarrollo, las migraciones económicas, la prevención de la inmigración ilegal y la lucha contra este fenómeno, principalmente animando al retorno voluntario y la reinserción de inmigrantes, así como la protección internacional. El programa no financiará las intervenciones que se centren directamente en las causas profundas de migración (conflictos, pobreza, mala gobernanza, etc). Estos aspectos los estudian programas de cooperación más amplios financiados actualmente por los instrumentos geográficos, y en el futuro por el Instrumento Europeo de Vecindad (*VER PUNTO 2.5 DEL ÍNDICE, PARTE I*) y el Instrumento para la cooperación y el desarrollo económico, debido a que se adaptan mejor a este objetivo.

7.3 ACCIÓN EXTERNA: PROGRAMA TEMÁTICO PARA MEDIO AMBIENTE Y UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES INCLUYENDO LA ENERGÍA.³⁸

La Comisión Europea financia programas sobre los bosques tropicales, el medio ambiente, los procesos internacionales medioambientales y la energía en varios de sus aspectos. Una evaluación reciente de la línea presupuestaria concluyó que existía una necesidad de establecer un diálogo político a largo plazo con los gobiernos, para asegurarse de que el medio ambiente y los bosques están totalmente integrados en los Informes Estratégicos de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers) y de los Informes Estratégicos de cada país (EC Country Strategy papers). La evaluación también destacó la necesidad de financiar las necesidades emergentes y las iniciativas de las políticas de la UE como el Plan de Acción de la UE sobre el cambio climático y el Plan de Acción de la UE para el "Forest Law Enforcement, Governance and Trade" (FLEGT).

La justificación de una programación temática es que se centra en un enfoque de la UE más coordinado, coherente y efectivo y ofrece un gran ámbito para complementar y añadir valor a los instrumentos geográficos a través de:

- Enfoques específicos en aspectos que son claramente identificados como prioridades globales.
- Provisión de un medio efectivo y coordinado de promover las propias políticas de la UE permitiéndole jugar un papel más completo en organizaciones internacionales, iniciativas medioambientales y energéticas, procesos y asociaciones y otorgar apoyo operacional a los Acuerdos Multilaterales Medioambientales y otras organizaciones.
- Cobertura para todos los países socios, excepto los candidatos preadhesión y los potenciales, de manera que sea posible patrocinar iniciativas regionales, interregionales, subregionales, globales y transfronterizas y apoyar el diálogo político a nivel regional, interregional y global.
- Un ciclo programático flexible, que ofrezca la habilidad de adaptarse y de adoptar enfoques que difieran de los comúnmente utilizados en los instrumentos geográficos.
- La posibilidad de aumentar la integración del medio ambiente y la energía en las políticas de desarrollo y planificación.

Es muy importante destacar que la existencia de un programa temático no debe ser una justificación para dejar a un lado el medio ambiente, los recursos naturales y la energía cuando se programen las estrategias nacionales y regionales.

Principios del programa temático

- Subsidiariedad y complementariedad
- Coherencia
- Asociación
- Consulta
- Innovación
- Asuntos relacionados que deben ser tomados en cuenta (las mujeres, los niños y la población indígena están afectados particularmente por la degradación medioambiental, el uso de los recursos naturales de manera no sostenible y la ausencia de acceso a servicios energéticos sostenibles y a los que puedan acceder económicamente: la democracia y el respeto por los derechos humanos y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ayudan a un apoyo efectivo medioambiental mientras que la buena gobernanza es un prerrequisito para equilibrar los pilares del desarrollo sostenible.)
- Prevención de conflictos y resolución.

7.3 ESTRATEGIA TEMÁTICA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA³⁹

Su base legal será la Cooperación al desarrollo y el Instrumento de Cooperación Económica y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. De acuerdo con la Comunicación de la Comisión sobre los Instrumentos de Asistencia Externa bajo las futuras Perspectivas financieras 2007-2013 (COM (2004) 26), toda ayuda alimentaria de naturaleza humanitaria será incluida bajo el Instrumento de Ayuda Humanitaria.

La política de seguridad alimentaria que se estableció en 1996 bajo el Reglamento del Consejo 1292/96 continuaba dirigiendo la acción de la Comisión hacia la lucha contra el hambre. La política ha evolucionado hacia la simple entrega de ayuda alimentaria y hacia el apoyo de estrategias de seguridad alimentaria a nivel nacional regional y global donde la ayuda alimentaria es un instrumento limitado a las emergencias.

En 2004 una evaluación externa confirmó la validez del marco estratégico de la Comisión Europea para la seguridad alimenta-

³⁹ COM (2006) 21 final.

ria, que también aplica para este programa temático: establece que la seguridad alimentaria puede conseguirse solamente si se dirige a la vez la disponibilidad de los alimentos, el acceso a los mismos, la calidad de la nutrición y la prevención de crisis alimentarias.

El programa se basa en los principios de

- Subsidiariedad para excluir ayuda estructural a largo plazo
- Flexibilidad para responder a un cambio rápido en caso de crisis
- Reforzar un enfoque participativo a través de la sociedad civil particularmente con los países en desarrollo a través de redes organizadas y asociaciones profesionales, a través de un diálogo estratégico.
- Promover la coherencia a nivel interno y externo localizando los grupos y áreas más vulnerables e inseguros en términos alimentarios basándose en evaluaciones de seguridad alimentaria y coordinación con otros participantes.
- Una programación plurianual sobre la base de la cual la Comisión producirá programas de acción anual que establece acciones prioritarias, objetivos específicos, resultados anticipados así como cantidades indicativas.

El objetivo de esta línea es mejorar el impacto de la Política de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Europea, particularmente en los más vulnerables, a través de una serie de prioridades y acciones que complementan los programas nacionales y mejoran su coherencia.

7.5 PROGRAMA TEMÁTICO PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS ALREDEDOR DEL MUNDO BAJO LAS FUTURAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (2007-2013)⁴⁰

La política europea sobre el apoyo de la democracia y los derechos humanos en terceros países ha sido articulada y desarrollada en comunicaciones de la Comisión, resoluciones del Parlamento Europeo y conclusiones del Consejo a lo largo de los años. Como se indicó en los Tratados, el objetivo de desarrollar y consolidar la democracia y el derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales es ahora un hecho en todas las formas de cooperación con terceros países.

El Consejo también ha enfatizado la corriente dominante de los derechos humanos y la democratización en las relaciones externas y las acciones y la importancia del diálogo con la sociedad civil. En el proceso de ampliación, los criterios políticos de Copenhague sobre "estabilidad de las instituciones garantizando democracia, derecho, derechos humanos y respeto y protección de las minorías" otorgan un enfoque específico para la estrategia de preadhesión. Estos objetivos también se apoyan de diferentes formas en el Proceso de Estabilización y Asociación y en la Política Europea de Vecindad.

La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (*ver punto 5.7.4 del índice*) ha tenido la misión específica de asistir en el logro de los derechos humanos y los objetivos democráticos a nivel nacional e internacional complementando la acción con los distintos programas de cooperación nacional y regional de la Comunidad.

Esta iniciativa ha evolucionado considerablemente desde su creación y ha sido ampliamente documentada y evaluada. Su principal vocación ha sido apoyar a la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y la democracia. Sus socios son principalmente organizaciones internacionales y de la sociedad civil pero también incluye organismos internacionales intergubernamentales especializados en el tema.

La justificación de la creación de un programa separado temático común deriva del hecho de que la promoción de la democracia y los derechos humanos se encuentran entre los objetivos propuestos y las medidas elegibles de los tres instrumentos geográficos (Instrumento Europeo de Vecindad, Instrumento de financiación de la Cooperación al Desarrollo y de la Cooperación Económica (DCECI) e Instrumento de Preadhesión (IPA) así como del Instrumento para la Estabilidad. La democracia y los derechos humanos son por excelencia asuntos de preocupación y relevancia global. De ahí la necesidad de que la Comisión tenga capacidad para articular y apoyar objetivos específicos y medidas a nivel internacional, que no están vinculadas a crisis o a criterios geográficos. Además, las campañas globales relativas a los derechos humanos y la democracia requieren un enfoque transnacional y pueden implicar operaciones tanto con la UE como con un amplio rango de países socios.

Se necesita un programa temático separado para asegurar la coherencia de la política así como un sistema de organización organizado y standards operativos comunes.

Además un programa de estas características debería ser flexible y tener la habilidad de responder a los cambios de las circunstancias o para apoyar innovación, contrastando esto con el enfoque de programación a largo plazo de los programas geográficos. Además también puede ofrecer beneficios en términos de credibilidad añadida para las organizaciones de socios y una visibilidad extra para la UE.

7.6 PROGRAMA TEMÁTICO "ACTORES NO ESTATALES Y AUTORIDADES LOCALES EN DESARROLLO".⁴¹ (VER PUNTO 5.7.2)

La cofinanciación de las ONGs desde la UE y los programas de Cooperación descentralizada han consolidado progresivamente los instrumentos de la política que están orientados a los actores y al apoyo del derecho de iniciativa de los mismos. Las experiencias pasadas revelan que el potencial de la asociación estratégica entre la Comisión Europea y los actores que interactúan con ella que no son parte de gobiernos centrales, está infrutilizada. Esto no está vinculado al marco de la política si no que se debe principalmente a los requerimientos de los Reglamentos Financieros, a los cambios frecuentes en la implementación de las reglas y las condiciones. La Comisión está actualmente explorando nuevos enfoques para los procedimientos de selección con vistas a la reducción de la carga administrativa, un mejor enfoque de las convocatorias y facilitar el acceso para la fundación de pequeñas ONGs.

7.7 PROGRAMA TEMÁTICO PARA DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013.⁴² (VER PUNTO 5.7.1)

Las experiencias llevadas a cabo hasta ahora muestran que existe una necesidad de un enfoque temático al desarrollo humano y social.

⁴¹ COM (2006) 19 final.

⁴² COM (2006) 18 final.

En las áreas de enfermedades relacionadas con la pobreza, salud reproductiva y sexual y derechos y género la estrategia temática se construye en la experiencia con las líneas específicas del presupuesto para aquellos ámbitos que terminarán en 2006.

En otras áreas como educación, los programas temáticos han sido implementados a través de fondos regionales o pilotos y acciones preparatorias. La experiencia en estas áreas temáticas y desde los países individuales ha mostrado que la Comisión debería tener un papel donde la coherencia de políticas y un enfoque común de la UE pueden marcar la diferencia.

En cuanto al empleo y la cohesión social, su enfoque en el programa temático facilitará la respuesta de esta demanda creciente. Respecto a la cultura, existe un reconocimiento creciente de que los factores culturales e interculturales influyen al desarrollo considerablemente y necesitan dirigirse desde tres ángulos: Diálogo entre culturas, direccional la diversidad cultural a través del mundo a través de la cooperación internacional y promover el sector cultural y la industria como un factor de empleo y crecimiento.

Con respecto a la igualdad de género y los niños, la experiencia demuestra que es necesario adoptar acciones más específicas.

El programa temático abarca un área específica de interés a un grupo de países socios no determinados con criterios geográficos o una cooperación internacional que puede incluir iniciativas multilaterales o globales para promover las políticas internas de la UE en el extranjero.

También el programa temático a veces es mejor instrumento que los programas geográficos para la acción en determinados ámbitos.