

Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)



El año de los refugiados

ANUARIO CIDOB
DE LA **INMIGRACIÓN**
nueva época **2015-2016**

Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)

El año de los refugiados

ANUARIO CIDOB
DE LA **INMIGRACIÓN**
nueva época **2015-2016**

© Institución editora (2016)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Director de CIDOB

Jordi Bacaria

Con el patrocinio de:



Diputació
Barcelona



Obra Social "la Caixa"

Con la colaboración de:



IOM · OIM

CIDOB

Elisabets, 12, 08001 Barcelona
T. (34) 93 302 64 95
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Pedidos y distribución

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Impresión

Color Marfil, S. L.

ISSN: 2462-6732 (ISSN antiguo: 1888-251X)
E-ISSN: 2462-6740 (ISSN antiguo: 2385-4987)

Depósito Legal B. 22.959-2016
(D.L. antiguo: B. 47.846-2007)

Barcelona, 2016

Las opiniones expresadas en este Anuario no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución editora ni de las instituciones a las que pertenecen los autores.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El *Anuario CIDOB de la inmigración* es una publicación académica editada por CIDOB desde 2006. A partir de una perspectiva multi e interdisciplinar y en el contexto europeo e internacional, analiza las principales características y tendencias de la inmigración y las políticas de inmigración en España. Con una voluntad divulgativa y de incidencia en el debate político y social, el Anuario combina el rigor de la publicación académica con el carácter informativo y de balance propios de una publicación periódica de estas características. En 2016, la publicación inicia una nueva época con cambios en la cabecera y la incorporación de un Consejo asesor internacional y una sección de anexos infográficos. Se edita en castellano y en formato impreso y digital.

Directores científicos

Joaquín Arango (Universidad Complutense de Madrid), **Ramón Mahía** (Universidad Autónoma de Madrid), **David Moya Malapeira** (Universitat de Barcelona) y **Elena Sánchez-Montijano** (CIDOB)

Coordinadora de Publicaciones: Elisabet Mañé

Producción editorial: Francesc Fàbregues

Consejo editorial /Editorial Board

Formado por el director de CIDOB, los directores científicos y el equipo editorial

Consejo asesor/ Advisory Board

Eliseo Aja (Universitat de Barcelona)
Cristina Blanco (Universidad del País Vasco)
Lorenzo Cachón (Winthrop University)
Sara de la Rica (Universidad del País Vasco)
Andreu Domingo (Universitat Autònoma de Barcelona)
Jorge Durán (Universidad de Guadalajara)
Francisco García Castaño (Universidad de Granada)
Dirk Godenau (Universidad de la Laguna)
Antonio Izquierdo (Universidad de A Coruña)
Josep Oliver (Universitat Autònoma de Barcelona)
Ferruccio Pastore (Forum for International and European Research on Immigration)
Joao Peixoto (Universidade de Lisboa)
Sebastian Rinken (Consejo Superior de Investigaciones Científicas)
Susana Sassone (CONICET-Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, Buenos Aires)
Isabel Yépez (Université Catholique de Louvain)
Ricard Zapata (Universitat Pompeu Fabra)

Diseño: Carole Hénaff

Maquetación e infografía: Joan Anton Balcells

Corrección: Ana Sedano

Suscripciones: Héctor Pérez.

Precio de este ejemplar: 20€

El año de los refugiados

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya y Elena Sánchez-Montijano 12
El año de los refugiados

1. EUROPA: EL AÑO DE LOS REFUGIADOS

Joaquín Arango 30
A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE

Elsbeth Guild 58
Seguridad, terrorismo y asilo en el espacio Schengen

Diego Boza Martínez, María Bruquetas Callejo e Irene Claro Quintáns 80
La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015

2. ESPAÑA: INMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO

Ramón Mahía 106
Evolución de la inmigración en España y mercado de trabajo

María Aysa-Lastra y Lorenzo Cachón 140
Resistencia desde la vulnerabilidad: inmigrantes latinos en España y Estados Unidos

Pedro López-Roldán y Miroslava Kostova Karaboytcheva 166
Trayectorias laborales de la población inmigrante (2007-2014)

3. ESPAÑA: LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN

Sebastian Rinken, Dirk Godenau, Antidio Martínez de Lizarrondo y Gorka Moreno 206
La integración de los inmigrantes en la sociedad española: debilidades y fortalezas en tiempos de crisis

María Valles Ferrero 226
¿Vallas al asilo? apuntes sobre el sistema de protección internacional en España

Avi Astor y Mar Griera 248
La gestión de la diversidad religiosa en la España contemporánea

José Antonio Montilla Martos, Diego Boza Martínez, Ignacio García Vitoria y José Luis Rodríguez Candela 272
Legislación, jurisprudencia y derechos de los inmigrantes

Anastasia Bermúdez y Ángeles Escrivá ... 296
La participación política de los inmigrantes en España: elecciones, representación y otros espacios

Blanca Garcés-Mascareñas 320
Fuera de campaña electoral: devoluciones en caliente, refugiados e inmigrantes irregulares

4. ANEXO INFOGRÁFICO

La inmigración en España 340
La crisis de los refugiados 346

CONTENTS

INTRODUCTION

Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya & Elena Sánchez-Montijano	12
Titulo, titulo titulo	

1. EUROPE: THE YEAR OF THE REFUGEES

Joaquín Arango	30
Through the Mediterranean: tragedy of refugees and the EU crisis	

Elsbeth Guild	58
Security, terrorism and asylum in the Schengen área	

Diego Boza Martínez, María Bruquetas Callejo & Irene Claro Quintáns	80
EU immigration and asylum policy: the 2015 crisis	

2. SPAIN: IMMIGRATION AND THE LABOUR

MARKET

Ramón Mahía	106
The evolution of immigration in Spain and the labour market	

María Aysa-Lastra & Lorenzo Cachón	140
Resilience out of vulnerability: latin american immigrants in Spain and the United States	

Pedro López-Roldán & Miroslava Kostova Karaboytcheva	166
Immigrant population career paths (2007-2014)	

3. SPAIN: THE MANAGEMENT OF

IMMIGRATION

Sebastian Rincken, Dirk Godenau, Antidio Martínez de Lizarrondo & Gorka Moreno	206
---	-----

The integration of immigrants into spanish society: weaknesses and strengths in times of crisis

María Valles Ferrero	226
Barriers to asylum? notes on the system of international protection in Spain	

Avi Astor & Mar Griera	248
The management of religious diversity in contemporary Spain	

José Antonio Montilla Martos, Diego Boza Martínez, Ignacio García Vitoria & José Luis Rodríguez Candela	272
Legislation, case law and the rights of migrants	

Anastasia Bermúdez & Ángeles Escrivá ...	296
Political participation of immigrants in Spain: elections, representation and other spaces	

Blanca Garcés-Mascareñas	320
Outside the campaign: push-backs, refugees and irregular immigrants	

4. INFOGRAPHIC ANNEX

Immigration in Spain.....	340
The refugee crisis	346

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN: EL AÑO DE LOS REFUGIADOS

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología,
Universidad Complutense de Madrid
arango@cps.ucm.es

Ramón Mahía

Profesor de Economía Aplicada,
Universidad Autónoma de Madrid
ramon.mahia@uam.es

David Moya Malapeira

Profesor de Derecho Constitucional,
Universitat de Barcelona
dmoya@ub.edu

Elena Sánchez-Montijano

Investigadora sénior, CIDOB
esanchez@cidob.orgu

EUROPA Y LOS REFUGIADOS

Desde hace ya bastantes años, la inmigración se ha situado en el centro de la atención pública y de la arena política en Europa. Pero nunca lo había hecho con tanta intensidad como en 2015 y 2016. En estos dos años la gran protagonista, a su pesar, ha sido la inmigración forzosa, personificada en el millón muy largo de refugiados que, principalmente a través del Mediterráneo, han entrado en Europa procedentes de Siria, Afganistán, Irak, Somalia y otros países que atraviesan circunstancias trágicas. Ello ha dado lugar a la mal llamada «crisis de los refugiados», en su doble vertiente de masiva catástrofe humanitaria y de gravísima crisis para la Unión Europea. Se trata de una crisis multidimensional que, como señala el artículo de Joaquín Arango, está suponiendo un colapso del sistema europeo de asilo y refugio; una falla

sistémica de la solidaridad hacia los migrantes forzosos y entre los estados miembros; reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional; una peligrosa erosión de la autoridad de las instituciones comunitarias; una amenaza para la libre circulación en el espacio Schengen; una agudización de las fracturas Norte-Sur y Este-Oeste en la UE; y una inyección de combustible para el ascenso de la xenofobia, los sentimientos antiinmigración y el euroescepticismo.

La crisis ya había comenzado en 2014, con la isla italiana de Lampedusa como destino preferente, con Libia como principal país de partida y con miles de ahogados en el Mediterráneo como insoportable exponente. Pero alcanzó su punto álgido en 2015, cuando su centro de gravedad pasó de Italia a Grecia y de ahí se extendió a buena parte del continente, a lo largo de la ruta de los Balcanes, hasta llegar a Alemania y Suecia, los principales destinos. Clave fue la posición de Alemania y, muy particularmente, la de su canciller Angela Merkel, partidaria de autorizar la entrada en su territorio a cientos de miles de refugiados, principalmente a los procedentes del conflicto en Siria. La magnitud del flujo de refugiados y la decisión alemana de desactivar temporalmente el mecanismo que atribuye la responsabilidad sobre los mismos al estado miembro en el que el demandante de asilo pone el pie en primer lugar –contenido en el llamado «Reglamento Dublín III»–, proporcionaron una solución temporal a la congestión en determinados países, pero al tiempo pusieron en cuestión la sostenibilidad de todo el sistema. La situación se vio agravada por la renuncia a activar la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas –pensada especialmente para casos como

LA MAL LLAMADA «CRISIS DE LOS REFUGIADOS», EN SU DOBLE VERTIENTE DE MASIVA CATÁSTROFE HUMANITARIA Y DE GRAVÍSIMA CRISIS PARA LA UNIÓN EUROPEA, ES UNA CRISIS MULTIDIMENSIONAL

el presente—, que nunca llegó a votarse porque establecía cuotas obligatorias de reparto de los refugiados entre los estados miembros a partir del momento mismo en que el Consejo la activara. Por esa razón, se tuvieron que improvisar medidas a escala europea dirigidas a organizar la entrada y recepción de refugiados, entre ellas el escasamente efectivo mecanismo de cuotas nacionales de reubicación, adoptado, no sin notables tensiones, por el Consejo Europeo. La Comisión tuvo incluso que apresurarse a promover la reforma de la reglamentación de Dublín, una tarea compleja y lenta que, como apunta el artículo coordinado por María Bruquetas, sigue pendiente de culminación.

La gestión de la crisis ha adolecido de falta de previsión, de improvisación, de descoordinación e incluso de una preocupante tendencia a recurrir a cualquier tipo de acuerdo en aras de la eficacia, sin valorar cabalmente sus implicaciones. Ejemplos que corroboran este aserto son, entre otros, el hecho de que el «Frontex Risk Analysis 2013» ya señalara a la crisis siria y al corredor Turquía-Grecia como el máximo riesgo para las fronteras externas, dos años antes del inicio de la crisis; la decisión de Alemania de suspender temporalmente el sistema de Dublín III, que salvó en un primer momento la dignidad europea, pero que, al no hacerlo bajo la forma de un acuerdo colectivo, desincentivó la responsabilidad compartida de otros estados; el constante torpedeo —rayano en la deslealtad institucional— del acuerdo sobre la reubicación de refugiados que, en el extremo ético opuesto, ha venido practicando Hungría, no obstante ser precisamente uno de los países beneficiarios; la criticable gestión y supervisión del mecanismo de reubicación y del funcionamiento de los *hot spots*; y, por último, la opción por la «solución turca», consistente en confiar a Turquía la reducción de los flujos de potenciales solicitantes de asilo a la Unión y la readmisión de los llegados a Grecia después de la fecha del acuerdo (marzo de 2016), a cambio de una serie de contrapartidas que incluían 6.000 millones de euros para políticas de integración, la supresión de la exigencia del visado, el reasentamiento de cierto número de refugiados desde territorio turco y un impulso a las negociaciones relativas a la futura adhesión del país a la UE. El Acuerdo UE-Turquía, que ha requerido el reconocimiento de esta como país de asilo seguro por parte de Grecia, ha suscitado numerosas críticas de índole moral y política.

Más allá de las limitaciones estructurales que venían arrastrando las políticas comunitarias en materia de inmigración y asilo, la crisis está poniendo de manifiesto las debilidades del proyecto europeo, cuando no su vulnerabilidad. Resulta más evidente que nunca que los retos de Europa solo pueden afrontarse desde una UE sólida y solidaria, capaz de cerrar filas y de actuar con una voz común, dotada de la fortaleza institucional para imponerla —empezando por la propia Comisión Europea—, a partir de un conjunto de valores fundacionales y fundamentales. Sin embargo, en estos momentos no puede asegurarse que tales valores sean compartidos por todos los esta-

dos miembros. En este sentido, por cierto, en la gestión de la crisis de refugiados se han hecho patentes algunos de los factores de fondo que al año siguiente el Brexit pondría crudamente de manifiesto: la falta de autoridad en las principales instituciones comunitarias, la ausencia de una narrativa que combata vigorosamente los cada vez más fuertes discursos racistas o excluyentes, o la incapacidad para neutralizar las reivindicaciones proteccionistas y aislacionistas que acaban cuestionando principios fundamentales como la solidaridad común o la libre circulación, y que cuestionan logros tan vitales como la libre circulación en el espacio Schengen. En lugar de ofrecer una respuesta unitaria, los estados miembros se han embarcado en una deriva renacionalizadora. Esto ha llevado, como señala Elspeth Guild en su artículo, a una situación en la que los estados han utilizado en la gestión de la crisis la seguridad y el terrorismo como excusa para llevar a cabo una política restrictiva.

**LA NUEVA POLÍTICA
COMUNITARIA SOBRE LA
CUESTIÓN MIGRATORIA ESTÁ
CADA VEZ MÁS SESGADA HACIA
LA SEGURIDAD Y EL CONTROL DE
FRONTERAS, DEJANDO EN UN
SEGUNDO PLANO OTROS TEMAS
COMO EL DERECHO DE ASILO O
LA INTEGRACIÓN**

El turbulento contexto en el que se ha desarrollado esta crisis ha proporcionado combustible para la consolidación de algunas fuerzas abiertamente antiinmigración y para el nacimiento de otras nuevas, como es el caso de Alternativa para Alemania (AfD). Y mientras la crisis de los refugiados sigue abierta, en 2016 se ha abierto otro flanco de inestabilidad para la UE: el conocido como Brexit, en el que también ha jugado un rol destacado el rechazo a la inmigración y, muy en particular, a la libre circulación dentro de la Unión. En esta última centró su campaña a favor de la salida de la UE el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP), mientras el Partido Conservador compartía algunos de sus postulados en la materia. Conviene recordar que la libre circulación constituye una de las cuatro libertades fundacionales del proyecto comunitario, así como la conquista más valorada por los ciudadanos y la de mayor valor simbólico. Es cierto que ya estaba cuestionada, como demostraron en 2014 las acusaciones de «turismo social» y los subsiguientes intentos de recortar derechos a trabajadores comunitarios; o las expulsiones de gitanos rumanos y búlgaros en Francia. Pero del cuestionamiento se ha pasado a la amenaza abierta, quizás sin reparar en que su quiebra podría resquebrajar al mismo Mercado Único.

En definitiva, si el tránsito entre 2014 y 2015 supuso el inicio de una nueva legislatura parlamentaria en el seno de la UE –tras las elecciones celebradas en 2014, y con ella la entrada en acción de un nuevo ejecutivo comunitario bajo la presidencia de Jean-Claude Juncker– y en el

ámbito que nos ocupa parecía que la acción iba a centrarse inicialmente en el despliegue de la *Agenda Europea de la Migración*, la implementación de las reformas de la Directiva 2005/71/CE sobre la movilidad de los investigadores y el debate en torno a la reforma de la Directiva 2009/50/CE sobre el empleo altamente cualificado; lo cierto es que muy pronto, y precipitadamente, aquella tuvo que reorientarse para concentrar todos los esfuerzos en la crisis de refugiados que desde principios de año empezaba a agravarse dramáticamente en el sureste europeo. Como argumentan en su artículo Diego Boza, María Bruquetas e Irene Claro, esta situación ha elevado la cuestión migratoria a prioridad máxima en la agenda de la UE, pero la nueva política comunitaria en esta materia está cada vez más sesgada hacia la seguridad y el control de fronteras, dejando en un segundo plano otros temas como la protección del derecho de asilo o la integración.

LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Economía y mercado de trabajo

No es de extrañar, entonces, que en tan agitado contexto en España quedara relegada a un segundo plano la inmigración «no forzosa», la que normalmente se asocia con motivos de índole laboral o de reagrupación familiar, y que es la predominante en este país desde hace dos décadas. Pero además de atraer un interés limitado, la información que ha prevalecido acerca de la inmigración, la emigración y el retorno ha sido a menudo confusa, parcialmente informada y proclive a la reiteración de ciertos mensajes recurrentes, alejados no pocas veces de lo que la simple observación de los datos sugiere.

«Con la crisis, los inmigrantes han dejado de llegar y los que había regresan a sus países». Mensajes como este, que pueden encontrarse con relativa frecuencia en extractos de análisis o titulares de prensa, no se compadecen con la realidad. Como el artículo de Ramón Mahía recuerda, el número de nuevos inmigrantes en España ha estado próximo a 350.000 anuales entre 2009 y 2015¹. Si a ello se añade un flujo de retorno moderado, se entenderá que el volumen de la población extranjera se haya mantenido básicamente estable desde hace años, ligeramente por debajo de los cinco millones de personas. El saldo migratorio sólo alcanzó valores negativos reseñables en 2012 y 2013; en los dos años siguientes, el saldo migratorio ha sido prácticamente nulo. A los que creen que el país está «vaciándose» de inmigrantes les sorprenderá saber que, por ejemplo,

1. Este número comprende tanto a los inmigrantes con nacionalidad distinta de la española como a los de nacionalidad española que habían nacido en el país de procedencia.

a finales de 2015 el número de extranjeros con tarjeta de residencia en vigor superara en medio millón al de 2008, en los albores de la crisis. Es cierto que la crisis ha provocado el retorno de residentes foráneos, en un número levemente superior al de los que llegaban, pero no lo es menos que, en términos relativos, el retorno está siendo una opción minoritaria. Los extranjeros² que han abandonado anualmente España en los años transcurridos desde 2008 han sido, en promedio, en torno a 350.000. Las salidas alcanzaron su máximo en 2013 (475.000), pero la tendencia se ha atenuado sensiblemente desde entonces. En 2015 la cifra bajó a 270.000.

Pero si bien la realidad de la inmigración en España ha estado relegada a un segundo plano informativo, hay facetas de esa realidad que merecen ser destacadas. Desde el punto de vista demográfico, no se observan grandes cambios con respecto a años anteriores. De acuerdo con el informe trimestral emitido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social sobre Extranjeros residentes en España, a 30 de junio de 2016, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor ha seguido creciendo hasta alcanzar la cifra de 5.017.000. En 2015 el aumento fue de 84.000, en su mayoría procedentes de la UE. De hecho, mientras el número de los intracomunitarios se incrementaba en 102.000, el de los extracomunitarios descendía en 18.000, una doble tendencia que viene produciéndose de manera continuada desde hace algunos años; en el caso de los segundos, desde 2011 con un descenso neto acumulado de 283.000. Cabe concluir de ello que España sigue siendo un país de atracción para los inmigrantes intracomunitarios, mientras que la situación económica continúa desincentivando la entrada de población procedente de terceros países.

Por su parte, la emigración de nacionales –a menudo calificada de «drama», cuando no elevada a la categoría de éxodo– sigue siendo un fenómeno que recurrentemente atrae la atención de los medios de comunicación. Aun cuando los datos deban tomarse con cautela y probablemente supongan una estimación sesgada a la baja, se observa nuevamente una notable distancia entre lo que los datos muestran y el juicio, a todas luces exagerado, que al respecto se hace. Baste aducir que el número de españoles, nacidos en España, que emigraron en 2015 fue de unos 64.000. No menos discutible es la creencia generalizada de que el perfil del español que emigra al extranjero es el de un joven altamente cualificado que emigra a países que ofrecen mejores oportunidades de empleo. En este sentido, una vez más, cabe recordar que la población joven –de entre 20 y 35 años– de emigrantes españoles que se desplaza a tales países supone, como mucho, un 30% del total de la población emigrante de nacionalidad española³.

2. Se considera retornados a los inmigrantes de nacionalidad distinta a la española y a los de nacionalidad española que no habían nacido en España y que regresan a su país de nacimiento.

3. Según cálculos realizados con los datos disponibles en el momento de redacción de este artículo, sólo un 28% de los emigrados españoles con edades comprendidas entre los 20 y los 35 años eligieron destinos que pudieran considerarse «atractivos»

El artículo de Ramon Mahía describe, con gran riqueza de datos y cifras, la evolución de la inmigración en España, prestando una atención especial a la diferencia entre nacionalidad y país de nacimiento, dado que el número de extranjeros nacionalizados es ya tan importante que si se ignorara distorsionaría las verdaderas dimensiones de la población inmigrada y sus características. Aunque la nacionalidad española otorga, obviamente, la misma condición a quien la posee sea cual sea su país de origen, el análisis de las dinámicas inmigratorias, del retorno, o de las condiciones de vida y trabajo de la población inmigrante aconseja utilizar el criterio del país de nacimiento por encima del de la nacionalidad. Con ello se constata que la inmigración es un fenómeno vivo, en el que no dejan de sucederse pequeñas mutaciones en cuanto al origen o características de la población analizada. Sin embargo, con el paso del tiempo, una parte muy significativa de la población extranjera residente en España acumula ya un tiempo de residencia muy notable: ocho de cada diez extranjeros disponen de tarjeta de residencia permanente, y a ellos hay que sumar los que adquirieron la nacionalidad española. Esta trayectoria de residencia tan consolidada debería implicar un cierto proceso de homogeneización que, en algún momento, comprimiría las diferencias observadas entre nativos e inmigrantes en cuestiones tan importantes como el desempeño laboral, las condiciones de vida y, en definitiva, el nivel de integración y participación en la sociedad. Pero, por el momento, algunas diferencias siguen siendo notables, como las que se observan en el mercado laboral. En este sector, efectivamente, si se comparan los nativos con los extranjeros, se observa cómo se mantienen las diferencias agregadas en empleo y paro. La cara más amable de ello es que, como se ha señalado en anteriores ocasiones, los contrastes entre la población laboral nativa e inmigrante parecen deberse en buena medida a diferencias en edad, preparación, ocupación, actividad, experiencia laboral y duración de la trayectoria laboral.

En todo caso, la mejora del mercado laboral ha continuado en el período de análisis y, afortunadamente, alcanza por igual a trabajadores nacionales y extranjeros. De hecho, esta mejora agregada parece más acusada en los trabajadores extranjeros, con una tasa de empleo que recupera lentamente el terreno perdido durante la crisis, a la vez que se reduce claramente la sobretasa diferencial de paro respecto a los nacionales. Conviene recordar, no obstante, que aquí se habla de mejora *cuantitativa* en el mercado laboral, es decir, referida a las cifras agregadas de generación neta de empleo o reducción de paro, lo que no debe confundirse, en ningún caso, con la calidad del empleo generado, en términos de estabilidad, prevalencia del subempleo, diferencias en los tipos de contrato o remuneración, etc., facetas todas ellas que no merecen un juicio general tan positivo. En este aspecto, algunos indicadores de calidad del empleo revelan una peor

desde el punto de vista laboral, incluyendo entre ellos a América del Norte y los países europeos más desarrollados, además de otros como Argentina, Venezuela, Chile, Perú o China.

situación agregada para los extranjeros: más temporalidad, más trabajo a tiempo parcial, mayor subempleo, o más horas extraordinarias no remuneradas. De modo análogo, la situación de vulnerabilidad asociada al desempleo es mayor entre los desempleados extranjeros, dado que sólo un 21% de ellos declaran recibir prestación por desempleo, frente a un 30% de los españoles.

La cuestión de la vulnerabilidad laboral es objeto de análisis en el texto de María Aysa-Lastra y Lorenzo Cachón, en un interesante estudio de caso sobre los trabajadores latinos en Estados Unidos y España: su vulnerabilidad y resistencia, así como sus estrategias desplegadas en el contexto de la «Gran Recesión». El artículo identifica con precisión las diversas causas de la mayor vulnerabilidad de los trabajadores extranjeros, en este caso latinos, con la ayuda de una ordenada reflexión sobre las fuentes de esta mayor fragilidad: los factores de demanda de trabajo, con la marcada exposición del empleo

inmigrante a los sectores más castigados por la crisis; las notables diferencias en términos de oferta –características sociodemográficas–; y los factores institucionales, ligados a la necesidad de obtención o renovación de los permisos de residencia. Especialmente interesante resulta observar el impacto de este fenómeno y la consiguiente «respuesta» o «resistencia» de estos inmigrantes desde una perspectiva dinámica y comparada. El contraste entre el caso estadounidense y el español permite identificar interesantes factores cualitativos que nos ayudan a entender la evolución de las cifras agregadas de actividad, empleo y paro observadas en buena parte de la población laboral extranjera en los últimos años. La aportación más original de este artículo es, con todo, la consideración de los inmigrantes como «agentes que son capaces de tener “voz” y de poner en marcha estrategias de resistencia, colectiva, familiar e individualmente». Ello nos permite elevar el enfoque del tradicional análisis de la vulnerabilidad –eminentemente estático– y descubrir que el trabajador inmigrante es un agente que, ante su posición vulnerable, reacciona corrigiendo o desplazando esta vulnerabilidad. El examen de esta reacción en el texto proporciona un ángulo interesante desde el que analizar fenómenos como el retorno, el subempleo o la movilidad geográfica u ocupacional.

El artículo de Pedro López-Roldán y Miroslava Kostova engarza precisamente con el texto precedente, al abundar en el análisis de las trayectorias laborales de los inmigrantes en España a partir de un completo análisis de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social. El texto nos permite, en primer lugar, documentar con claridad las diferencias agregadas, comparándolas

LA CRISIS HA TENIDO UN MAYOR IMPACTO NEGATIVO SOBRE LOS INMIGRANTES: MENOR OCUPACIÓN, MÁS INESTABILIDAD LABORAL, MAYOR MOVILIDAD SECTORIAL Y TERRITORIAL, Y MAYORES PÉRDIDAS DE INGRESOS

con las de los autóctonos, en términos de empleo y paro, y su evolución durante el período de crisis económica 2007-2014. Los autores muestran las disparidades en términos de ocupación, desempleo y cobertura de la prestación por desempleo, así como la transición, o cambio de estado ocupacional. Entre otras conclusiones, destacan que la crisis ha tenido un mayor impacto negativo sobre los inmigrantes: menor ocupación, más inestabilidad laboral, mayor movilidad sectorial y territorial, y mayores pérdidas de ingresos o movilidad ocupacional descendente. El artículo también muestra el deterioro de la calidad del empleo originado por la crisis; un deterioro caracterizado, como es bien sabido, por tendencias de mayor rotación e inestabilidad, más trabajo a tiempo parcial y más subempleo, o por la reducción del empleo asalariado estable en favor de un falso trabajo autónomo que oculta una salarización encubierta. Algún dato resulta francamente demoledor: entre 2007 y 2014, menos de la mitad de los asalariados han disfrutado de una alta estabilidad laboral, cifra que se reduce al 29% en el caso de los trabajadores extranjeros.

Este examen de las consecuencias de la crisis sobre las trayectorias laborales contiene una interesante sección sobre la movilidad sectorial y territorial como estrategias de respuesta o de adaptación. Se constata, de nuevo, la extraordinaria movilidad de la población inmigrante: la mitad de ellos cambiaron de sector al menos una vez durante el período analizado, y un 25% cambiaron de provincia. Lamentablemente, esta flexibilidad no debe ser entendida como virtud de la oferta laboral, sino más bien como una respuesta meramente adaptativa a la falta de estabilidad y a la precariedad del empleo. Además, esta movilidad forzada se ve trufada de devaluación salarial, que ha supuesto, para el cuartil de asalariados más pobres, una reducción cercana al 15% efectivo del salario durante los años analizados y que ha sido mucho mayor aún para los trabajadores extranjeros, dadas sus características y situación laboral. En sus conclusiones, los autores subrayan la notable vulnerabilidad de los trabajadores inmigrantes y su mayor probabilidad de ocupar posiciones del segmento secundario, de baja calidad y con trayectorias marcadas por constantes cambios y altas tasas de movilidad como mecanismo de respuesta. En consecuencia, el período de crisis se salda con una mayor brecha entre trabajadores extranjeros y autóctonos, con los consiguientes efectos negativos en materia de integración social.

Acción política y social

En el ámbito de la acción política y social, entre los asuntos relevantes que han tenido lugar en el último año cabe destacar la participación de la población inmigrante en las elecciones locales de mayo de 2015, la persistencia de una actitud madura de la sociedad española hacia el fenómeno de la inmigración, las críticas a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y las continuas *devoluciones en caliente* desde Ceuta y Melilla.

Como señala el artículo de Anastasia Bermúdez y Angeles Escrivá, las elecciones locales se han convertido para miles de extranjeros en la única vía convencional de participación política. Si bien continúan abiertos otros canales para expresar sus intereses grupales –como las asociaciones o los consejos de participación inmigrante–, el funcionamiento de estos se ha visto debilitado por la crisis económica y la falta de apoyo económico e institucional. Ello no obstante, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la UE, donde la inmigración constituye un arma arrojadiza y una vía de captación de votos, en España este fenómeno ha estado ausente de las campañas electorales. Como señala Blanca Garcés en su texto, a pesar de encontrarnos en un momento en el que la llegada de refugiados o la entrada de inmigrantes irregulares figuran prominentemente en las agendas de buena parte de los partidos políticos europeos, en España la cuestión permanece alejada de las tensiones políticas. Más aún, mientras en las elecciones locales de mayo de 2011 algunos partidos minoritarios consiguieron sacar algún provecho de la politización de la inmigración en unos pocos municipios, nada de ello ha ocurrido en 2015 y 2016, no obstante ser años de continuadas citas electorales. Ello sugiere que la sociedad española, como repetidamente ponen de manifiesto los barómetros de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), sigue sin considerar a la inmigración como un problema. En los más recientes, no más de tres de cada cien encuestados menciona a la inmigración como uno de los tres principales problemas del país. A pesar del crispado contexto europeo, este parámetro sólo ha registrado un leve repunte reciente, hasta situarse entre el 7% y el 8%, en los meses de septiembre y octubre de 2015, respectivamente, coincidiendo con el momento de mayor impacto político y la máxima atención mediática de la llamada crisis de los de los refugiados, con la llegada masiva de refugiados a Grecia y la trágica fotografía del niño sirio Aylan en una playa de Turquía.

A DIFERENCIA DE OTROS PAÍSES DE LA UE, DONDE LA INMIGRACIÓN CONSTITUYE UN ARMA ARROJADIZA Y UNA VÍA DE CAPTACIÓN DE VOTOS, EN ESPAÑA ESTE FENÓMENO HA ESTADO AUSENTE DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Con todo, la crisis económica ha supuesto un verdadero desafío para los procesos de integración social de los inmigrantes. El estudio de Rincken, Godenau, Martínez de Lizarrondo y Moreno se centra, precisamente, en cómo medir dicha integración a partir de un novedoso sistema de indicadores, cuyos datos se refieren al primer tramo de la crisis (2007-2010/2011). Los resultados obtenidos les llevan a afirmar que si bien el declive en el ámbito laboral afectó más severamente a la población extranjera y, por lo tanto, también a su bienestar material, en otros ámbitos, sin embargo, esa tendencia a la baja se resistió. Entre ellos destacan la situación administrativa y la calidad de las

relaciones sociales de los inmigrantes, que mantuvieron cierta estabilidad e incluso una ligera mejora. En esta línea, el artículo de Avi Astor y Mar Griera examina la gestión de la diversidad religiosa en España en las últimas décadas, apuntando que de un modelo vertical, jerárquico y centralizado, se ha pasado a otro más horizontal, plural y multinivel. Esto ha sido consecuencia, entre otros factores, de los nuevos retos en la gestión y la politización de la diversidad religiosa, que han propiciado una aproximación al fenómeno más democrática e inclusiva, pero destacan asimismo que ello ha conllevado la intensificación de la regulación y el control sobre las organizaciones religiosas.

La persistencia de un clima sosegado no evita que el paisaje de la inmigración en España siga estando parcialmente ensombrecido por algunas realidades dolorosas que no deben soslayarse. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla siguen siendo la puerta de entrada de miles de personas que buscan mayores oportunidades de vida en Europa, muchos de ellos huyendo de la persecución o la guerra. Pero, como viene ocurriendo desde hace años, además de ser la puerta de entrada siguen constituyendo *puntos calientes* polémicos en la gestión migratoria. Si en julio de 2015 el tribunal de Estrasburgo pedía explicaciones a España por las llamadas «devoluciones en caliente», por entender que suponen una vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en mayo de 2016 la Comisión Europea avalaba esta práctica. Otra realidad dolorosa y envuelta en persistente polémica es la de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), duramente criticados por no pocas ONG y organizaciones pro-derechos humanos que –como apunta el artículo de María Valles– denuncian insistentemente la situación en la que se encuentran los extranjeros internados en estos centros, alegando que son tratados más como delincuentes que como personas en situación de irregularidad administrativa, y que sus derechos humanos son repetidamente vulnerados.

Actividad normativa y jurisprudencial

2015 fue el cuarto y último año del primer Gobierno de Mariano Rajoy en España –sustentado por una sólida mayoría absoluta del Partido Popular– y se vio plagado de citas electorales: autonómicas, municipales y generales, que depararon un panorama político profundamente renovado. Los procesos electorales y la parcial superación de los peores momentos de la crisis económica dieron lugar a cierta relajación de las rigideces presupuestarias anteriores, que en la esfera de la inmigración se tradujo anecdóticamente en el anuncio de la restitución del acceso gratuito a la salud de los extranjeros en situación irregular, un anuncio que no fue materializado posteriormente.

La inmigración y la integración de los inmigrantes han permanecido ausentes de las áreas de interés político prioritario, con la excepción de una enmienda *exprés* a la Ley Orgánica de Protec-

ción de la Seguridad Ciudadana que tuvo por objeto dotar de cobertura legal al rechazo en frontera en las vallas de Ceuta y Melilla –las aludidas «devoluciones en caliente»–, y sendas reformas legales en materia de nacionalidad, cuyos ejes principales se abordan en el artículo de Montilla, Rodríguez-Candela, Boza y García Vitoria. Estas últimas han consolidado de manera generalizada los exámenes de lengua y conocimientos acerca de la sociedad española para la adquisición de la nacionalidad española, mediante una normativa que encontraría su desarrollo posterior en el manual de preparación de la prueba de nacionalidad –elaborado por el Instituto Cervantes ya entrado 2016–, y que, si bien se inscribe en una línea restrictiva de control individualizado de la integración, seguramente merecerá una valoración más aquilatada cuando se cuente con mayor experiencia respecto de su aplicación.

A las reformas citadas deben añadirse algunas novedades introducidas en materia de expulsión judicial de extranjeros por la comisión de delitos, una nueva regulación de la trata y del tráfico de personas derivada de la reforma del Código Penal, o la reforma del régimen de ciudadanos comunitarios para incorporar el concepto de «familia extensa». Estas modificaciones normativas, junto con otras igualmente comentadas en el artículo anteriormente mencionado, muestran un incremento de la actividad normativa en 2015, comprensible si se tiene en cuenta que se acercaba el término de la legislatura y con él la posibilidad de aprobarlas. Al margen de estas reformas legales, el Gobierno no ha llevado a cabo planificación alguna en materia de inmigración, dejando pasar un año tras la finalización del último Plan PECE-II (2011-2014), lo que implica que, incluso en un cálculo optimista, no podrá empezarse a trabajar en un borrador del mismo hasta bien entrado 2017. Esto, unido a la ausencia de dotación para el fondo específico de actuaciones en materia de integración, pone de manifiesto la escasa importancia otorgada a esta parcela por parte del Gobierno. En el terreno de las tareas pendientes, cabe subrayar que otro año más –y no un año cualquiera, sino el de la crisis de los refugiados– el Gobierno deja pasar la oportunidad de aprobar el tan esperado Reglamento de la Ley de Asilo, que tenía que haberse adoptado en 2010, y que constituye una necesidad acuciante. A este respecto, y acerca del funcionamiento de nuestro sistema de asilo, el trabajo de María Valles resulta muy ilustrativo.

En el ámbito autonómico, la pausa forzosa derivada de la celebración de elecciones municipales en toda España y autonómicas en trece comunidades autónomas en mayo de 2015, más unas elecciones anticipadas en Cataluña, ralentizaron comprensiblemente la actividad normativa y ejecutiva en materia de inmigración en una gran parte del territorio. Además, la preocupación por la inmigración se vio desplazada por la irrupción en la agenda de la crisis europea de los refugiados y por la exigencia, por parte de algunas comunidades autónomas y de numerosos municipios, de un papel más activo en este ámbito, en probable coincidencia con una parte importante

de la opinión pública. En este sentido, apenas cabe señalar algunas novedades respecto del año anterior. Algunas comunidades han mantenido planes de integración un tanto obsoletos (Canarias, Islas Baleares, Castilla La Mancha, Galicia, Extremadura, Madrid, Navarra y alguna más), mientras otras han ido actualizándolos. Entre estas últimas se cuentan Castilla y León, que aprobó a principios de 2015 el *III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural de Castilla y León 2014-2017*, y Aragón, que aprobó en mayo de 2015 –tras un proceso participativo desarrollado el año anterior– su *III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural en Aragón 2014-2016*, con un ambicioso programa de seguimiento, evaluación y participación. En el resto de comunidades autónomas, la actividad continúa produciéndose bajo el paraguas de su plan vigente, aunque con acciones muy diversas como, por ejemplo, las subvenciones a proyectos o a entidades que trabajan en inmigración en la Comunidad Valenciana, Extremadura o Andalucía; o la adopción en Murcia de un programa de protección social y salud de la población extranjera en situación administrativa irregular carente de recursos (resolución de 13 de noviembre de 2015, Instrucción 6/2015). Hay que mencionar, finalmente, la renovación de representantes en foros o mesas de participación tras las elecciones municipales.

Sin perjuicio de lo que antecede, la actividad autonómica que ha monopolizado la atención últimamente ha sido la coordinación de acciones y la preparación de medidas y recursos para la acogida de refugiados, especialmente los procedentes de la guerra de Siria. Pero, a pesar de la voluntad mostrada por una parte importante de la sociedad, en consonancia con algunas administraciones autonómicas y muchas locales, son pocos los refugiados que han llegado a territorio español, si no es mediante el sistema de reubicación acordado a mediados de 2015 por el Consejo Europeo. Sin embargo, y paradójicamente, tal sistema ha deparado muy malos resultados a lo largo de 2015 y de la primera mitad de 2016 –apenas de en torno a unas 200 personas– muy alejado del objetivo de reubicación de aproximadamente 18.000 refugiados asignado a España. Sean cuales sean las causas, el hecho es que han enfriado notablemente las expectativas de las comunidades y municipios que se habían ofrecido como receptores de los mismos. De hecho, muchas de ellas habían activado algunas medidas organizativas para asegurar la coordinación en esta materia, poniendo en marcha grupos de trabajo o comisiones interdepartamentales, o estableciendo protocolos a estos efectos, como son los casos del País Vasco, que anunció un protocolo cuya adopción quedaría bloqueada poco después, o Cataluña, bajo el paraguas de su *Plan de Protección Internacional* aprobado justamente en enero de 2015. Entre las medidas emprendidas se contaban la habilitación de alojamientos, espacios para las actividades de acogidas y diversos programas y recursos. Por ello, el lento goteo de peticiones y de entradas por la vía de la reubicación provocó una reacción por parte de algunas comunidades que llegaron a reclamar de forma conjunta una acción más enérgica del Estado central en esta

materia («Pacto humanitario de la Cooperación Autonómica por las personas refugiadas sirias», firmado por Andalucía, Extremadura, Cantabria, Castilla La Mancha, Islas Baleares, Asturias y Valencia). Esta situación forzó al Gobierno central a convocar la VII Conferencia Sectorial de Inmigración para dar respuesta a las peticiones de las comunidades autónomas, aunque hubo que esperar a mediados de 2016 para precisar las aportaciones del Estado para este programa (1,7 millones de euros [Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio de 2016]).

Finalmente, los tribunales de justicia, tanto nacionales como supranacionales, siguen, en términos generales, consolidando una jurisprudencia garantista en materia de derechos, siendo particularmente relevantes las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el encaje de la multa sustitutiva de la expulsión y sobre la Directiva de retorno (STJUE *Zaldoune*). En el plano nacional, son importantes las sentencias del Tribunal Supremo sobre la medida de devolución, vida familiar o asilo, aunque no tanto como su sentencia sobre el Reglamento de Centros de Internamiento, que anuló algunos preceptos del mismo mientras mantenía en vigor otros bastante polémicos. Como ya se han mencionado, los detallados trabajos coordinados respectivamente por Montilla y por Bruquetas ofrecen amplia referencia a estas y otras varias sentencias de interés.

EN CONCLUSIÓN

En 2015 y 2016 el fenómeno migratorio ha mostrado dos caras muy distintas: trágica, agitada y crispada en el contexto europeo, tranquila y exenta de tensiones en España. En el primer caso, la atención pública y la preocupación política han estado presididas por la llamada «crisis de los refugiados», que ha supuesto incontables penalidades para centenares de miles de personas y una gravísima crisis para la UE. La crisis no solo sigue abierta a fines de 2016, sino que se ha ampliado y agravado por mor del denominado Brexit. Una y otro suponen gravísimas amenazas para la UE, en general, y para una de sus principales conquistas, la libre circulación de personas y trabajadores, en particular.

En agudo contraste con el turbulento contexto europeo, la realidad de la inmigración en España ha tenido escasa presencia pública, hasta el punto de pasar casi desapercibida. Ello se ha debido en parte, para mal, a la baja prioridad que parecen haberle asignado los poderes públicos, y, para bien, a su lejanía del reñidero político, puesta de manifiesto en las varias campañas electorales recientes. Pero también se explica por el hecho de que no ha registrado grandes novedades. Por el contrario, y en contra de lo que frecuentemente se piensa, el volumen de la población inmigrada se ha mantenido básicamente estable, no experimentando más que variaciones menores. La

muy limitada atención mediática del que ha sido objeto el fenómeno de la inmigración se corresponde, además, con un grado de integración del mismo creciente y ya notable. La gran mayoría de los inmigrantes, o bien ha adquirido la nacionalidad española, o está en posesión de permisos de residencia de larga duración. Su situación laboral ha tendido a mejorar en los dos últimos años, aunque la calidad del empleo, muy deteriorada durante los años de la crisis económica y financiera, siga dejando mucho que desear. Siguen existiendo *puntos calientes* que arrojan sombras sobre la buena relación que mantiene la sociedad española con la inmigración. Pero, en términos generales, puede decirse que la gran mayoría de los que vinieron de fuera se desenvuelven con normalidad en la sociedad española.



A TRAVÉS DEL MEDITERRÁNEO: TRAGEDIA DE LOS REFUGIADOS Y CRISIS DE LA UE

THROUGH THE MEDITERRANEAN: TRAGEDY OF REFUGEES AND THE EU CRISIS

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología,
Universidad Complutense de Madrid
arango@cps.ucm.es

1. Introducción
2. Una tragedia humanitaria de proporciones excepcionales
3. En los albores de la crisis
4. El desencadenamiento de la crisis: del Mediterráneo central al oriental
5. El colapso del sistema europeo de asilo y la quiebra de la solidaridad
6. La crisis de la Unión Europea: Schengen en riesgo
7. Crisis institucional: la autoridad de la UE, desobedecida y cuestionada
8. Enrarecimiento del clima migratorio, endurecimiento de las políticas y crecientes discriminaciones
9. Ascenso de la xenofobia y de los sentimientos antiinmigración
10. Las respuestas de la UE
11. ¿Vuelta a Lampedusa?
12. A modo de conclusión

PALABRAS CLAVE

UE, crisis, refugiados, asilo, Mediterráneo

KEY WORDS

EU, crisis, refugees, asylum, Mediterranean

RESUMEN

La llamada «crisis de los refugiados» es la mayor tragedia humanitaria vivida en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Pero su gravedad y significación no se limitan al ámbito del sufrimiento humano; entraña, además, una profunda crisis de la UE que quizás sea la más grave padecida desde su fundación. Es una crisis multidimensional que implica un colapso del sistema europeo de asilo y refugio, una falla sistémica de la solidaridad entre los estados miembros y hacia los migrantes forzosos, y reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional. Asimismo, erosiona la autoridad de las instituciones comunitarias, amenaza la libre circulación en el espacio Schengen, agudiza las fracturas territoriales de la UE y ofrece abundante combustible al ascenso de la xenofobia y el euroescepticismo. Este artículo revisa los hechos y las principales vertientes e implicaciones de esta crisis.

ABSTRACT

The so-called “refugee crisis” is the largest humanitarian crisis witnessed by Europe since the afterwards of World War II. But its seriousness and relevance go beyond the human suffering involved, as it entails a deep crisis of the EU. It is a multidimensional one that has led to the collapse of the European asylum and refugee system, the systematic failure of solidarity among the member states and towards forced migrants, and repeated infringements of European and international law. Additionally, it is eroding the authority of the EU institutions, threatening freedom of movement in the Schengen area, exacerbating the EU’s territorial division and fuelling the rise of xenophobia and Euroscepticism. This article reviews these events, the main facets and the various implications of this crisis.

1. INTRODUCCIÓN

La llegada a las costas meridionales de Europa en 2015 de un millón muy largo de personas en desesperada búsqueda de protección internacional, huyendo de conflictos armados y de condiciones de vida inaceptables en países de Asia y África, ha dado lugar a una gran tragedia humanitaria y a una profunda crisis de la Unión Europea¹.

Para encontrar en Europa precedentes de un éxodo de tal magnitud hay que remontarse a los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, dado que el actual supera en magnitud al que en la primera mitad de los años noventa del siglo pasado generaron las guerras de la antigua Yugoslavia. Solo en 2015, los países de la Unión Europea recibieron más de 1,3 millones de solicitudes de asilo, casi el doble de las presentadas en el año record de 1992; además, la crisis actual es más compleja y de más difícil resolución que la precedente, y ocurre en tiempos más turbulentos para la UE (Dustmann *et al.*, 2016). La principal puerta de entrada de estos flujos ha sido Grecia, seguida a distancia por Italia. Los sistemas de acogida de la Unión Europea se han mostrado incapaces de responder a tan súbita demanda. Puede decirse que nada ha funcionado como debía.

Para la Unión Europea, esta es una crisis de extraordinaria gravedad y de varias y formidables implicaciones a corto, medio y largo plazo. Es seguramente la crisis más grave que ha padecido desde su creación, y no solo por sumarse a los restos de la crisis del euro y la generada por el Brexit. Se trata de una crisis multidimensional que, además de exorbitantes costes humanos, implica un colapso del sistema europeo de asilo y refugio; una falla sistémica de la solidaridad hacia los migrantes forzosos y entre los estados miembros; y reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional. Es una crisis que erosiona la autoridad de las instituciones comunitarias, amenaza el mantenimiento de la libre circulación en el espacio Schengen, agudiza las fracturas Norte-Sur y Este-Oeste en la UE y proporciona abundante combustible al ascenso de la xenofobia, los sentimientos antiinmigración y el euroescepticismo. De ahí que pueda ser calificada de histórica o de existencial. La canciller alemana Angela Merkel pronto vio en ella «un test histórico para la UE que pone en cuestión sus valores más fundamentales»² (Fargues, 2015). Por su parte, el Consejo de Europa afirma sin ambages que «Europa está en peligro» (Consejo de Europa, 2016).

1. Este artículo se refiere a acontecimientos ocurridos en 2015 y buena parte de 2016. Parte de la información acerca de los hechos procede de medios de comunicación, en especial de *El País*, *La Vanguardia*, *Le Monde* y *The Economist*, o de notas informativas o publicaciones regulares de organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros.

2. *The Economist Espresso* (consultado el 25.12.2015).

El convulso estado de cosas al que esos hechos han dado lugar viene recibiendo la denominación de «crisis de los refugiados». Un término más apropiado y comprensivo, aunque menos funcional, sería «tragedia de los refugiados y crisis de la Unión Europea». Y aun así, no sería plenamente ajustado, porque la nómina de los que más padecen la crisis comprende a demandantes de asilo, migrantes forzosos y otras personas necesitadas de protección internacional, además de a refugiados en sentido estricto. Ello no obstante, por economía del lenguaje, el término «refugiado» englobará en las páginas que siguen a todas las categorías aludidas. Este artículo pasa revista al desarrollo de los hechos que han dado lugar a la gran tragedia humanitaria que está ocurriendo en el Mediterráneo, analiza las principales vertientes de la crisis que está suponiendo para la UE y explora sus varias implicaciones.

2. UNA TRAGEDIA HUMANITARIA DE PROPORCIONES EXCEPCIONALES

La llamada «crisis de los refugiados» es, en primer lugar, una crisis humanitaria de colosal extensión, y cuya gravedad está lejos de limitarse al elevado número de muertos. Un millón muy largo de seres humanos han padecido enormes penalidades antes de apilarse en embarcaciones de fortuna para afrontar peligrosas travesías marítimas y vicisitudes sin cuento a lo largo de los interminables caminos que conducen hasta los pretendidos destinos finales. Los sufrimientos masivos se han repartido por los distintos escenarios de la crisis: desde los campos de refugiados de Jordania, Líbano, Turquía, Libia –países que no son firmantes de la Convención de Ginebra, o lo son solo en parte– y Grecia, hasta la larga marcha a través del sureste del continente, pasando por los aterradores tránsitos marítimos. El elevado número de niños en este trágico deambular añade horror al sufrimiento³ (House of Lords, 2016).

LOS SUFRIMIENTOS MASIVOS SE HAN REPARTIDO POR LOS DISTINTOS ESCENARIOS DE LA CRISIS: DESDE LOS CAMPOS DE REFUGIADOS DE JORDANIA, LÍBANO, TURQUÍA, LIBIA Y GRECIA, HASTA LA LARGA MARCHA A TRAVÉS DEL SURESTE DEL CONTINENTE, PASANDO POR LOS ATERRADORES TRÁNSITOS MARÍTIMOS

3. Un informe de una comisión de la Cámara de los Lores británica pone de manifiesto que más de 88.000 menores no acompañados pidieron asilo en la UE en 2015, que solo en el mes de mayo de 2016 llegaron a Italia 3.133 y que al menos 137 han muerto ahogados en el Mediterráneo en los primeros meses de 2016. El informe denuncia las deplorables condiciones de recepción, especialmente en campos de refugiados, y la larga incertidumbre en la asignación del estatus legal a los menores, a los que se deja en un cierto limbo. En consecuencia, los menores están expuestos a contrabandistas y traficantes de seres humanos.

Innumerables testimonios de participantes, voluntarios y organizaciones no gubernamentales han descrito situaciones dantescas en campos de refugiados cuya capacidad de acogida se veía generalmente desbordada. Algunos de estos espacios han adquirido triste renombre, como el campamento de Idomeni, donde la situación de los refugiados ha sido calificada de «límite»⁴. Otros, como los de Libia, han alcanzado menor notoriedad, aunque las terribles condiciones soportadas allí por los candidatos al éxodo, especialmente las mujeres⁵, incluyendo la detención indefinida, dejen pálidas a cualesquiera otras en materia de brutalidad. Para

colmo, en muchos casos los sufrimientos no terminan con la llegada a un país de acogida, pues los refugiados pueden encontrar allí dificultades de alojamiento y de acceso adecuado a los servicios públicos. Y ello sin contar con las secuelas de larga duración que puede dejarles su traumática experiencia; y sin mencionar a los que tras ella son rechazados o devueltos. La abundancia de relatos, muchas veces sobrecogedores, que los medios de comunicación han ofrecido a lo largo de la crisis exime de mayor ilustración.

LA OPERACIÓN MARE NOSTRUM SALVÓ 138.000 VIDAS. A FINALES DE 2014 FUE SUSTITUIDA POR LA OPERACIÓN TRITÓN DE FRONTEX, UNA MISIÓN MUCHO MÁS MODESTA Y MENOS HUMANITARIA, MÁS ORIENTADA A CONTROLAR LAS LLEGADAS A EUROPA QUE A SALVAR VIDAS

3. EN LOS ALBORES DE LA CRISIS

La rápida sucesión de acontecimientos derivados de los masivos desplazamientos humanos que vive Europa alcanzó su paroxismo en 2015. Pero conviene recordar que había empezado en el verano de 2014, con el Mediterráneo central como principal escenario, Libia como puerto de partida de las peligrosas travesías marítimas y la isla italiana de Lampedusa como destino preferente. Las llegadas a suelo europeo en ese año se estimaron entre 210.000 y 270.000, cuatro o cinco veces superiores a las de 2013. Y se multiplicó el número de ahogados, hasta superar los 3.400. Ya entonces Europa asistió a tragedias difíciles de soportar. Ejemplo de ello fue el horror que supuso el naufragio de una embarcación de fortuna que dejó en un solo día 700 muertos. A lo largo de ese año, la isla de Lampedusa se mostró tan convulsionada como solidaria, mientras la capacidad de Italia para acoger a los que arribaban a sus costas se veía seriamente comprometida. Clave para el incremento de cruces y muertes fue la conversión de Libia en Estado

4. «Los refugiados de Idomeni afrontan una situación límite» (*El País*, 11.04.2016).

5. «En Méditerranée, la violence inouïe contre les femmes migrantes» (*Le Monde*, 07.09.2016).

fallido. Ya entonces se puso de manifiesto la vulnerabilidad de las fronteras europeas cuando no se cuenta con la colaboración de estados de origen o de tránsito y flaquea el acuerdo entre los propios países miembros.

El número de víctimas mortales hubiera sido mucho mayor de no ser por el admirable esfuerzo desplegado y financiado enteramente por Italia a través de la operación Mare Nostrum que, patrullando la franja marítima que separa Lampedusa de las costas norteafricanas, salvó 138.000 vidas. Lamentablemente, a finales de 2014 la operación Mare Nostrum fue sustituida por la operación Tritón, de Frontex⁶, una misión mucho más modesta y menos humanitaria, más orientada a controlar las llegadas a Europa que a salvar vidas, y que limitaba su acción a las 30 millas del perímetro costero. El contraste entre la operación Mare Nostrum y su sucesora puso de manifiesto las debilidades de Frontex y la falta de generosidad de no pocos estados europeos, alguno de cuyos dirigentes llegó a acusar al Gobierno italiano de generar un *efecto llamada* con su acción humanitaria (Tazzioli, 2016; Pastore y Salis, 2016).

En 2014 las travesías marítimas irregulares, con las consiguientes tragedias, se concentraron en el Mediterráneo central. El flanco occidental y España apenas se vieron afectados, manteniéndose las modestas cifras de años precedentes. Y, llamativamente, los intentos de entrada a Grecia por vía marítima se redujeron a la mitad respecto a los del año anterior. La cooperación de Turquía no debió ser ajena a esa reducción.

4. EL DESENCADENAMIENTO DE LA CRISIS: DEL MEDITERRÁNEO CENTRAL AL ORIENTAL

En la primavera de 2015, con la llegada del buen tiempo, se reavivaron los cruces a través del Mediterráneo, inicialmente de nuevo en dirección a Lampedusa. En abril se produjo un naufragio frente a las costas de Libia que costó 700 vidas. Pero pronto el centro de gravedad de la crisis se trasladó al Mediterráneo oriental, mientras la isla italiana pasaba a un segundo plano. Varios factores contribuyeron al decisivo desplazamiento del teatro de operaciones. Los avances del autodenominado Estado Islámico en Irak y Siria (ISIS) agudizaron el éxodo, que cada vez encontró menos acomodo en los saturados Líbano y Jordania (Achilli, 2015), que cerraban gradualmente sus puertas a medida que se deterioraba su situación (Fargues, 2015 y 2016), lo que dejaba a Turquía como casi único destino en la región. A su vez, Turquía –que no se considera país de asilo ni de inmigración no obstante albergar a cerca de tres millones de refugiados– se inclinaba a facilitar las salidas. La declaración de

6. Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión (Frontex).

bienvenida del Gobierno alemán pudo muy bien interpretarse como una política de puertas abiertas. Así pues, al inicio del verano ningún obstáculo parecía interponerse entre los migrantes forzados que querían abandonar la región y sus destinos preferidos en el norte de Europa; y todos los actores implicados lo facilitaban, desde los más filantrópicos a los gubernamentales (Crawley *et al.*, 2016), pasando por los traficantes, que a lo largo de la crisis han debido jugar un papel tan destacado como opaco. Una encuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en los meses centrales de 2016 a 1.400 arribados a Italia por vía marítima lo confirma: tres de cada cuatro casos refirieron indicios de tráfico y de otras formas de explotación (IOM, 2016). Interpol estimó el beneficio de traficantes y contrabandistas de seres humanos en 2015 en el Mediterráneo en 6.000 millones de dólares⁷.

La aparición de las islas griegas como destino principal ha contribuido decisivamente a la gravedad de la crisis. Su proximidad de los grandes conflictos de Oriente Medio y a los puertos de embarque entrañó un espectacular incremento del número de participantes en los cruces marítimos, y un aumento del número de fallecidos, a pesar de la menor letalidad de la ruta griega. El cambio alteró las proporciones de los participantes según procedencias, con un fuerte incremento de sirios, iraquíes y afganos, así como una reducción de los africanos. En consecuencia, aumentó el peso de los refugiados entre los llegados a Europa (Fargues, 2015), con el consiguiente cambio en la percepción de la crisis. También supuso un mayor peso de familiares y de personas con alta cualificación entre los participantes en los cruces (Crawley *et al.*, 2016). Finalmente, el nuevo escenario multiplicó el número de países directamente afectados por los desplazamientos, pues para llegar desde Grecia a los países de destino más deseados por los candidatos al asilo hay que atravesar varios países de tránsito, aquellos que conforman la ruta de los Balcanes occidentales.

La crisis ha puesto de manifiesto una falla sistémica en el control de las fronteras meridionales de la UE, lastrado por la escasa colaboración y solidaridad del resto de los estados miembros –a pesar de la puesta en marcha de algunas operaciones de control marítimo– y ha confirmado lo que ya se sabía: que sin la cooperación entre países de origen y tránsito, el control es poco menos que imposible. Lo prueba el caso de Libia, y más aún el de Turquía, sin cuyo errático comportamiento resulta difícil explicar sucesivamente la reducción en 2014 de las cifras de entrada a Grecia, el fenomenal aumento de las mismas en 2015 y su nueva contracción en 2016, a partir del acuerdo de 18 de marzo con la UE.

7. «Smugglers made \$ 6 billion from the refugee crisis in 2015: Interpol». *Newsweek* (18.05.2016).

5. EL COLAPSO DEL SISTEMA EUROPEO DE ASILO Y LA QUIEBRA DE LA SOLIDARIDAD

Tras el protagonismo alcanzado en 2015 por la ruta del Mediterráneo oriental y las graves dificultades a las que se enfrenta la UE en el control de sus fronteras meridionales, la tercera pata del velador de la crisis es el colapso padecido por el sistema europeo de asilo. En efecto, la crisis está poniendo de manifiesto tanto sus grandes deficiencias estructurales como la imperiosa urgencia de su radical reparación. Ese colapso es tanto más sensible cuanto que el sistema de protección internacional alumbrado en 1951 en Ginebra había nacido para proteger a los europeos desplazados por la guerra y la posguerra, una limitación geográfica que estuvo vigente hasta la firma del Protocolo de Nueva York de 1967. Pintorescamente, Turquía, que no suscribió el citado Protocolo, no se siente jurídicamente obligada por hechos que tengan lugar fuera de Europa.

EL COLAPSO DEL SISTEMA EUROPEO DE ASILO RESPONDE A DOS CAUSAS PRINCIPALES. LA PRIMERA ES LA REGLAMENTACIÓN DE DUBLÍN, INJUSTA Y DISFUNCIONAL, Y QUE PRODUCE CONSECUENCIAS DELETÉREAS

El colapso del sistema europeo de asilo responde a dos causas principales. La primera es la reglamentación de Dublín, injusta y disfuncional, y que produce consecuencias deletéreas. Conviene recordar que la UE no ha conseguido desarrollar plenamente la política común de asilo y refugio prevista en la cumbre de Tampere de 1999, y derivada del Tratado de Ámsterdam de 1997. La conversión de las fronteras externas de la UE en comunes, tras la supresión de las internas por los acuerdos de Schengen, requeriría el desarrollo de un sistema común europeo de asilo, al constituir este una importante vía de entrada a la UE. Aunque se dieron pasos importantes en su construcción –fundamentalmente a través de los convenios de Dublín–, la política común de asilo nunca llegó a completarse (Dustmann *et al.*, 2016), a pesar de que la cumbre de Estocolmo de 2009 la había incluido entre las prioridades del quinquenio 2009-2014. Pues bien, una pieza clave de esa reglamentación –dirigida a combatir las prácticas conocidas como *asylum shopping* y «refugiados en órbita»– es la que establece que en materia de solicitudes de asilo la decisión de un Estado miembro vincula a todos los demás, lo que se traduce como que solo se puede pedir asilo en uno; y, sobre todo, la conexas de que el Estado responsable de procesar las demandas de asilo –previa identificación y registro de los demandantes– es aquél en el que primero pone pie el candidato a la protección internacional. Una consecuencia capital de ello es que, si la demanda se resuelve favorablemente, el refugiado debe permanecer en ese país.

Esa norma arroja una desproporcionada carga sobre los países de la UE geográficamente más cercanos a África y Oriente Medio, las regiones donde se generan los mayores números de demandantes potenciales de protección internacional. Esa proximidad determina que Italia y Grecia sean puertas preferentes de entrada a Europa y, por lo tanto, los estados que mayoritariamente deben procesar las demandas de asilo, acoger a los solicitantes mientras estas

LA SEGUNDA GRAN CAUSA DEL COLAPSO DEL SISTEMA EUROPEO DE ASILO DEBE BUSCARSE EN UNA PROFUNDA QUIEBRA DE LA SOLIDARIDAD EUROPEA, TANTO HACIA LOS MIGRANTES FORZOSOS COMO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

se sustancian –lo que puede durar un largo tiempo– y albergar a los que reciban el estatus de refugiado tras una resolución favorable, así como –de hecho que no de derecho– a los rechazados que decidan permanecer en el país y no sean objeto de expulsión. De esta forma, es claro que la crisis ha puesto dramáticamente de manifiesto la inadecuación de la reglamentación de Dublín, por conducir a situaciones insostenibles para Italia y, sobre todo, para Grecia. En el caso de este último país, la conmoción derivada de la llegada de 800.000 candidatos al refugio en unos pocos meses se ha sumado a la gravísima crisis económica y financiera que

viene padeciendo desde hace varios años. Y no cabe duda de que su capacidad para hacer frente a la crisis humanitaria es muy limitada, no obstante la encomiable acción que, en condiciones difícilísimas, están llevando a cabo entes locales y sectores de la sociedad civil.

Además, la reglamentación de Dublín resulta disfuncional para los propios demandantes de protección. Contribuye a que los candidatos se resistan a ser registrados, porque ello entrañaría su residencia en el país de primera llegada, que no acostumbra a ser el deseado. La combinación de esa reticencia con el limitado empeño de los países de primera entrada a registrar y procesar todas las demandas de asilo contribuye a que una proporción seguramente elevada de los potenciales refugiados traten de llegar por sus propios medios a sus destinos preferidos y solicitar el asilo en ellos. El colapso del sistema de Dublín ha sido cualquier cosa menos sorprendente, pues su disfuncionalidad era bien conocida, al haber generado tensiones y efectos no deseados desde su inceptión (Tardis, 2015; Garcés-Mascreñas, 2015; Fratzke, 2015; Mouzourakis, 2016). La reglamentación de Dublín fue derogada *de facto* por Alemania en los meses centrales de 2015 –cuando abrió sus puertas a los refugiados procedentes de Siria–, pero no ha sido reemplazada por otra alternativa. De hecho, el sistema sigue en vigor, y ello a pesar de que, especialmente desde 2007, ya se habían descrito esos efectos no deseados e introducido reformas menores (Hruschka, 2016). Se evoca la

idea del establecimiento de una agencia europea de asilo a fin de procesar las solicitudes y distribuir los candidatos al refugio entre los distintos estados miembros, pero no hay atisbos de que ese desiderátum se vaya a convertir en realidad (Kirkegaard, 2015; Vimont, 2016).

Tras la inexistencia de un verdadero sistema común de asilo en la UE y las consecuencias no deseadas de la normativa de Dublín, la segunda gran causa del colapso del sistema europeo de asilo debe buscarse en una profunda quiebra de la solidaridad europea, tanto hacia los migrantes forzados como entre los estados miembros. En efecto, en la génesis y consolidación de la crisis actual ha sido y está siendo clave la reticencia –cuando no la abierta negativa– de la mayor parte de los países miembros a compartir las responsabilidades derivadas de la llegada masiva de personas necesitadas de protección internacional, lo que se conoce con la poca afortunada expresión de *burden sharing* o «reparto de la carga». Desde hace muchos años, esta reticencia de numerosos estados a asumir una cuota proporcional de demandantes de asilo ha dado lugar a reiteradas quejas por parte de los estados que soportaban las mayores proporciones. Y no cabe duda de que –a la vista de las acusadas diferencias entre países en las tasas de demandantes de asilo admitidos y de refugiados reasentados– tales quejas están más que justificadas. Pues bien, en el contexto de la crisis actual, estas reticencias se han tornado más radicales y sostenidas que nunca. La primera prueba de ello fue el clamoroso fracaso de los intentos de la Comisión Europea (CE) de repartir a una parte de los refugiados a través de cuotas nacionales (Comisión Europea, 2015). Y ello a pesar de que la cifra propuesta inicialmente –160.000 refugiados en dos años– era manifiestamente insuficiente, ya que hubiera supuesto la distribución de menos de la quinta parte de los refugiados que ya habían entrado en Europa (y sin, además, aligerar los contingentes incomparablemente mayores estacionados en Jordania, Líbano y Turquía). En realidad, a finales del verano de 2016 solo se había logrado reubicar a 5.651 refugiados en la UE. Las reticencias se han convertido en una negativa radical en varios países, como algunos del Este, pero también otros estados con una larga tradición receptora, como Francia, han rechazado las cuotas de refugiados propuestas por la Comisión⁸. Y lo mismo puede decirse de los mecanismos burocráticos para llevar a cabo la distribución de una forma efectiva. Algunos gobiernos alegan que desde Italia o Grecia no se les han enviado los refugiados que estaban dispuestos a acoger. Más aún, la quiebra de la solidaridad también se ha plasmado en la preocupante tendencia a devaluar los estándares de asilo por parte de varios países europeos, incluidos países como Alemania, Austria, Suecia o Noruega, receptores tradicionales de refugiados. Ello amenaza con convertirse en otra grave consecuencia –presumiblemente duradera– de la crisis.

8. «Los reiterados esfuerzos de ambos para imponer a los socios un reparto más equitativo fracasaron» (*El País*, 14.02.2016 y 20.02.2016).

La quiebra del sistema europeo de asilo está teniendo lugar en el contexto de una crisis global de protección internacional y en un escenario caracterizado por la multiplicación de los conflictos. En un tiempo en el que las necesidades de protección internacional son máximas⁹, el ritmo de integración de los refugiados sigue en descenso (UNHCR, 2016). Los decepcionantes frutos de la Cumbre Humanitaria Mundial promovida por las Naciones Unidas y celebrada en Estambul los días 23 y 24 de mayo de 2016 –a la que solo asistió Angela Merkel entre los dirigentes mundiales– son una muestra de la desfalleciente respuesta de la comunidad internacional; como también lo es el hecho de que el resto del mundo apenas se haya implicado en la crisis europea, con la principal excepción de Canadá y Brasil. Canadá, tras la elección de Justin Trudeau como primer ministro, ha acogido a 18.000 refugiados, dando preferencia a las familias, las madres solas y a minorías como los homosexuales¹⁰. Por su parte, Brasil ha concedido 8.000 visados humanitarios a sirios desde 2013, además de atender el 100% de sus demandas de asilo¹¹. En el lado opuesto, el anuncio del presidente Obama de que Estados Unidos acogería a 10.000 sirios se topó con el rechazo de una treintena de estados cuyos gobernadores adujeron el temor a la infiltración de terroristas entre los refugiados. Por su parte, Japón, Australia y los países ricos exportadores de petróleo del Golfo Pérsico no han acogido ninguno. En términos generales, la actitud de la mayoría de los gobiernos ha contrastado radicalmente con la generosidad de innumerables voluntarios, organizaciones de la sociedad civil y poderes locales.

6. LA CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: SCHENGEN EN RIESGO

La tragedia de los refugiados ha desembocado en una crisis de la UE. Hay quienes lo ponen en duda alegando que el número de refugiados que ha entrado en Europa supone una fracción mínima de la población de la UE, o que el ascenso de los partidos populistas y de los sentimientos antiinmigración no es algo nuevo, o que, ciertamente, las crisis nunca han constituido una planta exótica en la construcción europea. Ello no obstante, hay razones para sostener que la actual crisis de los refugiados está constituyendo seguramente la crisis más grave de las que ha conocido hasta la fecha la Unión Europea. Una de ellas reside en el hecho de que dicha crisis está cuestionando la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen, precisamente la conquista de la Europa unida más valorada por los ciudadanos europeos (Comisión Europea, 2013) y de mayor valor simbólico. En efecto, en la Europa sin fronteras internas están proliferando, desordenada y en ocasiones ilegal-

9. El Informe de ACNUR correspondiente a 2015 (UNHCR, 2016) las estima en 65,3 millones de personas: 21,3 millones de refugiados, 3,2 millones de demandantes de asilo en espera y 40,8 millones de desplazados internos, lo que supone un fuerte incremento de las cifras precedentes.

10. «Canadá abre los brazos a los sirios más vulnerables» (*El País*, 16.02.2016).

11. Jiménez, Jaime. «Refugiados sirios en América Latina: un futuro más allá de Europa». *El diario.es* (01.05.2016).

mente, los cierres de fronteras y la construcción de muros y vallas, que ya alcanzan centenares de kilómetros, si no miles. Lo que antes era excepcional, y previsto en la legislación comunitaria por un tiempo limitado, se está convirtiendo en habitual y, en varios casos, sin que medie autorización o fecha terminal.

El cierre de fronteras empezó a inicios de septiembre de 2015 en Hungría cuando el Gobierno de Orbán impidió el paso a los trenes con refugiados (Nagy, 2015). A Hungría le siguió Eslovenia (Ihring, 2016) y a esta los demás países de la ruta de los Balcanes, desde Austria hasta Macedonia. El resultado fue un cierre de fronteras en cadena que bloqueó la citada ruta y dejó varados en Grecia a decenas de miles de refugiados en situación de inmovilidad forzosa. En 2016, Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y Francia también han establecido controles en sus fronteras, aunque acogiéndose a la posibilidad establecida en la normativa comunitaria de hacerlo

por un tiempo limitado, en circunstancias extraordinarias y previa aprobación de la Comisión. Varios de esos países han pedido a la UE la prolongación de los controles y la Comisión lo ha aceptado, aunque intentando mantenerlos dentro de la normativa europea¹². Sea como sea, ello ha supuesto un duro golpe para la libre circulación.

Esta erosión de la libre circulación tiene lugar en una UE que ya venía mostrando crecientes reticencias a la misma. En especial, el año 2014 estuvo plagado de acusaciones de «turismo social» por parte de algunos gobiernos, y de intentos de limitar los derechos sociales de migrantes intraeuropeos, lo que entonces fue considerado como la principal amenaza a Schengen. En esa ocasión, la Comisión –con el decidido apoyo de Alemania– puso freno a las pretensiones de Reino Unido y los Países Bajos, entre otros. Dos años después, el Brexit ha puesto de manifiesto la crucial relevancia de esta cuestión.

ESTA CRISIS ESTÁ CUESTIONANDO LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS DENTRO DEL ESPACIO SCHENGEN, PRECISAMENTE LA CONQUISTA DE LA EUROPA UNIDA MÁS VALORADA POR LOS CIUDADANOS EUROPEOS Y DE MAYOR VALOR SIMBÓLICO

¹². Así, a inicios de mayo de 2016 la Comisión propuso al Consejo que enviase una Recomendación a cinco estados –Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y Noruega– para que mantuvieran los controles de fronteras por un periodo de seis meses, con el argumento de que «los movimientos secundarios de inmigración irregular suponen una amenaza para el orden público y la seguridad» (Comisión Europea, 2016a). «Los ministros del Interior elevaron ayer la presión a la Comisión Europea para que permita extender a dos años los controles internos que ahora duran un máximo de seis meses». En su momento se vio como «la solución considerada más factible para evitar un remedio extremo, aireado ya por varios Estados: expulsar de Schengen a Grecia, principal vía de acceso a Europa de migrantes y refugiados» (*El País*, 26.01.2016).

Pero la quiebra de la libre circulación de personas –una de las cuatro libertades sobre las que se construyó la Unión– también haría un daño quizás irreparable al Mercado Único y, con él, a la propia UE. Según algunas estimaciones, la posible quiebra de Schengen entrañaría un elevado coste económico (Deringer, 2016; France Stratégie, 2016). Varios países han alertado de tales riesgos, pero pocas voces se han alzado en defensa de Schengen (Bertozzi, 2016; González Enríquez, 2016).

7. CRISIS INSTITUCIONAL: LA AUTORIDAD DE LA UE, DESOBEDECIDA Y CUESTIONADA

La reiterada desobediencia por parte de no pocos gobiernos europeos a decisiones de la Comisión Europea –como la aludida negativa a repartir una parte de los refugiados de acuerdo con cuotas nacionales– y la vulneración de los principios sobre los que se construyó la UE están socavando la autoridad de las instituciones europeas y creando peligrosos precedentes¹³. En septiembre de 2015, el llamado «grupo de Visegrado» (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría), que había nacido con el propósito de acelerar el ingreso de estos países a la UE, hizo pública una declaración afirmando que «cualquier propuesta que tuviera por objeto la introducción de una cuota de solidaridad obligatoria y permanente sería inaceptable»¹⁴. El primer ministro de Eslovaquia, Robert Fico, declaró que solo admitiría a refugiados cristianos; una posición que fue superada con creces por la radical negativa del recién elegido Gobierno polaco a admitir un solo refugiado, vinculando a los refugiados con la amenaza terrorista y aduciendo argumentos rayanos en la islamofobia (Bachman, 2016). Meses después cinco países de los Balcanes anunciaron que solo dejarían pasar a 580 migrantes al día¹⁵. La pugna de estos países con las autoridades comunitarias sigue viva. Eslovaquia interpuso una querrela –aún pendiente de resolución– ante el Tribunal Europeo de Justicia contra el esquema de reubicación de refugiados propuesto por la CE. Y la Hungría de Viktor Orban, en abierto desafío a las instituciones comunitarias, convocó un referéndum para inicios de octubre de 2016 sobre el derecho de la UE de imponer cuotas contra la voluntad del Parlamento nacional.

De este modo, desde hace meses se asiste a una reiterada desobediencia de los estados miembros a la CE, con la consiguiente pérdida de autoridad de esta. Así lo afirma el Consejo de Europa en su Informe anual, en el que lamenta «un nuevo debilitamiento de los pilares de la democracia en

13. Véanse los siguientes titulares de *El País*: «Bruselas reprocha a los gobiernos sus incumplimientos con los refugiados» (31.10.2015); «Bruselas acusa a los países de la UE de incumplir los acuerdos sobre refugiados» (16.01.2016); «La UE solo alcanza acuerdos mínimos centrados en frenar la ola migratoria» (24.09.2015); «Europa del Este rechaza el reparto obligatorio de asilados» (...) «un rechazo que la CE considera un gran golpe para el proyecto europeo» (05.05.2016); «El bloque del Este se moviliza contra las cuotas de asilados» (01.09.2015).

14. «Joint Statement of the of the Heads of government of the Visegrad Group countries». *Visegrad Group Declarations*. Praga, 4 de septiembre de 2015 [fecha de consulta 09.09.2016].

15. «Cinco países de los Balcanes dejarán pasar a solo 580 migrantes al día» (*El País*, 27.02.2016).

un contexto de crisis múltiples sobre el continente»¹⁶. Y las desobediencias se extienden al derecho internacional en materia de derecho de asilo; en particular, el acuerdo con Turquía, que cuestiona el sacrosanto principio de *non-refoulement* contenido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, que es el que convierte al derecho de asilo en un derecho fuerte, y la proscripción de las expulsiones en masa. Esta situación pone en cuestión el mantenimiento del imperio de la ley en la UE.

Entre los daños colaterales de esta crisis se cuenta también la agudización de las fracturas Norte-Sur y, sobre todo, Este-Oeste en el seno de la UE. La primera, abierta hace años por la crisis del euro, se resiente de una ristra de acusaciones recíprocas en torno a la asunción de responsabilidades y la solidaridad entre estados miembros. En cuanto a la segunda, la crisis está poniendo de manifiesto la existencia de dos culturas políticas difícilmente

compatibles en la UE. Algunos países del este y centro de Europa, con el presidente húngaro Viktor Orban como principal exponente e ideólogo, están proponiendo un modelo autoritario –de «democracia iliberal»– inspirado por valores muy distintos, cuando no antitéticos, a los que presidieron la fundación de la UE, y no muy diferentes de los esgrimidos por los partidos de la extrema derecha populista y xenófoba en Europa, con los que comparten actitud hacia migrantes y refugiados¹⁷.

DESDE HACE MESES SE ASISTE A UNA REITERADA DESOBEDIENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS A LA COMISIÓN EUROPEA, CON LA CONSIGUIENTE PÉRDIDA DE AUTORIDAD DE ESTA

8. ENRARECIMIENTO DEL CLIMA MIGRATORIO, ENDURECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS Y CRECIENTES DISCRIMINACIONES

La crisis de los refugiados amenaza con convertirse también en una crisis de las relaciones de Europa con la inmigración y el asilo. En varios estados europeos se ha enrarecido el clima en el que se desenvuelve la inmigración, se registra un endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo, y se asiste a un aumento de las discriminaciones entre diferentes tipos de movilidad; ello es así incluso en los países que más han destacado en la acogida de refugiados. Mientras que Alemania recibió más de un millón de refugiados en 2015, y fue líder destacado en la concesión de estatutos

16. «Son secrétaire général, Thorbjorn Jagland, s'inquiète du développement d'un *nationalisme législatif* par lequel les Etats s'affranchissent des conventions européennes et des règles de droit. La Commission a freiné, jusqu'à présent, nombre d'excès et de tentatives de limiter la libre circulation. Mais les dangers sont considérables». Comunicado de prensa del Consejo de Europa - DC77(2016).

17. «Hongrie: Viktor Orban, architecte de la démocratie non-libéral en Europe» (*Le Monde*, 15.05.2016); «Kaczynski y Orbán anuncian una contrarrevolución nacionalista» (*La Vanguardia*, 09.09.2016)

de refugiados en ese año –148.000, el 41% del total de la UE– y Suecia fue el país que más refugiados acogió en relación con la población, ambos países han cambiado acusadamente su política en los últimos meses. En Alemania, la celebrada *willkommenskultur* pronto dejó paso a crispadas controversias internas que han tensado a la sociedad, debilitado al Gobierno y cuestionado fuertemente a la canciller Angela Merkel, a la que la revista *The Economist* había calificado de «la europea imprescindible» (07.11.2015). Tales tensiones han estado en la base de un ominoso número de atentados contra refugiados¹⁸ y han proporcionado combustible a movimientos xenófobos como Pegida y, sobre todo, al partido político Alternativa para Alemania (AfD), que ha experimentado un fuerte ascenso, hasta el punto de situarse en el tercer lugar entre las preferencias políticas de los alemanes. El ascenso de la AfD está poniendo a prueba la repetida afirmación de que en Alemania no había un partido populista xenófobo comparable a los que florecen en otros países europeos. Pero el cuestionamiento de la política desarrollada por la canciller no ha procedido solo de las fuerzas antisistema: también ha participado intensamente la Unión Social Cristiana (CSU) de Baviera, tradicional aliada de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), y no han faltado abiertas discrepancias en el seno del mismo Gobierno¹⁹.

Tales controversias han debido pesar en el cambio de dirección que ha venido experimentando la posición de Alemania a lo largo de la crisis. Se han restablecido los controles fronterizos, se han creado centros de internamiento y se han acelerado los procedimientos de expulsión para migrantes de países considerados seguros, como los de los Balcanes y los del Norte de África; se han introducido restricciones en el derecho de asilo y en la reagrupación familiar, y se amenaza con privar de la residencia a quienes no aprendan alemán²⁰. El número de expulsiones en la primera mitad de 2016 ha superado al de todo 2015. Estas medidas están arrastrando a la UE a soluciones tan discutidas como discutibles, en particular el acuerdo con Turquía de marzo de 2016. Aun así, la actitud gubernamental hacia los refugiados es menos adversa en Alemania que en otros países europeos porque, aunque se ha propuesto disminuir las entradas, preveía admitir 600.000 migrantes nuevos en 2016 –cifra luego reducida a la mitad– y magnitudes decrecientes hasta 2020; además, tendría la intención de gastar 93.600 millones de euros en atención a refugiados entre 2015 y 2020²¹.

18. Lowe, Josh. «German Police Chief Warns of ‘Pogrom atmosphere’» (*Newsweek*, 02.02.2016); «La violencia xenófoba crece un 42% en Alemania. El país registra más de 1.400 actos violentos de la extrema derecha contra inmigrantes» (*El País*, 21.09.2016).

19. Véanse los siguientes titulares de *El País*: «Merkel se enfrenta a la oposición interna por dar paso a los refugiados» (07.09.2015); «Ultimátum de los socios de Merkel para limitar la entrada de refugiados» [se refiere a la CSU y demás] (21.01.2016); «La CSU propone admitir solo a refugiados cristianos y fijar un número máximo para la admisión de refugiados, lo que va en contra de la legislación internacional» (09.09.2016).

20. *El País* (14.09.2015; 06.11.2015; 29.03.2016 y 23.05.2016).

21. «L’Allemagne pourrait dépenser 93 milliards d’euros pour les réfugiés d’ici 2020» (*Le Monde*, 14.05.2016).

Algo parecido, *mutatis mutandis*, puede decirse de Suecia, el país que más refugiados y demandantes de asilo acoge en términos relativos (Ruist, 2015). Como Alemania, ha introducido importantes cambios restrictivos en sus políticas y ha acelerado la expulsión de inmigrantes (Karageorgiu, 2016). Alguien ha aludido a este cambio como «la muerte de la nación más generosa de la tierra»²². De la tendencia al endurecimiento también ha participado Noruega²³. Por su parte, Dinamarca, que desde hace bastantes años venía practicando durísimas políticas contra la inmigración y que en los últimos meses ha desplegado una batería de medidas radicales para frenar a los refugiados, ha añadido un plus de indignidad con su decisión de confiscar parte de las pertenencias de los refugiados para financiar los costes de su acogida²⁴. Asimismo, otros países han experimentado una evolución más crispada que la de Alemania y Suecia. El caso más acusado es probablemente el de Austria, uno de los tradicionales países receptores de refugiados, convertido en un país en «estado de urgencia» migratoria²⁵. Además del temprano cierre de sus fronteras, quiso introducir cuotas de admisiones y de límites al tránsito, para luego fijar un número máximo de refugiados, contraviniendo manifiestamente la legislación internacional; también ha introducido cambios restrictivos en materia de asilo y, en el culmen de tal deriva, ha intentado cerrar la frontera con Italia, en el icónico paso del Brennero²⁶. En este caso ha podido pesar la recepción de 90.000 refugiados; una excusa que, por otro lado, ha estado totalmente ausente en otros países, particularmente los del «grupo de Visegrad», ahora unido por el rechazo radical a los refugiados.

ESTA CRISIS NO SOLO ESTÁ AFECTANDO A LOS MIGRANTES FORZOSOS Y DEMÁS DEMANDANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: TAMBIÉN LA SUFREN LOS MIGRANTES NO FORZOSOS, CADA VEZ MÁS DEFINIDOS COMO «MIGRANTES ECONÓMICOS»

Esta crisis no solo está afectando a los migrantes forzosos y demás demandantes de protección internacional: también la están sufriendo los migrantes no forzosos, cada vez más definidos como «migrantes económicos», categoría que parece aludir a una segunda división

22. Traub, James. «The Death of The Most Generous Nation on Earth». *Foreign Policy* (10.02.2016).

23. Tanner, Arno. «Overwhelmed by Refugee Flows, Scandinavia Tempers its Warm Welcome». *Migration Information Source* (10.02.2016), Migration Policy Institute; «No vengan por el Ártico; los echaremos a Rusia» (*El País*, 01.06.2016).

24. «Dinamarca aprueba confiscar los bienes a los refugiados» (*El País*, 27.01.2016); «El método danés contra la entrada de refugiados» (*El País*, 01.10.2016).

25. «L'Autriche adopte un 'état d'urgence' migratoire» (*Le Monde*, 27.04.2016).

26. «Austria amaga con cerrar el paso en la linde» (*El País*, 21.05.2016).

de migrantes, menos protegidos por el derecho internacional y por consideraciones morales y políticas que los primeros, menos dotados de legitimación a efectos de admisión y tránsito, y más expuestos a ser expulsados. En varios países, de la demonización de los demandantes de asilo –especialmente, pero no solo, en el Reino Unido– se ha pasado a la estigmatización de los «inmigrantes económicos», en los que se incluye a los familiares y a los procedentes de otros países de la UE. A lo largo de la crisis, varios estados han tratado de potenciar los sistemas y mecanismos de expulsión rápida. La contraposición entre refugiados y «migrantes económicos» está girando en perjuicio de los segundos, y en especial de sus familiares. A todo ello se suma la cascada de distinciones discriminatorias que se ha ido gestando a lo largo de 2015 y 2016: del reconocimiento de mayores derechos a sirios, iraquíes y afganos frente al resto, se ha ido descolgando gradualmente a los últimos –crecientemente estancados en Turquía– e incluso a los iraquíes. Finalmente, el acuerdo de la UE con Turquía solo se refiere a los sirios.

9. ASCENSO DE LA XENOFOBIA Y DE LOS SENTIMIENTOS ANTIINMIGRACIÓN

En este contexto, se ha producido un crecimiento de la xenofobia y de los sentimientos antiinmigración en la UE: el Eurobarómetro hecho público en julio de 2016 (Comisión Europea, 2016b) lo pone de manifiesto, al igual que otras encuestas internacionales, como la del Pew Research Center, que sostiene que «la reciente oleada de refugiados en Europa ha ocupado un lugar prominente en la retórica antiinmigración de los partidos de extrema derecha a lo largo del continente»²⁷. Otros indicios también sugieren que la influencia de los partidos y movimientos xenófobos no cesa de crecer en varios países, desde Francia y los Países Bajos a los nórdicos, pasando por Alemania. Entre los muchos ejemplos de ello cabe destacar el fuerte ascenso del candidato del FPÖ austriaco –el partido populista xenófobo de extrema derecha, antiislam y euroescéptico– en las elecciones presidenciales de Austria, que entrañó la dimisión del canciller. Su candidato quedó a escasos milímetros de convertirse en el primer presidente de extrema derecha de un país de la UE, lo que aún puede suceder ante la anunciada repetición electoral.

A esta deriva han venido dramáticamente a sumarse los atentados de noviembre de 2015 en París y en enero de 2016 en Bruselas, seguidos por los que se han registrado en los meses centrales de este último año en Estambul, Niza, Múnich, Würzburg, Ansbach y Charleroi: magnifican la tragedia, añaden a la ecuación de la crisis el temor al terrorismo y arrojan un manto de sospecha

27. Wike, Richard; Stokes, Bruce y Simmons, Katie «Europeans Fear Wave of Terrorism Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs». Pew Research Center, 11 de julio de 2016.

sobre los refugiados. Como la encuesta reciente del Pew Research Center pone de manifiesto, «la crisis de los refugiados y la amenaza del terrorismo están muy relacionadas en las mentes de muchos europeos. En ocho de los diez países europeos encuestados, la mitad o más creen que los refugiados que llegan aumentan la probabilidad de terrorismo en su país»²⁸. No importa que los ataques puedan ser actos aislados de *lobos solitarios* o de individuos con problemas psiquiátricos: el origen étnico de los perpetradores basta para que contribuyan a crispar y enrarecer el clima social que rodea a la inmigración y el asilo. Lo que queda es el miedo que los atentados desatan y las asociaciones espurias que segmentos de la sociedad y de la esfera política, especialmente los que han sido denominados «agitadores de la cólera», hacen de ellos. Esto alimenta directamente la poderosa excusa securitaria: el primer ministro eslovaco, Robert Fico, no ha sido el único en apresurarse a proclamar que la seguridad de los ciudadanos está por encima de cualquier otra obligación.

10. LAS RESPUESTAS DE LA UE

A lo largo de la crisis, la falta de unidad en el seno de la UE ha impedido una respuesta unitaria a la misma. Las primeras iniciativas de la CE para encauzarla a través de cuotas nacionales (Comisión Europea, 2015) y sus reiteradas llamadas al orden a los estados más reticentes, a veces acompañadas de amenazas de duras sanciones²⁹, no han tenido éxito. Ante ese fracaso, la estrategia que se ha ido abriendo paso es la que ha sido calificada de «tentadora trampa de la Fortaleza Europa» (Lehne, 2016), consistente en bloquear o adelgazar las entradas, mediante el refuerzo de las fronteras exteriores, por un lado, y persuadir a países de origen y de tránsito de que colaboren en la tarea a cambio de compensaciones, por otro. En cuanto a lo primero, se ha pedido –y conseguido en el Egeo– el concurso de la OTAN, tras superar reticencias³⁰. En la cumbre de la OTAN de julio 2016 se adoptaron acuerdos en el sentido de patrullar las costas de Libia. Pero el éxito de estos intentos se ha revelado limitado.

No ha sido mayor el de la segunda de las estrategias aludidas, reiteradamente propugnada por la CE y declaradamente inspirada en el «Plan África» español de colaboración con Marruecos, Senegal, Mauritania y otros países africanos, que ha sido frecuentemente puesto de ejemplo, obviando notorias diferencias. Por supuesto, el posible Plan África europeo sería más difícil y caro que el español,

28. *Ibidem*.

29. «Bruselas propone grandes multas a los estados que no acojan a refugiados» (*El País*, 04.05.2016).

30. «Merkel pedirá a la OTAN que ayude a contener la crisis de los refugiados» (*El País*, 09.02.2016); «Barcos de la OTAN inician la misión contra los traficantes en el Egeo» (*El País*, 26.02.2016).

y debería incluir a Jordania y Líbano. Un intento en esa dirección fue la fallida cumbre de la UE con los estados africanos celebrada en Malta en el otoño de 2015, en la que la primera ofrecía 1.800 millones de euros para financiar compensaciones. Pero es dudoso que lo establecido en la cumbre de Malta funcione como lo hizo el plan español: África es demasiado grande como para que esos fondos lleguen a todas partes, y los dirigentes africanos se muestran escasamente proclives a la readmisión de sus ciudadanos deportados.

LA ESTRATEGIA QUE SE HA IDO ABRIENDO PASO CONSISTE EN BLOQUEAR O ADELGAZAR LAS ENTRADAS, MEDIANTE EL REFUERZO DE LAS FRONTERAS EXTERIORES, Y PERSUADIR A PAÍSES DE ORIGEN Y DE TRÁNSITO DE QUE COLABOREN EN LA TAREA A CAMBIO DE COMPENSACIONES

Se ha especulado con otras estrategias, pero ninguna ha visto la luz. Algunas propuestas han caído pronto en el olvido, como los bonos europeos de inmigración propuestos por el primer ministro italiano Matteo Renzi –y rechazados por Angela Merkel– o la creación de un impuesto europeo común como el que el ministro de finanzas alemán Wolfgang Schäuble propone para los combustibles, cuyo objeto sería allegar recursos financieros para sufragar los costes de la protección de las fronteras externas de la UE y la acogida de los refugiados. Tampoco parece haberse avanzado en la propuesta construcción de un verdadero sistema europeo de asilo, que procesaría las solicitudes y gestionaría las reubicaciones y los reasentamientos de refugiados entre los estados miembros

(Kirkegaard, 2015)³¹. Y, afortunadamente, las escasas voces que han sugerido la reforma de la Convención de Ginebra no parecen haber sido escuchadas. No es de extrañar, pues, que se haya ido imponiendo la «solución turca», por ser el país que tiene la llave del acceso de los refugiados. Tras muchos tiras y aflojas, se llegó al acuerdo de 18 de marzo de 2016 entre la UE y Turquía, por el que este país se compromete a bloquear la salida de embarcaciones y a aceptar la devolución de los que han conseguido llegar a Grecia después de esa fecha, una parte reducida de los cuales será después reasentado en la UE³². A cambio, la Unión ofrece la futura exención de visados, 6.000 millones de euros para sufragar los gastos derivados de la acogida de refugiados y un impulso a las conversaciones acerca del posible acceso de Turquía a la UE. Pero la exención

31. «Bruselas propone una agencia federal que centralice las peticiones de asilo» (*El País*, 06.04.2016).

32. «La UE limita el número de sirios que recibirá de Turquía» (*El País*, 17.03.2016); «La UE solo se compromete a reasentar a 72.000 sirios, la mitad de los refugiados que han entrado por el Mediterráneo este año» (*El País*, 17.03.2016).

de visados requiere el cumplimiento de 72 condiciones, entre las que se cuenta la revisión de una ley antiterrorista que ha sido utilizada para procesar a periodistas o académicos, entre otros muchos ciudadanos.

El acuerdo ha sido duramente criticado en términos legales y morales³³ (Corten, 2016); ha sido calificado de matrimonio de conveniencia, y de pacto para edulcorar la expulsión masiva de refugiados³⁴; ha requerido que Grecia reconozca a Turquía como «país seguro» –lo que es puesto en duda desde muchos ángulos (Collett, 2016)–; y también ha sido reprobado por ignorar a los menores no acompañados (Beirens y Clewett, 2016). Desde su firma, el acuerdo parece estar funcionando, aunque no en toda su extensión. El número de los llegados a Grecia se ha reducido drásticamente, pero otros aspectos de su efectivo funcionamiento suscitan serias dudas. No se sabe de ningún sirio que haya sido devuelto de Grecia a Turquía, en parte por la incapacidad de Grecia para identificar y registrar a los estancados en su territorio, a lo que se añade que jueces griegos paralizan las previstas deportaciones a Turquía de demandantes de asilo, poniendo en duda que este sea tal «país seguro». En consecuencia, decenas de miles de refugiados permanecen en el país heleno en tierra de nadie y en condiciones lamentables³⁵.

Meses después de su firma, persiste la incertidumbre acerca del funcionamiento efectivo y el futuro del acuerdo UE-Turquía. El cumplimiento de algunas de sus principales cláusulas dista de estar asegurado. Turquía se niega a cambiar su código antiterrorista y amenaza con cancelar el acuerdo, sobre todo por las críticas de países de la UE a la represión desencadenada por su Gobierno tras el frustrado golpe de Estado de mediados de julio de 2016. La posible restauración de la pena de muerte haría aún más improbable la persistencia de un acuerdo que ya parecía difícil por el probable incumplimiento de algunas de las condiciones de la UE, lo que entrañaría la negativa a la supresión de visados. Por el lado comunitario, la «solución turca» conlleva contrapartidas que pueden ser difíciles de llevar a la práctica y que varios estados no quieren aceptar; además, supondría cambiar el enfoque de la UE hacia Turquía justo cuando más dudas despierta el estado de su democracia.

33. Verhofstadt, Guy. «This Turkish deal is illegal and betrays Europe's values». *The Guardian* (13.03.2016).

34. Chislet, William. «EU in marriage of convenience with Turkey over migrants» (Blog Real Instituto, 03.12.2015; «La UE ultima un pacto para edulcorar la expulsión masiva de refugiados» (*El País*, 18.03.2016). «La Eurocámara expresa su recelo ante el pacto turco» (*El País*, 10.03.2016).

35. Informaciones procedentes de los campos griegos aseguraban que, al menos en el verano de 2016, el destino de los refugiados dependía de una conexión por Skype que funcionaba solo ocasionalmente. «Grecia necesita 4.000 expertos para garantizar los retornos» (*El País*, 21.03.2016); «La improvisación marca las primeras expulsiones de refugiados de la UE» (*El País*, 04.04.2016).

11. ¿VUELTA A LAMPEDUSA?

La experiencia enseña que cuando se cierra una ruta migratoria, se abre otra alternativa. No es de extrañar, entonces, que a medida que se ha ido cerrando la ruta griega y balcánica, se hayan ido abriendo o retomando otras. Frontex ha identificado hasta ocho rutas, incluida una con ribetes pintorescos por el lejano norte a través de Rusia y Noruega³⁶. Pero la más importante es la del Mediterráneo central, que se ha mantenido constante a lo largo de la crisis. Las cifras recopiladas por ACNUR y la OIM en la primavera e inicios del verano de 2016 ponen de manifiesto una tendencia al aumento de las llegadas a Italia, de los rescatados, de los fallecidos en el intento, y de las embarcaciones interceptadas³⁷. El Ministerio del Interior italiano estima que en los siete primeros meses de 2016 habían desembarcado en Italia 100.000 migrantes y refugiados. Muchos miles de ellos, que no quieren quedarse en Italia, están bloqueados en este país por el cierre de las fronteras de los países vecinos³⁸. Los medios de comunicación se hacen eco de continuos rescates masivos en el canal de Sicilia, a pesar de los cuales tan solo en el mes de mayo el número estimado de fallecidos o desaparecidos en incidentes marítimos en las costas cercanas a Libia ascendió a 1.086³⁹. A mediados de julio, Médicos sin Fronteras estimaba en cerca de 3.000 el número de migrantes y refugiados ahogados tratando de cruzar el Mediterráneo en 2016, la mayor parte de ellos en la ruta que conecta el norte de África con Italia⁴⁰. Y añadía que nada menos que el 92% de los supervivientes había sido objeto de violencia, y el 50% declaraba haber sido retenido contra su voluntad por milicianos o gánsteres (IOM, 2016). Y ante el endurecimiento de la vigilancia naval entre Libia e Italia, en el marco de la llamada Operación Sofía, los traficantes empiezan a desplazar el punto de partida a Egipto, lo que supone una travesía más peligrosa y más cara.

12. A MODO DE CONCLUSIÓN

La llamada «crisis de los refugiados» está suponiendo la mayor tragedia humanitaria vivida en Europa desde los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Pero su gravedad y significación no se limitan al ámbito del sufrimiento humano masivo; entraña, además, una profunda crisis de la UE que quizás sea la más grave padecida desde su fundación.

36. Gidda, Mirren. «As routes to Europe close, migrants are starting to consider one of the oldest and deadliest crossings». *Newsweek* (12.04.2016).

37. Mogherini, Federica. «Nous avons sauvé en mer 12.600 personnes avec l'Opération Sophie». *Le Monde* (16.04.2106).

38. *El Día.es* (consultado el 12.08.2016).

39. OIM Media Briefing (consultado el 24.06.2016).

40. Alfred, Charlotte. «Hundreds Drown One Year after the Deadliest Shipwreck of the Refugee Crisis». *The World Post* (20.04.2016).

Aunque ya había empezado en el verano de 2014, la crisis alcanzó su máxima intensidad y gravedad en 2015. Decisivo para ello fue el desplazamiento de su centro de gravedad del Mediterráneo central al oriental, lo que entrañó un fuerte aumento del número de llegadas a Europa de personas en busca de protección internacional, la conversión de la crisis migratoria en una crisis de refugiados, y la implicación directa de una decena de países de la UE, bien como destinos preferentes, bien como países de tránsito a lo largo de la ruta de los Balcanes occidentales. La siguiente pieza en el desencadenamiento de la crisis fue el colapso del sistema europeo de asilo, que se ha revelado incapaz de hacer frente a las exigencias de la nueva realidad, tanto por su deficiente diseño como por la masiva brecha de la solidaridad hacia los necesitados de protección internacional y entre los estados miembros. Las iniciativas impulsadas por la Comisión Europea y el Gobierno alemán para contener la crisis fracasaron por la negativa de no pocos estados y la falta de implicación de otros. En lugar de propiciar respuestas conjuntas, varios estados miembros decidieron unilateralmente bloquear el paso de los refugiados por su territorio, erigiendo barreras y controles fronterizos en el seno de la Europa sin fronteras. Al hacerlo, estos vulneraron la legislación comunitaria e internacional, socavando de ese modo la autoridad de las instituciones de la UE y poniendo en grave riesgo la libre circulación de personas en el espacio Schengen, que constituye la conquista más valorada por los ciudadanos europeos y pieza clave de la UE, sin la cual el funcionamiento del Mercado Único se vería gravemente amenazado. La crisis ha agudizado las fracturas regionales en el seno de la UE, en especial la que separa el Este del Oeste; y ha proporcionado combustible para los partidos populistas xenófobos y euroescépticos que florecen en un clima de renacionalización generalizada.

ENTRE LOS ACTORES EUROPEOS RESPONSABLES DE AGRAVAR LA CRISIS, LA MAYOR CUOTA DE RESPONSABILIDAD CORRESPONDE A LOS ESTADOS MIEMBROS, AUNQUE CIERTAMENTE EN DIVERSOS GRADOS

La crisis no afecta solo a los que huyen de la guerra, la persecución o la violencia cronificada; también a otros migrantes, que tratan de escapar de la pobreza y la falta de oportunidades o simplemente buscan una vida mejor. Menos protegidos por la legislación internacional que los primeros, los cada vez más denominados «migrantes económicos» parecen haber perdido legitimidad y haber sido relegados a una segunda división aún más desfavorecida que la primera. Respecto a la gobernanza de la movilidad internacional, la crisis puede estar alterando las coordenadas en las que se ha venido desarrollando la inmigración, tanto la forzosa como las otras modalidades, así como la misma libre circulación de los ciudadanos de la UE.

Entre los actores europeos responsables de agravar la crisis, la mayor cuota de responsabilidad corresponde a los estados miembros, aunque ciertamente en diversos grados. Mientras que el comportamiento de algunos ha mostrado luces y sombras, el de la mayoría solo ha tenido sombras. Sin embargo, la opinión pública y muchos medios de comunicación parecen poner el foco en la Comisión Europea, la institución que más esfuerzos ha hecho para encauzar la crisis, aunque sin éxito.

A fines de 2016, la crisis sigue abierta, aunque la atención que recibe en los medios de comunicación se haya atenuado. El muy criticado acuerdo entre la UE y Turquía de marzo de 2016 para bloquear las llegadas a Grecia ha frenado las llegadas, pero subsisten varias incógnitas acerca de su funcionamiento efectivo y temores acerca de su persistencia, en un clima de agudizada desconfianza recíproca entre las partes, en especial tras el frustrado golpe de Estado en Turquía en verano de 2016 y la subsiguiente represión. La controvertida exención de visados a los ciudadanos turcos para viajar a la UE aparece cada vez más como la contrapartida más valorada por Turquía, pero también como la más difícil de satisfacer por la UE; por ello, parece la principal candidata a dar al traste con el acuerdo.

Mientras tanto persisten, e incluso se intensifican, los peligrosísimos cruces marítimos en el Mediterráneo central, con su afrentosa cuenta de fallecidos, a pesar del esfuerzo, tan encomiable como sostenido, por reducirlos del Gobierno italiano, Médicos sin Fronteras y otras instituciones humanitarias. Cualquier ilusión de que la crisis de los refugiados pueda llegar a su fin resultaría infundada; no hay perspectivas de que vayan a desaparecer sus causas profundas como la guerra de Siria, la violencia sectaria en Irak, Afganistán y Somalia, la oprobiosa dictadura de Eritrea, la inestabilidad de Malí y otros países africanos o el caos libio. Cabe prever, por ello, que persistan las llegadas caudalosas de refugiados y otros migrantes, seguramente a Italia y quizás de nuevo a Grecia.

Por último, tampoco hay visos de que entre en vías de solución la crisis que la tragedia humanitaria en curso ha generado en una erosionada Unión Europea. La imprescindible reforma del sistema europeo de asilo requiere colmar la gran brecha de solidaridad existente hacia los refugiados y entre los estados miembros. Pero mientras Italia reclama insistentemente el exigible reparto de responsabilidades, otros países se cierran en banda a aceptarlo. Y mientras no vea la luz la reforma del sistema de asilo, la libre circulación en el espacio Schengen seguirá amenazada, y con ella la propia supervivencia del Mercado Único. El futuro inmediato se presenta, pues, tan incierto como las implicaciones de la crisis en el medio y largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achilli, Luigi. «Syrian Refugees in Jordan: A Reality Check». *Policy Brief*. Migration Policy Centre (febrero 2015).

Bachman, Bart. «Diminishing solidarity: Polish Attitudes toward the European Migration and Refugee Crisis». *Migration Information Source* (16 de junio de 2016) (en línea) [fecha de consulta 16.06.16] <http://www.migrationpolicy.org/article/diminishing-solidarity-polish-attitudes-toward-european-migration-and-refugee-crisis>

Beirens, Hanne y Clewett, Paul. «Children: The Forgotten Aspect of the EU-Turkey Deal». *Commentary*. Migration Policy Institute (abril 2016).

Bertozi, Stefano. «Can Europe really give up on Schengen?». *Notes Internacionals CIDOB*, 144 (marzo 2016).

Collett, Elisabeth. «The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal». *Migration Information* (marzo 2016).

Comisión Europea. *Standard Eurobarometer 80* (noviembre 2013).

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Octavo informe bianual sobre el funcionamiento del espacio Schengen*. Estrasburgo, 15.12.2015.

Comisión Europea. «Proposal for a Council implementing decision setting out a recommendation for temporary internal borders control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk». COM(2016) 275 final (04.06.2016a).

Comisión Europea. «Standard Eurobarometer 85» (julio 2016b).

Consejo de Europa. *Latest annual report from the Secretary General of the Council of Europe, Thorbjorn Jagland*. Estrasburgo, 27.04.2016.

Corten, Olivier. «Accord politique ou juridique quelle est la nature du ‘machin’ conclu entre l’UE et la Turquie en matière d’asile». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (10 de junio de 2016).

Crawley, H.; Düvell, F.; Sigona, N.; McMahon, S. y Jones, K. «Unpacking a rapidly changing scenario: migration flows, routes and trajectories across the Mediterranean». *Unravelling the Mediterranean Migration Crisis (MEDMIG)*, Research Brief n.º 1 (marzo 2016) (en línea)

<http://www.medmig.info/research-brief-01-unpacking-a-rapidly-changing-scenario/>

Deringer, Hanna. «The Cost of Non-Schengen for the Single Market». *Five Freedoms Bulletin* n.º 1 (2016) (en línea) [Fecha de consulta 12.04.2016]

www.fivefreedoms.eu

Dustmann, Christian; Fasani, F.; Fratini, T.; Minali, L. y Schönberg, U. *The Economics and Politics of Refugee Migration*. Discussion Paper Series CPD 16/16, CREAM, Centre for Research and Analysis of Migration, University College London, 2016.

Fargues, Philippe. «2015: The year we mistook refugees for invaders». *Policy Brief*. Migration Policy Centre (diciembre 2015).

Fargues, Philippe. «Who are the million migrants who entered Europe without a visa in 2015?». *Population et Sociétés*, n.º 532 (abril 2016).

France Stratégie. «Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen». *Note d'analyse* (03.02.2016).

Fratzke, Susan. *Not Adding Up: The Fading Promise of the Europe's Dublin System*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe, 2015.

Garcés-Mascreñas, Blanca. «Por qué Dublín "no funciona"». *Notes Internacionals CIDOB*, 135 (noviembre 2015).

González Enríquez, Carmen. «Schengen: un bien colectivo que nadie defiende». *Boletín del Real Instituto Elcano* (09.03.2016).

House of Lords. «Children in crisis: unaccompanied migrant children in the EU». A report from a House of Lords European Union Committee, 2016.

Hruschka, Constantin. «Dublin is dead! Long life Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (17.05.2016).

Ihring, Diana. «Selective Borders and 'Victimhood': The Shrinking Space Protection for Migrants in Europe». *Oxford Monitor of Forced Migration*, vol. 6, n.º 1, 2016.

IOM-International Organization for Migration. *Mediterranean Human Trafficking and Exploitation Prevalence Survey* (08.12.2016) (en línea) [fecha de consulta 13.08.2016] <https://www.iom.int/news/mediterranean-human-trafficking-and-exploitation-prevalence-survey-iom>

Karageorgiu, Eleni. «Downgrading asylum standards to coerce solidarity: Sweden as a case in point». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (13.05.2016).

Kirkegaard, Jacob Funk. «Towards a European Migration and Mobility Union». *Policy Brief*. Peterson Institute for International Economics (diciembre 2015).

Lehne, Stefan. «The Tempting Trap of Fortress Europe». *Carnegie Europe* (21.04.2016).

Mouzourakis, Minos. «The reception of asylum seekers in Europe: failing common standards». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (20.04.2016).

Nagy, Boldiszar. «Parallel realities: refugees seeking asylum in Europe and Hungary's reaction». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (04.11.2015).

Pastore, Ferruccio y Salis, Ester. «Morti in mare e rotte migratorie». *Neodemos* (30.03.2016).

Ruist, Joakim. «The Fiscal Cost of Refugee Immigration: the Example of Sweden». *Population and Development Review*, vol. 41, n.º 4 (diciembre 2015), p. 567-581.

Tardis, Matthieu. «Le droit d'asile. Histoire d'un échec européen». *Les études IFRI* (agosto 2015).

Tazzioli, Martina. «Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare nostrum and Triton». *Migration Studies*, vol. 4, n.º 1 (marzo 2016), p. 1-19.

Traub, James. «The Death of the Most Generous Nation on Earth». *Foreign Policy* (10.2.2016).

UNHCR. *Global Trends: forced displacement in 2015*. Ginebra: UNHCR, 2016. (en línea)
<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

Vimont, Pierre. «Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap». *Carnegie Europe* (septiembre 2016).

SEGURIDAD, TERRORISMO Y ASILO EN EL ESPACIO SCHENGEN

SECURITY, TERRORISM AND ASYLUM IN THE SCHENGEN AREA

Elspeth Guild

Cátedra Jean Monnet *ad personam*,
Queen Mary University (Londres)
y Radboud University Nijmegen (Países Bajos)
eguild@qmul.ac.uk

1. Antecedentes
2. La amenaza a la seguridad como motivo para la reintroducción de controles fronterizos de emergencia
3. El terrorismo como motivo para la reintroducción de controles fronterizos de emergencia
4. La evaluación de la Comisión
5. Una valoración legal de las justificaciones
6. Los estados del Grupo Visegrád
7. Conclusiones
8. Anexo

PALABRAS CLAVE

Refugiados, asilo, Schengen, fronteras, Comisión Europea, terrorismo, seguridad

KEY WORDS

refugees, asylum, Schengen Agreement, borders, European Commission, terrorism, security

RESUMEN

El artículo se centra en cómo los estados miembros de la UE han abordado la crisis de los refugiados y la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen durante 2015 y comienzos de 2016. Durante la crisis de los refugiados, la seguridad y el terrorismo han sido utilizados constantemente como elementos para la justificación, por parte de algunos estados miembros, de la reintroducción de controles fronterizos intra-Schengen. Ello ha supuesto que uno de los pilares de la UE se haya visto sometido a una gran tensión. El argumento de las amenazas para el orden público o la seguridad interior de los estados Schengen y la reintroducción de controles fronterizos de emergencia, la evaluación que la Comisión Europea ha hecho de todo ello, así como la valoración legal de las justificaciones de los estados son otros de los aspectos tratados en el texto.

ABSTRACT

This paper focusses on how EU member states addressed the refugee crisis and the free movement of persons within the Schengen Area in 2015 and early 2016. Security and terrorism have been used by certain member states throughout the refugee crisis to justify the reintroduction of intra-Schengen border controls. This has placed considerable strain on one of the pillars of the EU. As well as analysing the argument of the threat to public order or domestic security in Schengen states and the reintroduction of emergency border controls, this paper covers the European Commission's assessment of all of this and a legal evaluation of the states' justifications.

Toda Europa ha quedado atrapada en la crisis de los refugiados que se fue gestando a lo largo de 2015 y que empezó a copar los titulares de periódicos desde finales de 2015 y comienzos de 2016. La llegada de aproximadamente un millón de personas, mayoritariamente solicitantes de asilo, a la Unión Europea –primero a través del Mediterráneo meridional, sobre todo desde el norte de África hacia Italia, y después, a partir del verano de 2015, principalmente desde Turquía hacia las islas griegas– ha galvanizado a la opinión pública y a los responsables políticos. El primer aspecto a destacar de lo que ha sido calificado de crisis, pero que se ha ido convirtiendo progresivamente en la nueva normalidad, han sido las cifras. A lo largo de 2015 fueron llegando solicitantes de asilo –principalmente sirios, iraquíes y afganos– que desbordaron numéricamente a los de otras nacionalidades, en particular a los ciudadanos de los Balcanes occidentales, que habían sido hasta entonces el principal motivo de preocupación.

Las rutas de llegada de los refugiados a la UE y sus trayectorias por Europa han acaparado la atención de Frontex –la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores– y la de muchos medios de comunicación. La zona libre de controles fronterizos internos –el espacio Schengen–, uno de los grandes éxitos de la UE, se ha visto sometida a una gran tensión cuando los refugiados han accedido al área Schengen por Grecia desde Turquía, cuando han salido del espacio Schengen hacia Macedonia y otros estados no pertenecientes a la UE y hacia estados miembros no pertenecientes al espacio Schengen (Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía), y cuando han entrado de nuevo en el espacio Schengen cruzando las fronteras de Austria y Hungría. Muchos refugiados se han abierto camino hacia el norte de Europa, hacia países más hospitalarios. Según la agencia europea de estadística, Eurostat (2015), «de los 138.000 sirios que solicitaron asilo por primera vez en la Unión Europea durante el tercer trimestre de 2015, más de tres cuartas partes fueron registrados en tres estados miembros: Alemania (53.100), Hungría (35.800) y Suecia (18.100)». En su avance, los refugiados topan con controles fronterizos y con diversos obstáculos para continuar su viaje, como la interrupción de servicios ferroviarios. Sin embargo, la mayoría suelen acabar allí donde aparentemente querían llegar. El denominado sistema de Dublín para la asignación de la responsabilidad de acoger a los refugiados y determinar sus derechos recae supuestamente en el primer país de la UE al que llegan. Obviamente, no es en absoluto realista que la acogida de todos estos refugiados tenga que ser responsabilidad de Grecia, como requieren las políticas y la legislación de la UE. Pero de momento nadie parece tener un plan mejor. La Comisión y el Consejo Europeo tienen mucho interés en secundar la idea de realojar a los refugiados allí donde los estados miembros ofrezcan plazas para los refugiados que se encuentran en Grecia e Italia. En septiembre de 2015, se acordó un plan de reubicación por el que se abrirían 160.000 plazas pero, según la Comisión, a 8 de febrero de 2016, los estados miembros solo habían

ofrecido 4.582 plazas y únicamente se había reubicado a 218 personas (European Commission, 2016, Anexo 4). Mientras tanto, los refugiados continúan «auto-reubicándose en la UE», no siempre a satisfacción de las autoridades de los estados miembros (ibídem).

En la crisis de los refugiados, los temas de la seguridad, el terrorismo y el terrorismo potencial están teniendo una presencia constante en la gestión del problema. Esta cuestión ha alimentado la resistencia a la reubicación, así como la demanda de un registro e investigación más completos a los refugiados que llegan a la UE. Es más, el temor a los refugiados como posible fuente de terrorismo y de riesgo para la seguridad ha sido una preocupación expresada por varios estados Schengen que han utilizado la excepción en el código de fronteras de la UE que permite reintroducir, con carácter temporal, controles fronterizos intra-Schengen

**EN LA CRISIS DE LOS
REFUGIADOS, LOS TEMAS DE LA
SEGURIDAD, EL TERRORISMO Y
EL TERRORISMO POTENCIAL
ESTÁN TENIENDO UNA
PRESENCIA CONSTANTE EN LA
GESTIÓN DEL PROBLEMA**

sobre las personas cuando los estados se enfrenten a una crisis. En este contexto, este artículo examina cómo los estados miembros del espacio Schengen han utilizado los argumentos de riesgo de terrorismo y amenaza a la seguridad para la reintroducción de controles fronterizos temporales de emergencia entre estados intra-Schengen. El descubrimiento de un pasaporte sirio cerca de la escena del ataque terrorista perpetrado en París el 13 de noviembre de 2015, por ejemplo, acentuó estas preocupaciones¹. Desde entonces, los siguientes estados miembros han introducido controles fronterizos intra-Schengen como medida de emergencia sobre la base de la llegada de refugiados a su territorio (por fecha de introducción de dichas medidas)²: Alemania, Austria, Eslovenia³, Suecia, Noruega y Dinamarca. Malta y Francia ya habían notificado a las autoridades de la UE su intención de reintroducir provisionalmente controles fronterizos a los efectos de la conferencia sobre migración de La Valeta y de la Reunión de Jefes de Gobierno de la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*) en Malta, y del COP21 en Francia. Ambos estados ampliaron posteriormente los controles fronterizos provisionales con el argumento de la llegada de refugiados y el terrorismo, en el caso de Malta, y del terrorismo, en el de Francia.

1. Véase, por ejemplo, Kingsley (2015).

2. Para un breve análisis de la más reciente información de Eurostat sobre la llegada de refugiados a los estados miembros, véase el anexo I al final del artículo.

3. Aparentemente Hungría también ha introducido controles fronterizos intra-Schengen, pero la notificación correspondiente no está disponible en el registro del Consejo.

1. ANTECEDENTES

El área Schengen la componen los llamados «estados Schengen», esto es, todos los estados miembros de las UE –excepto Bulgaria, Croacia, Chipre, Irlanda, Rumanía y el Reino Unido– más los estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés): Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza⁴. Desde el 13 de septiembre de 2015, cuando Alemania notificó al Consejo, a la Comisión y a los estados miembros que reintroduciría controles fronterizos selectivos con Austria en lugares específicos, ha habido muchas especulaciones en los medios de comunicación sobre el desmoronamiento del espacio libre controles fronterizos Schengen. La prensa anglo-americana se ha mostrado particularmente dispuesta a presentar este «colapso». Para esta prensa, solo la existencia del euro resulta un tema más irritante que el espacio Schengen, por lo que tener la posibilidad de anunciar en un solo año el fin de ambos proyectos era un auténtico golpe de suerte.

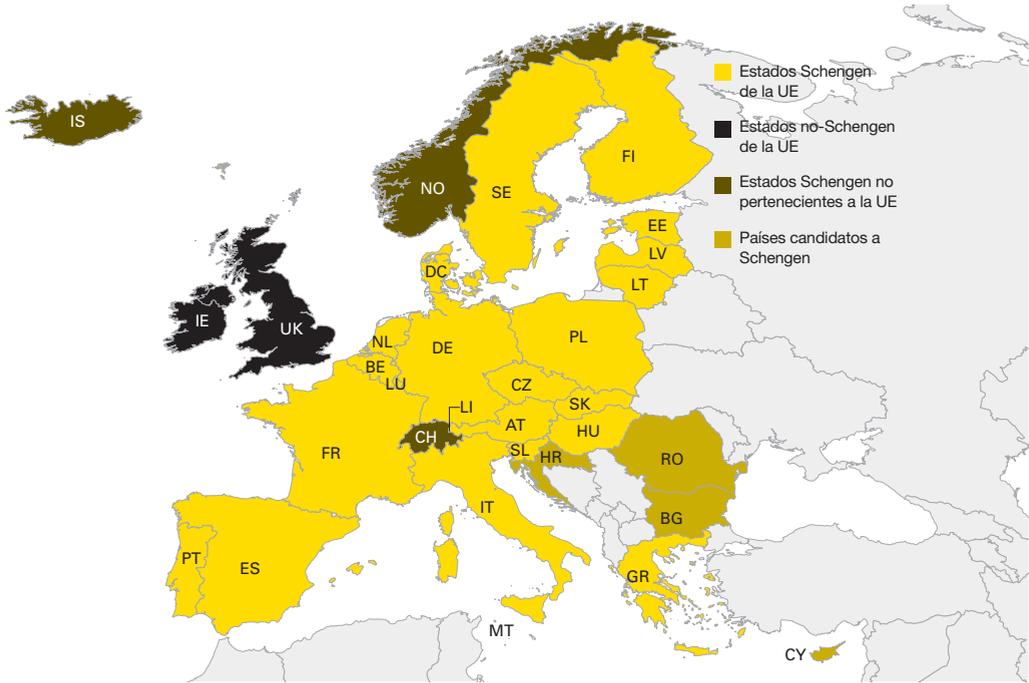
Pero, antes de participar en esta ofensiva anti-Schengen, quizás valga la pena examinar cuidadosamente lo que ha sucedido en el espacio Schengen con respecto a la reintroducción de los controles fronterizos intra-Schengen y, en particular, los motivos de esta reintroducción. Por eso se va a revisar, primero, un poco de historia. El área libre de controles fronterizos Schengen se estableció por vez primera a través del Acuerdo de Schengen de 1985, firmado por los tres países del Benelux –Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, que ya tenían su propia área de libre movimiento desde la década de 1950–, más Francia y Alemania. El resto de estados miembros y estados Schengen se incorporaron después de 1985, y en 1999 el marco ya estaba establecido. En 1987, el Acta Única Europea había incluido por vez primera el objetivo de la abolición de los controles fronterizos entre los estados miembros de la UE, pero apenas sucedió nada a excepción de muchas discusiones entre los estados miembros respecto a qué significaba la abolición de los controles fronterizos –inspiradas y alimentadas por el Reino Unido (quien también, entre otras cosas, había irritado a las autoridades españolas acerca de la situación de Gibraltar)–. Los estados Schengen dieron un paso adelante y en 1990 adoptaron las bases del acuerdo: el *Schengen Implementing Agreement* o Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que incluía todos los principios de la Convención de Dublín sobre la asignación de responsabilidad en relación con los solicitantes de asilo. Esta Convención fue firmada unas semanas después del mencionado Convenio de aplicación.

Los estados Schengen abolieron por primera vez los controles fronterizos intraestatales sobre las personas el 25 de marzo de 1990. El sistema en su conjunto fue incorporado a la UE en 1999 (por

4. Suiza ha celebrado varios referéndums en los que los ciudadanos han votado salir del área de libre circulación de trabajadores, pero permaneciendo en el espacio Schengen.

medio del Tratado de Ámsterdam), con opción de no participación (*opt-outs*) únicamente para Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. A los nuevos estados que accedan a la UE se les requiere que se unan al espacio tan pronto como los estados Schengen consideren que ya están preparados para ello. Para los estados que entraron a formar parte de la UE en 2004, la incorporación al espacio Schengen tuvo lugar el 21 de diciembre de 2007⁵ (con la excepción de Chipre, que sigue fuera debido a la espinosa cuestión de la Línea Verde). El aspecto que tiene actualmente Schengen es el que se refleja en el siguiente mapa.

MAPA 1. El espacio Schengen



Fuente: Comisión Europea-DG Migración y Asuntos de Interior, s.f.

Al comienzo de la Primavera Árabe, hubo algunas turbulencias en el espacio Schengen cuando un grupo de tunecinos llegó a Italia en 2011. El entonces presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, acusó a las autoridades italianas de expedir permisos de residencia de corta duración a los tunecinos, lo

5. Justo a tiempo para que todo el mundo pudiera hacer sus compras de Navidad en otros estados miembros.

que les permitía viajar legalmente a Francia⁶. Así, se introdujeron controles fronterizos por un período breve entre dos de los estados miembros fundadores de la UE. Ello produjo un impacto lo suficientemente grande en el sistema como para que la Comisión propusiese unas enmiendas de amplio alcance al Código de Fronteras Schengen (SBC, por sus siglas en inglés)⁷, que exigen a los estados miembros notificar al Consejo, a la Comisión y a los estados miembros su intención de reintroducir controles fronterizos entre ellos y justificar dicha reintroducción en base a unos motivos limitados (que explícitamente excluyen el hecho de que un gran número de nacionales de terceros países cruce la frontera)⁸. Los motivos para la reintroducción excepcional de los controles fronterizos están actualmente contenidos en el artículo 25 del SBC. Si se produce una amenaza seria para el orden público o la seguridad interior que requiera una acción inmediata, un Estado puede, excepcionalmente, reintroducir controles por un período de hasta 10 días, pero tiene que notificarlo a los otros estados miembros y a la Comisión (y esta última al Parlamento), aportar las justificaciones previstas en el artículo 24 y justificar el uso del procedimiento de emergencia del artículo 25 del SBC. Por su parte, la Comisión puede consultar a otros estados al recibir la notificación. Si se mantiene la amenaza grave pasados los 10 días iniciales, el Estado puede prolongar los controles fronterizos por un período de hasta 20 días. De nuevo, el Estado tiene que tener en cuenta los criterios del artículo 23 para una valoración de la necesidad, la proporcionalidad y cualquier nuevo elemento que deba ser considerado. En este caso, se admiten las consultas y las opiniones por parte de la Comisión y los estados miembros. El procedimiento previsto en el artículo 25 solamente puede ser renovado por un total de dos meses.

Las justificaciones del artículo 24 establecen el procedimiento para la introducción provisional de controles fronterizos. El primer paso es que el Estado informe a los otros estados Schengen, a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo; en el caso de que las amenazas sean las «normales» previstas, lo hará como mínimo cuatro semanas antes de la introducción de los controles fronterizos. Se permite un período más breve de tiempo si las circunstancias son conocidas menos de cuatro semanas antes de la planeada reintroducción de los controles. La notificación tiene que incluir cinco elementos:

6. De lo que se puede deducir que, presumiblemente, el presidente francés habría preferido que dichos tunecinos permaneciesen irregularmente en Italia.

7. La regulación que se ocupa del cruce de las fronteras internas y externas. Véase Parlamento Europeo y Consejo de la UE (2006).

8. De conformidad con el preámbulo 5 de la Regulación n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 que enmienda la Regulación (EC) n.º 562/2006, «la migración y el cruce de las fronteras exteriores por un gran número de nacionales de terceros países no deben considerarse por sí mismos una amenaza para el orden público o la seguridad interior» (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2013).

- a) Los motivos de la reintroducción prevista, que ha de incluir todos los datos relevantes y detallar los hechos que constituyen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior;
- b) El alcance de la reintroducción propuesta, especificando en qué partes de las fronteras interiores se introducirán los controles;
- c) La denominación de los pasos fronterizos afectados;
- d) La fecha y la duración de la reintroducción prevista;
- e) Cuando corresponda, las medidas que deben adoptar el resto de estados miembros.

La Comisión puede solicitar información adicional. El Estado puede clasificar parte de la información como confidencial, pero ello no puede privar a la Comisión y al Parlamento Europeo del acceso a la totalidad de la información. Cuando un Estado realiza una notificación, la Comisión y los estados miembros tienen derecho a emitir su opinión. Para la Comisión esto significa que, si tiene dudas acerca de la necesidad o la proporcionalidad de la medida, o si considera apropiada la realización de una consulta, debe emitir dicha opinión. El artículo 24 también prevé la realización de consultas, incluidas reuniones conjuntas de estados miembros para tratar sobre la reintroducción de controles. Ello debe llevarse a cabo al menos 15 días antes de dicha reintroducción.

El procedimiento «normal» está contenido en el artículo 23; este proporciona el marco general para la reintroducción provisional de los controles fronterizos en las fronteras interiores (las existentes entre los estados miembros del espacio Schengen). El primer requisito es que exista una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro. Cuando se produzca una emergencia de este tipo, el Estado podrá reintroducir excepcionalmente controles fronterizos en todas o en determinadas partes de sus fronteras interiores por un período limitado de hasta 30 días, o por la duración previsible de la amenaza grave si su extensión sobrepasa los 30 días. Pero el alcance y la duración de la reintroducción temporal de controles fronterizos no deben sobrepasar lo estrictamente necesario para responder a la amenaza grave. Los controles fronterizos, además, solo pueden ser reintroducidos como último recurso y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 24, 25 y 26. Si la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persiste más allá del período estipulado, este podrá ser prolongado. No obstante, la renovación estará sujeta a nuevos criterios (véase más abajo), todos los elementos nuevos deberán ser tomados en consideración y la reintroducción se prolongará por períodos de 20 y 30 días o durante la previsible duración de la amenaza grave. El período total de la reintroducción de los controles fronterizos no ha de exceder los 8 meses (dos meses por el artículo 25 y seis meses por el artículo 23), a menos que haya una recomendación de la Comisión y una resolución del Consejo para reintroducir los controles fronterizos (artículos 19 y 26). Los criterios del artículo 23(a) requieren que un Estado miembro decida que la medida es el último recurso y

que la reintroducción de los controles fronterizos es temporal. Para prolongar los controles fronterizos internos, el Estado tendrá que valorar si la medida es la adecuada para hacer frente a la amenaza, así como la proporcionalidad de la medida en relación con la amenaza concreta. Para ello, el Estado tendrá que tener en cuenta lo siguiente:

- a) El potencial impacto de cualquier amenaza a su orden público o a su seguridad interior, incluidos atentados terroristas o amenazas como las planteadas por el crimen organizado;
- b) Los potenciales efectos de la medida en la libre circulación de personas dentro del área Schengen.

El artículo 26 prevé circunstancias excepcionales en las que el funcionamiento global del área libre de controles fronterizos interiores se vea en riesgo como consecuencia de deficiencias graves y persistentes relativas al control de la frontera exterior. Este no ha sido el motivo esgrimido para ninguna de las medidas tomadas por los estados Schengen desde la crítica notificación realizada el 13 de septiembre de 2015 por Alemania, en la que invocaba un control fronterizo con Austria en virtud del artículo 25; sin embargo, cada vez es más probable que sea utilizado, puesto que la Comisión ha informado de que existen serias deficiencias en el control exterior de la frontera por parte de Grecia (lo que Grecia discute) (General Secretariat of the Council, 2016). De todos modos, vale la pena recordar que los estados Schengen han reintroducido frecuentemente controles fronterizos temporales entre ellos, por lo general bajo el procedimiento normal y como medida preventiva durante la celebración de eventos internacionales en sus países, como respuesta a amenazas graves relativas a la salud pública o circunstancias similares⁹.

2. LA AMENAZA A LA SEGURIDAD COMO MOTIVO PARA LA REINTRODUCCIÓN DE CONTROLES FRONTERIZOS DE EMERGENCIA

En esta sección se examinará la utilización de las amenazas a la seguridad y el terrorismo como base para la reintroducción de controles fronterizos en el espacio Schengen entre aquellos estados miembros cuyo motivo principal para adoptar esta medida es la crisis de los refugiados.

- *Alemania*. Notificación del 13 de septiembre de 2015: «Nuevas llegadas [de refugiados] pondrían en peligro el orden público y la seguridad interior» (German delegation, 2015). 12 de octubre (la notificación del 22 de septiembre no está disponible): «los controles internos temporales de seguridad estarán limitados al nivel requerido por las necesidades de

9. Groenendijk (2003) llevó a cabo un excelente análisis de estas actividades.

- seguridad reales». 30 de octubre: «Esta afluencia afecta gravemente al orden público y a la seguridad interior de Alemania de diversas maneras [no especificadas]».
- *Austria*. Notificación del 15 de septiembre de 2015: «en vista de la situación de inseguridad causada por los enormes flujos migratorios hacia y a través de Austria (...)» (Austrian Delegation, 2015a). 15 de octubre (el documento del 24 de septiembre no está disponible): «en vista de la afluencia masiva de ciudadanos de terceros países, dicha medida continúa siendo necesaria para mantener la ley y el orden, salvaguardar la seguridad interior y evitar el continuo sobreesfuerzo de las fuerzas de policía (...)» (ibídem, 2015b). 18 de noviembre: «Esta es la única manera de impedir los déficits de seguridad (...) Esta medida adicional es inevitable para impedir una amenaza para el orden público y la seguridad interior» (ibídem, 2015c).
 - *Eslovenia*. Notificación del 17 de septiembre de 2015: «[estos] flujos migratorios incontrolados (...) acompañados de las medidas adoptadas por los países vecinos (...) representan una grave amenaza para la seguridad nacional de Eslovenia» (Slovenian Delegation, 2015). La reintroducción fue ampliada una vez y luego retirada.
 - *Suecia*. Notificación del 12 de noviembre de 2015: «debido a la grave amenaza para el orden público y la seguridad interior» planteada por la llegada de refugiados «[que] actualmente representa un reto extremo y cada vez mayor a la funcionalidad de la sociedad sueca, que es uno de los tres objetivos de la seguridad sueca (...) reto a una serie de servicios importantes en la sociedad sueca (...) estrictamente necesarios para responder a la amenaza al orden público y a la seguridad interior» (Swedish delegation, 2015). La reintroducción fue extendida el 18 de diciembre y cambiada por los controles especificados en el artículo 23.
 - *Noruega*. Notificación del 25 de noviembre de 2015: «debido a una grave amenaza al orden público y a la seguridad interior planteada por las consecuencias de la impredecible presión migratoria, y que supone una serie de retos al funcionamiento de la sociedad noruega (...)» (Norwegian delegation, 2015a). 18 de diciembre: «Aunque se ha producido un descenso importante del número de inmigrantes que solicitan asilo en Noruega, tememos que la situación pueda cambiar de nuevo rápidamente si abolimos los controles fronterizos internos introducidos» (ibídem, 2015b). Los controles excepcionales cambiaron a los previstos en el artículo 24.
 - *Dinamarca*. El 12 de octubre de 2015 Dinamarca notificó al Consejo que ejercería su derecho, especificado en el Protocolo Danés del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y del Tratado de la Unión Europea (TUE), a reintroducir controles fronterizos temporales, optando así por la implementación de enmiendas al SBC (Permanent Representation of Denmark, 2015). Posteriormente, el 4 de enero de 2016, Dinamarca introdujo

controles fronterizos de emergencia en virtud de los artículos 23 y 25. En la notificación correspondiente se afirma que «Dinamarca se enfrenta a un grave riesgo para el orden público y la seguridad interior debido a que un gran número de inmigrantes ilegales podrían quedarse atrapados en la zona de Copenhague en un período de tiempo breve» (Denmark Ministry of Immigration, Integration and Housing, 2016). El motivo de ello parece ser la completa desintegración de la Unión Nórdica. Las autoridades danesas culpan a las suecas y a las noruegas (y a las alemanas) de la introducción de controles fronterizos. También se quejan de que suecos, noruegos y finlandeses (que aparentemente están aplicando la regla a la compañía Finnlines) han obligado a las compañías de transportes a controlar que los pasajeros que entran tengan su pasaporte o documento de identidad, así como otros documentos necesarios.

3. EL TERRORISMO COMO MOTIVO PARA LA REINTRODUCCIÓN DE CONTROLES FRONTERIZOS DE EMERGENCIA

Solamente dos estados miembros han apelado específicamente a la amenaza de terrorismo para la reintroducción de controles fronterizos sobre las personas en el espacio Schengen: Francia y Malta.

- *Malta*. La notificación del 25 de noviembre de 2015 afirma: «En vista de la situación actual relativa a la amenaza terrorista global (...), los controles ya existentes para otros propósitos serían ampliados en virtud del artículo 23 «porque actualmente se considera que existe una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior».
- *Francia*. La notificación del 7 de diciembre de 2015 afirma: «Los ataques terroristas perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015 han llevado al Gobierno a declarar el estado de emergencia en todo el país (...) debido al inminente peligro derivado de graves infracciones del orden público» (French delegation, 2015). Los controles se han introducido en las fronteras con Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suiza, Italia y España.

4. LA EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

Tal como se estipula en el nuevo Código de Fronteras Schengen (SBC), la Comisión está obligada a evaluar la utilización que hacen los estados miembros del artículo 25. La evaluación para los casos de Alemania, Austria y Eslovenia fue publicada el 23 de octubre de 2015 (European Commission, 2015). El 15 de diciembre la Comisión hizo público el octavo informe bianual sobre el funcionamiento del área Schengen, para el período entre el 1 de mayo y el 10 de diciembre de 2015, que cubre algunos de los puntos tratados anteriormente. La Comisión

también ha emitido una evaluación de la reintroducción de controles fronterizos por parte de Malta, pero esta no ha sido hecha pública. Según la evaluación que realizó del uso del artículo 25 por parte de Alemania y Austria, se puede decir que la Comisión es muy indulgente. Sobre la cuestión del terrorismo, afirma:

«(14) (...) Muchas de estas personas no han sido registradas ni inspeccionadas en ningún otro país europeo. Si bien hasta ahora no hay pruebas directas de que los grupos yihadistas hayan aprovechado el movimiento de refugiados con el objetivo concreto de infiltrarse en Alemania, en vista del gran número de personas que están entrando en el país, es posible que entre ellas haya algunas que tengan conexiones con el crimen organizado, miembros de grupos militantes o extremistas solitarios (...) (30) Respecto a la posibilidad planteada por las autoridades alemanas de la posible ocultación de individuos radicalizados entre los solicitantes de asilo de buena fe, y los riesgos que ello comporta en relación con el crimen organizado y las amenazas terroristas, la Comisión considera que esta posibilidad habría de ser corroborada de forma más sólida para ser considerada en sí misma como constitutiva de una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior, por ejemplo, cuantificando las advertencias sobre personas que puedan haber tenido contactos o luchado con grupos militantes en regiones en crisis. No obstante, esta posibilidad subraya la necesidad de registrar a todas las personas implicadas, algo que no podría conseguirse de otro modo debido al carácter extraordinario de la situación actual» (ibídem: 4 y 7).

Con todo, la Comisión acepta la necesidad de la reintroducción de controles. Esto parece bastante excepcional teniendo en cuenta la falta de información detallada respecto a la naturaleza de la amenaza a la que se refieren los estados miembros.

5. UNA VALORACIÓN LEGAL DE LAS JUSTIFICACIONES

Cabe repetir en este punto los criterios en función de los cuales hay que valorar cualquier justificación por parte de un Estado Schengen para reintroducir controles fronterizos. Según el artículo 25, estos criterios son:

- a) El motivo de la introducción propuesta, que ha de incluir todos los datos relevantes y detallar los hechos que constituyen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior;
- b) El alcance de la reintroducción propuesta, especificando en qué partes de las fronteras interiores se introducirán los controles;
- c) Los nombres de los pasos fronterizos afectados;
- d) La fecha y duración de la reintroducción planeada.

A estos hay que añadir los criterios del artículo 23(a):

- a) El potencial impacto de cualquier amenaza para su orden público o su seguridad interior, incluidos atentados terroristas o amenazas como las planteadas por el crimen organizado;
- b) Los potenciales efectos de la medida en la libre circulación de personas dentro del área Schengen.

Del examen de las notificaciones hechas por los estados miembros en virtud del artículo 25 (y repetidas en su traslación a los artículos 23 y 24), se desprende una perceptible escasez de detalles sobre los motivos para la reintroducción de controles fronterizos. La notificación alemana parece estar motivada por la exasperación por la gestión por parte de las autoridades griegas e italianas de sus fronteras exteriores. Las referencias, necesarias según el artículo, al orden público y a la seguridad interior carecen de detalles concretos. Lo mismo cabe decir de la notificación austríaca, que parece inspirada en la alemana. Las autoridades austríacas trataron de reforzar el argumento de la seguridad pública en su notificación del 18 de noviembre de 2015, mencionando déficits de seguridad, pero tampoco en este caso se proporcionan detalles concretos. El sobre-esfuerzo de las fuerzas policiales, no obstante, es citado en la notificación del 15 de octubre; este es un motivo interesante porque sugiere que la amenaza a la seguridad pública se debe más a la escasez de las fuerzas encargadas de hacer respetar la ley y el orden en Austria que a la naturaleza de las personas llegadas al país. Eslovenia entró y salió muy rápidamente, aunque resulta evidente que sus autoridades no examinaron muy detenidamente los requisitos en cuanto a los motivos estipulados en el artículo 25 para la reintroducción de controles fronterizos.

Los países de la Unión Nórdica parecen tener sus propias especificidades respecto de la amenaza a la seguridad pública. La notificación sueca proporciona un argumento muy interesante respecto a la funcionalidad de la sociedad sueca como uno de los tres objetivos de la seguridad sueca. Esto probablemente tiene lógica en el contexto sueco, pero es difícil de desentrañar desde la distancia. Noruega considera que el carácter impredecible de las llegadas constituye una amenaza a su seguridad. La amenaza a la seguridad pública en Dinamarca parece estar relacionada con que la gente no pueda desplazarse tan rápidamente como quisieran las autoridades danesas porque sus vecinos han impuesto a las compañías de transporte la obligación de controlar los documentos de identidad de sus pasajeros. Malta, por su parte, sugiere que la amenaza terrorista global es suficiente, lo cual, en caso de ser aceptado, significaría que Malta nunca eliminaría de nuevo los controles fronterizos intra-Schengen, porque dicha amenaza es una nebulosa que resulta incuantificable. Francia justifica la reintroducción de controles fronterizos sobre la base de su estado de emergencia a nivel nacional. Como blanco de los tres

ataques terroristas más importantes ocurridos en la UE en 2015 (enero, julio y noviembre), es cuanto menos comprensible la consideración de las autoridades francesas de que existe un problema; que los controles fronterizos sean o no la solución a este problema es otra cuestión. De todos modos, de momento no parece probable que la Comisión cuestione la opción francesa de establecer controles fronterizos como medida antiterrorista.

En lo referente al alcance de los controles fronterizos, las notificaciones son más precisas. Todos los estados miembros (con excepción de Malta) proporcionan detalles relativos acerca de dónde pretenden aplicar los controles fronterizos, y a menudo especifican incluso los puestos fronterizos exactos en los que se realizarán –en todos los casos, excepto en el de Malta, esto incluye los nombres de los puestos fronterizos afectados–. Hay menos concreción, sin embargo, en lo relativo a la fecha y la duración de la reintroducción de los controles fronterizos. La obligación de volver a notificar a las instituciones cada 20-

30 días o durante la extensión de los controles prevista implica que lleguen muchas notificaciones al registro del Consejo, aunque parecería que faltan algunas. Ninguna de las notificaciones aborda las justificaciones adicionales exigidas en función del artículo 23(a). El impacto de la reintroducción de los controles fronterizos en el orden público no aparece; ningún Estado parece dispuesto a indicar cómo la introducción de controles en unos cuantos puestos fronterizos con unos pocos vecinos va a resolver sus déficits de seguridad. También cabe recordar que estos controles solo se aplican en aquellos puntos fronterizos que los propios estados miembros han notificado a la Comisión en el marco del SBC como lugares en los que el Código es de aplicación; no se aplican automáticamente, por consiguiente, al cruce a través de la «frontera verde», es decir, las zonas entre los pasos habilitados (una cuestión que depende de la legislación nacional). Además, ninguna de las notificaciones aborda la cuestión del impacto que tienen los controles en la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen, aunque esto es algo que la Comisión sí tiene en cuenta en su valoración de la reintroducción por parte de Austria y Alemania de los controles fronterizos (destaca que ningún ciudadano de la UE se ha quejado, por lo que cabe deducir que los controles no causan molestias a los ciudadanos de la UE).

**NINGÚN ESTADO MIEMBRO
PARECE DISPUESTO A INDICAR
CÓMO LA INTRODUCCIÓN DE
CONTROLES FRONTERIZOS
INTRA-SCHENGEN EN UNOS
CUANTOS PUESTOS FRONTERIZOS
CON UNOS POCOS VECINOS VA A
RESOLVER SUS DÉFICITS DE
SEGURIDAD**

6. LOS ESTADOS DEL GRUPO VISEGRÁD

El único Estado de entre los que accedieron a la UE en 2004 que introdujo controles fronterizos en virtud del artículo 25 del SBC fue Eslovenia¹⁰, y los retiró rápidamente. El 17 de diciembre, en los márgenes de la reunión del Consejo, los estados del Grupo Visegrád (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) emitieron un comunicado relativo a la introducción de emergencia de controles fronterizos intra-Schengen. Se trataba, en cierto modo, de una advertencia a aquellos estados que han reintroducido controles fronterizos: «Se requiere una acción común unida y decidida para mejorar, sostener y preservar Schengen como una de las piedras angulares del proyecto de integración europeo. Hacemos un llamamiento a todos los verdaderos amigos de Schengen para que se unan a este esfuerzo orientado a la realización de un debate concluyente sobre las propuestas fundamentales presentadas por la Comisión Europea en este sentido» (Grupo Visegrád, 2015). Es obvio que entre los partidarios más fervientes de una Europa libre de controles fronterizos se encuentran los últimos que se han sentado a la mesa.

7. CONCLUSIONES

El espacio Schengen, libre de controles fronterizos sobre la circulación de personas, ha estado sometido a considerable tensión durante 2015 y 2016. Un número sorprendente de estados miembros han reintroducido entre ellos controles fronterizos sobre las personas alegando motivos como las amenazas a su seguridad y el terrorismo. Estos países pueden ser clasificados en dos grupos: los que afirman sufrir una amenaza general a su seguridad debido a la llegada de refugiados –Austria, Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia– y los que declaran una amenaza concreta sobre la base del terrorismo –Francia y Malta–. Uno de los aspectos más destacados del uso de los controles fronterizos de emergencia intra-Schengen es su popularidad en los estados nórdicos, que tenían ya desde 1957 una unión de pasaportes que les permitía moverse por toda la región sin necesidad de otros documentos. Ello quedó subsumido en el espacio Schengen con la entrada en él de todos los estados correspondientes. Es sorprendente que la reintroducción de controles se haya dado particularmente en esta área de libre circulación que, geográficamente, es la que está más alejada de las fronteras exteriores del sureste de la UE por las que acceden los refugiados. Los dos países a través de los que llegan la mayoría de refugiados –Grecia e Italia– parecen no tener interés en la reintroducción de los controles fronterizos intra-Schengen.

¹⁰ La situación de Hungría no está disponible en el registro del Consejo, aunque la Comisión afirma que reintrodujo controles intra-Schengen durante un corto período de tiempo y después los retiró (European Commission, 2016).

También cabe destacar –tal como hace la Comisión en su opinión sobre Austria y Alemania–, que en las disposiciones del SBC por las que se crean los procedimientos de emergencia se afirma específicamente que «la migración y el cruce de las fronteras exteriores por parte de un gran número de ciudadanos nacionales de terceros países no deben considerarse por sí mismos una amenaza para el orden público y la seguridad interior» (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2013). Así, los motivos que adujeron todos los estados miembros –excepto Francia y Malta– para la reintroducción de controles fronterizos intra-Schengen fueron directamente previstos como inadmisibles por el legislador cuando fueron adoptados en 2013. Solo dos años más tarde, fueron exactamente estos motivos, que supuestamente habían sido excluidos, los que fueron invocados por los estados miembros.

La seguridad y el terrorismo se han mezclado una vez más con la cuestión de los refugiados y la circulación de personas. La justificación de

ello sobre la base de la seguridad y el terrorismo parece bastante endeble y poco definida. Si había buenas razones para reintroducir los controles, aparentemente estas no han sido comunicadas al Consejo, ni a la Comisión, ni al Parlamento, y tampoco a la opinión pública. En su lugar, nos encontramos con afirmaciones generales sobre amenazas que suenan algo vacías. El espacio Schengen libre de controles fronterizos sobre las personas había puesto fin, supuestamente, a este tipo de razonamientos en el área; su reaparición resulta algo decepcionante para los expertos y para quienes defienden un espacio Schengen libre de controles fronterizos entre los estados. Sin embargo, vale la pena destacar que, por el momento, el perjuicio causado sobre el espacio Schengen en su conjunto es bastante limitado, pues las medidas afectan exclusivamente a un número restringido de estados miembros, la mayor parte de los cuales, en la práctica, aplican los controles solamente en algunas fronteras terrestres y marítimas. La situación podría volverse más dramática si la Comisión y algunos estados miembros del Consejo trataran de utilizar los poderes contenidos en los artículos 19 y 26 del Código y decidieran que existen deficiencias graves en la gestión de la frontera exterior por parte de Grecia para justificar con ello la adopción de medidas más severas contra dicho Estado miembro.

LA SEGURIDAD Y EL TERRORISMO SE HAN MEZCLADO UNA VEZ MÁS CON LA CUESTIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS. LA JUSTIFICACIÓN DE ELLO SOBRE LA BASE DE LA SEGURIDAD Y EL TERRORISMO PARECE BASTANTE ENDEBLE Y POCO DEFINIDA

8. ANEXO

Eurostat, 9 de diciembre de 2015, sobre la crisis de los refugiados

El 9 de diciembre de 2015 Eurostat hizo público su último informe trimestral sobre asilo, que cubre el tercer trimestre de 2015 (de julio a finales de septiembre de 2015). Este informe trata de un período muy activo de la crisis de la circulación de personas en la UE, normalmente conocida como «crisis de los refugiados», «crisis migratoria» o, más recientemente, «crisis de fronteras Schengen»¹¹. Ahora disponemos de las cifras oficiales, que son sorprendentes en muchos sentidos. En primer lugar, el número total de primeras solicitudes de asilo en el tercer trimestre (T3) de 2015 fue de 413.815, comparado con las 62.780 del T3 de 2014. De las nuevas solicitudes de asilo, 137.935 fueron realizadas por ciudadanos sirios, 56.670 por afganos y 44.425 por iraquíes. Para el período de 12 meses que terminó con el T3 de 2015, el número total de nuevos solicitantes de asilo fue de 997.125¹² en el conjunto de la UE (con una población de 508 millones).

La mayor parte de solicitudes de asilo se presentaron en los estados miembros incluidos en la tabla 1, que juntos recibieron más del 75% del total de solicitudes presentadas durante los 12 meses anteriores.

TABLA 1. Países de la UE con más solicitudes de asilo (T3 2014-T3 2015)

PAÍS	ASILO	% DEL TOTAL	SOLICITANTES POR CADA MILLÓN DE PERSONAS EN LA POBLACIÓN
Alemania	317.670	26%	1.335
Hungría	201.495	26% (aunque existen dudas sobre si estos solicitantes permanecieron en Hungría o pasaron a otro país)	10.975
Suecia	87.595	10%	4.360
Italia	79.820	7%	465
Austria	65.260	7%	3.215
Reino Unido	35.045	4%	185

Fuente: Eurostat (2015).

11. Para un análisis de la «crisis» de fronteras en el espacio Schengen, véase el ILPA European Update de diciembre de 2015: <http://www.ilpa.org.uk/>

12. La cifra total de solicitantes –tanto de primeras solicitudes como de solicitudes subsiguientes– era de 1.066.210. Ello arroja una diferencia de 69.085, de segundos o subsiguientes solicitantes, presumiblemente personas que solicitaron asilo en un Estado miembro (por ejemplo, en Hungría) y que luego viajaron a un segundo Estado miembro (por ejemplo, Alemania), donde pidieron que su solicitud fuese tramitada.

En el otro extremo del espectro, los estados miembros con el menor número de primeras solicitudes de asilo fueron:

TABLA 2. Países de la UE con menos solicitudes de asilo (T3 2014-T3 2015)			
PAIS	ASILO	% DEL TOTAL	SOLICITANTES POR CADA MILLÓN DE PERSONAS EN LA POBLACIÓN
Croacia	175		10
Eslovaquia	180		5
Estonia	230		55
Eslovenia	250		35

Fuente: Eurostat (2015).

Todavía existen grandes diferencias en lo referente a los principales países de origen de los solicitantes de asilo en los diferentes estados miembros. Por lo que respecta al Reino Unido, encabezan la lista Sudán, Eritrea, Irán, Afganistán y Pakistán. En el caso de Alemania, los solicitantes proceden mayoritariamente de Siria, Albania, Afganistán, Irak y Serbia. En el caso de Italia, la lista es aún más diferente: Nigeria, Pakistán, Bangladesh, Gambia y Senegal (claramente, los sirios no se detienen en Italia). Respecto a los resultados, al 75% de sirios se les otorga estatus de refugiado, y a otro 23% se les reconoce el derecho de protección subsidiaria. En el caso de los iraquíes, un 80% son reconocidos como refugiados y a un 7% se les concede la protección subsidiaria. Por último, un 62% de eritreos consiguen el estatus de refugiados y un 24%, la protección subsidiaria¹³. No obstante, los resultados también varían mucho de un Estado miembro a otro. La media de reconocimiento en la UE (incluyendo el estatus de refugiado y la protección subsidiaria) es del 48%. Pero en el Reino Unido es del 37%; en Francia, la tasa de reconocimiento es del 26% y en los Países Bajos, del 71%. Naturalmente, esto también refleja las diferencias entre las cinco primeras nacionalidades de origen en los diferentes estados miembros; esta justificación, sin embargo, explica las diferencias solo parcialmente.

La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha publicado su *Anuario Estadístico 2014*, donde se incluyen los índices de reconocimiento por nacionalidad y país¹⁴. Gracias a esta fuente sabemos que las nuevas solicitudes de asilo realizadas por afganos en el Reino Unido

13. Acerca de la toma de decisiones en el Reino Unido con respecto a los eritreos, véase el extenso artículo de *The Economist* del 12 de diciembre de 2015 sobre la revocación del rechazo de solicitudes de eritreos ante los tribunales: <http://www.economist.com/news/britain/21679843-thin-evidence-britain-declares-its-biggest-source-refugees-safe-after-all-turned-away>

14. Para más información, véase <http://www.unhcr.org/566584fc9.html>

tienen un porcentaje de éxito del 44%, mientras que en Italia el índice de reconocimiento de estas solicitudes es del 95%. En Alemania es del 67% y en la vecina Austria, del 98%. Si nos fijamos en las solicitudes de asilo presentadas por sirios –un grupo que es generalmente aceptado como necesitado de protección internacional– sigue habiendo variaciones según los estados miembros de la UE. El índice de reconocimiento de nuevas solicitudes de asilo de sirios en el Reino Unido es el 93%, pero en Rumanía es de solo el 77%. En Bélgica, el índice es del 98%, pero en Hungría del 65%. Lo que nos dicen estas cifras es que los solicitantes de asilo no obtienen las mismas respuestas a sus peticiones independientemente del Estado miembro en el que hagan la solicitud. Todo el argumento de la justicia implícito en el Sistema Europeo Común de Asilo reside en que hay unas reglas comunes para la definición de refugiado y de beneficiario de la protección subsidiaria, así como unas reglas de procedimiento comunes, y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo genera información por país de origen. Con tanta convergencia y armonización –reza este argumento– está justificado permitir a un solicitante de asilo una única oportunidad para presentar su solicitud; si esta es rechazada, no se requiere a ningún otro Estado miembro que reconsidere de nuevo las pruebas y la solicitud. Pero –incluso con tanta convergencia y armonización– los resultados siguen siendo demasiado diferentes para los solicitantes de asilo de los mismos países de origen en diferentes estados miembros de la UE como para aceptar la validez de este supuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Austrian delegation. «Council Document 12110/15». Bruselas, 17 de septiembre de 2015a (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12110-2015-INIT/en/pdf>

Austrian delegation. «Council Document 13127/15». Bruselas, 16 de octubre de 2015b (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13127-2015-INIT/en/pdf>

Austrian delegation. «Council Document 14211/15». Bruselas, 18 de noviembre de 2015c (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14211-2015-INIT/en/pdf>

Comisión Europea-DG Migración y Asuntos de Interior. «Schengen Area». European Commission, s.f. (en línea) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

Denmark Ministry of Immigration, Integration and Housing. [Letter to the European Commission]. Copenhagen, 4 de enero de 2016 (en línea) <http://uibm.dk/filer/nyheder-2016/regeringens-brev-til-kommissionen-4-jan-2016.pdf>

European Commission. «C(2015) 7100 final. Commission Opinion on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria». Bruselas, 23 de octubre de 2015 (en línea) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/docs/commission_opinion_necessity_proportionality_controls_internal_borders_germany_austria_en.pdf

European Commission. «COM(2016) 85 final. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration». Bruselas, 10 de febrero de 2016 (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016DC0085>

Eurostat. «Asylum quarterly report». *Statistics explained* (9 de diciembre de 2015) (en línea) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

French delegation. «Council Document 15181/15». Bruselas, 10 de diciembre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15181-2015-INIT/en/pdf>

General Secretariat of the Council. «Council Document 5877/1/16». Bruselas, 11 de febrero de 2016 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5877-2016-REV-1/en/pdf>

German delegation. «Council Document 11986/15». Bruselas, 14 de septiembre de 2015a (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11986-2015-INIT/en/pdf>

German delegation. «Council Document 13569/15». Bruselas, 30 de octubre de 2015b (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13569-2015-INIT/en/pdf>

Groenendijk, Kees. «New borders behind old ones: post-Schengen controls behind the internal borders and inside the Netherlands and Germany», en: Groenendijk, Kees; Guild, Elspeth y Minderhoud, Paul (eds.). *In search of Europe's borders*. La Haya: Kluwer Law International, 2003.

Grupo Visegrád. «Joint Statement of the Visegrad Group Countries». Bruselas, 17 de diciembre de 2015 (en línea) <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151221-1>

Kingsley, Patrick. «Why Syrian refugee passport found at Paris attack scene must be treated with caution». *The Guardian* (15 de noviembre de 2015) (en línea) <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/15/why-syrian-refugee-passport-found-at-paris-attack-scene-must-be-treated-with-caution>

Norwegian delegation. «Council Document 14633/15». Bruselas, 25 de noviembre de 2015a (en línea) <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-norway-schengen-closing-borders-11-15.pdf>

Norwegian delegation. «Council Document 15497/15». Bruselas, 21 de diciembre de 2015b (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15497-2015-INIT/en/pdf>

Parlamento Europeo y Consejo de la UE. «Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006». Diario Oficial de la Unión Europea, L 105/1 (13 de abril de 2006) (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN>

Parlamento Europeo y Consejo de la UE. «Reglamento (UE) n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013». Diario Oficial de la Unión Europea, L 295/1 (6 de noviembre de 2013) (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0001:0010:ES:PDF>

Permanent Representation of Denmark. «Council Document 13214/15». Bruselas, 19 de octubre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2015-INIT/en/pdf>

Slovenian delegation. «Council Document 12111/15». Bruselas, 17 de septiembre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12111-2015-INIT/en/pdf>

Swedish delegation. «Council Document 14047/15». Bruselas, 12 de noviembre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14047-2015-INIT/en/pdf>

LA POLÍTICA DE LA UE EN INMIGRACIÓN Y ASILO: LA CRISIS DE 2015

EU IMMIGRATION AND ASYLUM POLICY: THE 2015 CRISIS

Diego Boza Martínez

Profesor de Derecho Penal, Departamento de Derecho Internacional Público, Penal y Procesal, Universidad de Cádiz
diego.boza@uca.es

María Bruquetas Callejo

Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Ámsterdam
M.D.M.BruquetasCallejo@uva.nl

Irene Claro Quintáns

Profesora colaboradora, Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas
iclaro@icade.comillas.edu

1. Introducción: ¿Crisis, qué crisis?
 1. 1. Flujos migratorios y presión sobre la zona Schengen
2. Medidas y propuestas de la Unión Europea
3. Asilo
 - 3.1. Legislación
 - 3.2. Jurisprudencia en el sistema común de asilo
4. Migración
 - 4.1. Legislación
 - 4.2. Jurisprudencia
5. Conclusiones

Nota del Editor: Autores citados por orden alfabético. Diego Boza se ha encargado del apartado 4, María Bruquetas se ha encargado de la redacción de los apartados 1, 2 y 5, y Irene Claro se ha encargado del apartado 3.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, 2015, crisis refugiados,
política migratoria, política de asilo

KEY WORDS

European Union, 2015, refugee crisis,
migration policy, asylum policy

RESUMEN

Este artículo analiza los principales desarrollos políticos, legislativos y de jurisprudencia de la UE en materia de migración y asilo que han tenido lugar en 2015. La llegada masiva de inmigrantes y refugiados a las fronteras de la UE ha desatado una crisis en la política comunitaria de admisión y de asilo. Esto ha elevado la cuestión migratoria a prioridad máxima en la agenda de la UE, lo que la Comisión Europea ha aprovechado para avanzar hacia una política migratoria común. Pero la cuestión migratoria sigue enfrentando a los estados miembros entre sí y a estos con la Comisión, por lo que la Agenda de la Migración 2015 está siendo aplicada con notable lentitud. La nueva política comunitaria está sesgada hacia la seguridad y el control de fronteras, dejando en segundo plano otros temas, como la protección del derecho de asilo o la integración.

ABSTRACT

This chapter discusses the main developments in EU policy, legislation and case law on migration and asylum in 2015. The mass arrival of migrants and asylum seekers at EU borders triggered a crisis in EU admission and asylum policy. This has brought migration to the top of the EU's political agenda, with the European Commission taking advantage to move towards a common migration policy. Nevertheless, the issue of migration continues to pit member states against each other and against the Commission, as shown by the notably slow implementation of the Agenda on Migration 2015. The new EU policy is biased towards security issues and border control, leaving others, such as the protection of the right to asylum and migrant integration, in the background.

1. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS, QUÉ CRISIS?

El año 2015 ha estado marcado por una acumulación de crisis: crisis de la eurozona, crisis de refugiados, crisis de Ucrania, atentados terroristas..., pero sobre todo la de los refugiados ha sido determinante para la agenda política de la UE, en general, y de las políticas de migración, en particular. En 2015 la mayoría de las discusiones se han centrado en cómo distribuir a los solicitantes de asilo entre los estados miembros de un modo más equitativo. Pero la mayor preocupación de la UE sigue siendo cómo contener el flujo de migrantes mediante la externalización de las responsabilidades de asilo. Por otra parte, la integración ha sido desplazada de la agenda, demostrando una clara falta de visión a largo plazo y posponiendo la discusión sobre cómo reforzar los instrumentos existentes y sobre nuevas iniciativas específicamente dirigidas a la integración de los refugiados.

La llegada masiva de migrantes y solicitantes de asilo a las fronteras de la Unión, con la presión que esto supone sobre la zona Schengen, ha puesto a prueba la política de admisión y asilo de la UE (Guild *et al.*, 2015a). La falta de solidaridad entre socios europeos, consagrada por el Reglamento Dublín, se ha agravado. La Presidencia de Luxemburgo publicó el 1 de diciembre un documento titulado «Integridad del Area Schengen» que defiende que la crisis de los refugiados se ha convertido en una crisis de fronteras Schengen¹. En definitiva, la crisis migratoria ha revelado las debilidades de la política europea.

La crisis de los refugiados ha abierto una ventana de oportunidad para la europeización de la política migratoria. Bajo la presión de la opinión pública, la Comisión Europea ha aprovechado los trágicos acontecimientos en el Mediterráneo y la avalancha de solicitantes de asilo para desbloquear el avance hacia una política común de asilo. Además, la complejidad de los retos ha servido para legitimar la Unión Europea como actor colectivo. El mensaje central de la Comisión es la necesidad de una acción coordinada y de una política migratoria común («solo podemos salir de esta crisis juntos»²). De acuerdo con la Comisión, dicha respuesta coordinada debe basarse en tres pilares: solidaridad entre estados, responsabilidad de los países y cooperación pragmática.

Sin embargo, esta respuesta deja de lado algunos aspectos fundamentales, como la integración, y no aborda en profundidad las causas de fondo (Carrera y Lanoo, 2015). En la práctica, la política común se centra principalmente en la seguridad y el control de fronteras, comprometiendo el

1. <http://statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-schengen-integrity-14300-12-2015.pdf>

2. Presentación de la Agenda de la Migración por la Comisión Europea del 13-1-2015.

Estado de derecho y los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. El lenguaje utilizado por las instituciones europeas y los estados miembros no deja lugar a dudas: control y protección de fronteras, gestión de flujos migratorios... En palabras del vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans: «el 2016 debe dar resultados claros y tangibles, y de control sobre los flujos irregulares y sobre nuestras fronteras externas...»³. Por otra parte, distintos actores utilizan el término «solidaridad» con distintos sentidos e intereses (¿Solidaridad con los refugiados o con otros estados? ¿Solidaridad con los países fronterizos o con los receptores finales?). En medio de la ambigüedad que esto genera, la solidaridad (fundamentalmente entre estados) se invoca en pro del interés común de la UE, para hacer frente al aumento *sin precedentes* de personas que buscan protección internacional.

Además, las medidas adoptadas están encontrando fuertes barreras a su implementación. Las propuestas de la Comisión para aunar esfuerzos no están logrando el apoyo unánime de los estados miembros. Esto se debe a que la llegada masiva de inmigrantes y refugiados a las fronteras de la UE está enfrentando a los estados miembros entre sí. La gestión migratoria está provocando desconfianza generalizada (entre socios, y hacia las instituciones europeas) con el riesgo de que la Unión se resquebraje. El comisario Avramopoulos ha recordado que «estamos en una disyuntiva», y que «precisamente lo que nos define como Unión [es] lo que está en juego».

En este artículo abordaremos la presión de los flujos migratorios sobre la zona Schengen (sección 1) y las medidas políticas adoptadas por la Unión Europea en 2015 (sección 2). A continuación, discutiremos los desarrollos legislativos y de jurisprudencia en los ámbitos de asilo (sección 3) y de migración (sección 4). Cerraremos este trabajo con unas reflexiones finales.

1.1. Flujos migratorios y presión sobre la zona Schengen

Hablar de crisis de refugiados en el Mediterráneo es probablemente exagerado si nos atenemos a las cifras, que muestran que más de 143 millones de extranjeros no comunitarios entraron por avión en la UE en 2014 (Frontex, 2015), mientras que según Eurostat solo 626.960 personas solicitaron asilo el mismo año. En comparación con otros países de la zona, las cifras europeas son reducidas. Por ejemplo, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Turquía acoge a casi dos millones de refugiados sirios y Jordania 1,1 millón.

3. Ibid.

A lo largo de 2014 y 2015 la Unión Europea ha constatado un espectacular incremento de los flujos migratorios, con una presencia muy pronunciada de personas en busca de protección y asilo. La inmigración ilegal también ha crecido considerablemente, como indican cifras de cruce ilegal de fronteras de la UE, que alcanzaron el récord de 280.000 detecciones (Frontex, 2015). Este aumento de los flujos hacia la UE es el resultado de la sobrecarga de las capacidades de acogida de los países vecinos y ACNUR, a consecuencia de cinco años de guerra civil en Siria y de la ofensiva del autodenominado Estado Islámico. ACNUR ha constatado que las

llegadas por mar en 2015 superaron el millón de personas y que un número muy elevado de personas todavía están intentando llegar a Europa (ACNUR, 2016).

LA UE HA CONSTATADO UN ESPECTACULAR INCREMENTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS, CON UNA PRESENCIA MUY PRONUNCIADA DE PERSONAS EN BUSCA DE PROTECCIÓN Y ASILO

Varios estados miembros han sido afectados desproporcionadamente por estos flujos migratorios. Según datos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) a lo largo de 2015 los mayores flujos de entrada irregulares se registra-

ron en Italia y Grecia. Entre enero y octubre de 2015 unos 116.000 inmigrantes llegaron a Italia y unos 211.000 a Grecia. A medida que se aumentaron los esfuerzos para regular o reducir las entradas vía Grecia, un gran número de inmigrantes se desviaron hacia los Balcanes. Así, la ruta de los Balcanes occidentales experimentó un incremento de 219% de las entradas irregulares, fundamentalmente en el segundo trimestre de 2015 en comparación con el trimestre anterior, alcanzando 52.200 migrantes de fuera de la región, según datos de Frontex.

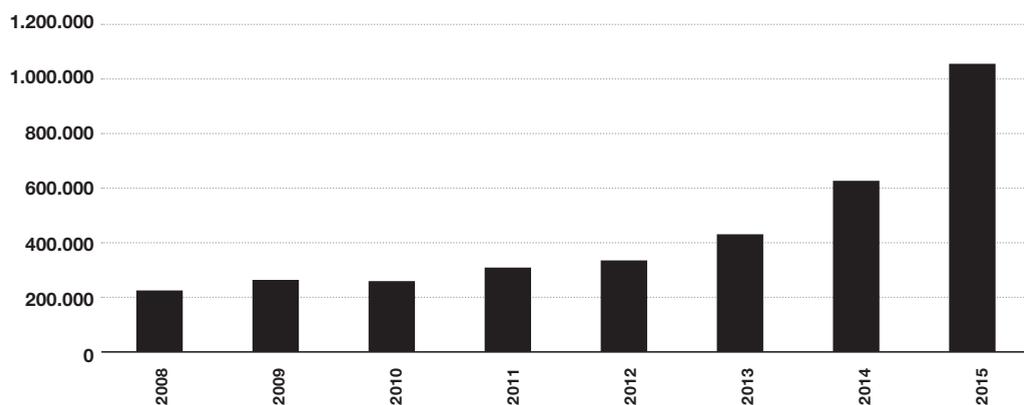
Según Eurostat, 213.200 personas solicitaron asilo en la UE entre abril y junio de 2015, lo que supone un incremento del 15% respecto del primer semestre (185.000) y un incremento del 85% respecto del mismo periodo de 2014. Los mayores números de solicitudes fueron registradas en Alemania (80.900), Hungría (32.700), Austria (17.400), Italia (14.900) y Francia (14.700); mientras que las mayores tasas de solicitud respecto al tamaño de población fueron en Hungría (3.317 por millón de habitantes), Austria (2.026) y Suecia (1.467). A finales de junio había 592.000 solicitudes de asilo pendientes, en comparación con las 365.000 a finales de junio del año anterior. Las tres nacionalidades más frecuentes entre solicitantes de asilo eran la siria, la afgana y la albanesa.

Ante la presión sobre la zona Schengen, diversos países han reintroducido los controles fronterizos. Sin embargo, no es exacto hablar de una crisis de Schengen. Frente a los discursos

alarmistas de la prensa hay que recordar que solo 5 de los 23 estados Schengen han introducido controles internos y que, además, lo han hecho de acuerdo con lo estipulado por la normativa europea (Guild *et al.*, 2015a). Se trata pues de medidas temporales excepcionales, establecidas solamente en puntos específicos de sus fronteras. Entre septiembre y noviembre de 2015, de los 23 estados Schengen 7 han reintroducido controles fronterizos. La mayoría de ellos lo han hecho acogidos al artículo 25 (SBC) aduciendo «flujos migratorios incontrolables» (Alemania, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega) y otros 2 lo han aplicado en relación con eventos no relacionados con el flujo de solicitantes de asilo/políticos que podrían entrañar peligros para la seguridad nacional (Francia los introdujo como prevención ante la cumbre del clima y Malta con respecto a la conferencia de La Valletta). Es preciso también recordar que los estados miembros de Schengen han introducido controles temporales en múltiples ocasiones en el pasado, ya sea como respuesta a la migración irregular, a un evento internacional que pudiera poner en peligro la seguridad nacional, etcétera (Groenendijk, 2004). En realidad, el gran reto que supone la reintroducción de los controles fronterizos es garantizar que se implementen respetando los tratados internacionales de protección de refugiados y solicitantes de asilo y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Guild, *et al.*, 2015a).

LOS MAYORES NÚMEROS DE SOLICITUDES DE ASILO FUERON REGISTRADOS EN ALEMANIA (80.900), HUNGRÍA (32.700), AUSTRIA (17.400), ITALIA (14.900) Y FRANCIA (14.700)

FIGURA 1. Solicitudes de asilo en la Unión Europea (28) entre 2008-2015 (Totales anuales agregados)



Fuente: Eurostat

2. MEDIDAS Y PROPUESTAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La crisis ha servido para promover una sensación de urgencia en la opinión pública que viene a legitimar un cambio de rumbo. Este giro en la política ha sido en gran medida el resultado de la presión de ciudadanos y autoridades locales, así como de las críticas de expertos, las ONG y los medios de comunicación (De Lucas, 2015). La Comisión ha aprovechado esta ventana de oportunidad para introducir cambios y para legitimar su apuesta por más intervención comunitaria. La

LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS HA PUESTO DE MANIFIESTO LA MAGNITUD DE LAS LIMITACIONES (ESTRUCTURALES) DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN VARIOS FRENTE

crisis de refugiados no ha sido tanto el detonante de la *nueva* política migratoria de la UE, sino más bien su catalizador. En definitiva, la crisis ha puesto de manifiesto la magnitud de las limitaciones (estructurales) de la política comunitaria en varios frentes.

En primer lugar, el Reglamento Dublín III no está funcionando como se esperaba. Ante todo porque sobrecarga desproporcionadamente los

países fronterizos. Pero además, diversos informes, entre otros el recientemente publicado por la comisión de libertades civiles, justicia e interior del Parlamento Europeo (Guild *et al.*, 2015b), destacan que el Reglamento Dublín lleva a violaciones fundamentales de los derechos de los solicitantes de asilo, a pesar de lo cual la tendencia es hacia una implementación más estricta de esta normativa. Si bien la Comisión ya tenía planeado revisarlo, las medidas adoptadas al calor de la crisis revelan una voluntad de reforma inmediata del sistema Dublín⁴. En segundo lugar, la política migratoria comunitaria adolece de una estrategia comprensiva/global bien integrada entre sus distintas partes. El punto de partida en la gestión migratoria es el enfoque global: «ningún Estado puede resolver eficazmente el problema por sí solo». Los estados, las instituciones europeas e incluso ACNUR⁵ comparten la necesidad de dar una respuesta coordinada para lograr que se recupere cierta estabilidad en esta materia, con el fin de que se alivie la presión de los refugiados en determinados estados miembros y se reduzca el número de llegadas a los mismos. Las actuaciones unilaterales no resultarán eficaces para lograr esos objetivos.

4. Las autoridades griegas publicaron en diciembre un documento titulado «El futuro de Dublín», que reclamaba la transformación del sistema de distribución de responsabilidades en una manera que respondiera a la realidad de los movimientos de refugiados, y que atribuyera un estatus de refugiado aplicable para toda la UE para que los refugiados se pudieran mover libremente dentro de la UE.

5. <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-com-west-balkans-plan-full-statement.pdf>; Cumbre de representantes de los países implicados en la ruta de los Balcanes occidentales, 25 de octubre de 2015.

En este sentido, el 13 de mayo 2015 la Comisión lanzó su Agenda Europea de la Migración⁶ que aspira a «definir una estrategia comprensiva que mejore la gestión de la migración en todos sus aspectos». A medio y largo plazo, la Agenda de la Migración define un enfoque estratégico basado en cuatro pilares: a) reducir los incentivos para la migración irregular, b) salvar vidas y asegurar las fronteras externas, c) dotarse de una fuerte política común de asilo, y d) de una nueva política para promover la migración legal. Además de las medidas recogidas en la Agenda de la Migración, la Comisión ha propuesto la enmienda de sus presupuestos para 2015 y 2016, para aumentar en 1.700 millones de euros los recursos destinados a la crisis de los refugiados. En un procedimiento rápido, el Parlamento europeo y el Consejo han dado su aprobación para invertir en 2015 y 2016 unos 10.000 millones de euros en total en la crisis⁷.

El 27 de mayo la Comisión presentó el primer paquete de implementación de la Agenda, centrado en cuatro acciones inmediatas para dar respuesta a la crisis de refugiados. Por un lado, se ha lanzado un plan de lucha contra las redes de trata de personas y se ha triplicado el presupuesto de las operaciones conjuntas de Frontex (Tritón y Poseidón) incrementando su ámbito geográfico. De esta manera se intenta posibilitar que Frontex pueda desarrollar su doble rol imposible de rescate y control marítimo, donde salvar vidas de inmigrantes en el mar es un objetivo a corto plazo y el control de fronteras el objetivo general. Por otro lado, se han puesto en marcha mecanismos de redistribución y de reasentamiento de refugiados, que probablemente son las medidas más controvertidas. El mecanismo de emergencia de reubicación temporal aspira a transvasar «personas con clara necesidad de protección internacional» desde los países de la UE con más presión de solicitudes (Grecia, Italia, Hungría) a otros estados miembros. El reasentamiento, por otra parte, trata de traer a la UE personas que han solicitado protección en un país fuera de la UE⁸. El Consejo Europeo de 25-26 de junio de jefes de Estado y de Gobierno aprobó distribuir 40.000 solicitantes de asilo ubicados en Italia y Grecia (artículo 78(3) TFEU) y reasentar 20.000 refugiados que han solicitado protección desde fuera de la UE. Este régimen de reasentamiento se complementará con planteamiento legislativo obligatorio y vinculante a partir de 2016. La propuesta original de la Comisión era definir cuotas específicas de refugiados para cada Estado miembro dependiendo de cuatro criterios: tamaño de la población, PBI, tasa de desempleo y la media de solicitudes de asilo en el pasado. Sin embargo, la falta de acuerdo respecto a los criterios de

6. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

7. Los estados miembros se han comprometido a aportar fondos para completar la financiación del ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos de la ONU y otras organizaciones (500 millones), el fondo fiduciario regional para Siria (500 millones) y el fondo de emergencia para África (1.800 millones). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6093_en.htm

8. Reasentamiento es definido por ACNUR como «la selección y traslado de refugiados desde un Estado en el que han buscado protección a un tercer país que los admite –como refugiados– con un estatus de residencia permanente».

distribución dejó en manos del Consejo de Ministros de Interior de finales de julio el especificar dichos criterios y la cuota de cada país miembro.

Aparentemente la propuesta de la Comisión intenta introducir una distribución más justa y equitativa de los refugiados entre los socios europeos, pero la cuestión es en qué medida se está logrando. Si bien las mayores críticas provienen de algunos de los países del norte de Europa receptores de refugiados procedentes de Italia y Grecia, tampoco estos dos países salen ganando en el cambio. Es decir, a cambio de verse aliviados de un pequeño número de refugiados, Italia, Grecia y Hungría deberán, en último término, ofrecer acogida a un número sustancialmente mayor de personas y a gestionar un mayor número de casos de retorno (Salis, 2015). Esto se debe a que los nuevos procedimientos de identificación pondrán fin a las prácticas discrecionales y a las identificaciones inadecuadas que, de hecho, han permitido *drenar* el sistema de acogida italiano en el pasado. La presión sobre el sistema de asilo de estos países no se verá aliviada, sino previsiblemente incrementada.

Un elemento esencial en esta nueva política migratoria son «los puntos críticos» (*hotspot approach*) u oficinas en los principales puntos de entrada que se encargarán de la identificación, registro y distribución de los solicitantes de asilo. La idea es que estas oficinas aúnen las distintas agencias europeas (Frontex, EASO, Europol) para intervenir de un modo integral y para apoyar a los países con mayor presión migratoria como Grecia e Italia. El principal cometido de estas oficinas es ser el filtro que separe las personas con auténtica necesidad de asilo (que han de ser reubicadas entre los estados miembros) de otros tipos de inmigrantes (que han de ser retornados a sus países de origen). Diversas voces críticas han alertado de los efectos adversos que los *hotspots* pueden acarrear, principalmente que podrían traducirse en una operación silenciosa de expulsión masiva de las personas llegadas a las costas europeas (Webber, 2015). De hecho, las conclusiones del Consejo del 9 de noviembre recogen simultáneamente la creación de los *hotspots* y la presión a Frontex para que realice expulsiones y use más efectivamente los acuerdos de readmisión con países terceros.

El segundo paquete de implementación se lanzó el 9 de septiembre proponiendo una segunda reubicación de emergencia de 120.000 refugiados de Grecia (50.400), Hungría (54.000) e Italia (15.600). En este paquete también se incluyen: a) un mecanismo permanente de reubicación aplicable en momentos de crisis; b) una lista común de países de origen seguros; c) un plan de acción y un manual del retorno y d) un fondo de apoyo para África con un presupuesto total de 1.800 millones de euros. Como veremos en la sección 3 donde se discute esto en detalle, lo interesante es que este mecanismo permanente de reubicación representa una desviación considerable respecto del Reglamento Dublín, ya que introduce mayor flexibilidad en el criterio de asignación de asilo.

Por lo que respecta al retorno voluntario se persigue ante todo mejorar la eficiencia de la política, reforzando la implementación de la directiva, el mandato de Frontex en operaciones conjuntas y la creación de un sistema integrado de gestión del retorno. En la siguiente sección hablaremos sobre la lista común de países seguros. Un elemento clave en esta estrategia son las negociaciones con países vecinos para involucrarlos en la política de la UE de contención de flujos migratorios. Así, se han mantenido varios encuentros de alto nivel como la reunión del 8 de octubre en Luxemburgo para hablar sobre los Balcanes occidentales, que incluyó junto a los ministros de Exterior y de Interior de los estados miembros a representantes de Albania, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turquía, Líbano y Jordania y la del 11 y 12 de noviembre en La Valletta sobre las relaciones entre África y la UE. El objetivo es negociar la externalización del control migratorio con los países vecinos, por lo que estas reuniones no introducen grandes novedades. Muestra de ello es la cumbre turcoeuropea del 29 de noviembre, en la que se concretó en un plan de acción donde Turquía se comprometió a dar protección temporal a los refugiados sirios, completar un tratado de readmisión e intensificar las labores de control de fronteras a cambio de recibir un fondo para el desarrollo de 3 billones de euros.

**LA AGENDA DE LA MIGRACIÓN
ASPIRA A ADOPTAR UNA VISIÓN
GENUINAMENTE INTEGRAL, SIN
EMBARGO, DEJA DE LADO VARIAS
CUESTIONES IMPORTANTES,
COMO LA INTEGRACIÓN**

La Agenda de la Migración aspira a adoptar una visión genuinamente integral, sin embargo, deja de lado varias cuestiones importantes. De ahí que la Comisión justifique esto diciendo que ahora no se da el momento político, pero que en los años venideros se compensará esta situación centrándose en tres prioridades: 1) completar la política europea común de asilo, 2) compartir la gestión de la frontera europea y 3) desarrollar un nuevo modelo de migración legal. La Comisión lanzará un debate amplio sobre los próximos pasos en el desarrollo de un sistema común de asilo, así como una consulta pública sobre la directiva de la tarjeta azul y un nuevo paquete de movilidad laboral.

La gran ausente en esta apuesta por un enfoque integral es la integración. La única novedad es que la Comisión ha aumentado el Fondo para el Asilo, la Migración y la Integración (AMIF) en 57 millones de euros para apoyar la acogida de inmigrantes por los estados miembros en primera línea. Este presupuesto servirá para redoblar la asistencia de emergencia tras la primera acogida (25 millones), desarrollar un proyecto piloto de reasentamiento (25 millones) y para reforzar programas de desarrollo regional en África (7 millones).

3. ASILO

3.1. Legislación

En el ámbito de la UE se han vinculado siempre el derecho de asilo y el control migratorio (Hailbronner, 2014: 125). La Comisión se hace eco de esta visión y no prevé en 2015 una agenda de asilo independiente.

Cabe señalar también que no ha sido un año especialmente prolífico en materia de aprobación de normas para completar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Por el contrario, y respecto a la transposición y aplicación práctica de los instrumentos legislativos ya adoptados en materia de asilo, la Comisión Europea ha abierto 40 procedimientos de infracción contra 19 estados miembros, entre ellos España (Peers, 2015). La realidad de la crisis ha forzado la respuesta legislativa de la Unión básicamente en dos direcciones: la lista de los llamados «países de origen seguro» y la reforma del Reglamento Dublín. Los primeros pasos ya se han dado –sobre todo en la primera dirección– y a ellos dedicaremos las siguientes líneas.

Para la reforma del mecanismo de reparto de responsabilidades entre los estados miembros en relación con el examen de las solicitudes de asilo, o «Reglamento Dublín», la Comisión prevé presentar en marzo de 2016 una propuesta de modificación. Hay también sobre la mesa una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de crisis en materia de reubicación y por el que se modifica el Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, también conocido como «Dublín III».

Por lo que se refiere a la lista común, hay que entenderla como la forma de reaccionar de la Comisión frente a la presión –considerada como *sin precedentes*– sobre los sistemas de asilo de los estados miembros. Y lo hace con una medida concreta para evitar lo que se consideran abusos en el sistema de asilo⁹. Su atención se dirige al concepto de «país de origen seguro» y a la elaboración de listas que los incluyan. Con esta medida se facilitarían la rápida tramitación de las solicitudes de asilo y podrían desincentivarse los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional. No obstante, esa posible mayor eficiencia debe compaginarse con el respeto pleno del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por parte

9. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE (COM (2015) 452 final) de 9.9.2015, 2015/0211 (COD).

de los estados miembros. Las listas mencionadas pueden ser de dudosa legalidad contempladas a la luz de la Convención de Ginebra de 1951, introduciendo además una mayor carga probatoria sobre los demandantes de asilo (Peers, 2011: 354). En el último momento de las negociaciones para adoptar la reforma de la Directiva sobre procedimientos de asilo en 2013, un grupo amplio de estados miembros consideró una idea acertada tener una lista común para la UE de países de origen seguros e incorporó una cláusula que permitiría aprobar esa lista común en un futuro. Sin embargo, el Parlamento Europeo consiguió retirarla acudiendo al TJUE, que admitió esa petición (*Parlamento c. Consejo*, asunto C-133/06).

Resulta interesante subrayar cómo la Directiva sobre procedimientos de 2013¹⁰ no menciona que se tenga que aprobar una lista común a la UE, sino que la designación será nacional. Así, el artículo 36(2) se refiere a que los estados miembros tienen que incluir normas y procedimientos en su Derecho interno para aplicar este concepto; por lo tanto, no lo contempla como una opción sino como un deber. A continuación, en el artículo 37, rebaja ese nivel de exigencia y lo considera como una posibilidad atribuida a los estados miembros. En todo caso, es una designación nacional –no común para la UE– que debe notificarse a la Comisión y revisarse periódicamente.

La propuesta de Reglamento de 2015 introduce solo ciertos cambios en la regulación de la Directiva de 2013 sobre procedimientos de asilo. Además de las lógicas referencias a la posible coexistencia de listas de designación nacional con la lista común a la UE, se incluye un artículo 3 relativo a la eliminación de un tercer país de dicha lista en caso de cambio brusco de la situación. La Comisión es clara en su afirmación de que la inclusión de un país en la lista común a la UE de países de origen seguros no constituye una garantía absoluta de seguridad para los nacionales de ese país y no excluye el examen individual de la solicitud de protección internacional. Si se demuestra que existen motivos para no considerar seguro el país en las circunstancias particulares del demandante, no se aplicará este concepto en lo que se refiere a esa persona.

¿Qué países formarían parte de esa lista común a la Unión? En una primera redacción de la lista se incluirían los países de los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia) y Turquía. Se considera lógica la inclusión de los países de los Balcanes en esa futura lista ya que la mayoría de las listas nacionales los incorporan. Además son países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado y las tasas de reconocimiento de asilo de los mismos en los países europeos durante 2014 fueron bajas.

10. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DOUE L 180/60, de 29.6.2013).

En esta probable lista sorprende *a priori* la presencia de Turquía, resultado de una sugerencia de la Comisión Europea en la Exposición de motivos de su Propuesta. Este Reglamento constituiría en realidad un primer paso para fijar una lista común en el ámbito de la Unión. Así, la Comisión podrá proponer la inclusión de otros países, una vez que la lista fuera adoptada por el Parlamento Europeo y por el Consejo. En la ampliación se otorgará prioridad a los terceros países de los que proceda un número significativo de solicitantes de protección internacional en la UE, como Bangladesh, Pakistán y Senegal¹¹. La idea que asoma de fondo es suprimir las listas nacionales, pues la Comisión se compromete a presentar un informe transcurridos tres años desde la entrada en vigor del Reglamento sobre la posibilidad de adoptar nuevas medidas de armonización que terminen con la necesidad de dichas listas nacionales. A la espera de que llegue ese momento, se mantendrá la convivencia de las listas de designación nacional con la futura lista común de la Unión.

3.2. Jurisprudencia en el sistema común de asilo

A lo largo de 2015 el TJUE dicta dos sentencias en sendas cuestiones prejudiciales sobre protección internacional. En ambas la Corte de Luxemburgo tiene que entrar en el fondo de los requisitos para la concesión o retirada del estatuto de protección internacional. La primera en el tiempo, sentencia de 26 de febrero (C-476/13), resuelve el asunto *A. L. Shepherd y Bundesrepublik Deutschland* en el que un militar estadounidense presenta una solicitud de asilo en Alemania tras abandonar el ejército. Había trabajado en el mantenimiento de helicópteros en Irak sin llegar a participar directamente en operaciones militares ni en combates. A la amenaza de un proceso penal suma el riesgo de exclusión social, pues en EE. UU. la gravedad del delito de desertión afectaría a su vida cotidiana.

El TJUE se centra en determinar el grado de implicación en las operaciones militares que debe tener un miembro de las fuerzas armadas para que las sanciones derivadas de su desertión sean calificadas como «actos de persecución». No se trata de una cuestión pacífica (Goodwin-Gill y McAdam, 2011: 105). Aunque la condición de personal militar es necesaria, no resulta suficiente para tener derecho a la protección internacional. Ese derecho nace de varios requisitos (apartados 35 a 40). En primer lugar, tiene que haber una relación directa de la negativa a cumplir el servicio militar con un conflicto determinado. En segundo lugar, no se exige que el solicitante haya sido inducido personalmente a cometer crímenes de guerra, sino que el propio servicio militar conduzca a su comisión. Por último, el solicitante no tendrá que demostrar que la unidad a la

11. Los motivos para ello se exponen en el segundo apartado de este artículo.

que pertenece haya cometido ya crímenes de guerra o que los actos de esta unidad hayan sido sancionados por la Corte Penal Internacional si esta fuera competente en el caso. Corresponde al solicitante de protección internacional demostrar «con suficiente verosimilitud» (apartado 43) que la unidad a la que pertenece lleva a cabo las operaciones en condiciones en las que es «altamente probable» que se cometan actos considerados como crímenes de guerra. Puesto que los actos de persecución invocados por el solicitante de asilo se deducen de su negativa a cumplir el servicio militar, es imprescindible que esta negativa constituya el único medio que le permita evitar la participación en los crímenes de guerra alegados (apartado 44).

El TJUE concluye, en el apartado 56, que «no parece que las medidas a las que se expone un militar por negarse a cumplir su servicio, como la condena a una pena de prisión o la expulsión del ejército, puedan considerarse (...) desproporcionadas o discriminatorias», de modo que se incluyan en el citado artículo 9(2) de la Directiva de requisitos. Son medidas que se adoptan por el país para garantizar el legítimo derecho a mantener sus Fuerzas Armadas. En todo caso, será a las autoridades nacionales a quien corresponda comprobar esta afirmación, y es a ellas a quien remite el TJUE la decisión sobre el asilo.

De nuevo el 24 de junio de 2015 resuelve el TJUE una cuestión prejudicial relativa al derecho de asilo (C-373/13, *H. T. contra Land Baden-Württemberg*). En esta ocasión el fondo del asunto nos remite a los conceptos de seguridad nacional, orden público y terrorismo. El supuesto de hecho afecta a un nacional turco de origen kurdo que se enfrenta a la revocación de su permiso de residencia. H. T. obtuvo en la década de los ochenta el estatuto de refugiado en Alemania debido a sus actividades políticas en el exilio a favor del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK). Dichas actividades consistían en recaudar donativos para el PKK y distribuir una revista de propaganda del mismo.

En juego está la revocación del permiso de residencia otorgado a un refugiado, que procede cuando existen motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público. Los conceptos de «seguridad pública» y «orden público» incluyen los casos en los que un nacional de un tercer país pertenece a una asociación que apoya o respalda el terrorismo internacional. En su día el PKK fue incluido en la lista anexa a la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), en la que se define el «acto terrorista». Cuando un refugiado apoya a una organización que lleva a cabo actos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Posición común 2001/931/PESC incurre en las condiciones que permiten la revocación del permiso de residencia. La inscripción de una organización, como sucede con el PKK, en la lista anexa

a la Posición común 2001/931 constituiría, de acuerdo con las Conclusiones de la abogada general Sharpston en el punto 95 y que el TJUE hace suyas (apartado 83), «un sólido indicio de que es una organización terrorista, o bien de que se sospecha que lo es». La inclusión en la lista sobre terrorismo de la UE resulta un indicio *prima facie* del carácter terrorista del grupo, pero no significa automáticamente que todas sus actividades sean una amenaza. Una vez valorados los actos propios de la organización, la autoridad nacional competente debe evaluar los hechos específicos que afectan al interesado. ¿El apoyo a la organización, en este caso manifestado con la recogida de fondos y la participación periódica en sus actividades, justifica la retirada del permiso de residencia? Siendo la respuesta afirmativa, ¿qué hacer con esa persona que sigue siendo refugiada, pero ya no tiene permiso de residencia? ¿Adónde puede ser devuelta, si el traslado al país de origen es imposible pues persiste el riesgo de persecución? La sentencia guarda silencio y de manera coherente con este planteamiento, la Corte dispone que cuando un Estado miembro inicia un procedimiento contra un refugiado, pero no puede devolverlo porque no concurren las circunstancias del artículo 21.2 de la Directiva sobre protección internacional, su permiso de residencia no podrá ser revocado con fundamento en dicho artículo (apartado 44 de la sentencia).

4. MIGRACIÓN

4.1. Legislación

Tampoco en cuanto a la aprobación de normas a nivel de la Unión Europea en materia de migración el año 2015 ha resultado especialmente fecundo. Ciertamente, las cuestiones más relevantes han estado relacionadas con la situación de los refugiados, especialmente en Italia y Grecia. Además de las decisiones relacionadas con la reubicación y reasentamiento de los refugiados se han aprobado diversos acuerdos internacionales sobre exención de visados de corta duración. Se trata, concretamente, de los firmados con los Emiratos Árabes Unidos¹², Santa Lucía, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, Vanuatu, Samoa, Trinidad y Tobago, Timor Oriental¹³, Tonga¹⁴, Palaos¹⁵. No obstante, por el tamaño del Estado afectado y su relación con España, el acuerdo más importante parece el firmado con Colombia¹⁶.

12. DO L 125 de 21 de mayo de 2015, p. 3-9.

13. Todos ellos publicados en el DO L 173 de 3 de julio de 2015.

14. DO L 317 de 3 de diciembre de 2015, p. 3-8.

15. DO L 332 de 18 de diciembre de 2015, p. 13-18.

16. DO L 333 de 19 de diciembre de 2015, p. 3-9.

En realidad, las cuestiones más trascendentes de este período están vinculadas con los avances en las normas en la materia que se encuentran en tramitación. Es el caso, por ejemplo, de la Propuesta de Directiva sobre requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair* que refundirá y modificará las Directivas 2004/114 y 2005/071. Los ministros de Justicia e Interior alcanzaron un acuerdo en el mes de diciembre sobre esta propuesta. Por último, se ha avanzado sobre el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados puesto que el Parlamento Europeo ha aprobado la decisión sobre la apertura y mandato de negociaciones interinstitucionales al respecto¹⁷.

4.2. Jurisprudencia

Parece más relevante a efectos jurídicos el análisis de la jurisprudencia que, en materia de migración, ha emanado del TJUE durante estos meses. A este respecto, estas decisiones del Tribunal de Luxemburgo en el periodo de referencia (entre julio de 2014 y junio de 2015) se han referido, esencialmente, a la interpretación de la Directiva retorno, así como cuestiones relacionadas con el estatuto jurídico de los ciudadanos de la UE y sus familiares.

Resulta pertinente comenzar por el análisis de las sentencias relativas a la Directiva 2008/115 puesto que en la interpretación de la misma se ha dictado la decisión que puede considerarse más relevante en el ámbito de estudio temporal, territorial y temático de este trabajo. Es el caso de la sentencia *Zaizoune* surgida, precisamente, de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco¹⁸. La cuestión elevada al TJUE hacía referencia a la posibilidad, contemplada en el sistema español de sanciones en materia de extranjería, de que la persona extranjera en situación irregular fuera sancionada con una multa en lugar de la expulsión. El TJUE mantiene su interpretación de los objetivos de la Directiva 2008/115 y considera que, de acuerdo a esta Directiva, la obligación principal de los estados miembros cuando detectan a una persona extranjera en situación irregular es dictar una decisión de retorno contra la misma. Por ello, la imposición de una multa en lugar de la expulsión vulneraría las exigencias impuestas por los artículos 6 y 8 de la Directiva. En este sentido, el TJUE no admite que la posibilidad de imponer una sanción de multa en lugar de la expulsión quepa dentro de la facultad de los estados miembros de establecer excepciones, recogida en el artículo 4 de la Directiva.

17. Decisión del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2013, sobre la apertura y mandato de negociaciones interinstitucionales sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados [COM(2011)0750 — C7-0441/2011 — 2011/0365(COD) — 2013/2503(RSP)]; DO C 440 de 30 de diciembre de 2015, p. 200-238.

18. STJUE (Sala 4ª) de 23 de abril de 2015, en el caso *Zaizoune*, asunto C-38/14.

Las consecuencias de esta decisión en el sistema sancionador español en materia de extranjería son notables puesto que parece exigir la desaparición de optar por expulsión o multa, al menos, en las infracciones previstas en las letras a) y b) del artículo 53.1 de la Ley Orgánica 4/2000 (Aguelo Navarro, 2015)¹⁹. Además, en el ámbito de la Directiva 2008/115, el TJUE también ha analizado el concepto de «riesgo para el orden público» del artículo 7.4 de la misma en relación con la regulación de Países Bajos en las que se consideraba que el extranjero sospechoso de haber cometido un delito ya cumplía esa condición de «riesgo para el orden público». Debe tenerse en cuenta que esta consideración permitía excepcionar el período de salida voluntaria para los afectados. Por ello, en la sentencia Z. Zh. e I. O.²⁰, el TJUE ha valorado la cuestión y ha excluido la posibilidad de aplicar cualquier tipo de automatismo. La existencia de sospechas de la comisión de un hecho delictivo, o incluso de una condena penal contra la persona extranjera en situación irregular, no presupone su condición de riesgo para el orden público, sino que las autoridades deberán analizar en el caso concreto la existencia de tal riesgo.

Esta vinculación entre irregularidad y expulsión afecta también a los derechos procesales derivados de la Directiva 2008/115. Así, en cuanto al derecho a ser oído definido por el artículo 6 de la Directiva, el TJUE ha considerado que no ha de referirse, necesariamente, al procedimiento de expulsión, sino que queda garantizado si hubiera podido presentar alegaciones en el procedimiento que determina su situación de irregularidad²¹. Con respecto a su alcance, el TJUE ha señalado que el derecho a ser oído comprende el derecho a expresar el punto de vista sobre la legalidad de la estancia sin que en el ámbito de este derecho se comprenda la obligación de avisar sobre la concreta decisión de retorno, siempre que el afectado haya podido ejercer su derecho a ser oído sobre la irregularidad de su situación y los motivos que puedan justificar que la autoridad competente no adopte una decisión de retorno²².

Por último, en el ámbito de la Directiva Retorno el TJUE ha exigido a Alemania que realice los internamientos de personas extranjeras para su expulsión en centros de internamiento especializados y no en centros penitenciarios²³.

19. Para una interpretación alternativa, véase Peña Pérez (2015). Rodríguez Candela (2015) critica la sentencia al considerar que el TJUE no ha analizado en su conjunto la normativa española de extranjería. Así, considera este autor que la Directiva exige que a toda persona extranjera en situación irregular se le dicte una decisión de retorno que, en caso de no ser cumplida voluntariamente, podrá ser ejecutada coactivamente mediante una expulsión, si bien en España la imposición de una sanción de multa por estancia irregular va acompañada de la imposición de una obligación de salida que debería considerarse suficiente para cumplir la condición exigida por el artículo 6 de la Directiva.

20. STJUE (Sala 3ª) de 11 de junio de 2015, en el caso Z. Zh. e I. O., asunto C-554/13.

21. STJUE (Sala 5ª) de 5 de noviembre de 2014, en el caso *Mukarubega*, asunto C-166/13.

22. STJUE (Sala 5ª) de 11 de diciembre de 2014, en el caso *Boudjlida*, asunto C-249/13.

23. SSTJUE (Gran Sala) de 17 de julio de 2014, en el caso *Bero y Bouzalmate*, asuntos C-473/13 y C-514/13; y en el caso *Pham*, asunto C-474/13.

El TJUE ha tenido la oportunidad de pronunciarse en este periodo sobre otras normas diversas en el ámbito de la extranjería. Es el caso, por ejemplo, de la residencia de larga duración. A este respecto, el TJUE ha admitido la compatibilidad de la exigencia del examen de integración impuesto por la legislación holandesa para los residentes de larga duración²⁴. En este sentido, el Tribunal ha considerado este examen una medida de integración de las previstas en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 2003/109 y ha considerado que la misma no afecta a la igualdad de trato reconocida en el artículo 11 de la Directiva. Así mismo, el TJUE ha señalado a Italia la imposibilidad de conceder una autorización de residencia de larga duración-UE fuera de los casos permitidos por el artículo 13 de la Directiva 2003/109²⁵. La exigencia del requisito previo de residencia legal e ininterrumpida en el Estado miembro durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud es, por tanto, aplicable en todos los estados miembros.

En el ámbito de la Directiva 2003/86/CE en materia de reagrupación, el TJUE ha convalidado la exigencia austriaca de que para ejercer la reagrupación los cónyuges han de ser mayores de 21 años en el momento de presentar la solicitud de reagrupación²⁶. Igualmente, el TJUE ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la Directiva 2004/114/CE acerca de los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios²⁷. A este respecto, los estados miembros deben expedir el visado a aquellos solicitantes que cumplan los requisitos de admisión establecidos en la Directiva y la denegación solo podrá estar amparada en los motivos explícitamente enumerados en dicha norma.

En el ámbito de la situación de los familiares de ciudadanos de la UE que tienen una tarjeta de residencia válida en otro Estado miembro, el TJUE ha señalado que Reino Unido, a pesar de sus régimen especial, no puede someter la entrada de los mismos a la expedición de un visado²⁸. Señala el TJUE que las autoridades británicas competentes están obligadas a reconocer esa tarjeta de residencia expedida por otro Estado miembro a efectos de entrada sin visado en su territorio, salvo que se hallen indicios concretos que hagan surgir la duda acerca de la autenticidad de la tarjeta y de la veracidad de sus datos.

24. STJUE (Sala 2ª) de 4 de junio de 2015, caso P y S, asunto C-579/13.

25. STJUE (Sala 3ª) de 17 de julio de 2014, en el caso *Tahir*, asunto C-469/13.

26. STJUE (Sala 2ª) de 17 de julio de 2014, en el caso *Noorzia*, asunto C-338/13.

27. STJUE (Sala 3ª) de 10 de septiembre de 2014, en el caso *Ben Alaya*, asunto C-491/13.

28. STJUE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2014, en el caso *McCarthy Rodríguez*, asunto C-202/13.

En relación con la situación de los ciudadanos de la UE, hemos de traer a colación la Sentencia Dano²⁹ por la cual el TJUE ha establecido las condiciones para el disfrute por los nacionales de otro Estado miembro de las prestaciones especiales no contributivas. Dichas prestaciones están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 4 del Reglamento 883/2004³⁰. Por ello, no cabe que se excluya de las mismas a los nacionales de otros estados miembros que disfruten del derecho de residencia en el Estado de acogida, pero sí a aquellos que no hayan alcanzado dicho derecho de residencia.

En la Sentencia Demirci³¹ se analiza la relación entre el estatuto de ciudadanos de la UE y el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía con respecto a ciudadanos que tienen la doble nacionalidad turca y de un Estado miembro. El TJUE impone que a los mismos se les aplique la normativa como nacionales holandeses, por lo que el recorte de prestaciones por invalidez al que se les había sometido no se ve limitado por la aplicación del Acuerdo de Asociación. Además, en relación al citado Acuerdo de Asociación se interpreta la cláusula de «standstill» por la que la UE no puede introducir nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Por parte de Alemania, en este caso se rechaza la incorporación como requisito para la expedición del visado de reagrupación familiar la exigencia de que el reagrupado pudiese expresarse someramente en el idioma alemán³².

5. CONCLUSIONES

Los acontecimientos de 2015 han elevado la cuestión migratoria a prioridad máxima en la agenda de la UE, desatando una crisis en la política comunitaria de admisión y de asilo. Sin embargo, esto no está facilitando la adopción de un enfoque común. La política migratoria sigue enfrentando a los estados miembros entre sí (y a la Comisión Europea y los estados miembros) dejando entrever profundas divergencias. La migración se ha convertido en un asunto político que compromete el futuro mismo de la Unión.

A pesar de que la Comisión ha querido aprovechar esta ventana de oportunidad para avanzar hacia una política migratoria común que integre las distintas dimensiones implicadas, el resultado está claramente sesgado hacia los temas directamente relacionados con la seguridad. Además,

29. STJUE (Gran Sala) de 11 de noviembre de 2014, en el caso *Dano*, asunto C-333/13.

30. El artículo 4 del Reglamento 883/2004 establece el principio de igualdad de trato en relación a las prestaciones de Seguridad Social contempladas en el mismo, de tal forma que los beneficios y obligaciones derivados se aplicarán en las mismas condiciones que los nacionales del Estado que se trate.

31. STJUE (Sala 1ª) de 14 de enero de 2015, en el caso *Demirci*, asunto C-171/13.

32. STJUE (Sala 2ª) de 10 de julio de 2014, en el caso *Dogan*, asunto C-138/13.

hay que destacar la falta de profundización sobre las cuestiones de asilo puesta de manifiesto por las instituciones europeas. Se hace mucho en materia de control de fronteras y muy poco en protección del derecho de asilo. Se trata, en definitiva, de intentar salvar el sistema de Schengen a expensas de la protección de los refugiados.

La Agenda de la Migración 2015 está siendo aplicada con notable lentitud, tal como se muestra en el informe de evaluación de los planes de 2015 y 2016 publicado por la Comisión (Comisión Europea, 2015). A fecha de hoy, la mayor parte de medidas propuestas por la Comisión y acordadas entre estados miembros solo están parcialmente implementadas o recién iniciadas. Si bien estamos hablando de medidas recientemente aprobadas, contrasta con la prioridad y urgencia asignada al tema por las instituciones europeas y podría ser un indicador de la escasa voluntad política con que se está tomando a nivel nacional. Así vemos que, hasta el momento, de las 160,000 reubicaciones acordadas por el Consejo en septiembre tan solo se han efectuado 272; de las 5.331 personas que se había acordado reasentar solo 779 han sido efectivamente transferidas; de los 11 *hotspots* identificados, solo hay tres operativos. En definitiva, uno de los mayores desafíos que la UE afronta en la gestión de esta crisis se refiere a la implementación de las políticas y leyes de la UE, y a cómo asegurar que en el control de fronteras estas se apliquen basándose en el Estado de derecho y respetando los derechos fundamentales. La agenda común europea necesita dar igual relevancia a todos los aspectos implicados en la migración y no solamente a los relativos a la seguridad (Carrera *et al.*, 2015).

LA POLÍTICA MIGRATORIA SIGUE ENFRENTANDO A LOS ESTADOS MIEMBROS ENTRE SÍ (Y CON LA COMISIÓN EUROPEA) DEJANDO ENTREVER PROFUNDAS DIVERGENCIAS. LA MIGRACIÓN SE HA CONVERTIDO EN UN ASUNTO POLÍTICO QUE COMPROMETE EL FUTURO MISMO DE LA UNIÓN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. *Regional overview Mediterranean situation* (2016) (en línea) [Fecha de consulta 1.2.2016]
<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

Aguelo Navarro, P. «Comentarios a vuelapluma sobre la sentencia del TJUE de 23.04.2015» (2015) (en línea) [Fecha de consulta 29.1.2016]
<http://www.abogacia.es/2015/04/27/comentarios-a-vuelapluma-sobre-la-sentencia-del-tjue-de-23-04-2015/>.

Amnistía Internacional (AI). *El coste humano de la fortaleza Europa*. Londres: AI, 2014 (en línea) [Fecha de consulta 18.1.2016]

<https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014es.pdf>

Carrera, S.; Blockmans, S.; Gros, D. y Guild, E. «The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities». *CEPS Essay* n.º 20 (diciembre 2015).

Carrera, S. y Lannoo, K. «Treat the Root Causes of the Asylum Crisis, not the Symptoms». *CEPS Commentary* (septiembre 2015).

Cebada Romero, A. «Los límites a la competencia penal de los estados en relación con la inmigración irregular». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 28 (2012).

De Lucas, J. «¿Una nueva política europea de asilo?». *Infolibre* (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 12.4.2016]

http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2015/09/05/una_nueva_politica_europea_asilo_37326_1023.html 3/6

Di Pascale, A. y Nascimbene, B. «La Sentencia del Tribunal de Justicia El Dridi y la inmigración irregular. Problemas y perspectivas en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho Italiano». *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, n.º 42, 2012, p. 107 y ss.

European Asylum Support Office (EASO). *Informe anual de la situación del asilo en la UE 2014*. Luxemburgo: Publication office of the European Union, 2015 (en línea) [Fecha de consulta, 12.1.2016]

http://www.bfa.gv.at/files/berichte/EASO_Annual_Report_2014.pdf

FRONTEX. *Annual risk analysis for 2014*. Varsovia: Frontex, 2015 (en línea) [Fecha de consulta, 16.6.2015]

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

Groenendijk, K. «Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?». *European Law Journal*, n.º 10 (2004), p. 150-170.

Ghimis, A. y Pascouau, I. «ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration» (julio 2015). ECM-EPIM (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

<http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/07/EPIM-Policy-Update-2015-July.pdf>

Ghimis, A. y Pascouau, I. «ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration» (octubre 2015). ECM-EPIM (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/10/EPIM-EPC-Update_OCTOBER2015.pdf

Ghimis, A. y Pascouau, I. «ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration» (diciembre 2015). ECM-EPIM (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/12/EPIM-EPC-Update_final-12.2015.pdf

Goodwin-Gill, G. S. y McAdam, J. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Guild, E.; Brouwer, E.; Groenendijk, K. y Carrera, S. «What's happening to the Schengen borders?» *CEPS papers in Liberty and Security*, n.º 86 (2015a).

Guild, E.; Costello, C.; Garlick, M. y Moreno-Lax, V. «Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin. Study for the LIBE committee (Civil liberties, justice and home affairs)». Bruselas: Parlamento Europeo, 2015b (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU\(2015\)519234_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf)

Hailbronner, K. «The Common European Asylum System: Reality, wishful legal thinking or a synonym for shifting responsibility for failures of national asylum systems to the European level?», en: Urbano de Sousa, Constança (coord.). *O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE: desenvolvimentos recentes*. Lisboa: Edual, 2014, p. 124-139.

Peers, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Peers, S. «The Refugee Crisis: What should the EU do next?» (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 18.04.2016]

<http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2015/09/the-refugee-crisis-what-should-eu-do.html>

Peña Pérez, A. «STJUE de 23 de abril de 2015: Una interpretación alternativa» (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 29.1.2016]

<http://extranjeriaiuscogens.blogspot.com.es/2015/04/stjue-23-abril-2015-expulsion-multa-directiva.html>

PICUM. *PICUM position paper over return directive*. Bruselas: PICUM, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 8.1.2016]

http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/04/Final_ReturnDirective_EN.pdf

Rodríguez Candela, J. L., y Lancha Muñoz, M. «Multa vs. expulsión en el derecho de extranjería español frente a la estancia irregular, antes y después de la directiva de retorno». Editorial Jurídica SEPIN, (Referencia: SP/DOCT/19539), (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 29.1.2016]

http://www.sepin.es/extranjeria/VerDoc.asp?referencia=SP%2FDOCT%2F19539&cod=0JP1yG1S_0Ha17U1DT0Fa1eq0XP0Fk1vI0H60Fa1dB0H50Ha1%3DK0VI0Fa17P0GA0G_1AS1yy0FF1Mu1Cr0GA1Gk00s0E_1De1Cj09P1Mu0HL-0Cp0yf00n

Salis, E. «La proposta della Commissione Europea per la *relocation*: punto di svolta o compromesso al ribasso?». *FIERI, Analisi e commenti*, (junio 2015) (en línea) [Fecha de consulta, 15.6.2015]

<http://fieri.it/2015/06/04/la-proposta-della-commissione-europea-per-la-relocation-punto-di-svolta-o-compromesso-al-ribasso/>

Webber, F. «'Hotspots' for asylum applications. Some things we urgently need to know». *EU Law Analysis* (29.9.2015) (en línea) [Fecha de consulta, 8.12.2016]

<http://eulawanalysis.blogspot.be/2015/09/hotspots-for-asylum-applications-some.html>

2

Ramón Mahía

Profesor de Economía Aplicada,
Universidad Autónoma de Madrid
ramon.mahia@uam.es

EVOLUCIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y MERCADO DE TRABAJO

THE EVOLUTION OF IMMIGRATION IN SPAIN AND THE LABOUR MARKET

1. Evolución reciente de las cifras de población extranjera residente en España
2. Datos frente a percepciones
3. Características básicas de la población extranjera
 - 3.1. Origen de los residentes extranjeros
 - 3.2. Distribución de la población extranjera por edad y sexo
 - 3.3. Situación administrativa de los extranjeros en España
4. Población extranjera y mercado de trabajo
 - 4.1. Evolución agregada de población activa, empleo y paro
 - 4.2. La incidencia del paro en nativos y extranjeros
 - 4.3. Características del empleo y del desempleo en la población nativa y extranjera
5. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

España, inmigración, mercado de trabajo

KEY WORDS

Spain, immigration, labour market

RESUMEN

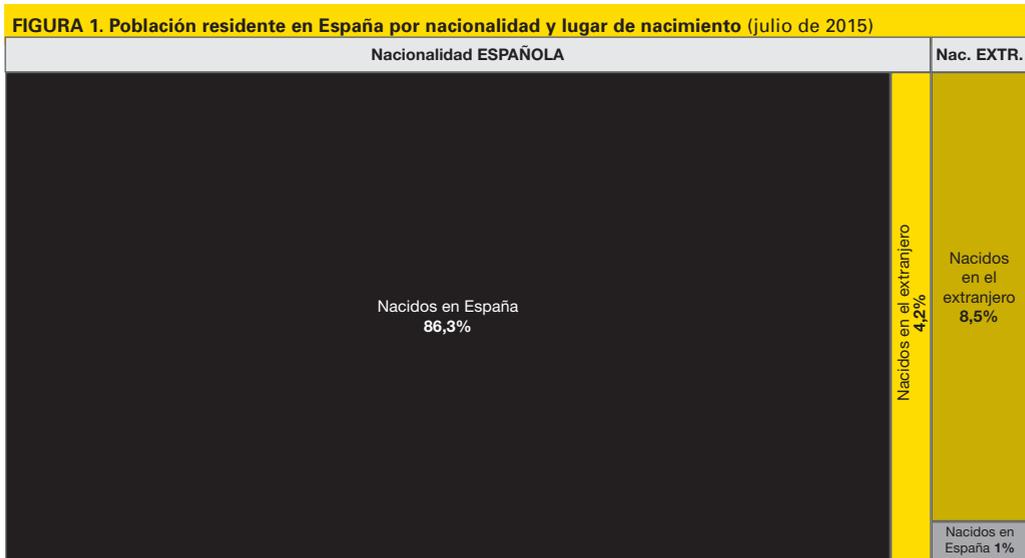
A modo de introducción general, este artículo revisa la evolución y las características de la población inmigrante residente en España y muestra la disociación entre la realidad señalada por los datos y la errónea percepción que tiene buena parte de la ciudadanía de ella. Asimismo, ofrece una aproximación a la situación laboral de la población extranjera, con una atención especial a las características de su situación de empleo o desempleo, especialmente respecto a aquellas diferencias mostradas en comparación con la población nativa.

ABSTRACT

As a general introduction, this paper reviews the evolution and characteristics of the immigrant population resident in Spain and shows the dissociation between the reality shown by the data and the erroneous perception a large section of the public holds of it. The employment situation of the foreign population is also approached, with particular attention given to the characteristics of their situations of employment or unemployment, and especially where they differ to the native population.

1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS CIFRAS DE POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN ESPAÑA

La evolución de las cifras básicas de población extranjera en España no depara grandes sorpresas en los últimos años, pero, aun con todo, conviene una revisión general de los principales datos disponibles a fecha de cierre de este texto¹. Por lo que se refiere a la información poblacional del Instituto Nacional de Estadística (INE), solo se conocían en esa fecha las cifras de explotación del padrón referidas a 1 de enero de 2015, aunque las series poblacionales detalladas del mismo organismo permiten el acceso a datos globales referidos a mediados de ese mismo año 2015. Según estos datos², a mediados de 2015 la población con nacionalidad extranjera suponía alrededor de 4,4 millones de personas, es decir, el 9,5% de la población total. Así mismo, la población con nacionalidad española nacida en el extranjero alcanzaba casi los 2 millones de personas, un 4,2% del total de residentes en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE (series poblacionales detalladas desde 2002).

La cifra global de 4,4 millones personas con nacionalidad extranjera supone una nueva reducción de alrededor de 96.000 personas respecto a julio de 2014, lo que deja su volumen en una cuantía similar

1. Texto redactado en febrero de 2016.

2. Cifras de población; series poblacionales detalladas desde 2002; población residente por fecha, nacionalidad y lugar de nacimiento (INE).

a los niveles de principios de 2007. No obstante, recordemos nuevamente que estas cifras de extranjeros se refieren a la nacionalidad de los residentes, no a su lugar de nacimiento. Esta disminución de 96.000 extranjeros (julio 2014/julio 2015) o 220.000 (si comparamos datos de enero 2014/enero 2015) recoge no obstante cierto número de nacionalizaciones en esos mismos períodos; por centrar su magnitud, notemos que las cifras oficiales son de 206.000 adquisiciones de nacionalidad a lo largo del año 2014³ y cerca de 70.000 en la primera mitad de 2015. De hecho, si observamos la evolución de población con nacionalidad española pero nacida en el extranjero (nacionalizados, en buena parte), observamos un crecimiento de más de 100.000 residentes entre julio de 2014 y julio de 2015 (o de 165.000 si comparamos datos en enero). Quizá por simplificar las diferentes cifras, observando exclusivamente el lugar de nacimiento de la población residente (y no su nacionalidad), la población nacida en el extranjero habría crecido en algo más de 10.000 personas entre julio de 2014 y julio de 2015.

TABLA 1. Población residente en España por nacionalidad y lugar de nacimiento (Comparación mediados de 2015 y 2014)

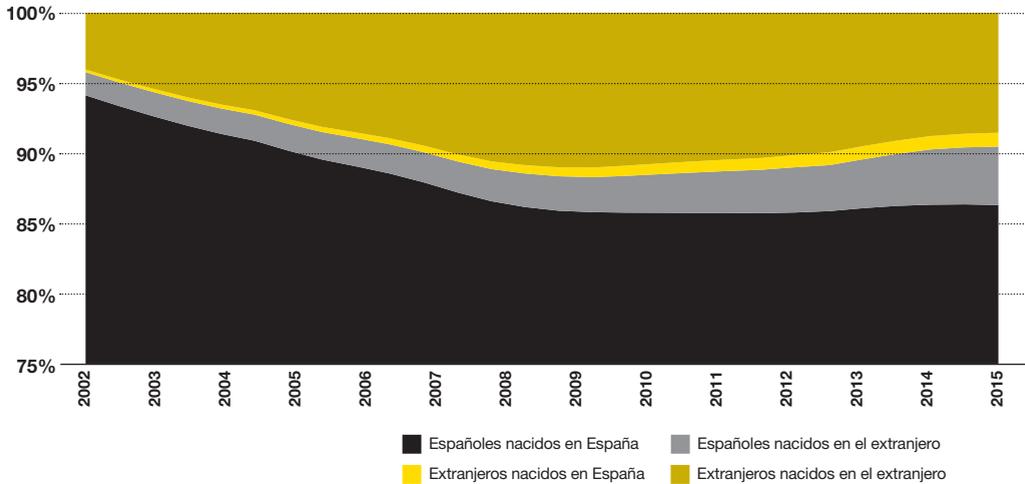
NACIONALIDAD	LUGAR DE NACIMIENTO	1 DE JULIO DE 2015	1 DE JULIO DE 2014	CAMBIO JULIO/JULIO
TODAS		46.423.064	46.455.123	-26.501
	Nacidos en España	40.521.981	40.543.772	-36.376
	Nacidos fuera de España	5.901.083	5.911.351	9.875
ESPAÑOLA		41.996.253	41.932.272	1.042
	Nacidos en España	40.062.723	40.101.152	-45.108
	Nacidos fuera de España	1.933.530	1.831.120	46.150
EXTRANJERA		4.426.811	4.522.850	-27.543
	Nacidos en España	459.258	442.619	8.732
	Nacidos fuera de España	3.967.553	4.080.231	-36.275

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE (series poblacionales detalladas desde 2002).

Este es exactamente el mismo mensaje que traslada la figura 2 para el período 2002-2015 y que indica claramente las principales tendencias de la última década y media en términos de la composición relativa por origen y nacionalidad. Aunque los extranjeros (no nacionales) nacidos fuera de España van perdiendo peso relativo desde 2009, la suma de la población de *origen* extranjero y aquella con *nacionalidad* extranjera (suma de franjas amarillo oscuro y claro más la franja gris) se mantiene más o menos constante desde 2009 en torno al 14%-15% de población residente.

3. Observatorio Permanente de la Inmigración a partir de datos de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil (Dirección General de los Registros y del Notariado), Ministerio de Justicia.

FIGURA 2. Composición de la población residente en España por nacionalidad y lugar de nacimiento
(Evolución 2002-2015)



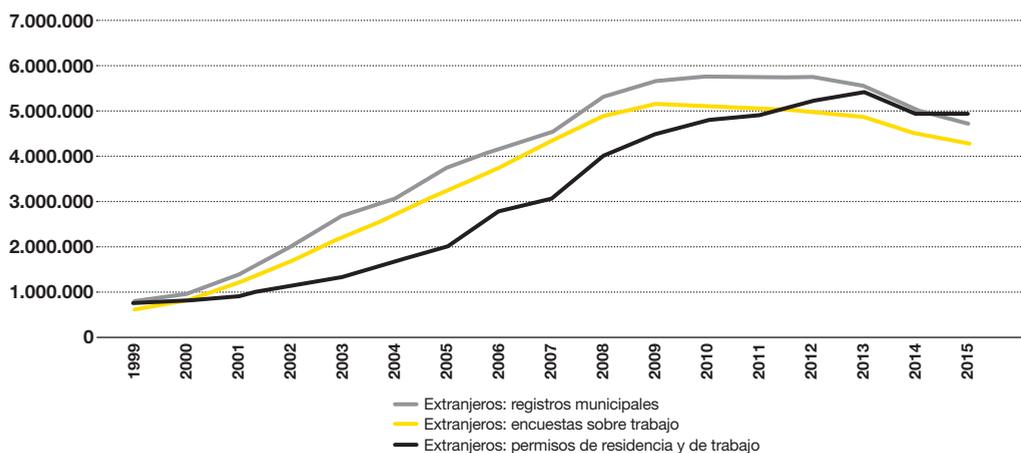
Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE (series poblacionales detalladas desde 2002).

Atendiendo ahora a los datos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración sobre extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, la población extranjera habría quedado en 4,9 millones, indicando un escaso descenso de unos 18.000 permisos a lo largo del año 2014 y un muy leve incremento de 8.000 autorizaciones en la primera mitad de 2015. Conforme a esta fuente de datos, por tanto, la población extranjera se muestra también estable en torno a esos casi 5 millones, sin tendencias de cambio reseñables. Obviamente, este volumen es inferior al «pico» máximo de permisos de 2011 en más de 400.000 autorizaciones, pero supone una cifra muy similar a la observada en los tres últimos años, en los que apenas se registra variación en el *stock* de población extranjera residente en situación regular. Una última fuente a la que podemos recurrir con datos similares es la Encuesta de Población Activa (EPA)⁴, que indicaría que al final del tercer trimestre de 2015 la población extranjera habría disminuido en 44.000 personas, aunque, una vez más, en el mismo período las personas con doble nacionalidad –según la misma fuente– habrían aumentado en 175.000. Así pues, resulta sencillo suponer una cierta estabilidad del *stock* de población de origen extranjero.

4. Encuesta de Población Activa (EPA), Instituto Nacional de Estadística. Datos correspondientes al tercer trimestre de 2015.

Pero si esta sucesión de cifras no deja claro el mensaje final, es conveniente observar la siguiente figura que, a grandes rasgos, ilustra las tendencias de las tres fuentes oficiales previamente mencionadas. El dibujo general es, en cualquier caso, el de un volumen de población extranjera que se mantiene en torno a los 4,5-5 millones de personas desde hace ya varios años, mostrando un moderado descenso si nos concentramos en la nacionalidad de origen y una clara estabilidad si enfocamos, alternativamente, el lugar de nacimiento.

FIGURA 3. Evolución del volumen de extranjeros residentes en España (1999-2015)



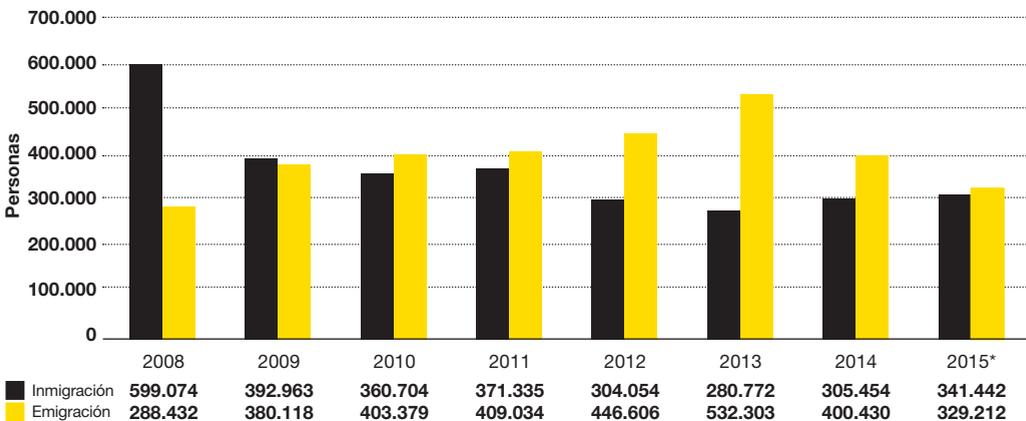
Fuente: : Elaboración propia a partir de datos del INE y la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

2. DATOS FRENTE A PERCEPCIONES

Como se ha visto –y ya desde el año 2008–, los datos oficiales señalan una notable estabilidad en el volumen de población extranjera residente en España; sin embargo, esta realidad no siempre coincide con la percepción de parte de la ciudadanía. No es arriesgado decir que muchos ciudadanos asegurarían que el *stock* de inmigrantes habría disminuido drásticamente durante los años de crisis y habría quien, de hecho, aseguraría que en ese período España apenas ha recibido nueva inmigración; al mismo tiempo, una opinión muy extendida es que las salidas desde España de emigrantes que vuelven hacia sus países de procedencia o a otros destinos es «masiva» y, por supuesto, muy superior a la llegada de nuevos inmigrantes. Para clarificar estas opiniones, hay que revisar los conceptos y las cifras. El volumen de población extranjera es el resultado acumulado del saldo migratorio neto resultante de comparar entradas (inmigración) y

salidas (emigración). La estadística de migraciones del Instituto Nacional de Estadística ofrece desde 2008 cifras agregadas que permiten aproximar ambos conceptos. Es habitual encontrar quien piense que en los últimos años la población extranjera ha disminuido en España porque las entradas son muy escasas y, al tiempo, porque se constata un retorno significativo de extranjeros (en paralelo a una notable emigración de población española). Sin embargo, la realidad es que el descenso del *stock* de extranjeros es en realidad el resultado de haberse producido un volumen importante de salidas al mismo tiempo que se ha mantenido un volumen de entradas muy notable; es decir, la llegada de extranjeros se ha mantenido en tiempos de crisis, aunque en este mismo período –especialmente entre 2012-2014– las salidas hayan sobrepasado notablemente estas nuevas llegadas.

FIGURA 4. Inmigración y emigración en España en tiempos de crisis (Evolución 2008-2015)(*)

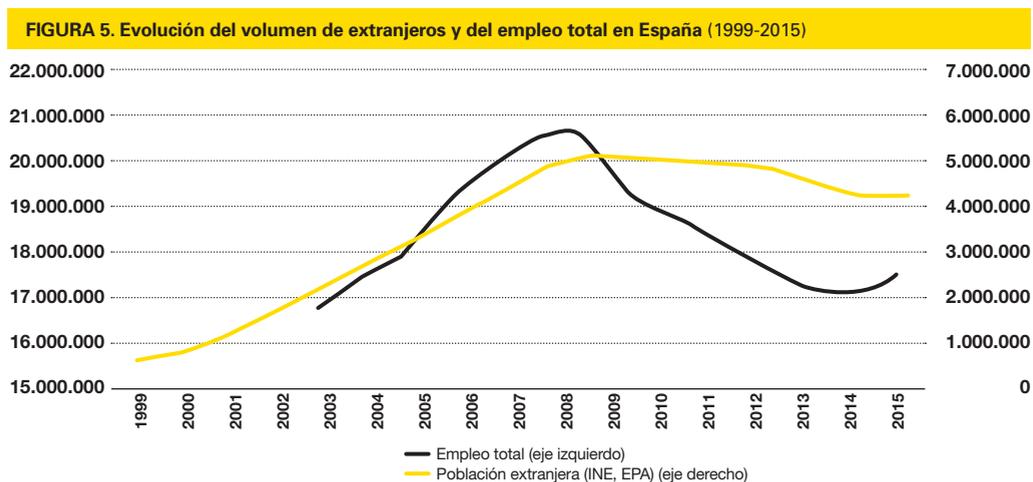


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE de la Estadística de Migraciones.
(*) Dato para 2015 estimado a partir de la cifra del primer semestre ofrecida por el INE.

Los datos muestran, por tanto, que la sincronía entre los flujos de inmigración y el ciclo económico es bastante menor de lo que en realidad se difunde en ciertos medios. A pesar de la severidad de la crisis económica y su impacto sobre el mercado de trabajo, las entradas anuales de extranjeros han registrado niveles superiores a las 350.000 personas entre 2009 y 2011, y alrededor de las 300.000 hasta 2015⁵. La emigración, por su parte, ha mostrado ciertamente un

5. Con base en las altas registradas en la Encuesta de Variaciones Residenciales. INE.

crecimiento paulatino en los años recientes. No obstante, se percibe también un cierto sesgo de opinión respecto a la magnitud de tal ajuste. Los datos indican que las salidas de extranjeros han sido porcentualmente moderadas con relación al *stock* de población extranjera residente, y el saldo migratorio (entradas-salidas) se ha mantenido positivo hasta 2009 (más inmigración que emigración) y muy cerca del equilibrio en los años 2010 a 2011 y en el año 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPA (INE).

El desfase entre lo que los datos muestran y la percepción que tienen algunos sectores de la ciudadanía podría tener su origen en el modo en que los datos se difunden e interpretan por parte de los medios de comunicación y a veces incluso por parte de analistas, organismos estadísticos o responsables políticos. Es fácil encontrar ejemplos significativos. El 21 de abril de 2015 el diario *El Mundo* tituló la publicación de los nuevos datos del Padrón del INE con el siguiente texto: «La continua salida de extranjeros reduce la población española por tercer año consecutivo», añadiendo en el cuerpo de la noticia la frase «a lo largo del pasado año 304.623 extranjeros (...) optaron por abandonar España». La noticia no es correcta por varios motivos. En primer lugar, la cifra de 304.623 extranjeros corresponde al *stock* poblacional, no al volumen de salidas que, en realidad, fueron de unas 319.000⁶ durante 2014. Estas salidas, pese a ser voluminosas, fueron menores que las registradas cualquiera de los cuatro años anteriores. Pero, sobre todo, la noticia no mencio-

6. Tomando en cuenta todas las salidas desde España de personas con nacionalidad extranjera (Estadística de Migraciones, INE).

na que, en ese mismo período, la entrada en España de no nacionales alcanzó las 264.000 personas⁷. La información no menciona tampoco que casi 100.000 personas obtuvieron la nacionalidad española en ese mismo período y, por consiguiente, «desaparecieron» estadísticamente de la cifra de población con nacionalidad extranjera sin haber salido del territorio español. El diario *El País* publicó el 10 de diciembre de 2013 un titular que, de nuevo, resulta confuso: «Cae la población: los inmigrantes ya no vienen en masa y los que hay, se van». El artículo induce a pensar que los flujos de inmigración se habían moderado más de lo que en realidad sucedió: la entrada de inmigrantes en 2012 fue de 304.000 personas y de una

EL DESCENSO DEL STOCK DE EXTRANJEROS ES EN REALIDAD EL RESULTADO DE HABERSE PRODUCIDO UN VOLUMEN IMPORTANTE DE SALIDAS AL MISMO TIEMPO QUE SE HA MANTENIDO UN VOLUMEN DE ENTRADAS MUY NOTABLE

cuantía similar en 2013, una cifra que suponía un descenso del 18% respecto al 2011, pero lejos de poder interpretarse en el sentido sugerido por la noticia. El cierre del titular «y los que hay, se van» es aún más desafortunado, ya que la cifra de salidas totales en 2012 fue de unas 446.000 personas, solo un 10% más que en 2011 o 2010 y, en cualquier caso, representando un pequeño porcentaje del *stock* total. De modo análogo, encontramos docenas de titulares que, sin duda, ofrecen una visión algo alejada de la objetividad

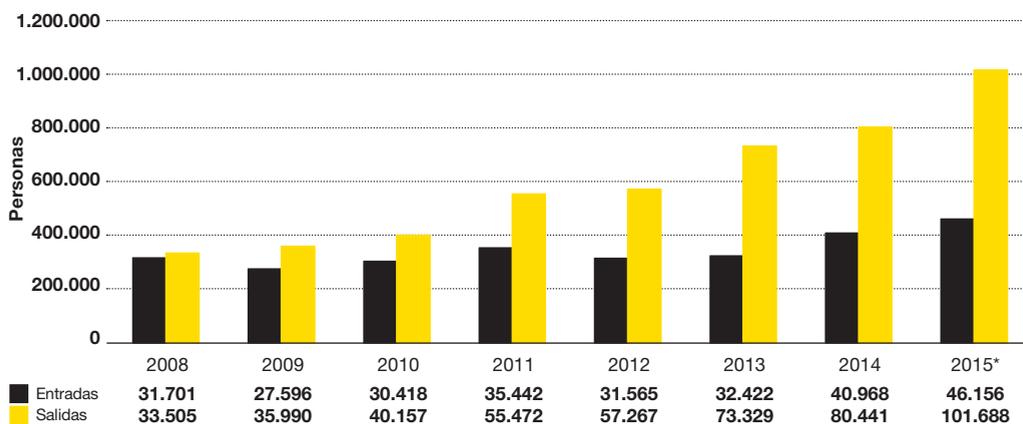
de las cifras: «La crisis vacía las aulas de inmigrantes. El éxodo de extranjeros deja libres 700 puestos escolares» (*Diario de Sevilla*), «España pierde más extranjeros que nunca» (*El País*) o «La España menguante» (*El País*). La confusión provocada por mensajes sesgados puede tener una mayor trascendencia de lo que podría pensarse dado que, en definitiva, la percepción social modula notablemente el discurso y la acción política. Así, por ejemplo, la inacción política en materia de inmigración podría parecer justificada dado que, en definitiva, no existiría la necesidad de gestionar la llegada de inmigrantes o su integración social.

De modo análogo, la atención de los medios de comunicación al nuevo emigrante español —«la vuelta a los años 60»—, que escapa una vez más al extranjero, incapaz de encontrar en España las oportunidades que merece, tiende a magnificarse y generalizarse de forma equívoca, y trasladan otra vez un mensaje que no se ajusta plenamente a la realidad de las cifras: «El éxodo de españoles por el mundo crece un 50% en cinco años» (*Diario Público*, marzo de 2015); «El agravamiento de la crisis dispara la huida de españoles al extranjero» (*El Mundo*, julio 2012). Este punto ha sido amplia-

7. Considerando solo las entradas de personas con nacionalidad extranjera (Estadística de Migraciones, INE).

mente debatido en numerosos estudios o artículos a lo largo de los últimos años⁸ y es cierto que los datos disponibles no permiten medir con claridad la magnitud del fenómeno, pero parece evidente que algunas características de la emigración de españoles al exterior son recurrentemente olvidadas por algunos líderes de opinión. En primer lugar, tiende a olvidarse la mención a las «entradas» de españoles (¿regreso?⁹) cuando se analizan las «salidas» (emigración). Durante todos estos años, las estadísticas muestran indiscutiblemente que las salidas de españoles superan con creces las entradas, este es un fenómeno de indudable interés; pero aún con todo llama la atención que, en muchos textos, ni siquiera se mencione este flujo de entrada (o «regreso»). Así, por ejemplo, en 2014¹⁰, la salida de españoles contabilizada por la Encuesta de Migraciones fue de 80.000 personas, pero, al mismo tiempo, la entrada fue de 41.000. Si la salida de españoles se debe a «la falta de oportunidades», ¿cabe suponer que el regreso se debe a lo contrario?

FIGURA 6. Salidas de españoles al extranjero y entradas («regreso») de españoles a España (Período 2008-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE de la Estadística de Migraciones.

(*) Dato para 2015 estimado a partir de la cifra del primer semestre ofrecida por el INE.

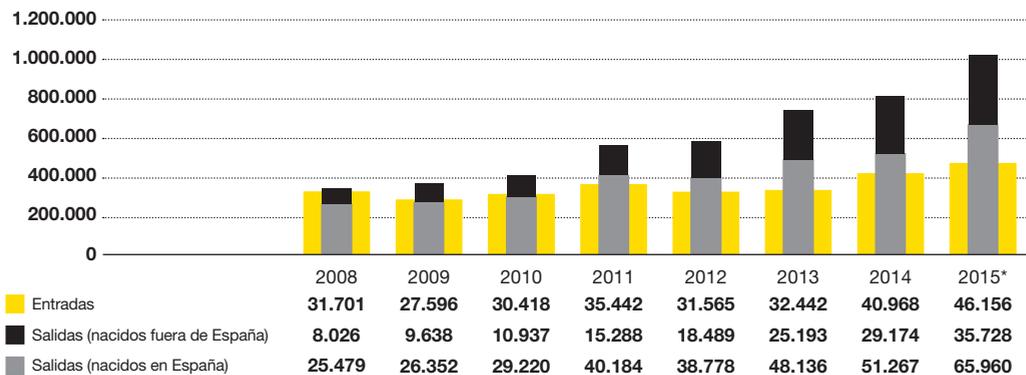
8. Véase, entre otros: 1) Navarrete Moreno, L., Cuenca García, C., Díaz Catalán, C., Díaz Chorne, L., & Zúñiga, R. «La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis: Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar». INJUVE-Observatorio de la Juventud en España, 2014; 2) González Ferrer, A. «La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no». ZOOM Político 2013/18. Fundación Alternativas, 2013; o 3) Gonzalez, C. «¿Emigran los españoles?» ARI 39/2013 - 18/9/2013, Real Instituto Elcano.

9. Asociar las entradas al regreso de españoles es solo un recurso expositivo porque, en realidad, los flujos contabilizados como «altas» o entradas de españoles a España residentes previamente en el exterior pueden contener también otros colectivos (por ejemplo, y entre otros, menores con nacionalidad española que nunca residieron en España, personas que lograron su nacionalidad española residiendo en el extranjero gracias a las disposiciones de la Ley de memoria Histórica).

10. Último dato no provisional.

En segundo lugar, es también frecuente no mencionar explícitamente qué proporción de estos emigrantes españoles son de origen foráneo (nacidos en el extranjero) y cuántos son españoles de origen. Aunque es cierto que el sesgo de la estadística de migraciones es posiblemente mayor al medir la salida de españoles de origen que de «foráneos nacionalizados», sería interesante distinguir unos de otros. Así, por ejemplo, las estimaciones para 2015 indican que alrededor de un tercio de los españoles emigrados no habían nacido en España (en buena proporción, posiblemente, «extranjeros de origen» posteriormente nacionalizados). Por último, cabe también mencionar que, en cualquier caso, la cifra total registrada por la estadística de migraciones es cuantitativamente reducida y difícilmente puede calificarse como éxodo, aun cuando quepa entender que la cifra real estuviera muy por encima de las estimaciones estadísticas: un flujo anual neto de 55.000 españoles hacia el exterior supone un 0,1% de la población con nacionalidad española. Además, es igualmente discutible que el perfil del español que emigra al extranjero pueda asociarse incuestionablemente y de forma generalizada con el joven preparado que emigra a países que ofrecen mejores oportunidades de empleo. Baste recordar en este sentido que los emigrantes en edad «joven» (20 a 35 años) que se desplazan a países con mejores perspectivas de empleo representan, como mucho, un 30%¹¹ del total de emigrantes con nacionalidad española.

FIGURA 7. Salidas de españoles al extranjero según lugar de origen y entradas («regreso») de españoles a España (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE de la Estadística de Migraciones.
(*) Dato para 2015 estimado a partir de la cifra del primer semestre ofrecida por el INE.

11. Según cálculos realizados con los datos disponibles en el momento de redacción de este artículo, solo un 28% el porcentaje de emigrados españoles con edades entre los 20 y los 35 años eligieron destinos que pudieran considerarse «atractivos» desde el punto de vista laboral (considerando entre estos países, no solo América del Norte y los países europeos plenamente desarrollados, sino otros como Argentina, Venezuela, Chile, Perú o China).

3. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA

3.1. Origen de los residentes extranjeros

El origen de la población nacida en el extranjero es muy diverso, aunque un reducido conjunto de solo 10 países de nacimiento agrupa una proporción de casi el 60% de los residentes nacidos fuera de España.

TABLA 2. Origen de la población residente en España nacida fuera del territorio español (julio de 2015)			
	PERSONAS	% GRUPO	% GLOBAL
TOTAL NACIDOS EN EL EXTRANJERO	5.901.083	100%	100,0%
UNIÓN EUROPEA (SIN ESPAÑA)	1.976.137	100%	33,5%
Rumanía	640.218	32%	10,8%
Reino Unido	304.188	15%	5,2%
Francia	204.294	10%	3,5%
Alemania	199.178	10%	3,4%
Bulgaria	125.348	6%	2,1%
RESTO DE EUROPA (No UE)	303.204	100%	5,1%
Ucrania	84.851	28%	1,4%
Rusia	81.317	27%	1,4%
ÁFRICA	970.603	100%	16,4%
Marruecos	696.028	72%	11,8%
Argelia	56.084	6%	1,0%
Senegal	49.450	5%	0,8%
AMÉRICA DEL NORTE	99.204	100%	1,7%
EE.UU.	42.898	43%	0,7%
México	49.236	50%	0,8%
CENTRO AMÉRICA Y CARIBE	386.372	100%	6,5%
República Dominicana	157.748	41%	2,7%
SUDAMÉRICA	1.797.822	100%	30,5%
Ecuador	411.997	23%	7,0%
Colombia	346.790	19%	5,9%
Argentina	252.478	14%	4,3%
Perú	185.024	10%	3,1%
Venezuela	165.389	9%	2,8%
Bolivia	148.936	8%	2,5%
ASIA	359.729	100%	6,1%
China	156.839	44%	2,7%
Pakistán	52.741	15%	0,9%
Filipinas	43.266	12%	0,7%
India	34.718	10%	0,6%
OCEANÍA	8.011	100%	0,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE (series poblacionales detalladas desde 2002).

Más allá de la importancia comparada de cada país de origen, resulta interesante resaltar la consolidación de algunas tendencias recientes observando la evolución en los tres años previos de las autorizaciones de residencia:

- Solo los nacionales provenientes de América del Norte o del área denominada «resto de Europa» (no UE) han incrementado su presencia en los últimos años.
- La disminución más clara es la de los residentes con nacionalidad de un país de América del Sur (un 36% en tres años y un 8% solo en el último año) o de Centroamérica/Caribe (un 14% en tres años y un 1,2% en el último año).
- Pero la magnitud de la reducción de los residentes latinoamericanos es sensiblemente menor si consideramos el lugar de nacimiento: la población residente nacida en América del Sur era a mediados de 2015 menor que la residente en 2012 (un 9% inferior), pero durante el período comprendido entre julio de 2014 y julio de 2015 el descenso habría sido prácticamente nulo (-0,6%). En el caso de los nacidos en Centroamérica y el Caribe, no solo no se observa una reducción de la población residente, sino que se produce un incremento (9% entre 2012 y 2015 y 4% entre mediados de 2014 y 2015). Evidentemente, esta diferencia se explica nuevamente por el elevado volumen de adquisiciones de nacionalidad de algunos ciudadanos de origen latinoamericano: en términos globales, la población con nacionalidad de un país latinoamericano supone alrededor del 37%¹² de los extranjeros y, sin embargo, acapara entre un 60% y un 70% de las nacionalizaciones concedidas en los últimos años¹³.
- Igualmente, los nacionales de países africanos residentes en España habrían disminuido notablemente (un 15,5% en tres años y un 3,6% solo en el último año). Este descenso se observa también, aunque más someramente, si atendemos al lugar de origen dado que, nuevamente, algunos residentes nacidos en países africanos tienen sin embargo nacionalidad española (en torno al 23% de las nacionalizaciones totales concedidas frente a un peso poblacional del 16%).

12. Promedio 2013-2015. Series poblacionales detalladas desde 2002, INE.

13. Estadística de adquisiciones de nacionalidad española, INE.

TABLA 3. Población por nacionalidad y detalle de lugar de nacimiento (Comparación 2015, 2014 y 2012)

	JULIO 2015	JULIO 2014	JULIO 2012	% CAMBIO JULIO - JULIO	
				15/14	15/12
NACIONALIDAD (INDEPENDIEMENTE DEL PAÍS DE NACIMIENTO)					
España	40.521.981	40.543.772	40.521.507	-0,1%	0,0%
Unión Europea (sin España)	1.685.359	1.712.031	1.834.263	-1,6%	-8,1%
Resto de Europa	224.380	213.547	213.452	+5,1%	+5,1%
África	739.859	767.808	875.884	-3,6%	-15,5%
América del Norte	53.142	50.040	51.511	+6,2%	+3,2%
Centroamérica y Caribe	180.184	182.382	209.484	-1,2%	-14,0%
Sudamérica	791.731	860.696	1.235.511	-8,0%	-35,9%
Asia	288.788	289.987	313.683	-0,4%	-7,9%
LUGAR NACIMIENTO (INDEPENDIEMENTE DE LA NACIONALIDAD)					
España	40.521.981	40.543.772	40.521.507	-0,1%	0,0%
Unión Europea (sin España)	1.976.137	2.001.423	2.120.405	-1,3%	-6,8%
Resto de Europa	303.204	290.526	286.988	+4,4%	+5,7%
África	970.603	979.961	1.045.175	-1,0%	-7,1%
América del Norte	99.204	94.701	92.577	+4,8%	+7,2%
Centroamérica y Caribe	386.372	371.890	355.056	+3,9%	+8,8%
América del Sur	1.797.822	1.809.396	1.967.470	-0,6%	-8,6%
Asia	359.729	355.867	370.146	+1,1%	-2,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE (series poblacionales detalladas desde 2002).

- Observando la evolución entre 2012 y 2015, y por citar algunos países concretos emergentes como origen de la inmigración española¹⁴, cabe destacar, en América Latina, el caso de Honduras (+12%), Nicaragua (8%) y Venezuela (6%); o el de países europeos como Ucrania (+8%) y Rusia (6%). En el lado contrario, citando algunos de los orígenes que han perdido presencia, encontramos países europeos como Lituania (-5%), Bulgaria (-3%) o Rumanía (-3%); países africanos como Nigeria (-3%); latinoamericanos como Bolivia (-3%), o asiáticos como Pakistán (-6%) y Bangladesh (-4%).

14. Variación de población residente julio 2015-julio 2014 (nacida en el extranjero) por país. Datos series detalladas de población desde 2002 (INE).

3.2. Distribución de la población extranjera por edad y sexo

Por último, para complementar la descripción básica que ofrecen los datos del Instituto Nacional de Estadística, conviene ilustrar la distribución poblacional por sexo y edad de la población extranjera (véase figura 8).

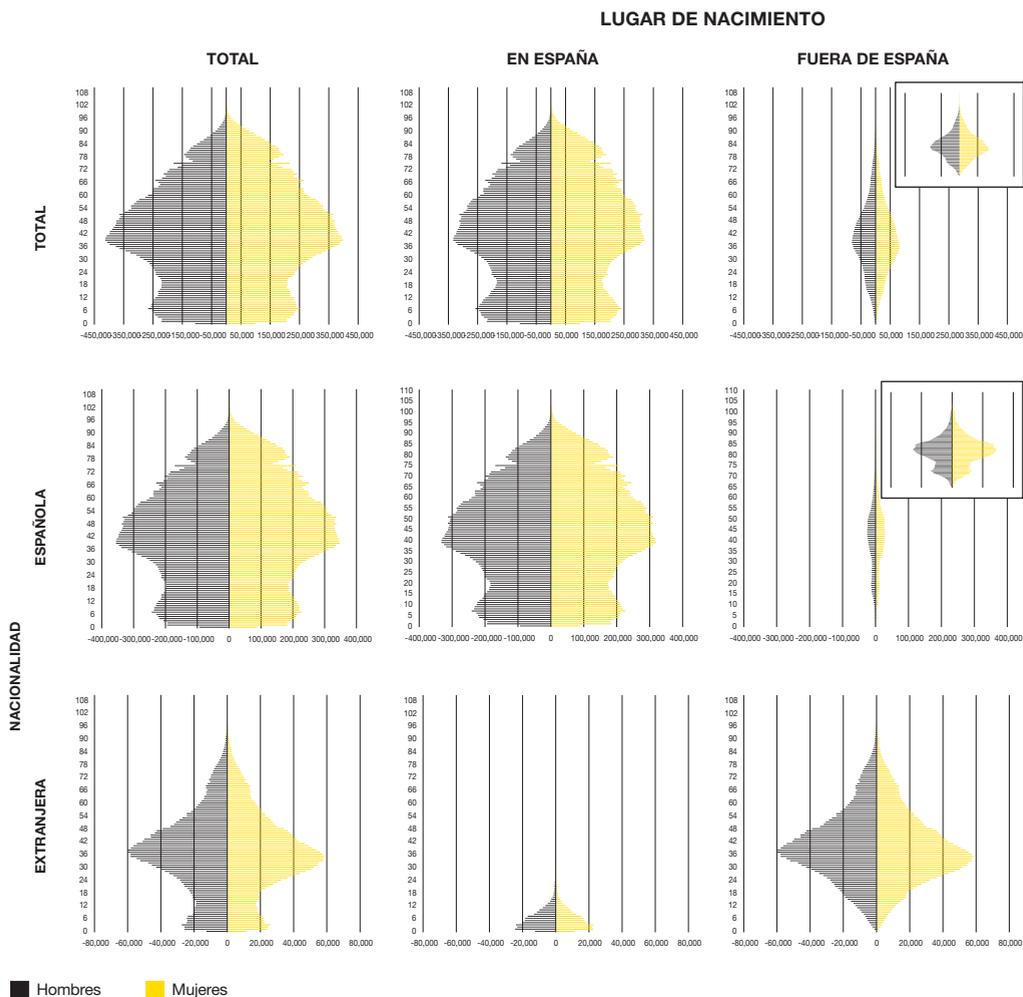
- En la primera fila de la figura, el primero de los gráficos ilustra la pirámide poblacional española agregada para todas las nacionalidades. La estructura prototípica de las sociedades envejecidas muestra un cierto ensanchamiento en la base, principalmente debido a la relativa estabilidad de la fecundidad en los últimos años tras la marcada reducción sostenida desde mediados de los años setenta a mediados de los noventa. A diferencia de lo que a veces se sugiere, esta estructura no es el resultado del aporte de la población extranjera; esa estructura claramente «regresiva» no se corrige visiblemente al incorporar la peculiar estructura de «diamante» de la población residente nacida fuera de España, formada por razones obvias en edades intermedias y sin apenas presencia de ancianos y niños. Puede observarse como –sin la aportación de la población extranjera– la estructura de la población nacida en España (segundo gráfico de esta fila) es esencialmente la misma aunque muestra un mayor adelgazamiento en la zona de edad laboral.
- La segunda fila ilustra solo el caso de los residentes con nacionalidad española. El segundo gráfico de esta fila corresponde al residente con nacionalidad española y nacido en España; y el último representa el perfil de los nacidos fuera de España que, sin embargo, disponen de nacionalidad española (por tanto, en su mayor parte, ciudadanos nacionalizados). La curiosa estructura poblacional de este grupo de nacionalizados responde en buena medida al proceso de nacionalización, que requiere una permanencia más o menos prolongada del solicitante; así, si observamos, en el primer gráfico de la última fila, el perfil de la población con nacionalidad extranjera, vemos como ese mismo perfil se reproduce «envejecido», años más tarde, en el grupo de nacionalizados. El estrechamiento en las edades más tempranas (niños y menores) de los nacionalizados se explicaría por la dificultad de acceso a la nacionalidad sin haber transcurrido el tiempo suficiente¹⁵.
- En la última fila se observa la composición poblacional de la población con nacionalidad extranjera. Aunque habitualmente se utiliza el primero de estos gráficos con forma de «punta de lanza» para representar a la población extranjera, en realidad la estructura de diamante (último de los gráficos) es la más cercana a la definición de extranjero residente en España, pero nacido fuera

15. Exceptuando el acceso de los menores nacidos en España de padre o madre con nacionalidad española y alguna otra circunstancia que, excepcionalmente, puede permitir el acceso de un menor a la nacionalidad española.

de este país. La base del primero de los gráficos se corresponde en realidad a niños y menores nacidos ya en España, aunque sin la nacionalidad española.

- Por último, cabe subrayar que en ninguno de los gráficos de la figura 8 se observan notables diferencias entre las edades y el sexo de la población.

FIGURA 8. Distribución de la población extranjera por edad y sexo



Nota: Esta figura ilustra las pirámides poblacionales de los nacionales y extranjeros en España (por filas), y distingue su lugar de nacimiento (por columnas).

Se ha respetado en cada fila una misma escala en los ejes en los tres gráficos para situar en su justa medida la aportación relativa a esa estructura poblacional por parte de la población nacida en el extranjero. El pequeño gráfico en la esquina de algunos de ellos representa exactamente el mismo gráfico, pero con una escala personalizada para que pueda apreciarse mejor su forma.

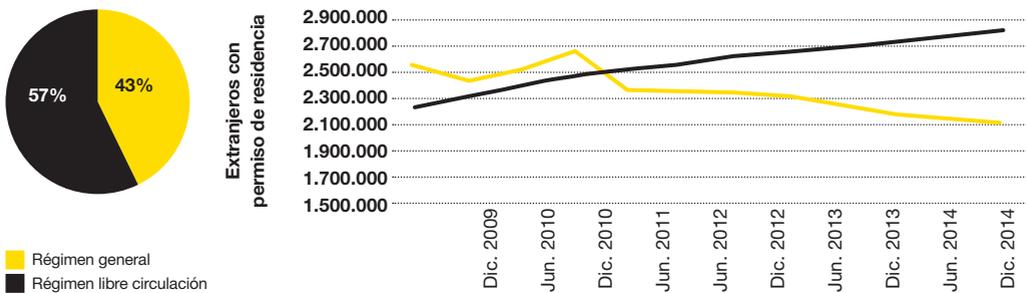
Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE (series poblacionales detalladas desde 2002).

3.3. Situación administrativa de los extranjeros en España

Los informes periódicos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración ofrecen con detalle la composición y evolución de la población extranjera en España¹⁶. Si hubiera que destacar las principales cifras y tendencias de interés mostradas por los datos más recientes podríamos mencionar las siguientes:

- Más de la mitad de los extranjeros con permiso de residencia provienen del espacio de libre circulación (antes llamado régimen comunitario) y las tendencias de evolución de ambos regímenes son claramente opuestas. Recuérdese que en el régimen de libre circulación se incluyen países del este europeo pertenecientes a la UE como Polonia, Bulgaria o Rumanía y se excluyen otros como Rusia.

FIGURA 9. Evolución y situación actual de los extranjeros residentes según regímenes de residencia (2009-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

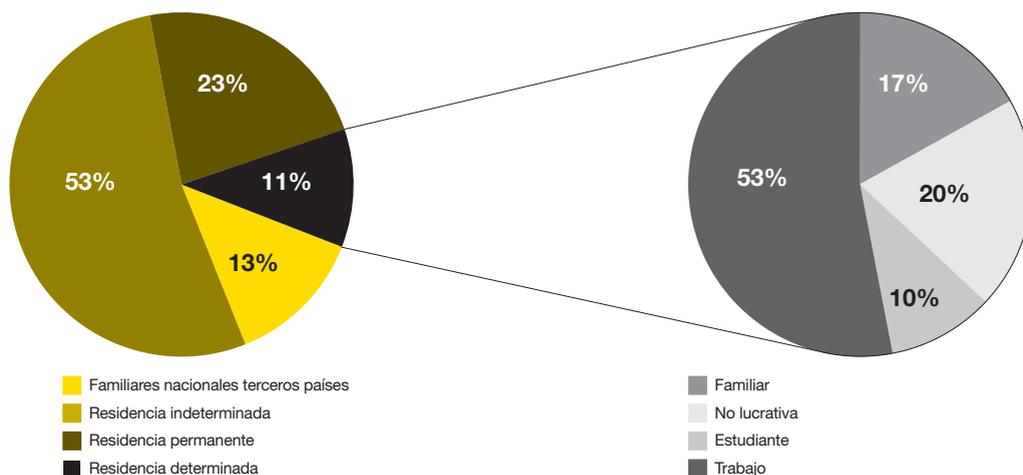
- El grupo de extranjeros residentes en el régimen de libre circulación está compuesto en un 87% por ciudadanos comunitarios, en tanto que el 13% restante lo forman familiares nacionales de terceros países (como, por ejemplo, marroquíes y dominicanos). Para más de la mitad de este conjunto resulta difícil conocer el motivo de la residencia, dado que hasta abril de 2002 este no se diferenciaba para la concesión de permisos superiores a tres meses¹⁷. Un 25% de estos ciudadanos dispone actualmente de residencia permanente y

16. Véase <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/>

17. Hasta la entrada en vigor en abril de 2012 de la reforma del RD 240/2007 (por el RDL 16/2012), regulador de la residencia

un 13% adicional la mantiene como familiar vinculado a un ciudadano europeo. Así pues, solo tenemos detalle de otros motivos de residencia para 1 de cada 10 ciudadanos; de ellos, la mitad poseen un permiso de trabajo (por cuenta propia o ajena) y, de la otra mitad, la mayoría poseen un permiso no lucrativo y el resto se divide entre permisos por motivos familiares o como estudiantes.

FIGURA 10. Detalle del tipo de permiso de residencia en el régimen de libre circulación (junio 2015)

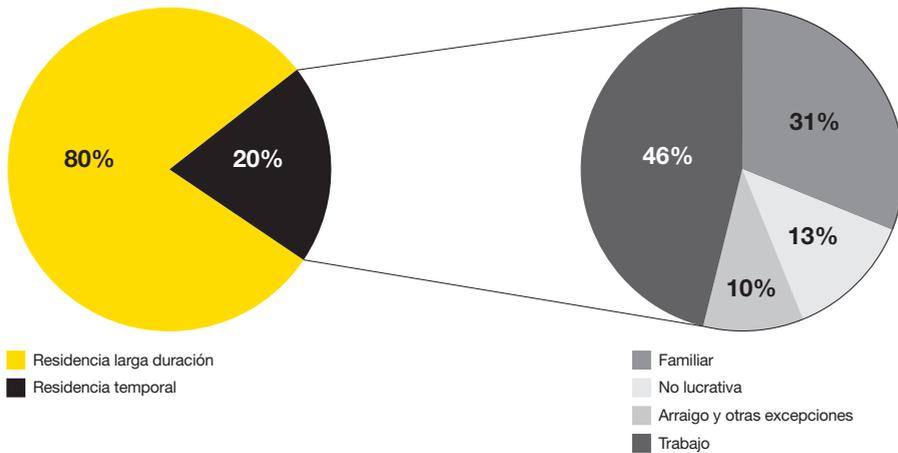


Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

- Debe recordarse que, en el grupo de extranjeros residentes en el régimen general, un 80% dispone actualmente de un permiso de larga duración. En este sentido, la trascendencia de un estatus legal precario en los análisis sobre la situación de los extranjeros o sus dinámicas de retorno es menos relevante con el paso del tiempo. Del 20% restante que no dispone de un permiso permanente, la mitad disponen de un permiso por razones de trabajo (cuenta propia o ajena), un tercio restante por reagrupación familiar y el resto por circunstancias excepcionales (el arraigo entre ellas) o de tipo no lucrativo.

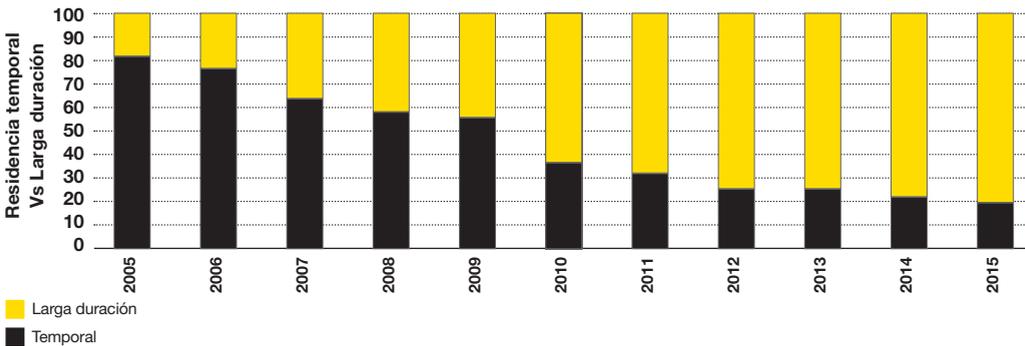
en España de los ciudadanos UE y sus familiares.

FIGURA 11. Estatus de residentes bajo el régimen general (junio 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

FIGURA 12. Evolución de la residencia de larga duración frente a la temporal (Régimen general, 2005-2015)

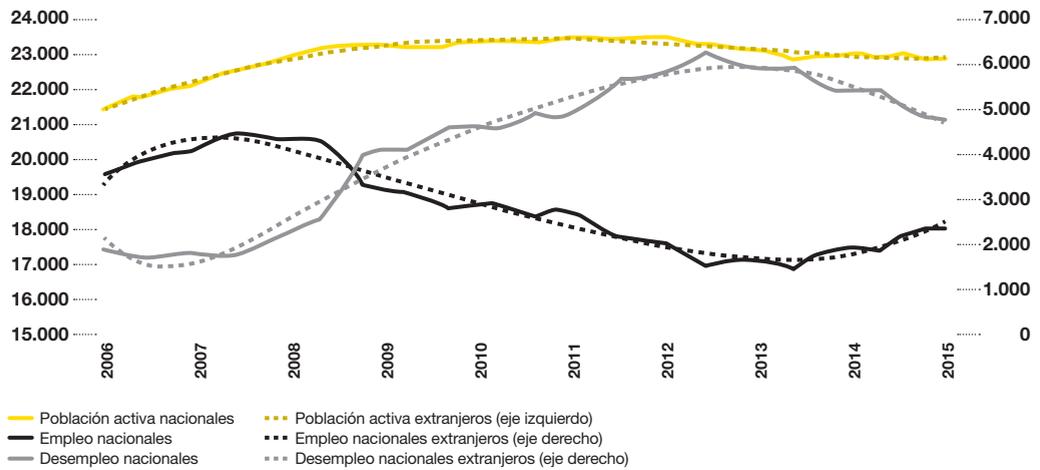


Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

4. POBLACIÓN EXTRANJERA Y MERCADO DE TRABAJO

4.1. Evolución agregada de población activa, empleo y paro

La evolución reciente del mercado de trabajo, especialmente a lo largo de 2014 y 2015, puede resumirse en una leve reducción de la población activa, y una mejora de los niveles agregados de empleo y paro.

FIGURA 13. Evolución del mercado de trabajo: activos/empleados/desempleados (Miles de personas, detalle 2006-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPA (INE).

TABLA 4. Evolución del mercado laboral (Cifras absolutas para 2015/T4 y variación respecto a distintos momentos)

	2015 MILES DE PERSONAS	VARIACIÓN DESDE			
		INICIO CRISIS ⁽¹⁾	REFORMA LABORAL ⁽²⁾	ÚLTIMOS DOS AÑOS ⁽³⁾	ÚLTIMO AÑO ⁽⁴⁾
POBLACIÓN ACTIVA	22.874	+314	-618	- 10	-153
Españoles	20.153	+759	- 85	+121	-81
Extranjeros	2.721	- 445	- 533	-131	-72
Extranjeros+doble nac.	3.375	+4	-318	+50	+ 53
EMPLEO	18.094	- 2.659	+427	+ 1.144	+ 525
Españoles	16.146	- 1.814	+ 602	+ 971	+442
Extranjeros	1.949	- 845	-175	+ 173	+ 84
Extranjeros+doble nac.	2.422	- 557	-11	+ 341	+ 183
DESEMPLEO	4.779	+2.973	-675	-1.154	-678
Españoles	4.007	+2.573	-397	-850	-523
Extranjeros	772	+ 400	-279	-304	-156
Extranjeros+doble nac.	954	+ 561	-219	-291	-130
TASA DE PARO	20,9%	+12,9%	-4%	-5%	-3%
Españoles	19,9%	+12,5%	-3%	-4%	-3%
Extranjeros	28,4%	+16,6%	-6%	-9%	-5%
Diferencia (extr.-nativos)	8,5%	+4,1%	-3%	-5%	-2%

⁽¹⁾ Tercer trimestre de 2007. Esta referencia se considera el inicio de la crisis al ser el punto en el que el empleo agregado alcanzó su cota máxima. ⁽²⁾ Tercer trimestre de 2012. ⁽³⁾ Desde primer trimestre de 2014. ⁽⁴⁾ Cuarto trimestre de 2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE (Series poblacionales detalladas desde 2002).

Como se observa en la figura 13, la cuantía de estas variaciones agregadas depende del período de referencia utilizado. Si tomamos los últimos dos años –período para el que resulta más visible el cambio de tendencia–, la reducción del paro o el incremento del empleo ha sido de 1,1 millones de personas sin apenas variación en la población activa. Si comparamos la situación actual con el comienzo de la crisis, el nivel general de empleo es aún de 2,6 millones de ocupados menos y el paro de 2,9 millones de desempleados más.

La tabla 4 muestra que la tendencia general observada para la población general se confirma también para la población extranjera, aunque con algunas matizaciones de interés.

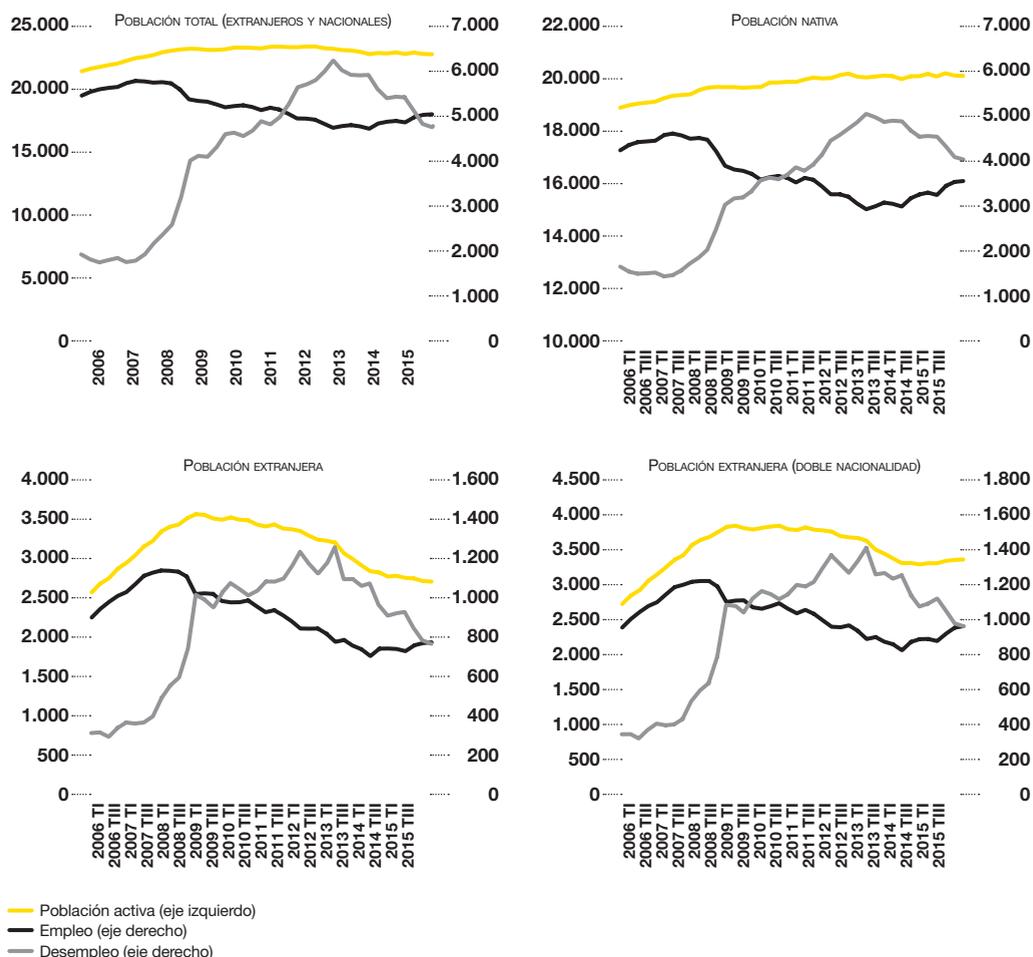
- En primer lugar, la población activa extranjera parece mostrar un descenso más claro; hecho que normalmente se atribuye al retorno de los extranjeros, aunque debemos insistir en que el ajuste es mucho más moderado de lo que a veces se sugiere y que, por otro lado, una vez más, parte del descenso puede deberse al efecto estadístico provocado por las nacionalizaciones. En efecto, si observamos el volumen de extranjeros y agregamos a aquellos con doble nacionalidad¹⁸, durante los dos últimos años o el último año, no se aprecia reducción de la población que busca activamente empleo, sino un leve incremento¹⁹.
- En segundo lugar, la mejora en el empleo agregado para la población extranjera parece también moderadamente más marcada que para la nativa. En los dos últimos años, el incremento de casi 175.000 ocupados para la población extranjera supone un 10% de mejora, mientras que el avance es de solo un 6% en términos relativos para los españoles. Si, nuevamente, consideramos la suma de extranjeros y de aquellos que disponen de la doble nacionalidad, el crecimiento empleo es de 340.000 ocupados en los dos últimos años, lo que supone un 16% de crecimiento.
- Por último, el descenso del desempleo es marcadamente más notable para la población extranjera que para la nativa en términos relativos. Efectivamente, la reducción en los últimos dos años de casi 300.000 desempleados supone una caída del 28% del nivel de paro, comparada con el 18% del paro nativo. Esta mejor evolución en el desempleo se explicaría

18. Esta es solo una aproximación para contabilizar los extranjeros nacionalizados, aunque, evidentemente, el grupo de población con doble nacionalidad no está formado exclusivamente por extranjeros nacionalizados, sino también, entre otros, por españoles que han obtenido una segunda nacionalidad sin requerirse la renuncia a la española. No obstante, conviene recordar que el 65% de las nacionalizaciones se conceden a nacionales de países que pueden mantener la nacionalidad de origen.

19. Debe considerarse a este respecto que más del 80% de las nacionalizaciones se conceden a personas en edad laboral (16-65 años).

en parte por la mayor contracción de la población activa, a lo que hay que añadir, aunque marginalmente, el mejor comportamiento relativo del empleo antes mencionado. De hecho, si tomamos como referencia a los extranjeros y aquellos con doble nacionalidad, para los que la contracción de la población activa fue menor, la mejora relativa en el desempleo agregado es algo menor al 28% antes mencionado (concretamente del 23%), cifra más cercana al 18% nativo.

FIGURA 14. Evolución del mercado de trabajo: activos/ocupados/desempleados (Miles de personas, detalle 2006-2015 por nacionalidad)



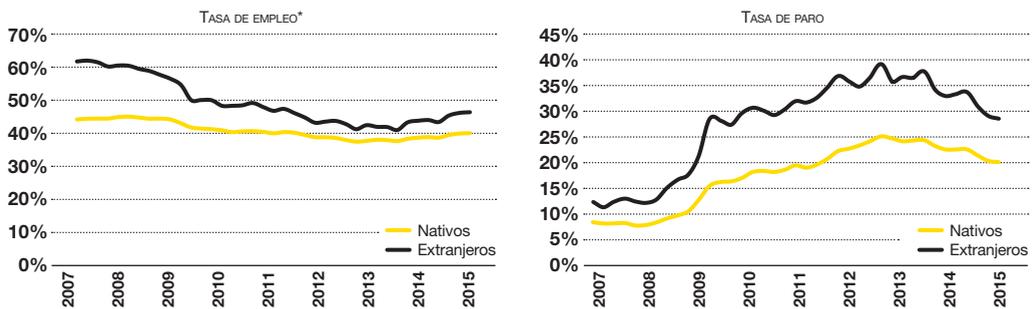
Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPA (INE).

4.2. La incidencia del paro en nativos y extranjeros

A la vista de la evolución reciente, las diferencias agregadas en términos de tasas de actividad, ocupación y desempleo se mantienen al comparar nativos y extranjeros. Cabe destacar, no obstante, algunas tendencias recientes interesantes.

- La tasa de empleo extranjero descendió con claridad en 2008 y 2009, acercándose a los niveles de la población nativa. Sin embargo, en los últimos dos años parece haber mostrado una cierta recuperación situándose a finales del 2015 en un 46% y recuperando así 5 puntos porcentuales en este período.
- La tasa de paro sigue mostrándose por encima de la nativa (28,4% frente a 19,9%), pero el diferencial se ha reducido cinco puntos en los dos últimos años hasta situarse en 8,5 puntos de diferencia, un nivel similar al de los primeros años de la crisis (finales de 2008), momento en el que las tasas de desempleo entre nativos e inmigrantes comenzaron claramente a mostrar una senda divergente.

FIGURA 15. Tasas de empleo y paro de la población extranjera y nativa (Evolución 2007-2015 por nacionalidad)



(*) Calculada sobre población total.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPA (INE).

La mayor tasa de desempleo extranjero se debe, en buena medida, a la diferente exposición de la población extranjera a los distintos segmentos del mercado de trabajo que, a su vez, muestran muy diferentes tasas de desempleo agregadas. Basta observar las notables diferencias que existen en el mercado de trabajo español en cuanto a la tasa de paro agregada para los distintos grupos de edad y nivel de formación. Como muestra la tabla 5, la tasa de paro alcanza valores extremos del 40%/50% para los más jóvenes y menos formados, y es, en el otro extremo, del 8%/10% para los

trabajadores más formados y no tan jóvenes. Así, por ejemplo, la afirmación de que «nuestros jóvenes enfrentan tasas de paro del 40%», en realidad, solo es cierto si consideramos en la categoría de jóvenes a los activos menores de 25 años o nos referimos a jóvenes con muy poca formación (primera etapa de la ESO o inferior).

TABLA 5. Tasa de desempleo agregada por nivel de formación y edad (Datos para finales de 2015)

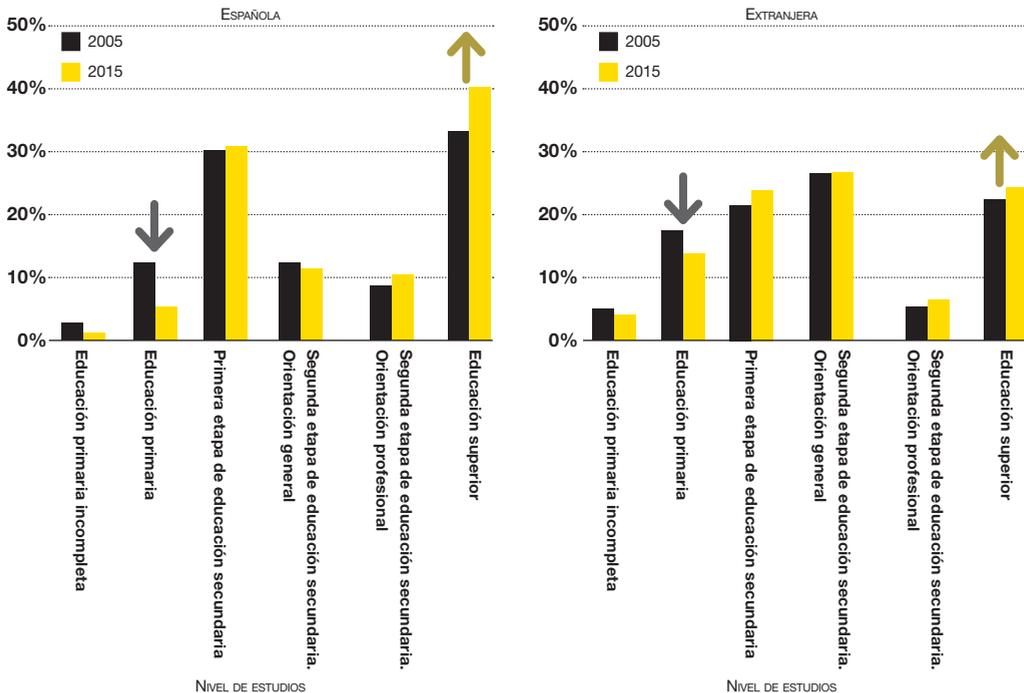
	EDUCACIÓN PRIMARIA INCOMPLETA	EDUCACIÓN PRIMARIA	ESO 1ª ETAPA	ESO 2ª ETAPA ORIENTACIÓN PROFESIONAL	ESO 2ª ETAPA ORIENTACIÓN GENERAL	EDUCACIÓN SUPERIOR
de 16 a 19 años	24%	70%	66%	72%	58%	87%
de 20 a 24 años	27%	51%	49%	44%	38%	34%
de 25 a 29 años	38%	45%	36%	28%	24%	20%
de 30 a 34 años	48%	42%	26%	18%	22%	14%
de 35 a 39 años	43%	34%	26%	19%	18%	11%
de 40 a 44 años	32%	35%	24%	22%	16%	10%
de 45 a 49 años	35%	35%	25%	22%	17%	10%
de 50 a 54 años	41%	36%	24%	14%	14%	9%
de 55 a 59 años	43%	30%	25%	19%	15%	8%
de 60 a 64 años	37%	23%	19%	10%	14%	8%

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos EPA (INE).

En este sentido, los activos extranjeros se localizan con mayor facilidad en ciertas zonas de este gradiente con mayor desempleo. Así, el porcentaje de activos con educación primaria o inferior es del 20% entre los extranjeros, en tanto que alcanza solo el 7% entre los españoles. En el extremo opuesto, el 37% de los activos españoles disponen de educación superior frente al 23% de la población extranjera²⁰. Resulta interesante observar cómo el período de crisis ha elevado el nivel de formación medio de la población activa. Es un hecho conocido que, en el período de máxima expansión del empleo, algunos jóvenes abandonaron la formación y se incorporaron al mercado laboral y que, durante la contracción del empleo, este fenómeno se ha revertido. La figura 16 –que compara 2005 y 2015– ilustra bien este hecho y permite observar que el ajuste se ha producido con bastante mayor claridad en la población activa española y no tanto en la extranjera, especialmente en los extremos: segmentos de oferta laboral con estudios superiores –que gana peso relativo– en detrimento de la oferta laboral con estudios elementales.

20. Cálculos elaborados con microdatos EPA correspondientes al cuarto trimestre de 2015. Las distintas ratios corresponden solo a la población activa, no a la población general.

FIGURA 16. Nivel de estudios relativo de la población activa (Comparación 2005 - 2015)



Nota: Cálculos elaborados con microdatos EPA correspondientes al cuarto trimestre de 2005 y 2015.

Las barras representan, sobre el eje vertical, el peso relativo de cada segmento de formación en la población activa de cada grupo de nacionalidad y año.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA (INE).

No obstante, la desigual distribución de formación y edad no es suficiente para explicar la desigual incidencia del desempleo en nativos y extranjeros. De hecho, los gráficos siguientes permiten observar, tanto para hombres como para mujeres, la diferencia de la tasa de paro en cada uno de los segmentos de edad y formación. Los valores negativos/negros indican mayor paro en la población española que ocupa ese nicho, en tanto que los valores positivos/amarillos muestran una mayor tasa de paro entre los extranjeros. El gráfico muestra con cierta claridad que existe un mayor riesgo relativo de paro para el trabajador extranjero cuanto mayor es su nivel de formación.

FIGURA 17. Diferencias de tasa de paro por segmentos de nivel formativo y edad (Datos para 2015)

HOMBRES						
	EDUCACIÓN PRIMARIA INCOMPLETA	EDUCACIÓN PRIMARIA	ESO 1ª ETAPA	ESO 2ª ETAPA ORIENTACIÓN PROFESIONAL	ESO 2ª ETAPA ORIENTACIÓN GENERAL	EDUCACIÓN SUPERIOR
de 25 A 29 años	-10,6	-10,7	8,6	-7,1	-14,1	-1,7
de 30 A 34 años	-7,8	-6,2	-3,6	-1,8	14	2,5
de 35 A 39 años	-7,0	3,0	-1,7	13,3	8,3	11,9
de 40 A 44 años	-27,2	8,3	6,1	10,5	10,8	7,6
de 45 A 49 años	-19,2	1,9	4,1	18,5	11,0	13,5
de 50 A 54 años	10,8	14,7	12,5	8,8	2,4	3,7
MUJERES						
	EDUCACIÓN PRIMARIA INCOMPLETA	EDUCACIÓN PRIMARIA	ESO 1ª ETAPA	ESO 2ª ETAPA ORIENTACIÓN PROFESIONAL	ESO 2ª ETAPA ORIENTACIÓN GENERAL	EDUCACIÓN SUPERIOR
de 25 A 29 años	32,9	-1,6	-5,3	2,8	0,1	8,8
de 30 A 34 años	-25,3	-24,3	-4,4	20,9	25,9	13,7
de 35 A 39 años	-17,5	0,6	12,6	12,5	10,2	9,9
de 40 A 44 años	-4,8	-15,8	-5,5	7,2	-3,5	13,6
de 45 A 49 años	-6,5	-11,6	10,5	15,2	23,1	5,5
de 50 A 54 años	-4,0	-11,5	-1,1	2,7	10,7	14,1

Nota: Se han omitido deliberadamente los niveles de edad inferiores a 25 años o superiores a 54 por carecerse de una muestra suficiente para la población extranjera en alguna de las celdas interiores de la tabla. Igualmente se ha suprimido, por la misma razón, el grupo de analfabetos.

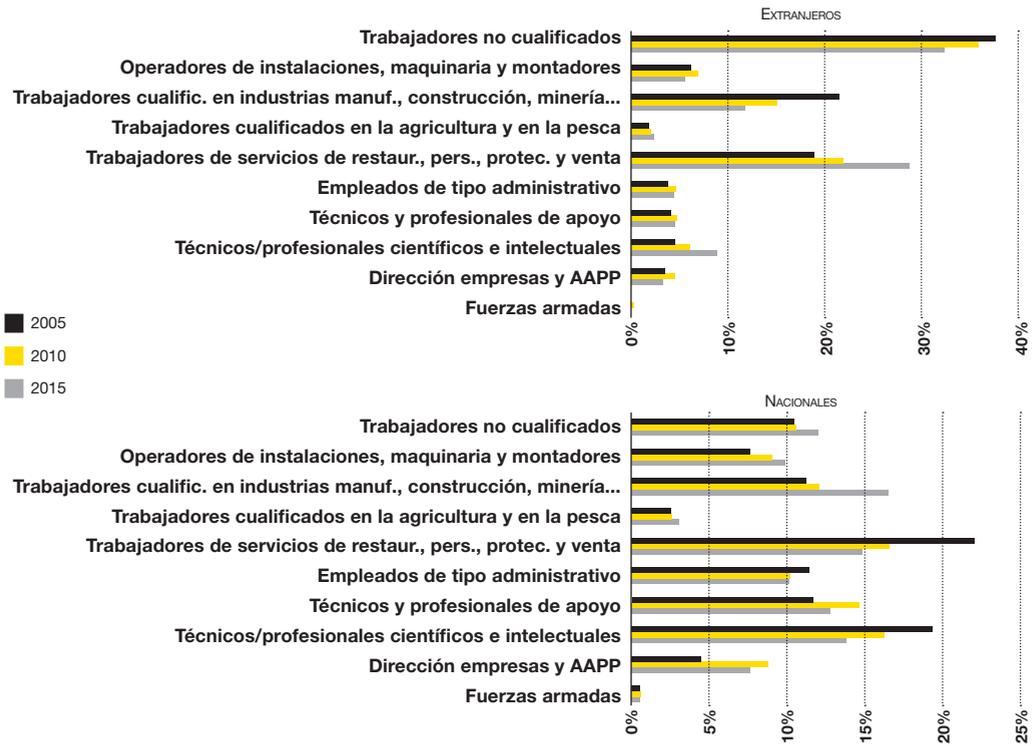
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA (INE).

Estas diferencias pueden deberse a distintas razones. Una de las más plausibles es que el nivel de formación del extranjero no se corresponda con el nivel de cualificación del trabajo desempeñado, de modo que, en realidad, la mayor probabilidad de paro en el trabajador extranjero se deba a que, pese a su cualificación, desempeñe su actividad en ocupaciones menos cualificadas en las que, a su vez, existe una mayor tasa de paro agregada. Efectivamente, aunque en términos generales el nivel de cualificación del trabajo realizado por la población extranjera ocupada habría aumentado, el porcentaje de trabajadores extranjeros ocupados en tareas no cualificadas²¹ estaría aún en el 32% en 2015, muy por encima del 10%-11% de ocupados nacionales en esas mismas ocupaciones. Resulta interesante comparar en este sentido la movilidad ocupacional agregada de los trabajadores nacionales y extranjeros en estos últimos años de crisis e inicio de

21. Conforme a la definición del INE.

la recuperación. En términos relativos, la población española parece haber aumentado relativamente su presencia en las ocupaciones poco cualificadas y en aquellas de cualificación media relacionadas con el manejo de maquinarias, o los empleos en la industria y la construcción. Sin embargo, son esos mismos niveles de ocupación los que muestran una paulatina reducción de la presencia de extranjeros en favor de una mayor dedicación a empleos en el heterogéneo sector de los servicios de restauración, de cuidados personales, de seguridad y comerciales.

FIGURA 18. Ocupación principal de extranjeros y españoles (Comparación de datos 2005-2010 y 2015)



Nota: Los datos de trabajadores con doble nacionalidad han sido excluidos deliberadamente del análisis. Su peso en la muestra de la EPA es, en todo caso, muy reducido (entre el 2%-3% para 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA (INE).

Los microdatos de la EPA no permiten comparar nativos y extranjeros para cada cruce de los segmentos de ocupación y nivel formativo, pero algunos datos para las submuestras más grandes son igualmente reveladores. Así, por ejemplo, entre las mujeres, solo un 25% de las ocupaciones elementales en trabajos no cualificados son desarrolladas por trabajadoras con la ESO completa

o con educación superior, mientras que, en el caso de las extranjeras, ese porcentaje es del doble (50%). De modo análogo, el porcentaje de hombres extranjeros bien formados que desempeñan trabajos no cualificados es del 35% en tanto que entre los hombres nativos ese porcentaje cae al 29%. Una segunda razón frecuentemente esgrimida y conectada con la previa, que explicaría la mayor tasa de paro extranjero para niveles de formación medio-altos, podría ser que el nivel educativo de los trabajadores extranjeros no se corresponda con las habilidades reales o experiencia previa, lo que disminuye las oportunidades laborales de los extranjeros de cara a ocupar segmentos profesionales cualificados, donde la tasa agregada de paro es, en general, menor. De hecho, si observamos los microdatos de la EPA con relación a los trabajadores desempleados, un 27% de los trabajadores extranjeros en paro declaró en 2015 carecer de experiencia, es decir, no haber trabajado anteriormente, mientras que este porcentaje es del 23% en el caso de los desempleados españoles.

4.3. Características del empleo y del desempleo en la población nativa y extranjera

Más allá de las cifras agregadas de empleo o desempleo y algunas de las diferencias mostradas previamente, conviene complementar el análisis con algunos datos sobre la calidad del empleo o las características del desempleo comparando nuevamente nativos y extranjeros.

En primer lugar, debemos indicar de nuevo que, en términos agregados, estamos comparando dos colectivos laborales esencialmente diferentes en tanto que los segmentos laborales que unos y otros ocupan no son idénticos. Por un lado, la presencia asimétrica en los distintos sectores de actividad es evidente, así como el ajuste de esta distribución sectorial durante los años de crisis económica. Según muestra la tabla 6, la presencia de extranjeros es claramente mayor en algunos sectores, especialmente en la agricultura (8% extranjeros frente al 4% nativo), comercio y hostelería (33% frente al 23%) y los denominados «otros servicios» (19% frente al 6%), que incluyen importantes nichos de empleo como el servicio doméstico o actividades diversas de servicios personales de escasa cualificación. De modo análogo, su presencia es marcadamente inferior en otros sectores, especialmente en el empleo en las administraciones públicas, educación y sanidad (7% frente al 24%). En los últimos 10 años, resulta notable la reubicación del colectivo de ocupados extranjeros desde la industria y, sobre todo, desde la construcción (-14% de presencia 2005-2015) a otros sectores, pero especialmente al sector de comercio y hostelería. El drenaje de empleo desde la industria es más marcado para el caso de los ocupados españoles (-3,7% desde 2005), en tanto que el abandono del sector de la construcción es más moderado dada la menor exposición de partida previa a la crisis (-5,6% entre 2005 y 2015).

TABLA 6. Sector de actividad de los ocupados españoles y extranjeros (Comparación 2005/2015)

	ESPAÑOLES			EXTRANJEROS		
	2005	2015	2005-2015	2005	2015	2005-2015
Sector primario	4,9%	3,8%	-1,1%	8,2%	8,3%	0,1%
Industria	17,6%	13,9%	-3,7%	12,5%	10,9%	-1,6%
Construcción	11,2%	5,7%	-5,6%	21,7%	7,6%	-14,2%
Comercio y hostelería	21,7%	23,3%	1,6%	23,4%	33,5%	10,1%
Transporte	6,1%	8,3%	2,2%	3,7%	5,8%	2,1%
Act. financiera-inmobiliaria	12,0%	13,8%	1,8%	7,6%	9,7%	2,1%
AAPP, educación y sanidad	19,9%	24,3%	4,4%	4,3%	7,5%	3,2%
Otros servicios	6,5%	6,4%	-0,1%	18,5%	19,0%	0,4%
TOTAL	100%	100%		100%	100%	

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA (INE).

TABLA 7. Similitudes y diferencias agregadas entre ocupados y desempleados españoles y extranjeros (2015)

	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
OCUPADOS		
% Ocupados asalariados en el sector público	18,70%	2,40%
% Empresarios con empleados	5,20%	4,40%
% Empresarios autónomos	11,60%	11,00%
% Contratos temporales	24%	37%
Antigüedad en la empresa en años	11,8	4,7
Empleo a tiempo parcial	14,6%	22,4%
Subempleo (% sobre total ocupados)	11,8%	22,3%
Subempleo (% empleo a tiempo parcial)	52,3%	63,8%
Pluriempleo	2,30%	2%
Horas efectivas trabajadas	37,70	39,40
Horas extra no pagadas	5,00	6,50
PARADOS		
Tiempo desde último empleo (mediana en años)	6,75	2,42
Desempleo más de un año	62%	56%
Desempleo más de cuatro años	18%	19%
Desempleados sin experiencia laboral	23%	27%
% Desempleados inscritos en Oficina de Empleo con prestación	29,40%	21,10%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA (INE).

Dada esta desigual distribución sectorial de partida, cualquier comparación agregada entre nativos e inmigrantes en cuanto a condiciones del empleo resulta claramente sesgada, más aún si recordamos además algunas diferencias adicionales esenciales. Así, por ejemplo, la antigüedad media en la empresa de los empleados españoles es de alrededor de doce años, muy superior a los menos de cinco años del trabajador extranjero, lo que, por sí mismo, incide en las características agregadas del colectivo ocupado nativo frente al extranjero. Otra diferencia esencial es el propio estatus ocupacional. Aquí, la diferencia de mayor impacto agregado es la desigual presencia de ocupados en el sector público, en el que las condiciones laborales respecto al sector privado son muy diferentes. En este sentido, mientras que casi un 19% de los ocupados españoles en 2015 eran asalariados de las administraciones públicas, este porcentaje alcanza solo al 2,4% entre los extranjeros. La tabla 7 muestra algunas diferencias y similitudes agregadas entre extranjeros y españoles que merecen ser destacadas.

Centrándonos en primer lugar en la calidad del empleo, algunos indicadores revelan una peor situación agregada para los extranjeros; así, por ejemplo, el porcentaje de temporalidad de sus contratos es del 37%, frente a un 24% entre los españoles. Es evidente que nos referimos a un grupo de trabajadores con una trayectoria laboral más corta y, por tanto, más afectada por la mayor temporalidad. Por razones análogas, el contrato a tiempo parcial es también sensiblemente más habitual entre extranjeros, un 22%, mientras que entre los nativos apenas alcanza el 15%. Una vez más debe recordarse que el recurso al empleo a tiempo parcial ha crecido significativamente en los últimos años para ambos colectivos. Hace diez años, por ejemplo, la temporalidad era tres puntos porcentuales inferior entre los nativos y más de siete puntos porcentuales inferior entre los extranjeros. El subempleo, síntoma de escasa calidad ocupacional, confirma el carácter involuntario del empleo parcial y resulta también mucho más frecuente entre los trabajadores extranjeros (un 22%) que nativos (12%). Al inicio de la crisis, el recurso al tiempo parcial era para muchos trabajadores una estrategia voluntaria (de conciliación, por ejemplo) de manera que solo el 34% de los españoles empleados a tiempo parcial deseaban trabajar más horas. Hoy en día, este porcentaje de empleados a tiempo parcial que desearían trabajar más ha crecido hasta el 52% de los trabajadores españoles y ha alcanzado el 64% en el caso de los extranjeros.

Un cambio de interés conectado también con las estrategias de adaptación a las condiciones laborales es el incremento de los empresarios autónomos entre los trabajadores extranjeros. En el año 2005, solo un 6% de los trabajadores extranjeros se declaraba autónomo, un porcentaje que parece haberse casi doblado diez años después igualándose con la proporción de españoles. Este incremento podría deberse a un mayor impulso de la iniciativa profesional y

empresarial autónoma, pero también a la utilización de la figura de autónomo para el desempeño de algunas ocupaciones que anteriormente se realizaban con la cobertura de un empleo por cuenta ajena.

La jornada laboral ordinaria efectivamente trabajada parece también mayor en el caso de los trabajadores extranjeros, así como también el número de horas extraordinarias no remuneradas. Este hecho nos recuerda que las cifras agregadas de actividad no revelan las distintas condicio-

LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA AL DESEMPLEO ES MAYOR ENTRE LOS DESOCUPADOS EXTRANJEROS, DADO QUE SOLO UN 21% DE LOS DESEMPLEADOS DECLARAN RECIBIR PRESTACIÓN POR DESEMPLEO FRENTE A UN 30% DE LOS ESPAÑOLES EN LA MISMA SITUACIÓN

nes laborales de los ocupados en los distintos segmentos del mercado laboral. Respecto a la población desocupada, se observa una importante diferencia en el tiempo desde la última ocupación, que es apenas de dos años y medio para los extranjeros comparada con los más de seis años de los desocupados españoles. Las razones de esta diferencia estriban nuevamente en algunas importantes diferencias agregadas entre ambos grupos. Así, por ejemplo, el 25% de los parados españoles son mayores de 50 años con menor empleabilidad y mayor tiempo de paro medio, mientras que ese porcentaje es de solo el 13% entre parados extranjeros.

Por último, cabe señalar que la situación de vulnerabilidad asociada al desempleo es mayor entre los desocupados extranjeros, dado que solo un 21% de los desempleados declaran recibir prestación por desempleo frente a un 30% de los españoles en la misma situación. Esta cifra ha disminuido para ambos colectivos de forma clara en los últimos años a medida que los desempleados de larga duración han ido agotando las prestaciones; recordemos que en el año 2010 el porcentaje de parados inscritos en las oficinas de empleo y recibiendo una prestación era del 40% tanto para extranjeros como para españoles.

5. CONCLUSIONES

Atendiendo al origen, y no solo a la nacionalidad de los residentes en España, el volumen de población extranjera parece haberse estabilizado en los últimos años. La crisis ha acentuado notablemente la emigración y el retorno, pero, al mismo tiempo, la llegada de nuevos inmigrantes sigue siendo muy notable. Esta realidad no parece reflejarse con la debida precisión en las cifras

y mensajes que se exponen en algunos medios de comunicación, que dibujan, en ocasiones de forma confusa, un panorama en el que la inmigración se habría detenido y el retorno o la emigración de españoles se hubiera convertido en la norma.

Una parte importante de la población extranjera residente en España lo es desde largo tiempo, y ha consolidado su situación administrativa. Paralelamente, la dinámica de retorno y de la nueva inmigración muestra orígenes diversos y algunas interesantes diferencias.

La mejora del mercado de trabajo, tras atravesar su peor momento, parece consolidarse. La disminución del paro y el aumento del empleo llegan a todos los trabajadores, nativos e inmigrantes, aunque siguen manteniéndose importantes diferencias entre ambos grupos de activos. Sin embargo, las características diferenciales de la población laboral nativa e inmigrante parecen deberse en buena medida a algunas diferencias esenciales en términos de edad, preparación, ocupación, actividad, experiencia laboral y duración de la trayectoria laboral. Esto no excluye la posibilidad de una discriminación laboral explícita de los inmigrantes, pero, en cualquier caso, parecería que la segmentación observada en términos agregados puede explicarse en su mayor parte por estas diferencias agregadas.

RESISTENCIA DESDE LA VULNERABILIDAD: INMIGRANTES LATINOS EN ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS

RESILIENCE OUT OF VULNERABILITY: LATIN AMERICAN IMMIGRANTS IN SPAIN AND THE UNITED STATES

María Aysa-Lastra

Profesora de Sociología, Winthrop University
(Carolina del Sur)
aysalastram@winthrop.edu

Lorenzo Cachón

Investigador visitante, Winthrop University
(Carolina del Sur)
lcachonr@ucm.es

1. Introducción
2. Las raíces de la vulnerabilidad de los inmigrantes
3. La resistencia de los inmigrantes durante la Gran Recesión
4. Vulnerabilidad y resistencia de los inmigrantes en el mercado de trabajo
5. Signos de vulnerabilidad y la resistencia de los latinos en el mercado de trabajo
6. Salidas «voluntarias» y deportaciones forzadas: los límites de la resistencia de los latinos
7. Conclusiones
8. Anexos estadísticos

PALABRAS CLAVE

Inmigración, retorno, vulnerabilidad, resistencia, latinos, España, Estados Unidos

KEY WORDS

Immigration, return, vulnerability, resistance, Latinos, Spain, United States

RESUMEN

A partir de un estudio comparativo sobre los efectos de la Gran Recesión en los inmigrantes latinos en Estados Unidos y España, el artículo muestra cómo la posición que los inmigrantes ocupan en la estructura social tiende a convertirlos en sujetos vulnerables. Pero como agentes sociales, los inmigrantes responden con diferentes estrategias de resistencia para minimizar los efectos de su condición vulnerable. Diversos factores son los que explican la vulnerabilidad de los inmigrantes latinos en el mercado de trabajo en Estados Unidos y en España.

ABSTRACT

Based on a comparative study of the effects of the recession on Latin American immigrants in the United States and Spain, this article shows how the position immigrants occupy in the social structure tends to make them vulnerable subjects. But as social agents, immigrants respond with various resilience strategies to minimise the effects of their vulnerable condition. Diverse factors explain the vulnerability of Latin American immigrants in the labour markets in the United States and Spain.

1. INTRODUCCIÓN

Las crisis económicas actúan como un tornasol para detectar la vulnerabilidad y la resistencia de los colectivos socialmente más desfavorecidos, entre ellos los inmigrantes, en diferentes ámbitos de la vida social. La Gran Recesión (GR) ha impuesto restricciones y desafíos para muchas personas y grupos sociales. Sus efectos han sido muy notables sobre la población migrante latina¹ en Estados Unidos y en España por el deterioro del mercado de trabajo (muy importante en

LAS CRISIS ECONÓMICAS ACTÚAN COMO UN TORNASOL PARA DETECTAR LA VULNERABILIDAD Y LA RESISTENCIA DE LOS COLECTIVOS SOCIALMENTE MÁS DESFAVORECIDOS, ENTRE ELLOS LOS INMIGRANTES

ambos países, aunque con ritmos distintos), por las políticas de inmigración, por el creciente sentimiento antiinmigrante y por el aumento de la racialización de los latinos en las comunidades de acogida (Massey, 2013). Durante la GR se ha puesto de manifiesto cómo los inmigrantes construyen elementos de resistencia desde la específica situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Una característica básica de la mayor parte de los inmigrantes es su posición subordinada en la estructura social y el hecho de que esta ubicación tiende a construirlos socialmente como sujetos con una «vulnerabilidad objetiva» (Portes, 1978). Esta vulnerabilidad adscrita crea condiciones para que los inmigrantes estén expuestos a actos de discriminación y a procesos de estigmatización. Desde esas posiciones, los inmigrantes actúan de forma individual y colectiva, no solo en busca de «salidas» para escapar de esa situación, sino también de «voz» y muestran resistencia en un intento de mejorar su situación (Hirschman, 1977).

A diferencia de otros campos sociales, en los estudios sobre inmigración, la resistencia debe ser considerada como una capacidad de los agentes, de los inmigrantes, y no de los sistemas sociales o de las instituciones. La resistencia de los inmigrantes deriva del «capital social» de que disponen, definido como «expectativas para la acción dentro de una colectividad que afectan a los objetivos económicos y a la conducta de sus miembros en búsqueda de objetivos, incluso si estas expectativas no se orientan hacia la esfera económica» (Portes y Sensenbrenner, 2012: 21). Además, la resistencia debe ser concebida como un proceso y como una reacción de los actores

1. Por «latino» entendemos en este texto los nacidos en América Latina o en los países hispanoparlantes del Caribe. «Ciudadanos latinos» son los que han adquirido la nacionalidad española (para más precisión y para la comprensión del nacimiento de la «nueva nación latina», véase Aysa-Lastra y Cachón, 2015b: 2).

dentro del «campo de posibilidades» en que están ubicados: sujetos vulnerables (discriminados y estigmatizados) según su posición objetiva en la estructura social (por clase, raza y percepción e identificación étnica, género y otras características sociales), los inmigrantes responden con diversas estrategias con las que ponen en marcha su resistencia para protegerse o minimizar los efectos de su condición vulnerable. La «ambivalencia» (Simmel, 1950) presente en las relaciones entre el «extranjero» y el grupo mayoritario en la sociedad de acogida «es el espejo de una relación de poder asimétrica en la que ninguna de las partes está totalmente desprovista de poder, pero tampoco puede ejercerlo sin límites» (Tabboni, 1997: 241). Y en las crisis, aquella ambivalencia tiene efectos más manifiestos.

Para corroborar estos planteamientos, en 2014 pusimos en marcha un proyecto comparativo sobre el impacto de la GR en los latinos en Estados Unidos y en España, analizando diversos aspectos de los mercados de trabajo, de los procesos de adaptación y de los efectos sobre los países de origen. El resultado puede verse en *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession* (Aysa-Lastra y Cachón, 2015a). Este artículo sintetiza algunos de los argumentos desarrollados en esa investigación comparada.

2. LAS RAÍCES DE LA VULNERABILIDAD DE LOS INMIGRANTES

La vulnerabilidad de los individuos o grupos sociales tiene su fundamento en la «santísima trinidad» de la desigualdad (Massey, 2007): clase, raza y origen étnico, y género. Estas desigualdades se combinan y crean efectos negativos interactivos y multiplicativos adicionales. Por otra parte, las formas en que estas desigualdades operan cambian con el tiempo. Inmigrantes y nativos sufren vulnerabilidades causadas por estas desigualdades, pero los inmigrantes tienen una restricción adicional: el «marco institucional discriminatorio» (Cachón, 1995) con el que el Estado establece fronteras y «gestiona» (reconoce, garantiza, o niega) derechos individuales y distingue entre los de «dentro» y los de «fuera». El «marco institucional discriminatorio» establece limitaciones institucionales que delimitan caminos, ponen barreras y establecen preferencias para algunos grupos sobre otros. Además, el mercado y las sociedades de acogida ofrecen distintas oportunidades a diferentes grupos. Los inmigrantes tienen en cuenta este «espacio de los posibles» y ajustan sus estrategias de resistencia según las distintas formas de «capital» (humano, social, etc.) de que disponen (Cachón, 2009).

La vulnerabilidad de una persona o grupo está determinada por la privación absoluta o relativa de recursos simbólicos, sociales, emocionales o materiales, o por la dificultad o imposibilidad de utilizarlos en un contexto histórico específico, debido a las limitaciones institucionales,

políticas, económicas, culturales y/o sociales. Esta falta efectiva de recursos es lo que hace que algunos grupos de inmigrantes sean más vulnerables que otros. En general, su vulnerabilidad disminuye con su integración y aculturación a lo largo del tiempo. Pero estos procesos tienen la forma de una «asimilación segmentada» (Cachón, 2009, a partir del concepto elaborado para analizar la segunda generación por Portes y Zhou, 2012), que deja a los inmigrantes atrapados en los niveles sociales más bajos. En resumen, la condición de inmigrante les hace ciudadanos «categóricamente desiguales» (Massey, 2007).

Otra característica fundamental que define la vulnerabilidad de inmigrantes es el componente de clase, ya que los inmigrantes se concentran en los segmentos más bajos de la clase obrera. En muchos casos, esta condición obrera de los inmigrantes es sobrevenida con la migración, ya que los inmigrantes experimentan una movilidad social descendente cuando cruzan las fronteras: pasan a desempeñar ocupaciones de menor prestigio que las que desempeñaban en sus países de origen (Chiswick, 1978; Aysa-Lastra y Cachón, 2013a). El capitalismo siempre ha necesitado trabajadores vulnerables y desfavorecidos (Sassen, 1988), por eso necesita segmentos laborales más flexibles, más baratos y más dóciles; de ahí que construya continuamente una «nueva infraclase». Y, con frecuencia, esa es la posición asignada a los (nuevos) inmigrantes en un mercado de trabajo segmentado (Piore, 1979). Aunque en general no hay barreras rígidas basadas en el origen étnico o la nacionalidad, ciertos grupos están sobrerrepresentados de modo sistemático en las ocupaciones más precarias. Y la ubicación de los inmigrantes en esas posiciones desfavorecidas no se explica en su totalidad por factores específicos, como el nivel educativo, el tiempo en el destino, o la experiencia en el mercado de trabajo. La «mancha inmigrante» (Cachón, 2009) es el factor decisivo.

3. LA RESISTENCIA DE LOS INMIGRANTES DURANTE LA GRAN RECESIÓN

La(s) resistencia(s) y sus correspondientes estrategias pueden ser incluidas dentro de la definición que Hirschman hace de «voz»:

«Intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo, mediante la petición individual o colectiva a los administradores directamente responsables, mediante la apelación a una autoridad superior con la intención de forzar un cambio de administración, o mediante diversos tipos de acciones y protestas, incluyendo las que tratan de movilizar a la opinión pública» (Hirschman, 1977: 36).

Los inmigrantes son agentes activos y no solo responden con la «salida» (o la «lealtad»), sino que también pueden hacerlo, y lo hacen, con la «voz», con la resistencia; de la misma manera

que construyen su identidad en un proceso de negociación con el contexto social en el que se encuentran y donde son ubicados por otros (Barth, 1969).

La acción colectiva es el campo más fértil para la resistencia étnica. Un argumento bien desarrollado en los estudios de capital social es la importancia de las relaciones interétnicas: la propia red social es un recurso para la acción; y para las minorías étnicas, los vínculos sociales con la sociedad de destino son una forma de capital social (Telles y Ortiz, 2011). Además, mejoraremos nuestra comprensión de la resistencia social si tomamos en cuenta que las sociedades multiculturales no solo proporcionan reconocimiento a los inmigrantes, sino también fomentan su compromiso emocional y cognitivo, tal como se manifiesta en su mayor participación política (Wright y Bloemraad, 2012).

LAS BAZAS PARA LA ACCIÓN QUE TIENEN LOS AGENTES EN EL MERCADO DE TRABAJO DEPENDEN DEL VOLUMEN Y DE LA ESTRUCTURA DE LAS DIFERENTES ESPECIES DE CAPITAL QUE POSEEN

Hay experiencias históricas que ilustran cómo la resistencia como forma de «voz», canalizada a través de movimientos de acción colectiva, ha provocado puntos de inflexión en la cuestión migratoria. En Estados Unidos hay que recordar el movimiento liderado por Dolores Huerta y César Chávez con la creación de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Nacionales en la década de 1970 (en el momento en que se aprobaban las leyes de derechos civiles). La famosa frase de Chávez «Sí se puede» todavía resuena en manifestaciones de latinos de hoy a favor del DREAM Act o de la reforma integral del sistema migratorio (Cachón, 2012).

Pero hay otras formas de resistencia individuales (y familiares) que se manifiestan, por ejemplo, en el mercado de trabajo y que tienen una especial relevancia en las crisis económicas. Las bazas para la acción que tienen los agentes en el mercado de trabajo dependen del volumen y de la estructura de las diferentes especies de capital que poseen. Pero sin olvidar que el «campo» mercado de trabajo produce efectos que se cumplen al margen de cualquier interacción:

«La estructura del campo, definida por la distribución desigual del capital, es decir, de las armas (o de las bazas) específicas, influye, al margen de cualquier intervención o manipulación directa, sobre el conjunto de los agentes implicados en el campo al restringir el espacio de los posibles que se abren ante ellos, tanto más cuanto peor colocados estén en esa distribución» (Bourdieu, 2003: 240).

Es la posición de cada agente en el campo de fuerzas del mercado de trabajo la que le proporciona posibilidades de conseguir sus fines y de dar eficacia a sus acciones. El campo del mercado de trabajo donde está inmerso el agente establece un cierto «espacio de los posibles»; esta estructura objetiva de posibilidades (que emplaza a los agentes y que los agentes desplazan) es interiorizada por el inmigrante que la hace suya a través de la aculturación y la interiorización de los valores y costumbres de su nueva sociedad. Su resistencia se moverá dentro/contra los límites de «los posibles».

4. VULNERABILIDAD Y RESISTENCIA DE LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO DE TRABAJO

Los trabajadores extranjeros son más vulnerables que los nativos a las recesiones económicas (OCDE, 2009; Orrenius y Zavodny, 2009; Papademetriou y Terrazas, 2009; Enchautegui, 2012). Algunos elementos clave en el mercado de trabajo, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, podrían explicar esta mayor vulnerabilidad del empleo inmigrante durante las crisis económicas (Aysa-Lastra y Cachón, 2015b).

Un factor estructural clave es la sobrerrepresentación de los inmigrantes en sectores sensibles a los ciclos económicos, como son la construcción y sectores afines o algunas ramas de servicios (OCDE, 2009). Esta sobrerrepresentación corresponde a las peores condiciones de trabajo en estos sectores y a que se encuentran entre los grupos de actividades laborales menos deseables (Cachón, 1997). Y «en países donde la construcción ha sido el motor del crecimiento en los últimos años, como España y Estados Unidos, los trabajadores migrantes empleados en el sector han pagado el precio más alto en términos de pérdida de empleo» (Awad, 2009: 55).

Pero hay otros factores de demanda en el mercado de trabajo que puedan producir un efecto negativo significativo y diferenciado en el empleo de inmigrantes en relación con los autóctonos: 1) La sobrerrepresentación de los inmigrantes en empleos «atípicos» (Holmlund y Storrie, 2002; Comisión Europea, 2011). 2) La sobrerrepresentación de los inmigrantes entre los trabajadores que llevan menos tiempo en el empleo actual; la OCDE (2009: 25) recuerda que «los países con mayor proporción de inmigrantes recientes (...) son más propensos a ser testigos de un fuerte deterioro de los resultados de los inmigrantes en el mercado laboral»; y la OCDE incluye expresamente a España entre estos países. 3) La sobrerrepresentación de los inmigrantes en los despidos selectivos y en los actos discriminatorios. La OCDE (2008: 184) sintetiza los efectos de la discriminación que indica que «la evidencia disponible sugiere que el género y la discriminación racial en el mercado laboral sigue siendo importante en un número

de países de la OCDE». 4) La sobrerrepresentación de los inmigrantes en la economía informal (OCDE, 2009). Pero recordando que «la economía informal tiene raíces nacionales importantes y fuertes, hasta el punto de que ejerce un efecto llamada en los inmigrantes procedentes de países menos desarrollados, cuando la mano de obra local no acepta el trabajo en ocupaciones marginales» (Reyneri, 1998). La falta de estatus legal es una de las fuentes de empleo irregular de los inmigrantes muy relevante entre los latinos en Estados Unidos (Massey, 2012) y en menor medida en España.

Por el lado de la oferta de trabajo, los inmigrantes están sobrerrepresentados en grupos con ciertas características sociodemográficas que incrementan su vulnerabilidad. Es especialmente importante su predominio entre grupos de bajo nivel educativo o de trabajos poco cualificados, ya que:

«La educación se ha convertido en la gran línea divisoria entre personas con buenos trabajos y otras con malos empleos (...). Los trabajadores con habilidades y educación relativamente bajas – como los no blancos, los trabajadores extranjeros, y trabajadores mayores– son más vulnerables que otros a los cambios estructurales» (Kalleberg, 2011: 57).

«Pero es también relevante la sobrerrepresentación en grupos como las mujeres, los jóvenes o los grupos que menos dominan el idioma del país de acogida, porque los inmigrantes en estos grupos son más propensos a perder sus empleos durante las crisis económicas» (Comisión Europea, 2011).

Otros factores institucionales que afectan específicamente a los inmigrantes son relevantes como fuentes de su vulnerabilidad en el mercado laboral: los requisitos legales para los inmigrantes, las demandas y las expectativas adicionales de sus familias, la debilidad de su capital social y las diferencias en el acceso a dispositivos de protección social. Los requisitos institucionales adicionales que recaen sobre los trabajadores migrantes (como visados, permisos de trabajo, certificaciones, etc.) motivan diferencias en las estrategias de búsqueda de empleo entre inmigrantes y nativos, con una mayor presión para los primeros porque con frecuencia su estatus como inmigrante «autorizado» está vinculado a la continuidad del empleo (Cachón, 2009). Los inmigrantes suelen enviar parte de sus ingresos a sus familiares que aún viven en el país de origen y que dependen de estos recursos para llevar una vida digna. Además, con frecuencia los inmigrantes han de pagar deudas y gastos de viaje relacionados con la migración de otros miembros de la familia. Suelen tener un capital social relacional menos denso que el de los nativos (Massey y Aysa-Lastra, 2011) y eso disminuye sus posibilidades en el mercado de trabajo.

A veces, incluso, el limitado capital relacional de que disponen se puede convertir en una trampa que limita sus posibilidades (Portes, 2012; Aysa-Lastra y Cachón, 2013b). Los inmigrantes tienen menor acceso a los dispositivos de protección social, como prestaciones por desempleo, derechos por despido, servicios de salud, etc. (TUC, 2008).

Desde esa situación de sujetos objetivamente vulnerables, aparece la resistencia de los inmigrantes dentro del «campo de posibilidades» en que se encuentran. Es fácil que surjan formas distintas de resistencia entre estos porque la inmigración es un proceso selectivo. En la literatura académica, los migrantes económicos son descritos (en promedio) como más capaces, ambiciosos, agresivos y emprendedores que los individuos similares que optan por permanecer en el lugar de origen (Chiswick, 1999; Borjas, 1995) y que esta es una de las claves para explicar su éxito económico-laboral, aunque sea un proceso segmentado en términos ocupacionales (Aysa-Lastra y Cachón, 2013a). Sisk y Donato (2016) plantean que una posible explicación de los buenos resultados que tienen los trabajadores inmigrantes mexicanos de baja cualificación en Estados Unidos es que poseen más capacidad de resistencia –y mayor capacidad de recuperarse de los eventos adversos en la vida– que los nativos blancos poco cualificados. Tras haber efectuado un trayecto a veces tan largo y difícil como el que han realizado algunos inmigrantes para llegar a Estados Unidos o a España, es fácil imaginar que se muestren resistentes en el mercado laboral. Su necesidad de reducir su «nivel de aceptabilidad», ligada a su mayor vulnerabilidad, hace que puedan tener algunas oportunidades de obtener empleos precarios que los nativos no estarían dispuestos a aceptar. La vulnerabilidad que padecen les empuja a aceptar el primer trabajo (con frecuencia, malo) que encuentran, cambiando desempleo por subempleo. La mayor movilidad geográfica y ocupacional de los inmigrantes en relación con los nativos son también estrategias de resistencia que les hacen mejorar relativamente su situación en el mercado de trabajo. En este contexto hay que entender el retorno al país de origen o la reemigración a nuevos destinos como estrategias de resistencia que mejoran sus posibilidades de empleo y, de paso, las de sus pares que ni retornan ni reemigran, porque estos últimos encuentran así menos competencia al disminuir el número de trabajadores en situaciones comparables.

Otro elemento de resistencia de los inmigrantes, relacionado con su posición negociadora más vulnerable que la de los nativos en el mercado de trabajo, surge porque algunos empresarios pueden preferir contratar inmigrantes vulnerables a trabajadores nativos, ya que son más flexibles y más dóciles (o más motivados y productivos, por decirlo desde el punto de vista empresarial) y por eso se los puede someter mejor en peores trabajos y con sueldos más bajos (Waldinger, 1997; Donato y Bankston, 2008).

5. SIGNOS DE VULNERABILIDAD Y LA RESISTENCIA DE LOS LATINOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

Algunos de los resultados en el mercado de trabajo (en términos de empleo, actividad y paro) muestran cómo las situaciones de vulnerabilidad y resistencia cambian a lo largo del ciclo. Un primer ejemplo va ligado a la mayor sensibilidad de los latinos al ciclo económico y sus consecuencias: su empleo aumenta más en las fases expansivas, pero retrocede más en las recesivas. Hasta 2007, antes de la crisis, el empleo de los latinos aumentaba a un ritmo muy superior al de los nativos en Estados Unidos y en España. La situación cambió rápidamente en Estados Unidos: en 2008 el empleo de los latinos retrocedió de modo notable frente al ligero aumento del de los nativos. En España ocurrió lo contrario: en 2008 comenzó a descender el empleo de los nativos, pero el de los latinos siguió aumentando a una tasa interanual del 8% (abordaremos este momento de «resistencia» de los latinos en España más adelante). La situación cambió de modo dramático en 2009 y el descenso del empleo en España comenzó a afectar fuertemente a este colectivo. A partir de 2010 las trayectorias del empleo de Estados Unidos y de España se bifurcan: Estados Unidos comenzó lentamente una recuperación del empleo que luego se ha acelerado, pero en España el empleo siguió cayendo hasta 2014. Aún más distantes se encuentran las trayectorias de los latinos en ambos países: en Estados Unidos comenzaron a recuperar empleo en mayor medida que los nativos, con un notable crecimiento de las situaciones de subempleo y con gran sensibilidad a las recaídas de la economía (Cachón y Aysa-Lastra, 2015); en España las pérdidas de empleo de los latinos son catastróficas y han superado el 40% durante la GR (2008-2014) y ha seguido cayendo durante 2015².

Otro aspecto que cambia entre la expansión y la recesión es la gran resistencia de los latinos a estar en paro de larga duración (PLD), hasta llegar al límite. El PLD (parados que llevan más de un año en paro) ha sido un persistente problema en España. Se había reducido a «solo» el 28% en 2007, pero la GR lo elevó de nuevo hasta el 63% en 2014. En la base de este comportamiento hay factores de demanda e institucionales (Comisión Europea, 2013). En comparación, Estados Unidos es el caso inverso: una tradicional baja incidencia del PLD por la rápida transición entre desempleo y empleo: al empezar la GR menos del 6% de los parados eran PLD, pero con la crisis aumentó hasta superar el 24% en 2011 y 2012. Aunque a veces se apunte que se está

2. Todos los datos de este epígrafe proceden de una explotación de los microdatos de la *Current Population Survey* en Estados Unidos (que tiene carácter mensual) y de la Encuesta de Población Activa en España (de carácter trimestral) (para informaciones metodológicas, véase Cachón y Aysa-Lastra, 2015: 30-31). En el anexo se incluyen algunos de los datos que fundamentan la argumentación de este epígrafe.

produciendo una convergencia con la experiencia típica europea, hay que recordar que la media del PLD en la UE es del 42% en 2011. Los latinos tenían en ambos países una proporción de PLD que era la mitad que la de los nativos al comienzo de la GR. Es este un indicador de su resistencia ante el desempleo. Pero la GR ha acentuado la incidencia del PLD en los trabajadores de baja cualificación y entre los que han trabajado antes en el sector de la construcción (Comisión Europea, 2013). Por eso no es de extrañar que la proporción de PLD entre los latinos se haya multiplicado y que se hayan igualado a los nativos en Estados Unidos (en torno al 20%) y que

DOS SIGNOS CLAROS DE LA MAYOR VULNERABILIDAD DE LOS LATINOS EN EL MERCADO DE TRABAJO, ANTES Y DURANTE LA CRISIS, SON EL MAYOR IMPACTO DEL PARO Y LA MENOR CALIDAD DE SUS EMPLEOS

en 2014 casi alcanzan la proporción de PLD en España (en torno al 60%). Partiendo de una mejor situación comparativa que mostraba su mayor resistencia a estar en paro durante largo tiempo, han sufrido un incremento del PLD notablemente mayor que los nativos a lo largo de la GR que muestra su mayor vulnerabilidad cuando la crisis se alarga en el tiempo. Y eso sin tener en cuenta que muchos de los retornados a sus países de origen son, sin duda, parados de larga duración.

Dos signos claros de la mayor vulnerabilidad de los latinos en el mercado de trabajo, antes y durante la crisis, son el mayor impacto del paro y la menor calidad de sus empleos. A ello habría que añadir, desde el punto de vista del género, el que la GR ha sido, al menos en su primera parte (2007-2011), en gran medida una «recesión-contra-varones-latinos».

El mayor signo de vulnerabilidad en el mercado de trabajo es no encontrar un empleo, por las consecuencias de todo tipo que tiene estar en paro. Y el mayor signo de un mercado de trabajo con problemas estructurales, de desajuste o en una mala situación coyuntural es que una parte de sus activos no puedan encontrar un empleo. Cuando este problema no se distribuye de modo similar entre todos los tipos de población (y nunca lo hace), denota otro tipo de problemas adicionales como desigualdades sociales, mercados segmentados y procesos de discriminación. En 2008, las tasas de paro de los latinos eran entre tres y cuatro puntos superiores a las de los nativos. Con la GR esas diferencias, que muestran la mayor vulnerabilidad de los latinos al ciclo económico, se elevaron a nueve puntos, e incluso han aumentado en el primer año tras la GR. Estas diferencias afectan a ambos sexos, pero son mayores en el caso de los varones. Para explicar el caso de los latinos en España, además del profundo deterioro del empleo durante los seis años y medio de la GR, hay que tener en

cuenta que el flujo de inmigrantes económicos hacia España, procedentes de América Latina y el Caribe, se mantuvo en un nivel elevado en los primeros años de la crisis (hasta 2010), aunque fuera significativamente menor que antes de la GR. Muchos de estos inmigrantes no encontraron trabajo y la tasa de paro creció: esta llegada de inmigrantes durante los primeros años de la GR explica el 64% del incremento del paro de los inmigrantes latinos en esta primera fase de la crisis. Desde 2012 la situación se ha invertido: ha comenzado un proceso de salida de latinos, muchos de ellos en situación de desempleo en España. Estas salidas, sean retornos o reemigraciones, están contribuyendo a disminuir el volumen de parados latinos (y de parados en España) de modo significativo. El paro afecta a los latinos altamente cualificados más intensamente que a los nativos con ese mismo nivel de cualificación tanto en Estados Unidos como en España (Bradatan y Kolloju, 2015).

Es bien conocida la «ley de hierro» que caracteriza los empleos que ocupan los inmigrantes en los países de destino (aunque es evidente que no ocurre en todos los casos por igual); es calificable como las tres «P» (tres «D» en inglés): más penosos, más peligrosos y más precarios. Los indicadores disponibles permiten hablar de la mayor temporalidad y accidentabilidad, y los mayores problemas de salud laboral o concentración en jornadas y horarios especiales que sufren los inmigrantes (Cachón, 2009: 251-255). La crisis ha acentuado estos rasgos. Por ejemplo, en Estados Unidos observamos (Aysa-Lastra y Cachón, 2015c) el descenso de los salarios reales medios de los inmigrantes latinos, el incremento del diferencial de la tasa de pobreza entre los inmigrantes latinos y los nativos y el aumento del empleo a tiempo parcial por razones económicas. En España, puede verse el incremento del empleo a tiempo parcial y la mayor proporción en que ese empleo es involuntario, ya que buscan empleo a tiempo completo. Y esto afecta especialmente a las mujeres latinas (Parella, 2015).

Los efectos de la GR han sido muy distintos en lo que se refiere al género porque la pérdida de empleo ha afectado mucho más a los varones que a las mujeres, tanto entre los nativos como entre los inmigrantes latinos. En España, ambos géneros han sufrido la pérdida de empleo, pero en el caso de los varones el número es el doble que el de las mujeres. Una clave fundamental ha sido el hundimiento del sector de la construcción y las industrias y servicios afines, la «zona cero de esta recesión» (Hout, Levanon y Cumbreworth, 2011). El empleo de la construcción en España cayó un 64% entre el segundo trimestre de 2007 y el mismo período de 2014 (en que comenzó a recuperarse lentamente). Este comportamiento del sector de la construcción es clave porque fue una fuente importante de empleo para los latinos varones, tanto en España (Cachón, 2009) como en Estados Unidos (Kochhar, 2008). Debido a que el 22% de los inmigrantes latinos en España (casi todos varones) trabajaban en la construcción

antes de la GR, el hundimiento del empleo en este sector tuvo un fortísimo efecto negativo sobre el empleo de los varones inmigrantes en España (Domingo y Recaño, 2010) y en Estados Unidos (Engemann y Wall, 2010). La caída del empleo de los latinos fue tan notable que en 2007 concentraban el 12% del total del empleo en el sector de la construcción, mientras que en 2015 (segundo trimestre) eran solo en torno al 4%. Por eso se puede hablar no solo de *mancession* (Hout, Levanon y Cumbreworth, 2011), sino que se puede decir que la GR ha sido una «recesión-contra-varones-latinos» en España (y en Estados Unidos). Como muestran diversos estudios (Aysa-Lastra y Cachón, 2015a) esta mayor incidencia negativa de la crisis sobre los varones se ha producido, sobre todo, en los tres primeros años de la GR; en los tres siguientes, los efectos de las políticas restrictivas ha impactado de modo muy negativo en sectores de actividad con mayor proporción de mujeres; y esto ha ocurrido sobre todo en España y en menor medida en Estados Unidos, por las diferentes políticas con las que se ha afrontado la GR (Aysa-Lastra y Cachón, 2015b) (véase también Gil-Alonso y Vidal-Coso, 2015).

Otros resultados del mercado de trabajo son signos de la gran resistencia de los latinos: por ejemplo, las tasas de actividad, especialmente de las mujeres, y la respuesta de los latinos en el primer año de la GR (Aysa-Lastra y Cachón, 2015 a). Las tasas de actividad de los ciudadanos e inmigrantes latinos reflejan diversos aspectos institucionales de sus historias migratorias. En 2008, antes de la crisis, las tasas de actividad de los ciudadanos de origen latino en España se situaban 22 puntos por encima de las de los nativos y las de los inmigrantes en torno a 26; siete años después, esa diferencia ha descendido ligeramente, en el caso de los ciudadanos, y en cuatro puntos, en el caso de los inmigrantes. En Estados Unidos, las tasas de actividad de los ciudadanos latinos se sitúan en torno a 3 puntos por encima de las de los nativos, y las de los inmigrantes latinos en torno a 7 puntos por encima, antes y después de la crisis. Esta notable mayor diferencia de las tasas de actividad de los latinos respecto a los nativos en España hay que entenderla, sobre todo, como resultado de unas políticas de inmigración que podemos clasificar de «orientadas al mercado de trabajo» (Cachón, 2009), frente a la importancia que en Estados Unidos ha tenido la «reunificación familiar» (Kalleberg, 2011). Este diferente enfoque institucional de las políticas de inmigración se refleja de modo especial en las tasas de actividad de las mujeres: mientras que las mujeres inmigrantes latinas en Estados Unidos tienen en 2013 una tasa de actividad 5 puntos por debajo de las mujeres nativas, en España tienen en 2014 una tasa de actividad 28 puntos superior a las nativas, llegando a una tasa de actividad del 80%, similar a la de los varones inmigrantes latinos (83%). Este modelo de comportamiento de la inmigración se ha producido en la Europa del Sur, precisamente por la orientación de sus políticas migratorias, por su estructura de edades (con mayor peso de los grupos más activos) y porque los latinos son los inmigrantes que más se incorporan al

mercado de trabajo. Estas tasas de actividad de los latinos en España son muy superiores a las de los nativos, lo que no ocurre en Estados Unidos ni en los países del centro y norte de la Unión Europea, muestran, además de diferentes aspectos institucionales, la mayor resistencia de los latinos en el mercado de trabajo, con su permanencia en el mismo a pesar de las altas tasas de paro.

Otra muestra relevante de resistencia de los latinos en España fue su comportamiento en el mercado de trabajo en el primer año de la GR. Los latinos tuvieron una rápida sensibilidad al cambio del ciclo económico en Estados Unidos (entre otras razones, porque la debilidad del empleo en el sector de la construcción venía manifestándose desde 2006) y eso se tradujo en un frenazo de los flujos de entrada y en un rápido proceso de retorno a sus países de origen, a lo que ha venido a añadirse el incremento de las deportaciones por parte de la Administración Obama –por eso desciende su población activa y el número de indocumentados que trabajaban en el país– (Massey, 2012). En España, sin embargo, durante el primer año de la crisis (2T2007-2T2008), mientras el empleo de los nativos comenzó a descender (se redujo en cerca de 150.000, ya que, aunque aumentó el empleo de las mujeres, el de los varones descendió en 236.000), el empleo de los inmigrantes latinos siguió aumentando (en más de 113.000 puestos de trabajo, casi un 8% en un solo año). Esto se puede explicar porque los inmigrantes latinos que perdieron su empleo en el primer año de crisis, buscaron otro con más intensidad (con más resistencia) que los nativos porque tenían mayor necesidad (eran más vulnerables). Varios factores pueden ayudar a explicar esta resistencia inicial. Los trabajadores vulnerables, como los inmigrantes latinos en España, se emplean a menudo en sectores intensivos en mano de obra. Su menor «poder social de negociación» (Cachon, 2002) hace que sea difícil para ellos resistir a la presión de los empleadores a aumentar horas de trabajo y otras formas de intensificación del trabajo y, por esta razón, en determinados sectores se prefiere contratar inmigrantes. Esta posición se debilita aún más en períodos de aumento del desempleo (Rogers, 2009). Paradójicamente, de su debilidad en el mercado de trabajo, resulta una mayor resistencia en términos de consecución de (malos) empleos. Otro de los factores que pueden explicar este incremento del empleo latino en España, en el primer año de la GR, es el desajuste entre sus cualificaciones y los puestos de trabajo que ocupaban. Este desajuste facilita su movilidad laboral y la búsqueda de puestos de trabajo diferentes de los que tenían antes de la crisis o en distinto sector de actividad. Aquí la resistencia se manifiesta en términos de movilidad ocupacional. Un tercer factor es la mayor disposición a desplazarse a otros pueblos y ciudades, sobre todo durante los primeros años de la inmigración. Su aceptación de la movilidad geográfica (uno de los bloqueos institucionales tradicionales del mercado de trabajo en España) les permite buscar oportunidades de empleo en otros lugares.

6. SALIDAS «VOLUNTARIAS» Y DEPORTACIONES FORZOSAS: LOS LÍMITES DE LA RESISTENCIA DE LOS LATINOS

Los años de la GR han cambiado de modo significativo el flujo de los movimientos migratorios hacia y desde Estados Unidos y España. Quizás el rasgo más relevante en ambos países es el contraste entre los flujos de salidas de los inmigrantes latinos, en muchos casos hacia su país de origen. Mientras que en España se podría hablar de una expulsión generada desde el mercado que se plasma en salidas «voluntarias» de los inmigrantes, en Estados Unidos se ha producido una aceleración de las deportaciones (siempre forzosas) producidas en aplicación de las leyes migratorias. Esto no quiere decir que en España no haya expulsiones forzosas (en 2014 fueron expulsados 7.696 inmigrantes en situación irregular), ni que en Estados Unidos no se produzcan retornos voluntarios: 168.000 latinos en 2012 y 119.000 en 2013 volvieron a sus países de origen (DHS, 2014; véase Durand y Aysa-Lastra, 2015).

Pero esos datos palidecen en comparación con las salidas «voluntarias» en España y con las deportaciones en Estados Unidos. En España, aunque los datos de variaciones residenciales infravaloren el volumen de salidas (Cachón, 2014) y se estén modificando las pautas de los retornos (López Sala y Oso, 2015; Cassain, 2016), en 2012 y 2013 (los dos años con saldo migratorio negativo desde América a España) se produjeron unas 250.000 bajas de latinos en el padrón municipal (y, en paralelo, unas 190.000 altas, lo que da un saldo migratorio negativo de unas 50.000 personas entre los dos años). En 2014 salieron otros 100.000, pero es casi la misma cifra que las altas desde América. Estas salidas son, en su mayoría, formalmente «voluntarias»: muchos de esos latinos muestran su resistencia frente a su expulsión del mercado de trabajo en España volviendo a sus países de origen (o a otros destinos). No es una «salida», sino que recuperan la «voz» (Hirschman, 1977) desde la vulnerabilidad en que les deja la situación económica y social en España, y responden individual y familiarmente emprendiendo nuevos proyectos con el retorno. En algunos casos estimulados por programas de sus países de origen, como Colombia o Ecuador.

En Estados Unidos, el predominio de las deportaciones muestra estos «retornos» como prueba de la vulnerabilidad de los latinos. En 2012 se produjeron 409.000 deportaciones de latinos y en 2013 otras 432.000, más de la mitad sin haber cometido ningún delito, solo por el hecho de ser indocumentados (DHS, 2014). La mayor parte son mexicanos, pero si se compara con la población de cada país que vive en Estados Unidos, la mayor proporción proceden de (y son devueltos a) Honduras, seguido de Guatemala y México. Durante la Administración Obama (que comienza en 2008) ha aumentado la proporción de personas deportadas. Y ello a pesar de la puesta en marcha

en 2012 del Programa DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals), que evita la deportación de los inmigrantes indocumentados que entraron en Estados Unidos siendo menores de 16 años. En 2014, el presidente Obama aprobó el DAPA (Deferred Action for Parents of Citizens and Lawful Permanent Residents), pero está bloqueado por un juez federal; en junio de 2016 habrá una sentencia del Tribunal Supremo. Sørensen (2015) ha señalado cómo la intensificación del control migratorio en la actual era de la (percibida) (in)seguridad, que se ha exacerbado durante la GR, amenaza con deshacer el vínculo entre la migración y el desarrollo que se fue construyendo lentamente a través del reclutamiento, de las remesas y de la migración circular (Massey y Riosmena, 2010). El volumen de deportaciones durante la Administración Obama nunca se había igualado en Estados Unidos y no se corresponde con ningún crecimiento reciente de la población indocumentada (Massey, Durand y Pren, 2014). Las deportaciones de latinos son el tornasol que muestra la radical vulnerabilidad de los inmigrantes (latinos) indocumentados, los límites de su(s) resistencia(s).

LAS DEPORTACIONES DE LATINOS SON EL TORNASOL QUE MUESTRA LA RADICAL VULNERABILIDAD DE LOS INMIGRANTES (LATINOS) INDOCUMENTADOS, LOS LÍMITES DE SU(S) RESISTENCIA(S)

7. CONCLUSIONES

La literatura sociológica ha puesto de manifiesto las bases sociales de la vulnerabilidad de los inmigrantes ligándola, básicamente, a su «condición inmigrante» y a su condición de clase (obrero). Su posición en la estructura social tiende a construirlos como sujetos objetivamente vulnerables, como una «infraclase».

En el mercado de trabajo, además de esa caracterización general de la posición social de los inmigrantes, los estudios han mostrado reiteradamente su mayor sensibilidad al ciclo económico y su mayor vulnerabilidad en períodos de crisis. Y hay factores de demanda y factores de oferta que ayudan a explicar esa mayor vulnerabilidad. Entre los primeros, se puede señalar especialmente su sobrerrepresentación en sectores de actividad con condiciones de trabajo que los hacen poco deseables y muy sensibles al ciclo económico (como la construcción). Pero también su sobrerrepresentación en empleos «atípicos», entre los trabajadores que llevan menos tiempo en su empleo actual, en despidos selectivos y actos discriminatorios, o en la economía informal. Entre los factores por parte de la oferta, se puede señalar su sobrerrepresentación en los grupos laborales más frágiles en el mercado de

trabajo: los de baja educación, jóvenes, mujeres, etc.; a los que hay que sumar otros factores institucionales que afectan específicamente a los inmigrantes y que los hacen sujetos más frágiles en el mercado de trabajo.

Hasta ahora, los estudios de inmigración se han centrado en el análisis de la vulnerabilidad de los inmigrantes y sus consecuencias. Pero con ello se ha dejado de lado un aspecto de la ambivalencia en la posición que ocupan y en sus relaciones con la sociedad de acogida: su consideración como agentes que son capaces de tener «voz» y de poner en marcha estrategias de resistencia, colectiva, familiar e individualmente. En este texto, y en la investigación que lo sustenta, se ha querido acentuar esta dimensión relativamente nueva de análisis.

Por otra parte, los estudios del mercado de trabajo se suelen limitar a análisis descriptivos de los datos de actividad, empleo y paro; vienen a considerar al mercado de trabajo como una «caja negra» de la que solo se muestran sus resultados cuantitativos formalmente registrados en las encuestas oficiales. No obstante, el mercado de trabajo debe ser considerado como un campo de luchas en el que los inmigrantes son sujetos vulnerables y están emplazados, pero, a la vez, son agentes que reaccionan y resisten desde la específica vulnerabilidad que padecen y de esa manera desplazan su posición en el campo.

A partir de esas consideraciones hemos podido presentar una lectura de los datos de actividad, empleo y paro, pero vistos con la doble lente de la vulnerabilidad/resistencia. De este modo, se pueden comprender mejor los datos (de otra manera ambiguos) del mercado de trabajo durante la Gran Recesión, que muestran aspectos donde los inmigrantes están notablemente mejor que los nativos (como las tasas de actividad) y otros en los que ocurre lo contrario (como el paro o la calidad del empleo). Así como otros aspectos donde la situación de ventaja en las fases de expansión se convierte en desventaja en las fases recesivas (como el mayor o menor crecimiento relativo del empleo o el peso del paro de larga duración). Además, hemos podido ayudar a comprender las diferencias que se producen en estos resultados entre los latinos en Estados Unidos y en España.

También se ha mostrado que las salidas «voluntarias» de los latinos desde España son comprensibles como una estrategia de resistencia a partir de su debilidad objetiva, mientras que las deportaciones de los latinos en Estados Unidos son un tornasol que muestra la radical vulnerabilidad de los inmigrantes indocumentados.

8. ANEXOS ESTADÍSTICOS

A1. Tasas de actividad de nativos y latinos antes y durante la Gran Recesión en España (2002-2005)				
	TOTAL	NATIVOS	CIUDADANOS LATINOS	INMIGRANTES LATINOS
2002	54,5	53,5	69,2	80,6
2008	60,1	57,7	79,7	85,0
2014	59,6	57,7	78,9	81,2
2015	59,8	57,8	78,8	81,7
GÉNERO (2014)				
Hombres	65,9	64,0	81,1	82,8
Mujeres	53,7	51,7	77,3	79,9
EDAD (2014)				
16-25	39,1	38,1	40,1	41,3
26-44	89,4	89,9	92,8	91,5
45-64	71,2	70,5	86,4	89,0
65+	1,7	1,5	10,2	24,7
NIVEL EDUCATIVO (2014)				
Primaria o inferior	23,1	18,4	70,4	74,2
Secundaria	63,4	62,9	67,9	76,1
Preparatoria	69,4	66,9	83,5	86,8
Licenciatura o superior	81,8	82,1	86,2	85,4

Nota: No se incluyen los datos de ciudadanos naturalizados ni de inmigrantes de origen no latino.

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa (segundo trimestres).

A2. Población ocupada nativa y latina antes y durante la Gran Recesión en España (2002-2014)						
		TOTAL	NATIVOS	CIUDADANOS LATINOS	INMIGRANTES LATINOS	TOTAL LATINOS
VARONES	2002	10.027.000	9.766.679	24.778	218.544	243.321
	2008	10.995.539	10.238.021	68.048	664.090	732.138
	2014	8.740.393	8.326.306	120.510	266.761	387.270
MUJERES	2002	6.181.209	5.881.486	22.812	264.657	287.469
	2008	8.138.619	7.340.624	97.736	681.982	779.719
	2014	7.370.367	6.829.447	158.670	358.993	517.663
VARONES						
2002-2008		968.539	471.343	43.271	445.546	488.817
2008-2014		-2.255.146	-1.911.715	52.461	-397.329	-344.868
MUJERES						
2002-2008		1.957.409	1.459.138	74.925	417.325	492.250
2008-2014		-768.252	-511.177	60.934	-322.989	-262.055
VARONES %						
2002-2008		9,7	4,8	174,6	203,9	200,9
2008-2014		-20,5	-18,7	77,1	-59,8	-47,1
MUJERES %						
2002-2008		31,7	24,8	328,5	157,7	171,2
2008-2014		-9,4	-7,0	62,3	-47,4	-33,6

Nota: No se incluyen los datos de ciudadanos naturalizados ni de inmigrantes de origen no latino

Fuente: : Elaboración propia a partir de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa (segundo trimestres)

A.3. Tasas de paro de nativos y latinos antes y durante la Gran Recesión en España (2002-2015)

	HOMBRES			MUJERES		
	NATIVOS	CIUDADANOS LATINOS	INMIGRANTES LATINOS	NATIVOS	CIUDADANOS LATINOS	INMIGRANTES LATINOS
2002	7,6	5,8	9,6	16,0	13,7	15,2
2008	7,9	12,2	13,9	11,2	12,8	13,5
2014	21,9	31,5	34,7	24,0	32,4	29,9
2015	19,4	30,7	33,9	22,7	31,0	27,9
VARIACIONES						
2002-2008	0,2	6,4	4,3	-4,8	-1,0	-1,7
2008-2014	14,1	19,2	20,8	12,8	19,6	16,4
2014-2015	-2,6	-0,8	-0,8	-1,3	-1,4	-2,0

Nota: No se incluyen los datos de ciudadanos naturalizados ni de inmigrantes de origen no latino.

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa (segundo trimestres).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Awad, I. *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*. Ginebra: ILO, 2009.

Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. «Movilidad ocupacional segmentada: el caso de los inmigrantes no comunitarios en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 144 (2013a), p. 23-47.

Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. «Determinantes de la movilidad ocupacional segmentada de los inmigrantes no comunitarios en España». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n.º 2 (2013b), p. 383-413.

Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession*. Cham: Springer, 2015a.

Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. «Introduction: Vulnerability and Resilience of Latin American Immigrants during the Great Recession», en: Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession*. Cham: Springer, 2015b, p. 1-21.

Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. «Unemployment and Nonstandard Employment among Natives and Latinos in the US and Spain», en: Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession*. Cham: Springer, 2015c, p. 47-65.

Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. «Native and Latino Employment during the Great Recession in the US and Spain», en: Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. 2015a, p. 25-46.

Barth, F. *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference*. Boston: Little, Brown and Company, 1969.

Borjas, G. «Assimilation and Changes in Cohort Quality Revisited: What Happened to Immigrant Earnings in the 1980s?». *Journal of Labor Economics*, vol. 13, n.º 2 (1995), p. 201-245.

Bourdieu, P. *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama, 2003.

Bradatan, C. y Kolloju, N. «How are 'the Others' doing? Highly Skilled Latin American Immigrants and Economic Crisis in the US and Spain» (2015), en: Aysa-Lastra, M. y Cachón, L., 2015a. p. 89-103.

Cachón, L. «Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 69 (1995), p. 105-124.

Cachón, L. «Segregación sectorial de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 10 (1997), p. 49-74.

Cachón, L. «La formación de la "España inmigrante": mercado y ciudadanía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 97 (2002), p. 95-126.

Cachón, L. *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos, 2009.

Cachón, L. «Alejandro Portes revisitado a través de sus aportaciones a la sociología económica de las migraciones», en: Portes, A. (ed.). *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Barcelona: Anthropos, XI-LXXXIV, 2012.

Cachón, L. «La nueva emigración desde España y Cataluña en la Gran Recesión. Unas reflexiones provisionales», en: Sánchez-Montijano, E. y Alonso, X. (eds.). *Nuevos flujos y Gran Recesión: la emigración desde Cataluña, España y la UE*. Barcelona: CIDOB, 2014, p. 45-70.

Cassain, L. «Migration trajectories and return processes: An exploration of multi-generational family experiences from Spain to Argentina». *Transnational Social Review*, 2016 (en prensa).

Chiswick, B. R. «The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men». *Journal of Political Economy*, vol. 86, n.º 5 (1978), p. 897-921.

Chiswick, B. R. «Immigration Policy and Immigrant Quality. Are Immigrants Favorably Self-Selected?» *American Economic Review*, vol. 89, n.º 2 (1999), p. 181-185.

Comisión Europea. *Employment in Europe 2010*. Bruselas: Comisión Europea, 2011.

Comisión Europea. *Employment in Europe 2012*. Bruselas: Comisión Europea, 2013.

DHS (Department of Homeland Security). *2013 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington: DHS, 2014.

Domingo, A. y Recaño, J. «La inflexión en el ciclo migratorio internacional: impacto y consecuencias demográficas», en: Aja, E.; Arango, J; Oliver, J. (eds.). *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España*, Barcelona: CIDOB, 2010, p. 116-130.

Donato, K. M. y Bankston, C. L. «The Origins of Employer Demand for Immigrants in a New Destination: The Saliency of Soft Skills in a Volatile Economy», en: Massey, D. (ed.) *New Faces in New Places*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2008, p. 99-123.

Durand, J. y Aysa-Lastra, M. «International Migration and Employment in Latin America: Uncertain Times and Changing Conditions», en: Aysa-Lastra, M. y Cachón, L., 2015a, p. 183-206.

Enchautegui, M. E. *Hit Hard But Bouncing Back: The Employment of Immigrants During the Great Recession and Recovery*. Washington D. C.: Urban Institute, 2012.

Engemann, K. M. y Wall, H. J. «The Effects of Recessions Across Demographic Groups». *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 92, n.º 1 (2010), p. 1-26.

Gil-Alonso, F. y Vidal-Coso, E. «Inmigrantes extranjeros en el mercado de trabajo español: ¿más resilientes o más vulnerables al impacto de la crisis?». *Migraciones*, n.º 37 (2015), p. 97-123.

Hirschman, A. O. *Salida, voz y lealtad*. México D. F.: FCE, 1977.

Holmlund, B. y Storrie, D. «Temporary work in turbulent times: the Swedish experience». *The Economic Journal*, n.º 112 (2002), p. 245-F269.

Hout, M., Levanon, A. y Cumbreworth, E. «Job Loss and Unemployment», en: D. B. Grusky; B. Wertern y Ch. Wimer (eds.). *The Great Recession*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2011, p. 59-81.

Kalleberg, A. L. *Good jobs, bad jobs. The rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2011.

Kochhar, R. *Latino Labor Report, 2008: Construction Reverses Job Growth for Latinos*. Washington, D. C.: Pew Hispanic Center, 2008.

López-Sala, A. y Oso, L. «Inmigración en tiempos de crisis: dinámicas de movilidad emergentes y nuevos impactos sociales», *Migraciones*, n.º 37 (2015), p. 9-27.

Massey, D. S. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2007.

Massey, D. S. «Immigration and the Great Recession». *A Great Recession Brief*, Stanford Center on Poverty and Inequality, 2012.

Massey, D. S. «Immigration Enforcement as a Race Making Institution», en: D. Card y S. Raphael (eds.). *Immigration, Poverty, and Socioeconomic Inequality*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2013, p. 257-281.

Massey, D. S. y Aysa-Lastra, M. «Social Capital and International Migration from Latin America». *International Journal of Population Research* (2011), p. 1-18.

Massey, D. S., Durand, J. y Pren, K. A. «Explaining Undocumented Migration to the US». *International Migration Review*, vol. 48, n.º 4, 2014, p. 1028-1061.

Massey, D. S. y Riosmena, F. «Undocumented migration from Latin America in an era of rising U.S. enforcement». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º 630(1), 2010, p. 294-321.

OCDE. *Employment Outlook 2008*. París: OCDE, 2008.

OCDE. *International Migration Outlook SOPEMI 2009*. París: OCDE, 2009.

Orrenius, P. M. y Zavodny, M. *Tied to the Business Cycle: How Immigrants Fare in Good and Bad Economic Times*. Washington: Migration Policy Institute, 2009.

Papademetriou, D. G. y Terrazas, A. *Immigrants and the Current Financial Crisis: Research Evidence, Policy Challenges, and Implications*. Washington: Migration Policy Institute, 2009.

Parella, S. «Latin American Women during the Great Recession in the US and Spain», 2015, en: Aysa-Lastra, M. y Cachón, L., 2015a, p. 67-87.

Portes, A. «Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration». *International Migration Review*, vol. 12, n.º 4 (1978), p. 469-484.

Portes, A. «Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna». *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Barcelona: Anthropos, 2012, p. 83-100.

Portes, A. y Sensenbrenner, J. «Incrustación e inmigración: apuntes sobre los determinantes sociales de la acción económica», en: Portes, A. *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Barcelona: Anthropos, 2012, p. 19-41.

Portes, A. y Zhou, M. «La nueva segunda generación: la asimilación segmentada y sus variantes», en: Portes, A., *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Barcelona: Anthropos, 2012, p. 43-62.

Piore, M. *Birds of Passage. Migrant labor and industrial societies*. New York: Century University Press, 1979.

Reyneri, E. «Immigrazione ed economia sommersa». *Stato e Mercato*, n.º 53 (1998).

Rogers, A. *Recession, Vulnerable Workers and Immigration*. Oxford: COMPASS, 2009.

Sassen, S. *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

Simmel, G. *The sociology of Georg Simmel*. Glencoe: Free Press, 1950.

Sisk, B. y Donato, K. M. «Weathering the Storm? Employment Transitions of the Low-Skill Mexican Immigrants 2005-2011» (Manuscrito) 2016.

Sørensen, N. N. «Great Recession, Migration Management and the Effect of Deportation to Latin America», 2015, en: Aysa-Lastra, M. y Cachón, L., 2015a, p. 235-253.

Tabboni, S. «Le multiculturalisme et l'ambivalence de l'étranger», en: Wieviorka, M. *Une société fragmentée? La multiculturalisme en débat*. París: La Découverte, 1997, p. 227-250.

Telles, E. y Ortiz, V. *Generaciones excluidas: mexicanos-estadounidenses, asimilación y raza*. Madrid: CIS, 2011.

TUC. *Hard Work, Hidden lives. The Full Report of the Commission on Vulnerable Employment*. Londres: Trade Union Confederation, 2008.

Waldinger, R. «Black/immigrant Competition Re-assessed: New Evidence from Los Angeles». *Sociological Perspectives*, vol. 40, n.º 3 (1997), p. 365–386.

Wright, M. y Bloemraad, I. «Is There a Trade-off between Multiculturalism and Socio-Political Integration? Policy Regimes and Immigrant Incorporation in Comparative Perspective». *Perspectives on Politics*, vol. 10, n.º 1 (2012), p. 77-95.

TRAYECTORIAS LABORALES DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE (2007-2014)

IMMIGRANT POPULATION CAREER PATHS (2007-2014)

Pedro López-Roldán

Profesor titular, Departamento de Sociología,
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).
Miembro del Centro de Estudios Sociológicos sobre la Vida
Cotidiana y el Trabajo, Instituto de Estudios del Trabajo
Pedro.Lopez.Roldan@uab.cat

Miroslava Kostova Karaboytcheva

Profesora visitante, Departamento de Fundamentos de Análisis
Económico, Universidad de Alicante
mkostova@ua.es

1. Introducción
2. Fuente de datos y modelo de análisis
3. Cambios y trayectorias en relación con la actividad y la contratación
4. La movilidad sectorial y territorial
5. La movilidad ocupacional
6. Evolución de los ingresos
7. Participación en la economía sumergida
8. Reflexiones finales

PALABRAS CLAVE

Immigración, trayectorias laborales, mercado de trabajo, crisis económica, España

KEY WORDS

Immigration, labour trajectories, labour market, economic crisis, Spain

RESUMEN

Este artículo analiza las trayectorias laborales de la población de origen inmigrante en el período de crisis económica 2007-2014, con el objetivo de describir los principales cambios y determinar en qué medida los trabajadores extranjeros han logrado progresar en el mercado laboral, o bien han seguido trayectorias de bloqueo o retroceso. Se realiza un análisis de la evolución de sus trayectorias laborales comparándolas con las de los autóctonos, utilizando como fuente principal de información estadística la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social. Entre las principales conclusiones destaca el mayor impacto negativo de la crisis sobre la población inmigrante que sobre los autóctonos: menor ocupación, más inestabilidad laboral, mayor movilidad sectorial y territorial, mayores pérdidas de ingresos o movilidad ocupacional descendente.

ABSTRACT

This paper analyzes the career paths of people of immigrant origin in the 2007-2014 period of economic crisis in order to describe the main changes that have taken place and determine the extent to which foreign workers have managed to progress in the labour market or whether their career paths have been defined by blockages and setbacks. The evolution of immigrant career paths is analysed and they are compared with those of the native population. The main source of statistical information used is the Continuous Sample of Working Lives produced by the Spanish Social Security Agency. The greater negative impact of the crisis on the immigrant population than the native stands out among the conclusions: lower employment levels, more job instability, increased sectoral and territorial mobility, greater loss of income and downward occupational mobility.

1. INTRODUCCIÓN

El extraordinario aumento de la población extranjera que se dio a partir del año 2000 en España, en la llamada «década prodigiosa», terminó como resultado del cambio del ciclo económico y de la persistencia y severidad de la crisis que se inició en 2008. La ralentización de las nuevas llegadas empezó a producirse con posterioridad a los fuertes efectos negativos sobre el empleo que sigue sufriendo el mercado de trabajo. Después de haber llegado al pico de 6,8 millones de nacidos en el extranjero en 2011, a finales de 2014 esta cifra se redujo a 6,2 millones, un 13% de la población total de España.

España fue un país que atrajo grandes flujos de personas de otros países, sobre todo por razones económicas, de los cuales más del 85% estaban en edad laboral. Es de destacar, por tanto, la altísima tasa de actividad de las personas de nacionalidad extranjera, un 74% en la actualidad, que contrasta claramente con la de los españoles (57%), siendo esta incluso superior al inicio de la crisis. Así, los trabajadores extranjeros llegaron a representar el 13% de todos los ocupados, proporción que ha ido reduciéndose hasta el 10% en el último año. Hay que puntualizar que en 2008 el número de empleados disminuyó en tan solo un 0,5%, mientras que durante el período analizado (2007-2014) esta reducción fue casi del 16%.

Desde el punto de vista territorial, el fenómeno de la inmigración es asimétrico, siendo las comunidades de Cataluña, Madrid y Valencia las de mayor concentración de población extranjera, que se ocupó principalmente en los sectores de la construcción y el turismo, si bien con la crisis se produjo en estas regiones un gran ajuste en términos de desempleo y un importante nivel de movilidad territorial y sectorial entre los inmigrantes.

En contrapartida a lo que sucedía durante el ciclo expansivo, cuando los inmigrantes contribuían al aumento de la tasa de ocupación, desde el inicio de la crisis ellos son los grandes protagonistas en el aumento de la tasa de desempleo, debido sobre todo a que la mayoría estaba ocupada en el segmento secundario del mercado de trabajo, esto es, con contratos temporales en puestos de baja cualificación, especialmente los trabajadores del sector de la construcción, quienes fueron los que sufrieron primero, y en mayor medida, las consecuencias de la crisis. El desempleo entre los inmigrantes siempre fue superior al de los nativos, pero al comenzar la crisis se vieron particularmente afectados por sus efectos. A finales de 2014 la tasa de paro de los españoles era del 23%, notablemente inferior a la de 34% de los extranjeros. En consecuencia, los inmigrantes han recibido relativamente más prestaciones por desempleo que los autóctonos y son los que han tenido, junto con parte de la población nativa, serias dificultades para mantener o encontrar

un empleo. En muchos casos las consecuencias han sido el bloqueo o el retroceso de sus trayectorias laborales, dificultando el proceso de convergencia que se apuntaba en el período de expansión económica (Miguélez *et al.*, 2011). En otros casos, la crisis ha supuesto el paro de larga duración o la entrada en la economía informal, cuando no el retorno migratorio o la reemigración.

Para dar cuenta de los efectos del período de crisis sobre la situación en el mercado de trabajo de la población inmigrante, analizaremos los cambios y las trayectorias entre 2007 y 2014 utilizando como fuente principal de información la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) de la Seguridad Social. A través de distintos indicadores, presentaremos un análisis descriptivo de los cambios experimentados en relación con la población autóctona. En un apartado específico, se tratará de manera particular la participación de la inmigración en la economía sumergida y, en el último apartado, se recogerán las reflexiones finales sobre el análisis realizado.

2. FUENTE DE DATOS Y MODELO DE ANÁLISIS

Con los datos de la MCVL se puede realizar un doble tipo de análisis entre 2007, último año del período de crecimiento económico que marca el inicio de la crisis y el año 2014, últimos datos disponibles. Por un lado, el análisis agregado de la situación en el mercado de trabajo en los dos momentos del tiempo a partir de la comparación de los datos de la MCVL de 2007 y de la MCVL de 2014. Por otro, tomando como base los datos de la MCVL de 2014, se analiza la movilidad y las trayectorias de las mismas personas a lo largo de todo el período de crisis considerando los activos de 2014 que también tenían una relación de actividad con la Seguridad Social en 2007 como ocupado o desempleado. En este trabajo se elige esta segunda opción y se comparan de forma sistemática autóctonos e inmigrantes, considerando como tales a las personas nacidas en un país extranjero y en situación legal, clasificadas según una selección de los países con mayor inmigración y agrupando el resto según zonas de origen.

Las características detalladas de esta fuente de datos se pueden consultar en diversos trabajos (entre otros: MTAS, 2006; Durán, 2007; García Pérez, 2008; Lapuerta, 2010; López-Roldán, 2011; Miguélez y López-Roldán, 2015). Es una fuente que nos ofrece diversas ventajas como el tamaño de la muestra o la historia laboral, pero tienen también limitaciones como el hecho de tratar solamente la formalidad o considerar exclusivamente las personas con un vínculo con la Seguridad Social. Destacaremos que la MCVL es una muestra muy extensa, de alrededor de 1.200.000 personas (el 4% de la población), que son receptoras de ingresos a partir de su relación con la Seguridad Social a lo largo de todo un año y donde cabe distinguir cuatro colectivos básicos: ocupados que cotizan por cuenta propia o ajena, cotizantes para pensiones

que no trabajan, perceptores de pensiones contributivas (jubilación, incapacidad permanente) y los perceptores de un subsidio de desempleo. Aquí nos centraremos en las personas activas (ocupadas y desempleadas) que mantienen una relación administrativa con la Seguridad Social.

Al tratarse de datos registrados sobre la historia de la vida laboral, la muestra se diseña en forma de panel, facilitando así el seguimiento de las mismas personas a lo largo del tiempo. Para acotar una fecha de referencia de los individuos, optamos por considerar a cada persona como ocupada o parada según la última situación de relación con la Seguridad Social del año analizado.

En nuestro análisis trataremos una selección de indicadores de afiliación, personales y de cotización. En la tabla 1 se relacionan las principales variables consideradas en nuestro modelo de análisis descriptivo para dar cuenta de algunos de los principales cambios observados entre 2007 y 2014.

TABLA 1. Variables del modelo de análisis con los datos de la MCVL

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LOS EMPLEOS	CARACTERÍSTICAS DE TRAYECTORIA Y MOVILIDAD	CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES/AS
Relación con la actividad	Tiempo total ocupado	Edad
Tipo de contrato	Tiempo ocupado indefinido o temporal	Sexo
Grupo de cotización	Tiempo de desempleo con prestación o subsidio	Origen geográfico
Jornada laboral	Movilidad sectorial	Nivel de estudios
Sector de actividad	Movilidad territorial	
Base de cotización	Movilidad ocupacional	

3. CAMBIOS Y TRAYECTORIAS EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD Y LA CONTRATACIÓN

En la tabla 2 podemos apreciar una primera visión de los cambios entre 2007 y 2014, con datos agregados de cada año, al considerar la evolución de la ocupación y el paro según el origen geográfico. En ella hemos diferenciado entre autóctonos e inmigrantes, precisando en este último caso algunos de los principales orígenes según el país, o bien según la región del mundo. La destrucción de empleo del período de crisis y el consiguiente aumento del desempleo, sobre todo el subsidiado, se ha manifestado con mayor fuerza entre la población de origen inmigrante, pasando del 8,5% al 17,5%, mientras que entre los autóctonos se pasó del 8,4% al 14,6%. En ambos casos predominan los subsidios (ayuda asistencial tras agotar la prestación) a las

prestaciones (contributivas resultado de la cotización a la Seguridad Social) poniendo de relieve las consecuencias de vulnerabilidad y durabilidad que para ciertos colectivos está suponiendo este momento histórico de crisis socioeconómica. Sea cual sea el origen los inmigrantes siempre experimentan mayores niveles de desempleo que los nativos, destacando especialmente el caso de marroquíes y ecuatorianos.

Entre la población inmigrante una reacción en el contexto de crisis ha sido el aumento del recurso al trabajo por cuenta propia. En la tabla 2 podemos apreciar cómo se pasa del 10,6% al 12,1%, mientras que en el caso de los autóctonos el peso relativo permanece inalterado. Entre los inmigrantes destaca en concreto la importancia del trabajo autónomo y el aumento en este período entre las personas nacidas en el resto de la Unión Europea de 15 países y los argentinos.

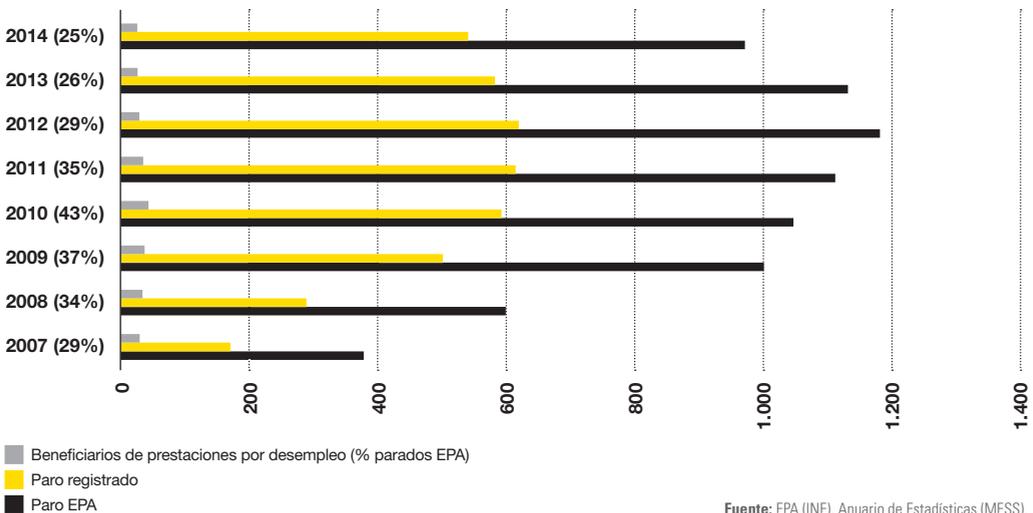
TABLA 2. Población activa según origen en 2007 y 2014 (Distribución porcentual)								
	AÑO	RELACIÓN LABORAL		SUBTOTAL OCU- PADOS	PRESTACIÓN DE DESEMPLEO	SUBSIDIO DE DESEMPLEO	SUBTOTAL PARADOS	TOTAL
		ASALARIADO	AUTÓNOMO					
Autóctonos	2007	75,4	16,2	91,6	5,4	3,0	8,4	664.731
	2014	69,1	16,3	85,4	6,2	8,4	14,6	711.457
Inmigrantes	2007	80,9	10,6	91,5	6,8	1,7	8,5	126.535
	2014	70,5	12,1	82,5	7,4	10,1	17,5	135.507
Marruecos	2007	82,0	5,9	87,8	9,6	2,6	12,2	16.289
	2014	71,6	7,6	79,3	6,2	14,5	20,7	15.762
Perú	2007	88,3	5,0	93,2	5,9	0,9	6,8	4.530
	2014	73,6	7,0	80,6	9,8	9,6	19,4	4.764
Ecuador	2007	88,1	2,7	90,9	8,0	1,1	9,1	13.556
	2014	73,5	4,4	77,9	10,0	12,2	22,1	10.836
Argentina	2007	74,0	15,2	89,2	8,4	2,4	10,8	5.901
	2014	61,7	19,5	81,2	9,8	9,0	18,8	5.493
Rumanía	2007	80,2	14,8	95,0	4,3	0,7	5,0	12.834
	2014	76,9	7,1	84,0	6,6	9,3	16,0	17.886
Resto UE-15	2007	73,4	19,5	92,9	5,2	1,9	7,1	22.720
	2014	64,5	21,3	85,8	6,8	7,4	14,2	19.833
Resto de Europa	2007	84,7	8,4	93,2	5,6	1,2	6,8	12.532
	2014	70,8	10,8	81,6	7,5	10,9	18,4	12.372
Resto del mundo	2007	81,7	9,3	90,9	7,3	1,8	9,1	38.173
	2014	70,1	13,2	83,3	7,1	9,6	16,7	48.561
Total	2007	76,3	15,3	91,6	5,6	2,8	8,4	791.266
	2014	69,3	15,6	84,9	6,4	8,7	15,1	846.964

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2007 y 2014.

Datos referidos a la población activa de 2007 (791.266 casos) y 2014 (846.964 casos).

Uno de los efectos más significativos de la crisis es el gran aumento de los desempleados, situación de especial trascendencia para una persona inmigrada, pues la falta de empleo se puede convertir en una dificultad para seguir residiendo en España. Con datos de la EPA (figura 1) podemos ver cómo el número de extranjeros parados ha ido creciendo de forma continuada entre los años 2010 y 2012, pero a ritmos superiores a los que expresa el paro registrado. Es decir, son cada vez menos las personas que se inscriben como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), circunstancia que vendría dada por la prolongación de las situaciones de desempleo, que conduce a un aumento de la irregularidad y un abandono de los servicios públicos de empleo¹. La disminución de extranjeros que perciben una prestación por desempleo evidenciaría esta situación.

FIGURA 1. Extranjeros desempleados (miles de personas) y beneficiarios de prestaciones por desempleo (% parados EPA) (2007-2014)



A partir de 2012 disminuye tanto el número de desempleados según la EPA como los casos registrados y los beneficiarios de prestaciones por desempleo. En la base de este cambio de tendencia está el aumento de los flujos de salida de extranjeros de España. La fuerte disminución de los beneficiarios de prestaciones por desempleo en los últimos cuatro años, corrobora la

¹. La inscripción en el SEPE es voluntaria. Es obligatoria solo para los beneficiarios de prestación por desempleo y para los participantes en políticas activas de empleo.

afirmación de que el hecho de poder disfrutar de prestación por desempleo fue un importante factor que retenía a los inmigrantes en los años iniciales de la crisis y que, una vez agotado el derecho de prestación, empezó a producirse un relativo aumento de los flujos de salida.

Si nos fijamos en los cambios experimentados por la población activa de 2007 que ha permanecido vinculada de alta en la Seguridad Social en 2014, podemos analizar específicamente el proceso de transición en este período. La tabla 3 nos presenta los datos de transición para el total de la muestra, según el origen, y donde se han diferenciado los asalariados entre los que tienen contrato indefinido o temporal. Mayoritariamente, el conjunto de los trabajadores asalariados con contrato indefinido y los autónomos mantienen su condición en estos siete años (69% y 78%), mientras que las personas contratadas de forma temporal o desempleadas son las que manifiestan mayores cambios de situación. No obstante, el 60% del colectivo de desempleados con subsidio se mantiene en la misma condición después del período estudiado, evidenciando su debilidad en el mercado de trabajo.

La superior estabilidad laboral de indefinidos y autónomos no esconde que un 14% de los primeros y un 5% de los segundos pasaron a engrosar el desempleo; y que también pasaron a la condición de temporales un 11% entre los indefinidos y un 8% entre los autónomos. El resto de estos ocupados en 2007 intercambiaron condición: el 6% de los indefinidos pasó a ser autónomo y el 8% de los autónomos se convirtió en asalariado con contrato fijo.

La reducción de la ocupación en este período de siete años se ha producido sobre todo a costa de los contratos más débiles de carácter temporal, por lo que en el saldo final de 2014 observamos un efecto composición que conlleva el aumento del peso relativo de la contratación indefinida entre la población asalariada. Así pues, la temporalidad existente en 2007 se vio reducida. Una parte consiguió empleo, el 27% con contrato indefinido y un 7% como autónomo, no obstante, el 44% de los contratados temporales se mantuvo en la misma situación y el resto, el 22%, pasó a estar desempleado en 2014.

Los activos que tenían una prestación de desempleo en 2007 muestran la mayor variabilidad de situaciones laborales, derivada de su condición de precariedad. Después de siete años, el 65% está empleado: el 28% con contrato fijo, el 29% de forma temporal y un 9% como autónomo. El restante 35% permanece en el paro, ahora sobre todo subsidiado. Por su parte, la persona que estaba subsidiada en 2007 es menos probable que encuentre empleo (36%) y en su mayoría permanece en dicha condición, contribuyendo así a reproducir la desigualdad del mercado laboral.

TABLA 3. Transición de la relación con la Seguridad Social de la población activa entre 2007 y 2014 según origen (Distribución porcentual)

TOTAL	2014					TOTAL
	CONTRATO INDEFINIDO	CONTRATO TEMPORAL	AUTÓNOMO	PRESTACIÓN DE DESEMPLEO	SUBSIDIO DE DESEMPLEO	
Contrato indefinido	69,3	10,5	5,8	8,4	6,0	50,2
Contrato temporal	26,7	44,3	6,7	8,4	13,9	26,7
Autónomo	8,5	7,9	78,4	1,6	3,7	16,7
Prestación de desempleo	27,5	28,7	8,9	13,9	21,0	4,2
Subsidio de desempleo	12,4	19,4	4,3	4,4	59,7	2,3
Total	44,7	20,0	18,2	7,4	9,6	100,0
AUTÓCTONOS						
Contrato indefinido	70,6	10,2	5,5	8,1	5,6	51,0
Contrato temporal	26,8	45,2	6,6	8,1	13,3	25,5
Autónomo	8,2	7,5	79,3	1,5	3,5	17,2
Prestación de desempleo	27,9	28,7	9,0	13,6	20,8	4,0
Subsidio de desempleo	11,6	19,1	4,1	4,2	61,0	2,3
Total	45,6	19,6	18,6	7,1	9,1	100,0
INMIGRANTES						
Contrato indefinido	57,0	13,7	8,5	11,2	9,6	44,2
Contrato temporal	26,3	39,3	7,3	10,3	16,9	35,5
Autónomo	11,1	11,7	68,8	2,7	5,7	12,2
Prestación de desempleo	25,2	28,8	8,3	15,6	22,1	6,2
Subsidio de desempleo	19,7	22,2	5,6	6,3	46,2	1,9
Total	37,8	23,7	15,3	10,0	13,2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población activa de 2014 activa también en 2007 (658.057 casos).

Este comportamiento general refleja el perfil de la población autóctona dado su importante peso relativo, mientras que los trabajadores inmigrantes muestran pautas menos estables en el empleo: cambian en mayor medida entre la condición de asalariado o autónomo, o bien nutren en mayor medida las situaciones de desocupación, dibujando así algunos de los rasgos característicos del segmento secundario del mercado de trabajo de mayor rotación e inestabilidad. En relación con los autóctonos, destaca especialmente la menor permanencia en el empleo indefinido (-14%) o como autónomos (-10%) y consecuentemente el tránsito

hacia el desempleo o la temporalidad. En el caso de los autónomos de origen inmigrante, la mayor pérdida de esta condición se traduce tanto en desempleo como en ocupación indefinida o temporal, en mayor medida que los nativos, circunstancia que refuerza la conclusión de su mayor inestabilidad y de la especificidad de la figura del trabajo autónomo que desempeñan más asociado a una salarización encubierta.

La reducción de la temporalidad que observamos es un efecto que diverge en magnitud según el origen inmigrante. A diferencia de los autóctonos, donde se aprecia una disminución de seis puntos porcentuales entre 2007 y 2014, en el caso de la población nacida fuera de España el decremento es de 12 puntos hasta alcanzar el 23,7% de los activos inmigrantes, lo que equivale a una tasa de temporalidad del 38% frente al 30% de los españoles. Se trata de un valor promedio que es ampliamente superado en el caso de rumanos y marroquíes. En términos de transición entre 2007 y 2014, y a diferencia de los autóctonos, los inmigrantes permanecen menos en la temporalidad (un 6%) y pasan en mayor medida al desempleo siete años después (27% frente a 21%).

En cuanto a los trabajadores extranjeros que estaban con una prestación de desempleo en 2007, en su mayor parte están empleados en 2014 (62%) aunque algo menos que los autóctonos (66%), situación que se invierte cuando se trata de desempleados con subsidio: el 48% se ocupó en 2014 frente al 35% de los autóctonos, en consecuencia pueden permanecer menos tiempo con un subsidio reflejando el menor nivel de protección por desempleo que se ofrece a los trabajadores inmigrantes.

Para completar esta descripción, y teniendo en cuenta los marginales totales de la transición entre 2007 y 2014, cruzamos por origen y sexo como aparece en la tabla 4. La destrucción de empleo y la consiguiente reducción de la contratación indefinida y eventual provocan que la tasa de temporalidad se haya acercado entre varones y mujeres en 2014 en el caso de los autóctonos, mientras que en el caso de los nacidos fuera se aprecia cómo, además de que la temporalidad es superior entre los varones, las diferencias son más amplias entre ambos sexos. Estos resultados se explican no tanto por la mejora de las condiciones de empleo que pudieran experimentar las mujeres como por la importante destrucción de ocupación temporal entre los varones. Se genera así una imagen final de reducción de la temporalidad que no es más que la otra cara de la moneda del aumento de la pérdida del empleo de los puestos de trabajo más precarios, especialmente acusada entre la inmigración. Como consecuencia, se registran importantes incrementos del desempleo, pero que motivan, tanto para el caso de los nativos como para los extranjeros, una igualación de los valores relativos entre varones y mujeres.

TABLA 4. Cambio de estructura en la transición de la relación con la Seguridad Social de la población activa entre 2007 y 2014 según origen y sexo (Distribución porcentual)

ORIGEN	RELACIÓN DE ACTIVIDAD	2007			2014		
		VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL
Autóctonos	Contrato indefinido	51,3	50,6	51,0	44,1	47,6	45,6
	Contrato temporal	23,1	28,7	25,5	18,4	21,1	19,6
	Autónomo	20,6	13,0	17,2	22,0	14,4	18,6
	Prestación de desempleo	3,7	4,3	4,0	6,9	7,3	7,1
	Subsidio de desempleo	1,4	3,5	2,3	8,7	9,6	9,1
	Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inmigrantes	Contrato indefinido	41,8	47,6	44,2	34,1	43,2	37,8
	Contrato temporal	36,6	34,0	35,5	25,2	21,4	23,7
	Autónomo	13,8	9,8	12,2	17,2	12,6	15,3
	Prestación de desempleo	6,7	5,5	6,2	10,0	10,0	10,0
	Subsidio de desempleo	1,1	3,1	1,9	13,5	12,7	13,2
	Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población activa de 2014 activa también en 2007 (658.087 casos).

El análisis de la relación con la Seguridad Social según la edad (tabla 5) arroja el mismo panorama persistente de nuestro mercado de trabajo, con altísimos valores de eventualidad contractual entre los más jóvenes, sean autóctonos o inmigrantes. Prácticamente para todas las edades, el paso del tiempo en el contexto de crisis y de destrucción de empleo ha supuesto una reducción de la ocupación asalariada estable o temporal en favor del trabajo autónomo y el desempleo. Como efecto de la mayor reducción del empleo temporal de los inmigrantes, tienden a igualarse las proporciones de temporalidad entre autóctonos e inmigrantes, aumentando las de desempleo, especialmente entre los de mayor edad.

En términos de la trayectoria de empleo seguida en el tiempo de crisis que analizamos se dibujan pautas diferenciadas de mayor o menor estabilidad. Si tomamos como indicador sintético de estabilidad laboral el porcentaje de días que ha estado ocupado un asalariado con un contrato indefinido (ocupado o desempleado actualmente) y agrupamos sus valores en tres niveles: alto (más del 80% de los días con contrato fijo), medio (entre el 30 y el 80%) y bajo (menos del 30%), obtenemos los datos de la tabla 6 cruzando por el origen geográfico.

TABLA 5. Cambio de estructura en la transición de la relación con la Seguridad Social de la población activa entre 2007 y 2014 según origen y edad (Distribución porcentual)

ORIGEN	RELACIÓN DE ACTIVIDAD	16-24	25-34	35-44	45-54	+54	TOTAL
2007							
Autóctonos	Contrato indefinido	16,1	40,2	56,9	54,8	48,3	51,0
	Contrato temporal	81,3	47,7	22,4	18,2	15,8	25,5
	Autónomo	1,2	6,6	14,8	20,8	28,1	17,2
	Prestación de desempleo	0,3	4,2	4,7	3,6	3,1	4,0
	Subsidio de desempleo	1,1	1,3	1,3	2,6	4,7	2,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inmigrantes	Contrato indefinido	23,6	40,8	45,5	45,2	43,1	44,2
	Contrato temporal	74,2	47,1	35,7	31,2	26,0	35,5
	Autónomo	1,3	5,8	10,2	15,3	21,4	12,2
	Prestación de desempleo	0,4	5,0	7,0	6,0	5,9	6,2
	Subsidio de desempleo	0,4	1,3	1,5	2,2	3,6	1,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2014							
Autóctonos	Contrato indefinido	27,8	43,5	50,8	47,6	36,9	45,6
	Contrato temporal	51,1	31,8	20,0	14,3	12,4	19,6
	Autónomo	6,7	11,0	16,9	21,0	26,7	18,6
	Prestación de desempleo	6,8	8,2	7,1	5,9	7,4	7,1
	Subsidio de desempleo	7,6	5,5	5,2	11,2	16,6	9,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inmigrantes	Contrato indefinido	25,8	37,4	39,4	38,3	32,5	37,8
	Contrato temporal	48,9	31,1	25,3	20,0	14,5	23,7
	Autónomo	8,4	11,1	14,4	16,9	21,6	15,3
	Prestación de desempleo	8,9	11,5	11,0	8,3	8,5	10,0
	Subsidio de desempleo	8,0	8,9	9,9	16,4	22,9	13,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población activa de 2014 activa también en 2007 (658.087 casos).

Durante los siete años que median entre 2007 y 2014, menos de la mitad de los asalariados ha tenido una situación de estabilidad que calificamos como alta. Este valor es del 47% en el caso de los nativos y baja hasta el 29% en el caso de la población inmigrante. Los dos colectivos que más acusan esta situación son los marroquíes y los rumanos, con más de la mitad de las personas que han estado menos del 30% del tiempo contratadas de forma indefinida. Cerca de este perfil se encuentran los ecuatorianos y el resto de Europa y del mundo, y en posiciones intermedias entre estos y los autóctonos se sitúan argentinos y peruanos. Finalmente las personas nacidas en el resto de países de la UE-15 muestran el perfil más próximo al de los españoles.

A través de otros indicadores, podemos ver igualmente la desigualdad existente entre autóctonos e inmigrantes en el mercado de trabajo en la trayectoria seguida entre 2007 y 2014. Tomando como referencia el número total de días en este período, en la tabla 7 se recoge el promedio del porcentaje de días que se ha estado en cada situación de ocupación o desempleo, considerando a los asalariados y desocupados que estaban activos en 2007, y diferenciado por el origen.

TABLA 6. Seguridad laboral según origen en 2007 y 2014. (Distribución porcentual)

	BAJA	MEDIA	ALTA	TOTAL
Autóctonos	30,6	22,2	47,2	100,0
Inmigrantes	42,0	28,6	29,4	100,0
Marruecos	53,1	23,4	23,5	100,0
Perú	33,7	29,8	36,5	100,0
Ecuador	40,1	30,7	29,2	100,0
Argentina	36,1	32,2	31,8	100,0
Rumanía	50,0	28,1	21,9	100,0
Resto UE-15	32,5	26,6	40,9	100,0
Resto de Europa	41,7	30,2	28,1	100,0
Resto del mundo	41,6	30,1	28,2	100,0
Total	32,0	23,0	45,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población ocupada asalariada y desempleada de 2014 activa también en 2007 (603.565 casos).

TABLA 7. Porcentaje medio de tiempo según origen entre 2007 y 2014

	OCUPADO	CON CONTRATO INDEFINIDO	CON CONTRATO TEMPORAL	CON PRESTACIÓN DE DESEMPLEO	CON SUBSIDIO DE DESEMPLEO	SIN RELACIÓN CON LA SS
Autóctonos	75,9	60,0	15,9	12,8	5,2	7,2
Inmigrantes	65,3	46,3	19,0	16,0	7,2	12,3
Marruecos	58,2	37,6	20,6	20,4	10,5	15,7
Perú	72,1	53,7	18,3	14,7	5,9	8,2
Ecuador	67,5	47,4	20,1	17,3	7,5	10,3
Argentina	67,7	50,7	17,0	15,0	6,2	10,8
Rumanía	61,7	38,9	22,8	16,2	7,3	15,1
Resto UE-15	71,4	56,4	15,0	12,3	4,9	9,1
Resto de Europa	65,4	45,7	19,8	15,6	6,9	12,4
Resto del mundo	64,8	46,2	18,7	15,6	7,1	12,6
Total	74,6	58,4	16,3	13,2	5,5	7,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población asalariada y desempleada de 2014 activa también en 2007 (608.950 casos).

Puede observarse cómo sistemáticamente la población inmigrante ha estado menos ocupada, con menos contratación indefinida y más contratación precaria, ha estado más desempleada y más tiempo sin relación registrada con la Seguridad Social entre 2007 y 2014. Marroquíes y rumanos son quienes se posicionan peor en este escenario desigual, seguidos de cerca por ecuatorianos y el resto de Europa y del mundo, mientras los trabajadores provenientes del resto de la Unión Europea a 15 son los que más se asemejan al perfil medio de los españoles. Argentinos y peruanos ocupan posiciones intermedias entre esos perfiles contrapuestos. No obstante, esta es una realidad a la que no es ajena tampoco la población autóctona, si bien en conjunto la incidencia en términos de precariedad y desempleo es menor, internamente presenta realidades diversas que segmentan las posiciones en el mercado de trabajo y equiparan a una parte de la población autóctona con el perfil dominante de baja calidad del empleo de la inmigración. E inversamente, ciertos grupos de origen inmigrante alcanzan también posiciones en los segmentos superiores del mercado laboral. Son diversos los matices que se pueden introducir que nos ayudan a entenderlo: el género, la edad, la categoría ocupacional, el nivel de estudios o la antigüedad, entre otros, factores que ayudan a explicar la posición desigual en un mercado de trabajo segmentado. En las tablas 8 y 9 desglosamos la información de la tabla 7 según la edad y el sexo y el nivel de estudios².

Se constata cómo los distintos indicadores relativos al tiempo mejoran entre las personas de edades más adultas (a partir de 35 años), es decir, aumenta el tiempo trabajado de forma indefinida disminuyendo el temporal y el desempleado, y empeoran entre los más jóvenes. Este comportamiento se observa tanto para inmigrantes como para autóctonos, teniendo en cuenta que siempre la población inmigrante aparece en peor situación o a lo sumo se iguala con la población autóctona más joven. Si consideramos el sexo, vemos cómo los varones autóctonos se posicionan mejor que las mujeres autóctonas, situación contraria a la manifestada entre los inmigrantes donde ellas se sitúan algo mejor que sus homólogos varones, aunque de nuevo con peores condiciones de empleo que las mujeres autóctonas. Este comportamiento se repite prácticamente entre todas las edades de la población inmigrante. Entre los autóctonos, sin embargo, los varones se sitúan mejor que las mujeres en las edades más adultas y se igualan o empeoran entre los más jóvenes. En consecuencia, este período ha supuesto una mejora relativa de la situación de las mujeres inmigrantes en relación con los varones inmigrantes, fundamentalmente por el empeoramiento de estos últimos, y el mantenimiento de su situación laboral, pero manteniendo las diferencias con la población autóctona.

2. El nivel estudios en la MCVL, al provenir del Padrón, posee algunas limitaciones derivadas de la falta de actualización.

TABLA 8. Porcentaje medio de tiempo según origen, edad y sexo entre 2007 y 2014

EDAD	SEXO	OCUPADO	CON CONTRATO INDEFINIDO	CON CONTRATO TEMPORAL	CON PRESTACIÓN DE DESEMPLEO	CON SUBSIDIO DE DESEMPLEO	SIN RELACIÓN CON LA SS
AUTÓCTONOS							
16-24	Varón	46,2	21,8	24,4	7,7	2,7	30,6
	Mujer	44,5	23,4	21,1	7,5	3,6	30,8
	Total	45,6	22,4	23,2	7,6	3,0	30,7
25-34	Varón	66,6	44,9	21,7	10,6	2,8	15,2
	Mujer	68,3	46,2	22,0	10,6	3,6	13,7
	Total	67,4	45,6	21,9	10,6	3,2	14,4
35-44	Varón	81,2	65,3	15,9	10,3	2,7	5,5
	Mujer	77,9	60,8	17,2	11,3	3,7	6,7
	Total	79,6	63,1	16,5	10,8	3,2	6,1
45-54	Varón	80,0	68,5	11,6	12,9	5,5	4,5
	Mujer	77,5	63,6	13,9	12,1	5,3	5,8
	Total	78,9	66,2	12,7	12,6	5,4	5,1
Más de 54	Varón	76,3	62,9	13,4	19,1	10,8	2,6
	Mujer	75,0	63,3	11,7	19,0	10,7	3,6
	Total	75,7	63,1	12,7	19,1	10,7	3,1
Total	Varón	76,6	61,2	15,5	12,8	5,1	6,8
	Mujer	75,1	58,7	16,4	12,7	5,4	7,5
Total	Total	75,9	60,0	15,9	12,8	5,2	7,2
INMIGRANTES							
16-24	Varón	44,3	20,7	23,6	7,5	3,3	29,8
	Mujer	47,3	24,4	22,9	9,1	5,4	29,7
	Total	45,4	22,1	23,3	8,1	4,1	29,7
25-34	Varón	61,7	37,7	24,0	14,0	4,7	16,7
	Mujer	63,5	44,1	19,4	13,1	5,4	15,2
	Total	62,5	40,5	22,0	13,6	5,0	16,0
35-44	Varón	65,3	43,5	21,9	16,5	6,1	12,3
	Mujer	68,3	50,5	17,8	13,5	5,7	11,7
	Total	66,6	46,6	20,1	15,2	6,0	12,0
45-54	Varón	63,9	46,0	18,0	19,6	9,6	10,7
	Mujer	69,2	52,5	16,7	13,8	7,1	10,9
	Total	66,4	49,0	17,4	16,9	8,4	10,8
Más de 54	Varón	59,4	44,5	14,9	25,3	15,2	9,8
	Mujer	68,4	54,3	14,1	15,4	9,1	9,9
	Total	63,8	49,3	14,5	20,5	12,2	9,8
Total	Varón	63,5	43,1	20,4	17,8	7,8	12,5
	Mujer	67,6	50,2	17,4	13,7	6,5	11,9
Total	Total	65,3	46,3	19,0	16,0	7,2	12,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población asalariada y desempleada de 2014 activa también en 2007 (608.804 casos).

TABLA 9. Porcentaje medio de tiempo según origen y estudios entre 2007 y 2014

NIVEL DE ESTUDIOS	OCUPADO	CON CONTRATO INDEFINIDO	CON CONTRATO TEMPORAL	CON PRESTACIÓN DE DESEMPLEO	CON SUBSIDIO DE DESEMPLEO	SIN RELACIÓN CON LA SS
AUTÓCTONOS						
Educación primaria	65,1	49,4	15,7	22,2	10,8	9,1
Educación secundaria	72,5	56,3	16,1	15,1	6,4	7,8
Bachiller-FP superior	81,6	67,7	13,9	8,8	3,0	5,7
Universitarios	83,7	65,3	18,4	5,7	1,4	6,2
Total	75,9	60,0	15,9	12,8	5,2	7,2
INMIGRANTES						
Educación primaria	61,0	39,3	21,7	18,6	9,0	14,4
Educación secundaria	64,5	45,7	18,9	16,7	7,7	12,1
Bachiller-FP superior	69,3	52,9	16,4	14,5	6,3	10,1
Universitarios	76,3	59,3	17,0	10,7	3,9	7,8
Total	66,2	47,3	18,8	15,9	7,2	11,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población asalariada y desempleada de 2014 activa también en 2007 (602.414 casos).

La situación en el mercado de trabajo mejora en ocupabilidad y estabilidad cuanto mayor es el nivel de estudios, y ello vale tanto para autóctonos como para inmigrantes, aunque con niveles que nuevamente discriminan a estos últimos al situarse sistemáticamente en peores valores que los trabajadores españoles.

La destrucción continuada de empleo, sobre todo de empleo temporal, tiene como consecuencia inmediata el aumento de desempleo y, después de una crisis que se alarga en el tiempo, principalmente del desempleo de larga duración, dibujando como consecuencia un escenario creciente de problemas y desigualdades sociales que se enquistan en el tiempo. Este aspecto lo podemos recoger parcialmente con los datos de la MCVL, pero se concluye que incide de forma significativa entre inmigrantes y jóvenes, atenuándose su efecto en el caso de las mujeres, aunque en todos los casos implican trayectorias laborales de retroceso que conducen a entrar en el empleo informal, al retorno migratorio, a la reemigración, cuando no a la marginalidad, con las consiguientes dificultades de integración social y de convergencia con la población nativa.

Otro efecto generado en la estructura del mercado de trabajo en este período es el aumento de las jornadas a tiempo parcial, pasando del 16,8% en 2007 al 21,1% en 2014, entre los asalariados

ocupados en ambos momentos. Estos datos que se muestran en la tabla 10 se repiten tanto para autóctonos como para inmigrantes, algo más acentuados en estos últimos tomados en conjunto, pero con comportamientos internos claramente diferenciados entre altos niveles de parcialidad entre argentinos, peruanos, ecuatorianos y resto de la UE-15 y del mundo, y relativos bajos niveles entre marroquíes y rumanos.

TABLA 10. Cambio del empleo a jornada parcial de la población asalariada entre 2007 y 2014 según origen y sexo (Distribución porcentual)

ORIGEN	2007			2014		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
Autóctonos	8,6	25,8	16,9	11,8	30,8	20,9
Inmigrantes	9,0	23,9	16,0	16,0	29,9	22,6
Marruecos	4,4	19,2	8,0	10,1	23,8	13,5
Perú	11,2	27,6	20,6	19,7	34,6	28,2
Ecuador	6,8	26,1	18,0	16,6	31,2	25,1
Argentina	12,8	28,3	20,1	20,6	39,4	29,4
Rumanía	3,9	14,1	8,8	9,1	20,3	14,5
Resto UE-15	11,6	28,8	19,8	15,1	33,2	23,7
Resto de Europa	6,3	21,3	14,5	12,5	24,8	19,2
Resto del mundo	13,0	24,4	18,6	22,3	31,9	27,0
Total	8,6	25,6	16,8	12,3	30,7	21,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población asalariada ocupada de 2014 ocupada también en 2007 (453.757 casos).

La jornada parcial es un rasgo más característico del empleo femenino que tradicionalmente se ha mantenido en niveles relativamente bajos en España en relación con el resto de Europa, pero con la crisis y como recurso de ajuste de los costes de contratación se ha incrementado de forma notable, tanto entre las mujeres como entre los varones, pasando, respectivamente, del 26% al 31% y del 9% al 12%. Estos datos caracterizaban de forma parecida a autóctonos e inmigrantes en 2007, aunque después del período de siete años, es un rasgo que se ha acentuado especialmente entre los varones inmigrantes que casi duplican la tasa de parcialidad. Por su parte, las mujeres inmigrantes en conjunto se sitúan en los mismos niveles que las autóctonas. Destacan entre ellos los trabajadores del resto del mundo, argentinos y peruanos, y entre ellas también junto con el resto de la UE-15.

4. LA MOVILIDAD SECTORIAL Y TERRITORIAL

Un aspecto característico de los cambios que ha comportado el proceso de transformación del mercado de trabajo en este período de crisis es la recomposición de la estructura sectorial del empleo. Con los datos de la tabla 11 podemos observar la movilidad sectorial de las personas ocupadas en 2007 después de siete años, controlada por el origen. De los datos destacamos, en primer lugar, los cambios de estructura sectorial que conllevan una pérdida de importancia de la industria y la construcción en favor de los servicios, tanto en el caso de los autóctonos como en el de los inmigrantes. Entre estos últimos, además, es relevante la pérdida de ocupación en el sector de actividades administrativas y servicios auxiliares. Ganan sobre todo ocupación, para el conjunto de los trabajadores, el sector de la hostelería, administración pública, educación, sanidad, las actividades de los hogares y agricultura, siendo estos dos últimos sectores especialmente los que marcan los mayores incrementos de ocupación de la población inmigrante.

La mayor magnitud de los cambios sectoriales entre los inmigrantes nos indica que es el colectivo que experimenta una mayor movilidad. En la tabla 11 podemos ver que, excepto en el caso del sector de la educación, la inmovilidad es siempre superior entre los autóctonos, destacando en particular las diferencias que se dan en industria, construcción, banca y administración pública. Los sectores con mayor movilidad, tanto para nativos como para extranjeros, son la construcción (44% y 56% de movilidad para autóctonos e inmigrantes, respectivamente), el sector de actividades administrativas y servicios auxiliares (42% y 50%) y el de actividades profesionales (33% y 42%). En el caso de los inmigrantes también es destacable la mayor movilidad que se da desde el sector industrial (37%).

Los sectores que alcanzan el mayor grado de estabilidad sectorial son, para ambos colectivos, actividades de los hogares y sanidad, a los que hay que añadir la administración pública en el caso de los autóctonos³.

Para afrontar la crisis, una de las estrategias posibles de los trabajadores, especialmente de aquellos más débiles y de origen inmigrante, es el recurso al cambio de sector, si bien pueden obedecer a estrategias diversas de búsqueda, inserción, mantenimiento o mejora del mismo. Los cambios de empleo resultado de una movilidad intersectorial se han medido también calculando la variación de sector de un empleo a otro, contabilizando si se registran dos sectores diferentes de dos relaciones laborales consecutivas. La distribución del número de cambios resultante se

3. El lector o lectora puede observar de forma pormenorizada los flujos de movilidad intersectorial de la tabla 11.

agrupa en cuatro valores que hemos calificado de la siguiente forma: inmovilidad, cuando no se dan cambios de sector, movilidad baja si se produce un cambio en el período, movilidad media si son dos los cambios y alta si se dan tres o más. Teniendo en cuenta el conjunto de la población activa se obtienen los datos de la tabla 12. Resulta que la mitad de los trabajadores de origen inmigrante cambiaron de sector por lo menos una vez en este período, dato que contrasta con el 38% de los autóctonos. Además es frecuente que estos cambios sean tres o más, así se registra en el 23% y 16% de inmigrantes y autóctonos, respectivamente. Los mayores niveles de movilidad intersectorial se dan entre los ecuatorianos y los más bajos entre los activos provenientes de los países de la UE-15. El resto de orígenes mantienen niveles globales sin grandes diferencias, destacando en particular el mayor porcentaje de marroquíes y del resto del mundo.

Esta notable rotación entre sectores es una consecuencia derivada de la alta temporalidad de nuestro mercado laboral y de las características asociadas en buena parte de los correspondientes puestos de trabajo en términos de cualificación que posibilitan el despido fácil y la sustitución por otros trabajadores provenientes de otros sectores que encuentran en la movilidad un mecanismo de respuesta individual a la situación laboral, sobre todo de los grupos más desfavorecidos.

El cambio de sector puede ir acompañado de movilidad territorial, si bien la prevalencia de este aspecto se da en menor medida, aunque obedezca al mismo patrón de mecanismo de búsqueda de empleo en una dinámica de precariedad laboral. Para medir la movilidad espacial hemos considerado los movimientos derivados de un cambio de empresa cuando se localiza en otra provincia distinta al empleo anterior. La movilidad interprovincial muestra mejor que los desplazamientos entre comunidades autónomas los flujos de cambio geográfico, pues en buena medida estos se dan entre provincias cercanas y en el interior de las comunidades autónomas, destacando los flujos entre Madrid-Barcelona, Madrid-Toledo, Barcelona-Tarragona, Barcelona-Gerona, Valencia-Castellón (Miguélez y López-Roldán, 2014). Como en el caso anterior hemos registrado el número de cambios entre dos relaciones laborales consecutivas, agrupando los valores obtenidos también en cuatro categorías: sin movilidad espacial, movilidad espacial baja si se da un cambio, movilidad media si se dan dos y alta si son tres o más.

Con datos de la población activa de 2014 que lo estaba igualmente en 2007 se obtienen los datos de la tabla 13. La mayoría de la población permanece en la misma provincia, si bien son los inmigrantes los que cambian en mayor medida (24%) frente a los autóctonos (14%), con un mayor número de cambios en el tiempo, respondiendo al menor arraigo territorial y a la mayor disposición al cambio dada su mayor inestabilidad.

TABLA 11. Movilidad sectorial entre 2007 y 2014 según origen (Porcentajes por fila)

	2014															
	SECTOR PRIMARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	COMERCIO	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	HOSTELERÍA	BANCA Y SEGUROS	PROFESIONALES	ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS AUXILIARES	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	EDUCACIÓN	SANIDAD	ACTIVIDADES DE LOS HOGARES	OTRAS ACTIVIDADES	TOTAL	
2007	AUTÓCTONOS															
	Sector primario	76,4	2,8	1,6	4,3	1,6	2,6	0,3	1,0	2,2	4,1	0,5	1,1	0,5	1,3	1,2
	Industria	1,2	76,1	2,2	6,6	2,2	1,9	0,4	1,7	3,6	1,0	0,6	1,1	0,3	1,0	14,7
	Construcción	4,5	7,8	55,9	7,6	3,5	4,4	1,2	2,5	5,6	2,9	0,8	1,2	0,4	1,8	10,1
	Comercio	0,8	3,7	1,1	77,4	2,4	2,9	0,7	1,8	3,5	0,9	1,1	1,7	0,4	1,5	19,2
	Transporte y comunicaciones	0,6	2,7	1,1	4,7	77,6	1,5	0,8	2,7	3,4	1,0	1,1	,8	0,2	1,7	7,9
	Hostelería	0,8	2,0	0,7	6,1	1,6	73,9	0,5	1,3	4,1	1,4	1,7	2,7	1,0	2,0	6,1
	Banca y seguros	0,2	1,7	1,1	3,2	1,7	1,1	81,7	3,2	2,3	0,8	0,9	0,9	0,3	0,9	3,2
	Profesionales	0,5	4,3	2,0	6,0	4,0	1,7	2,2	65,7	4,4	2,2	2,7	1,9	0,2	2,1	5,4
	Administrativas y servicios auxiliares	0,9	5,4	1,7	8,3	4,3	4,6	1,9	3,8	58,0	2,0	2,3	3,1	1,2	2,6	7,6
	Administración pública	0,7	0,8	0,5	1,4	0,6	1,0	0,2	0,9	1,3	85,7	2,4	3,2	0,3	1,1	6,7
	Educación	0,3	1,1	0,4	2,4	1,5	1,5	0,3	2,1	1,6	3,1	79,5	3,2	0,4	2,5	4,1
	Sanidad	0,2	0,5	0,1	1,3	0,3	1,0	0,2	0,8	1,1	1,7	1,7	89,9	0,5	0,9	8,4
	Actividades de los hogares	0,3	0,5	0,2	1,2	0,3	0,8	0,3	0,3	2,0	0,2	0,3	0,8	92,4	0,4	0,5
	Otras actividades	0,5	2,1	1,0	5,4	2,2	3,2	1,1	2,4	3,3	2,2	3,6	3,9	0,5	68,6	4,8
	Total	2,0	14,0	6,7	19,0	8,2	6,8	3,4	5,4	7,4	7,2	4,7	9,3	0,9	4,8	100
		INMIGRANTES														
	Sector primario	75,6	2,1	1,0	5,4	0,9	3,3	0,1	0,1	7,1	0,9	0,1	0,6	2,3	0,7	3,1
	Industria	4,1	62,7	3,3	9,0	3,0	4,7	0,3	1,7	6,0	0,7	0,7	1,1	1,6	1,3	10,4
	Construcción	11,9	6,3	43,8	9,0	4,6	7,1	1,0	1,3	8,8	1,4	0,5	0,7	1,7	1,9	16,4
Comercio	1,9	3,4	1,3	70,0	3,0	6,8	0,7	1,9	4,2	0,5	0,8	1,4	2,3	1,8	17,2	
Transporte y comunicaciones	1,4	2,5	2,0	6,5	69,8	3,2	1,0	2,8	5,2	0,5	1,6	0,7	0,8	2,0	6,6	
Hostelería	0,8	1,3	0,7	7,6	1,4	72,1	0,5	1,0	4,5	0,4	0,9	1,9	4,8	2,1	16,1	
Banca y seguros	0,3	2,1	2,3	6,3	2,3	4,8	68,0	3,5	4,0	0,4	1,2	1,2	1,7	1,7	1,7	
Profesionales	0,3	3,3	2,5	8,1	5,0	4,2	2,7	58,0	6,5	1,0	2,3	2,0	1,8	2,5	3,4	
Administrativas y servicios auxiliares	3,9	4,6	1,7	7,9	4,3	8,9	1,2	2,9	50,0	0,8	1,3	3,1	6,2	3,1	10,7	
Administración pública	1,8	1,3	1,5	2,9	1,2	2,6	0,3	2,1	3,1	72,6	2,5	5,6	1,1	1,3	1,7	
Educación	0,1	0,6	0,3	1,5	0,9	2,0	0,6	3,2	2,8	1,3	80,7	2,2	1,2	2,6	2,7	
Sanidad	0,2	0,6	0,2	1,7	0,5	2,3	0,3	0,7	2,6	0,6	1,0	83,7	4,3	1,4	5,3	
Actividades de los hogares	0,0	0,3	1,0	1,3	0,8	2,3	0,3	0,8	3,9	0,0	0,3	1,6	86,7	0,8	0,7	
Otras actividades	0,6	1,8	1,1	5,6	2,7	7,8	0,9	2,6	5,1	0,9	2,6	3,3	3,0	62,0	4,2	
Total	5,7	9,3	8,4	17,9	7,3	16,5	1,9	3,7	10,2	2,0	3,1	6,0	3,5	4,5	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población ocupada de 2014 ocupada también en 2007 (547.469 casos).

TABLA 12. Movilidad sectorial según origen entre 2007 y 2014 (Distribución porcentual)

	SIN CAMBIO	UN CAMBIO	DOS CAMBIOS	TRES O MÁS CAMBIOS	TOTAL
Autóctonos	61,6	13,9	8,9	15,6	100,0
Inmigrantes	50,0	15,3	11,8	22,9	100,0
Marruecos	49,7	13,8	10,6	26,0	100,0
Perú	48,7	16,3	12,8	22,3	100,0
Ecuador	44,3	15,0	12,6	28,1	100,0
Argentina	49,1	17,5	12,2	21,2	100,0
Rumanía	49,8	14,3	12,5	23,4	100,0
Resto UE-15	60,4	16,2	9,7	13,6	100,0
Resto de Europa	49,7	15,4	12,5	22,4	100,0
Resto del mundo	47,0	15,5	12,6	24,9	100,0
Total	60,2	14,1	9,2	16,5	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población activa de 2014 activa también en 2007 (731.776 casos).

TABLA 13. Movilidad territorial según origen entre 2007 y 2014 (Distribución porcentual)

	SIN CAMBIO	UN CAMBIO	DOS CAMBIOS	TRES O MÁS CAMBIOS	TOTAL
Autóctonos	85,8%	5,4%	4,7%	4,1%	100,0
Inmigrantes	76,3%	8,2%	6,8%	8,6%	100,0
Marruecos	68,4%	9,6%	8,1%	13,9%	100,0
Perú	83,2%	6,3%	6,2%	4,3%	100,0
Ecuador	77,9%	6,9%	6,7%	8,5%	100,0
Argentina	79,1%	8,1%	6,8%	6,1%	100,0
Rumanía	70,3%	9,5%	8,2%	12,0%	100,0
Resto UE-15	84,4%	6,4%	4,6%	4,6%	100,0
Resto de Europa	76,5%	8,6%	7,1%	7,7%	100,0
Resto del mundo	75,5%	8,6%	7,1%	8,7%	100,0
Total	84,7%	5,7%	4,9%	4,6%	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población activa de 2014 activa también en 2007 (731.776 casos).

5. LA MOVILIDAD OCUPACIONAL

¿Qué ha supuesto este período en términos de la distribución entre categorías ocupacionales? Tomando el grupo de cotización, como indicador de la categoría profesional y de la posición en la división del trabajo, y en relación con los asalariados ocupados en 2007 observados

siete años después, se constata cómo la reducción de los empleos más débiles y de peor calidad reducen la estructura ocupacional por abajo (tabla 14). En concreto, los oficiales de 1ª y 2ª, oficiales de 3ª y especialistas y peones pierden peso entre 2007 y 2014, un 5% tanto los autóctonos como los inmigrantes. Por otro lado, por tanto, la estructura ocupacional se ensancha por arriba en los siguientes niveles: ingenieros, licenciados, alta dirección, ingenieros técnicos y ayudantes titulados son categorías que aumentan su peso especialmente junto a la categoría de auxiliares administrativos, incremento que es más acusado entre los nativos en las categorías ocupacionales superiores y entre los extranjeros cuando las categorías son inferiores.

Este cambio estructural supone una movilidad absoluta del 35% para el conjunto de los asalariados que se distribuye de forma desigual entre cada grupo de cotización, con una tendencia a que sea mayor a medida que las categorías profesionales son inferiores. En todos los niveles la inmovilidad es superior entre los autóctonos, excepto en el caso de la categoría más baja de peones donde los inmigrantes permanecen más inmóviles.

La reestructuración de categorías profesionales, mirada desde el análisis de la movilidad ocupacional, se puede observar a través de un indicador de la trayectoria seguida entre 2007 y 2014 por los asalariados que estaban trabajando al inicio del período y mantienen la relación como ocupados en 2014. Podemos observar así dinámicas bien de estancamiento, o bien de retroceso en términos de movilidad ocupacional, o de un cierto grado de promoción laboral. El indicador que utilizamos mide el cambio distinguiendo si desciende de grupo en relación con el inicial, si permanece en el mismo grupo, o bien promociona en grados diversos: baja si se produce un ascenso de 1 o 2 grupos de cotización, media cuando los ascensos son de 3 a 5 grupos y alta cuando los cambios de grupo son entre 6 y 9. La tabla 15 muestra esta información donde destaca, en primer lugar, un alto grado de estabilidad profesional pues el 66% no cambia su situación en los siete años estudiados.

La movilidad descendente y la ascendente registran valores similares del 16% y 18%, respectivamente. Según el origen, se constata la mayor movilidad de la población inmigrante, siendo superior a la de los autóctonos tanto la movilidad descendente (19% frente a 15%) como la ascendente (22% frente a 18%). Por tanto, por un lado, mantienen el mayor ensanchamiento de la estructura ocupacional por abajo en relación con los nativos y la pérdida de niveles ocupacionales anteriores. Por otro, también experimentan procesos de mejora profesional, sobre todo en niveles de promoción baja, de 1 o 2 niveles de ascenso, que se da principalmente en las categorías de cualificación media y baja.

TABLA 14. Movilidad ocupacional entre 2007 y 2014 según origen (Porcentajes por fila)

		2014										
		INGENIEROS, LICENCIADOS, ALTA DIRECCIÓN	INGENIEROS TÉCNICOS, AYUDANTES TITULADOS	JEFES ADMINISTRATIVOS Y DE TALLER	AYUDANTES NO TITULADOS	OFICIALES ADMINISTRATIVOS	SUBALTERNOS	AUXILIARES ADMINISTRATIVOS	OFICIALES 1ª y 2ª	OFICIALES 3ª Y ESPECIALISTAS	PEONES	TOTAL
2007	AUTÓCTONOS											
	Ingenieros, licenciados, alta dirección	89,3	3,2	2,0	0,6	2,1	0,2	1,6	0,6	0,2	0,3	8,6
	Ingenieros técnicos, ayudantes titulados	6,0	84,2	1,9	0,8	2,6	0,4	2,1	1,0	0,5	0,5	7,7
	Jefes administrativos y de taller	5,8	3,8	73,7	1,8	5,2	0,8	3,1	3,3	1,2	1,4	5,0
	Ayudantes no titulados	2,9	3,9	4,0	67,7	5,9	1,4	4,5	4,6	2,3	2,8	4,0
	Oficiales administrativos	2,5	2,5	3,0	1,9	74,1	1,3	7,2	3,0	2,1	2,4	13,8
	Subalternos	1,0	2,1	1,0	1,5	4,3	70,7	7,8	4,0	2,9	4,7	4,6
	Auxiliares administrativos	2,5	2,9	2,1	2,1	12,7	2,5	62,9	3,8	3,5	5,0	13,8
	Oficiales 1ª y 2ª	0,6	0,8	1,0	1,3	2,8	1,9	4,2	71,7	6,6	9,1	17,4
	Oficiales 3ª y especialistas	0,9	1,2	0,9	1,5	4,0	2,7	6,1	13,1	57,1	12,4	9,8
	Peones	0,6	0,8	0,6	1,1	2,8	2,3	23,7	8,1	8,2	51,7	15,3
	Total	9,6	8,3	5,3	4,0	14,4	4,9	15,6	16,6	9,1	12,2	100,0
	INMIGRANTES											
	Ingenieros, licenciados, alta dirección	87,1	3,3	2,7	,6	2,8	0,3	1,3	0,5	0,5	0,8	5,0
	Ingenieros técnicos, ayudantes titulados	9,7	77,3	3,3	1,1	3,9	0,5	2,0	1,4	0,3	0,6	2,6
	Jefes administrativos y de taller	8,5	3,6	65,0	1,7	7,0	0,8	4,2	4,9	2,8	1,5	2,6
	Ayudantes no titulados	3,0	2,4	3,7	52,8	5,7	2,9	7,5	7,8	7,5	6,7	2,4
	Oficiales administrativos	3,3	2,4	3,8	2,3	63,6	1,7	9,6	5,7	3,9	3,7	7,8
	Subalternos	0,7	1,5	1,1	1,6	4,7	61,3	7,9	6,2	6,5	8,6	3,7
	Auxiliares administrativos	1,9	2,0	1,7	1,9	12,6	3,5	54,2	6,4	6,5	9,3	10,2
Oficiales 1ª y 2ª	0,4	,4	1,0	1,3	2,0	2,5	4,8	58,9	11,6	17,1	20,9	
Oficiales 3ª y especialistas	0,4	0,6	0,8	1,3	2,5	3,0	6,3	15,1	49,3	20,7	16,2	
Peones	0,2	0,2	0,4	0,9	1,7	2,3	12,4	8,9	11,6	61,3	28,6	
Total	5,6	3,0	2,9	2,5	8,3	4,6	12,5	19,0	15,2	26,3	100,0	
Sanidad	0,2	0,6	0,2	1,7	2,6	0,6	1,0	83,7	4,3	1,4	5,3	
Actividades de los hogares	0,0	0,3	1,0	1,3	3,9	0,0	0,3	1,6	86,7	0,8	0,7	
Otras actividades	0,6	1,8	1,1	5,6	5,1	0,9	2,6	3,3	3,0	62,0	4,2	
Total	5,7	9,3	8,4	17,9	10,2	2,0	3,1	6,0	3,5	4,5	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población asalariada ocupada de 2014 ocupada también en 2007 (437.247 casos).

TABLA 15. Movilidad ocupacional según origen entre 2007 y 2014 (Distribución porcentual)

	DESCIENDE	NO CAMBIA	PROMOCIÓN BAJA	PROMOCIÓN MEDIA	PROMOCIÓN ALTA	TOTAL
Autóctonos	15,1	67,4	10,5	5,7	1,3	100,0
Inmigrantes	18,5	59,5	14,3	6,6	1,0	100,0
Marruecos	16,2	65,9	11,6	5,7	0,6	100,0
Perú	18,6	57,4	14,8	8,0	1,2	100,0
Ecuador	19,6	59,1	13,8	6,8	0,6	100,0
Argentina	23,0	51,3	15,8	7,9	2,0	100,0
Rumanía	16,7	60,5	15,9	6,3	0,6	100,0
Resto UE-15	16,9	64,0	11,9	6,0	1,2	100,0
Resto de Europa	17,5	59,6	15,0	6,6	1,3	100,0
Resto del mundo	20,0	55,8	15,9	7,1	1,2	100,0
Total	15,5	66,5	11,0	5,8	1,3	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población ocupada asalariada de 2014 activa también en 2007 (602.057 casos).

Según el país de origen cabe distinguir distintos comportamientos. Los marroquíes y el resto de la UE-15 son los que muestran una mayor estabilidad profesional en este período. Los argentinos son los más móviles de todos (49%) obteniendo los más altos guarismos, tanto en la descendente como en la ascendente. En promoción laboral se equiparan con los peruanos y el resto del mundo. Finalmente los rumanos y el resto de Europa dibujan los perfiles intermedios del colectivo inmigrante.

6. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

En términos salariales, el período de crisis entre 2007 y 2014, para el conjunto de la población trabajadora asalariada que ha permanecido en el mercado de trabajo en 2014, ha supuesto una caída de los ingresos anuales (tabla 16). Utilizamos como indicador la suma de las cotizaciones anuales por cuenta ajena y también por cuenta propia de todos los trabajadores que en la actualidad están ocupados como asalariados, por lo que cabe entenderlo como un indicador global de ingresos anuales al margen de la oscilación contractual o de desempleo que se pueda producir en el año. Estos datos de cotizaciones tienen la particularidad de expresarse en una escala y con un grado de variabilidad menor puesto que no se diferencian los niveles de ingresos más altos al no tenerse en cuenta las cantidades que sobrepasan una cotización máxima. Además no se trata de una variable continua, sino que se presenta en escalones, y, en consecuencia, las variaciones de ingresos podrían ser mayores a las que presentan las estadísticas de la Seguridad

Social al experimentar un cambio dentro del mismo tramo de cotización. Los valores de 2007 han sido deflactados y se expresan a precios de 2014. Con estos datos se observa una caída del 14,6% para el 25% más pobre, mientras que la mediana, el valor que corresponde al 50% de la población, se mantiene y aumenta ligeramente, siendo el percentil 75 el que se ha visto incrementado en un 6,5%. Este panorama global esconde el diferente comportamiento de la población inmigrante en relación con la autóctona. Para los trabajadores asalariados españoles se reproducen básicamente los datos comentados, pero para los trabajadores nacidos en otros países estos siete años han supuesto una caída de ingresos mucho más importante, con una tendencia a reducirse la pérdida de ingresos con los percentiles de cotizaciones superiores y hasta aumentar en los más altos.

TABLA 16. Cotización según origen en 2007 y 2014 (Distribución porcentual)

		PERCENTIL 25	PERCENTIL 50	PERCENTIL 75	% VARIACIÓN 2007-14 PERCENTIL 25	% VARIACIÓN 2007-14 PERCENTIL 50	% VARIACIÓN 2007-14 PERCENTIL 75
Autóctonos	2007	10.577	16.654	25.434			
	2014	9.036	17.183	26.987	-14,6	3,2	6,1
Inmigrantes	2007	8.396	12.662	16.928			
	2014	5.612	11.500	17.598	-33,2	-9,2	4,0
Marruecos	2007	9.060	13.030	16.234			
	2014	3.901	9.036	15.183	-56,9	-30,7	-6,5
Perú	2007	8.787	12.806	17.003			
	2014	7.938	13.143	17.646	-9,7	2,6	3,8
Ecuador	2007	8.787	12.585	16.012			
	2014	5.725	10.714	15.373	-34,8	-14,9	-4,0
Argentina	2007	8.787	13.477	19.098			
	2014	6.941	13.840	20.945	-21,0	2,7	9,7
Rumanía	2007	4.990	10.305	14.837			
	2014	4.781	10.074	15.570	-4,2	-2,2	4,9
Resto UE-15	2007	9.814	15.482	23.579			
	2014	8.593	16.567	26.327	-12,4	7,0	11,7
Resto de Europa	2007	8.043	12.298	16.458			
	2014	5.908	11.835	17.768	-26,5	-3,8	8,0
Resto del mundo	2007	8.028	12.146	16.696			
	2014	5.337	10.877	17.178	-33,5	-10,4	2,9
Total	2007	10.577	16.042	24.289			
	2014	9.036	16.438	25.864	-14,6	2,5	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población ocupada asalariada de 2014 activa también en 2007 (602.057 casos).

Nuevamente podemos apreciar realidades distintas entre el colectivo inmigrante: marroquíes y ecuatorianos, junto a los trabajadores provenientes del resto del mundo, han acusado en mayor medida la pérdida de ingresos, mientras que entre argentinos, peruanos, rumanos y trabajadores del resto de orígenes muestran comportamientos más próximos al caso de la población española. En consecuencia, tomando como referencia el conjunto de población inmigrante asalariada, entre 2007 y 2014, aumenta la brecha de ingresos con respecto a los nativos, más acentuada cuanto de menos ingresos se dispone, con los matices de intensidad que diferencian a cada origen geográfico. Esta brecha entre autóctonos e inmigrantes se reitera cuando tenemos en cuenta el sexo, aunque con intensidades diferenciadas (tabla 17).

TABLA 17. Cotización según origen y sexo en 2007 y 2014 (Cuartiles en euros y brecha)										
		VARONES			MUJERES			BRECHA VARONES/MUJERES		
		PERCENTIL 25	PERCENTIL 50	PERCENTIL 75	PERCENTIL 25	PERCENTIL 50	PERCENTIL 75	BRECHA PERCENTIL 25	BRECHA PERCENTIL 50	BRECHA PERCENTIL 75
Autóctonos	2007	13.313	18.644	28.395	8.847	14.063	21.977	33,5	24,6	22,6
	2014	10.910	19.191	30.000	8.372	14.861	23.744	23,3	22,6	20,9
Inmigrantes	2007	10.322	14.451	18.271	6.675	10.242	14.567	35,3	29,1	20,3
	2014	5.747	12.622	18.645	5.497	10.400	16.030	4,3	17,6	14,0
Marruecos	2007	10.577	13.825	16.745	5.993	9.158	13.597	43,3	33,8	18,8
	2014	3.692	9.048	15.565	4.518	8.978	13.945	-22,4	0,8	10,4
Perú	2007	10.200	14.888	18.635	8.072	11.326	15.089	20,9	23,9	19,0
	2014	8.736	14.415	18.902	7.645	12.173	16.363	12,5	15,6	13,4
Ecuador	2007	12.079	15.195	17.689	8.055	10.237	13.494	33,3	32,6	23,7
	2014	5.974	12.099	16.913	5.587	9.758	14.213	6,5	19,4	16,0
Argentina	2007	10.577	14.835	21.205	7.371	11.742	16.862	30,3	20,9	20,5
	2014	8.273	15.365	23.362	5.924	12.102	18.658	28,4	21,2	20,1
Rumanía	2007	6.170	12.702	16.119	3.661	8.538	12.018	40,7	32,8	25,4
	2014	5.457	12.099	17.040	4.288	8.513	13.283	21,4	29,6	22,0
Resto UE-15	2007	11.090	16.986	25.964	8.233	13.475	20.906	25,8	20,7	19,5
	2014	9.188	18.010	28.956	7.863	14.742	23.550	14,4	18,1	18,7
Resto de Europa	2007	10.577	14.629	18.137	6.153	9.850	14.109	41,8	32,7	22,2
	2014	6.884	14.013	19.339	5.323	10.245	15.803	22,7	26,9	18,3
Resto del mundo	2007	9.743	14.198	18.325	6.590	9.850	14.231	32,4	30,6	22,3
	2014	5.486	11.982	18.414	5.223	10.061	15.626	4,8	16,0	15,1
Total	2007	12.716	17.853	27.065	8.787	13.486	21.046	30,9	24,5	22,2
	2014	9.874	18.296	28.632	7.952	14.293	22.847	19,5	21,9	20,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL de 2014.

Datos referidos a la población asalariada ocupada de 2014 ocupada también en 2007 (437.247 casos). La brecha se calcula como la diferencia porcentual entre varones y mujeres con relación a los primeros.

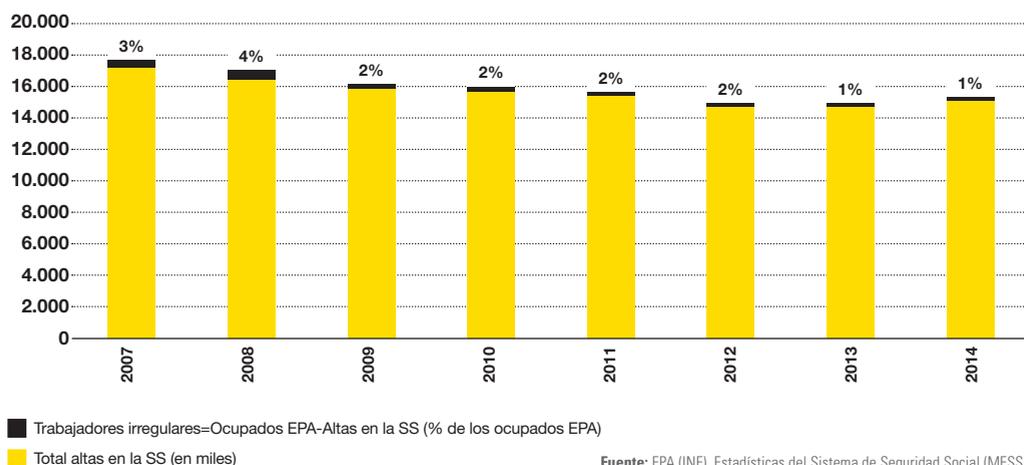
Si atendemos en primer lugar a la diferencia entre varones y mujeres, se constata una vez más la persistencia de la brecha de ingresos en favor de los varones. No obstante, la crisis ha supuesto una atenuación de las mismas; como en otros indicadores, no tanto por la mejora que experimentan las condiciones de empleo de las mujeres como por el empeoramiento que sufren los varones, especialmente en el percentil más bajo de ingresos. Esta conclusión general se observa con intensidades notablemente distintas según el origen. La reducción de la brecha salarial es significativa pero moderada en el caso de los españoles en comparación con el importante cambio en el caso de los colectivos inmigrantes, mayor cuanto menor es el percentil de ingresos. Por tanto, internamente, la población de origen inmigrante atenúa sus diferencias entre sexos, las mujeres inmigrantes han mantenido en mayor medida su situación en el mercado laboral, mientras que sus homólogos varones han acusado especialmente la pérdida del empleo y la capacidad de ingresos. Por ello la brecha entre autóctonos e inmigrantes se acentúa, por ser mucho más intensa entre los varones que entre las mujeres, aunque tanto unos como otras han visto empeorar sus ingresos salariales, sobre todo aquellos y aquellas con empleos peor remunerados.

7. PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Después de haber analizado los cambios de la economía formal, cabe plantearse en qué medida ha aumentado el empleo irregular durante los años de crisis como mecanismo de respuesta y supervivencia ante las dificultades creadas en el mercado de trabajo formal con la crisis económica.

Una manera de aproximarnos a la participación de nativos y extranjeros en la economía sumergida es calculando la diferencia entre la población ocupada según la EPA y el número de trabajadores en alta laboral en la Seguridad Social (Pajares, 2010: 66; Carrasco y García, 2011: 67; INE, 2011). Cabe recordar que la EPA es una encuesta que asume como ocupadas a las personas de 16 y más años que trabajan con remuneración al menos una hora a la semana de referencia. Por su parte, los datos de altas en la Seguridad Social provienen del registro de afiliación de trabajadores en los distintos Regímenes⁴. Sobre las diferencias en los datos habrá que tener en cuenta las particularidades metodológicas entre las dos fuentes y que solo se observa la irregularidad entre los ocupados. No se considera otra parte de la actividad informal, aquella que se realiza por personas desempleadas o inactivas según la EPA.

4. Por supuesto, habrá que considerar que una parte de las diferencias se deben a las diferentes metodologías utilizadas por cada una de las fuentes. No todos los parados registrados por la EPA están inscritos en las oficinas de empleo. Análogamente, no todos los inscritos como demandantes de empleo en una oficina de empleo cumplen los requisitos para ser registrados como desempleados por la EPA.

FIGURA 2. Autóctonos ocupados y en alta en la Seguridad Social (miles de personas) (2007-2014)

Analicemos primero cómo ha evolucionado la actividad irregular entre los trabajadores nativos. La figura 2 muestra dos hechos relevantes. En primer lugar, a partir de 2012 se observa un ligero aumento de los ocupados, según los datos de alta en el sistema de Seguridad Social. En segundo lugar, comprobamos cómo el nivel de empleo irregular se mantiene inalterado durante los años iniciales de la crisis y que incluso se ha reducido en los últimos dos años. Por último, sorprende la poca participación en estas actividades teniendo en cuenta la elevada proporción de economía sumergida en España que tradicionalmente se ha situado en torno a los 20% del PIB⁵. De hecho, la economía informal ha sido considerada como uno de los factores de atracción de trabajadores extranjeros (Mahía *et al.*, 2011: 32-41; Vicéns, 2010: 46; Kostova, 2006: 3).

Considerando las diferencias metodológicas y de concepto entre ambas fuentes que podrían estar distorsionando la cuantía del empleo irregular entre los inmigrantes, en el figura 3 se puede observar claramente que con el inicio de la crisis la ocupación ha disminuido tanto en la economía formal (altas en la Seguridad Social), como en la informal (diferencia entre altas en la Seguridad Social y la EPA), aunque a un ritmo mayor en la segunda⁶. Es de suponer que durante el período

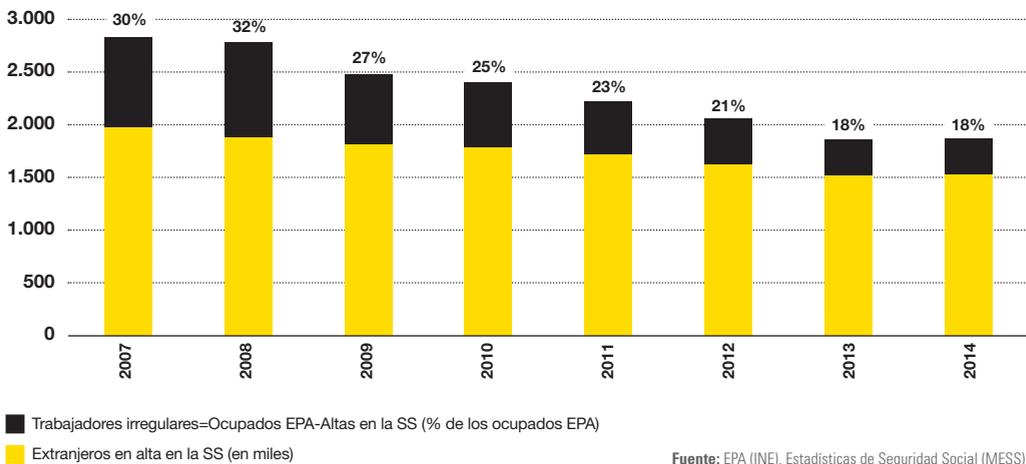
5. Al tratarse de un fenómeno no observable y difícil de medir solamente podemos aproximarnos.

6. Otros estudios como INE (2011) y Carrasco y García (2012) utilizan datos de la Seguridad Social ajustados a los conceptos y referencias temporales medidos en la EPA. El ajuste consiste en incluir a personas físicas afiliadas en vez de número de altas, a los funcionarios adscritos a mutualidades y también se incluye el servicio doméstico de 20 o menos horas. Aun utilizando estos ajustes, la diferencia entre ocupados EPA y afiliación ajustada sigue siendo relevante y los resultados similares a los datos aquí presentados sin ajustar.

de crisis muchos de los extranjeros involucrados en actividades informales podrían haber perdido su autorización de residencia y trabajo al quedarse sin empleo.

En la figura 3 puede apreciarse también que hasta 2008 la diferencia entre extranjeros ocupados y en alta en la Seguridad Social iba creciendo hasta llegar al 32% de los ocupados, mientras que desde 2009 empieza a disminuir, siendo el porcentaje de los que trabajan sin contrato en 2014 un 18% de los extranjeros ocupados. Aun cuando este porcentaje se haya reducido gradualmente, es una cifra nada despreciable, especialmente, si se compara con el peso estimado del empleo sumergido entre los nativos, que alcanza su máximo también en 2008, pero llega a representar tan solo un 1% en 2014.

FIGURA 3. Extranjeros ocupados y en alta en la Seguridad Social (miles de personas) (2007-2014)



El hecho de que el 18% de la ocupación entre los extranjeros sea informal ya resulta lo suficientemente relevante como para justificar que parte de los inmigrantes siguieran permaneciendo en España durante gran parte de la crisis, además de por haber podido contar con una prestación por desempleo. La explicación de por qué el trabajo informal ha ido reduciéndose en los últimos años viene dada por la prolongada recesión que ha podido afectar negativamente incluso a la economía informal y que, además, haya coincidido con el aumento del retorno migratorio o la reemigración de los extranjeros. Podemos suponer, aunque no demostrar, que es posible un aumento del trabajo irregular entre los desempleados, de la misma forma que es posible que los que cotizan a la Seguridad Social puedan estar ocupados también en actividades de la economía informal.

8. REFLEXIONES FINALES

El panorama que hemos dibujado no es nada alentador, y los modestos signos de recuperación de la economía española tras la segunda recesión y la incipiente recuperación (Oliver, 2014, 2015) aún no son suficientes para vislumbrar una salida que recupere la situación anterior a la crisis, reequilibre las desigualdades sociales generadas y, mucho menos, ayude a entrar en una senda de reestructuración de los problemas históricos de nuestra estructura productiva y del modelo de empleo (Martín-Artiles, 2008; Recio y Banyuls, 2011). En este contexto, el período de crisis entre 2007 y 2014 que hemos analizado ha supuesto para la mayor parte de la población inmigrante haber seguido trayectorias laborales de bloqueo, retroceso o expulsión que dificultan la integración social de los inmigrantes a través del pilar básico que representa la integración laboral.

La condición de inmigrante la asociamos a un factor permanente de desigualdad social y de desigualdad de oportunidades, cuando no de marginalidad o de exclusión. Las políticas sociales inclusivas y la legislación son necesarias para la integración social de la población inmigrante con el objetivo de alcanzar en el tiempo la necesaria cohesión social. Pero se trata de un colectivo que socialmente, junto a otros colectivos de autóctonos, es especialmente vulnerable y acusa su débil posición social (Colectivo Ióé, 2012) y las múltiples discriminaciones (Cachón, 2012). También es cierto que los inmigrantes no son un colectivo homogéneo, y junto a situaciones de vulnerabilidad podemos encontrar experiencias diferenciadas que incluso no permiten hablar de cierto grado de asimilación y de trayectorias de convergencia con la población autóctona para ciertos perfiles (Miguélez *et al.*, 2011), si bien la población inmigrada, de forma predominante, se encuentra en peores condiciones de vida que la población autóctona y los efectos de la crisis económica en el período 2007-2014 no han hecho más que agravar ese diagnóstico y dificultar las trayectorias de integración que algunos autores identifican con un patrón en forma de «U» (Chiswick *et al.*, 2005) y de una movilidad ocupacional segmentada (Aysa-Lastra y Cachón-Rodríguez, 2013), pero que por el momento tiene como efecto inmediato el mayor ensanchamiento por debajo

EL PERIODO DE CRISIS ENTRE 2007 Y 2014 HA SUPUESTO PARA LA MAYOR PARTE DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE HABER SEGUIDO TRAYECTORIAS LABORALES DE BLOQUEO, RETROCESO O EXPULSIÓN QUE DIFICULTAN LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DEL PILAR BÁSICO QUE REPRESENTA LA INTEGRACIÓN LABORAL

de la estructura ocupacional para los inmigrantes, si bien la crisis ha implicado globalmente una reducción de las categorías inferiores por la pérdida del empleo menos cualificado, así como importantes procesos de movilidad intrageneracional e intergeneracional descendente o de inmovilidad y un aumento de la rigidez social (Fachelli y López-Roldán, 2015).

El mercado de trabajo español, con altas tasas de temporalidad y de desempleo, junto con un tejido productivo donde destaca la presencia de sectores intensivos en fuerza de trabajo, ha venido caracterizando de forma predominante el modelo de empleo de nuestro país desde los años ochenta. Esta debilidad estructural, la crisis no ha hecho más que desvelarla con toda rotundidad generando niveles récord de destrucción de empleo y de tasas de desempleo, así como una precariedad laboral muy preocupante. Este escenario lleva generando efectos especialmente negativos sobre las condiciones de trabajo, los salarios y las relaciones laborales desde el año 2008, una pérdida de bienestar de los ciudadanos de niveles socioeconómicos medios y bajos, aumentando la polarización de ingresos y los niveles de desigualdad social de nuestro país. Lo ha sufrido y lo sufre con especial virulencia una parte importante de la sociedad autóctona, pero de forma destacada buena parte de la población inmigrante.

Rumanos, ecuatorianos y marroquíes, la acusan especialmente frente a argentinos, peruanos y resto. Se reafirma la conclusión de que la antigüedad en el mercado de trabajo, junto a los niveles educativos y de cualificación altos actúan como factores de protección que ayudan a sortear la crisis. Cuando estos perfiles no se dan, en particular en determinados sectores como la construcción, la agricultura y la hostelería, se dejan sentir los efectos de la pérdida de empleo y la precarización. Este componente sectorial lleva a que el impacto de la crisis lo soporten mejor las mujeres que los hombres, gracias, paradójicamente, a la segregación horizontal, lo que no significa que ese empleo haya mejorado ni que no se mantengan las diferencias entre las mujeres autóctonas e inmigrantes (Cebrián, 2012), con modelos migratorios femeninos que se han visto transformados en este período rompiendo los roles tradicionales de género (Oso y Parella, 2012; Moreno y López-Roldán, 2015).

Los resultados evidencian la vulnerabilidad del colectivo inmigrante y sus mayores probabilidades de ocupar posiciones del segmento secundario y una baja calidad del empleo, con trayectorias marcadas por constantes cambios y altas tasas de movilidad como mecanismo de respuesta. Así, la movilidad ocupacional descendente ha afectado más a los trabajadores inmigrantes que a los autóctonos. En consecuencia, este período ha supuesto que se acrecienten las diferencias con los autóctonos generando ese escenario de dificultades para la integración social.

La flexibilidad y la segmentación han dado una nueva vuelta de tuerca a la situación del mercado de trabajo hacia la polarización (Molina y López-Roldán, 2015). Para una parte importante de la población en edad de trabajar se ha concretado en destrucción de empleo, en parcialidad, en inestabilidad, en inactividad, en emigración, en pérdida de derechos y de condiciones laborales (Laparra y Pérez, 2012). Para una buena parte de los jóvenes, autóctonos e inmigrantes, las expectativas para pensar en un futuro se desvanecen, para otros, los que cuentan con mayores niveles de estudios y recursos sociales, esas expectativas cristalizan en una situación de empleos cualificados y relativamente bien remunerados, pero altamente inestables (Miguélez y López-Roldán, 2014) y conducen a hablar de trayectorias de adultos jóvenes segmentadas (Verd y López-Andreu, 2016). En la nueva coyuntura, los inmigrantes en particular tienen claramente una situación de desventaja frente los autóctonos (García-Pérez y Troncoso, 2011; Carrasco y García, 2012; Aragón *et al.*, 2012); tenían un tipo de empleo que podía ser más fácilmente flexibilizado o era más prescindible o se podían reducir sus costes, de modo que han sido más «funcionales» para el ajuste en un contexto de fluctuación del ciclo económico (Nowotny *et al.*, 2009). Las tendencias que se observaban en el período de expansión, que hacían pensar que con el tiempo una mayoría de los inmigrantes se acercarían en oportunidades a los autóctonos, se han visto debilitadas notablemente. Hay muchos indicios que nos señalan la consagración de un nuevo modelo de empleo en España, con carácter estructural, como la nueva «norma», la de la precariedad, la inestabilidad y la flexibilidad para las generaciones más jóvenes.

La situación actual obliga a pensar en nuevas políticas en una doble perspectiva: a corto plazo ver cómo resolver los problemas individuales y colectivos que implica tener una tasa tan alta de desempleo; a medio-largo plazo, empezar a cambiar en serio la estructura productiva de este país de manera que las crisis no tengan un efecto tan destructivo sobre el empleo, así como en nuevas políticas migratorias y políticas activas de empleo.

Sigue siendo pues un reto pendiente de la economía y de la sociedad española emprender reformas profundas que rompan con la estructura anquilosada que genera temporalidad, desempleo, empleo de baja calidad, segregación ocupacional o economía informal. La crisis económica no ha hecho más que evidenciar la debilidad de nuestra economía y del mercado de trabajo enquistando situaciones extremas de precariedad laboral para un sector importante de nuestra sociedad y reduciendo los niveles de bienestar social de toda ella. Las trayectorias seguidas por los inmigrantes especialmente muestran esa debilidad y la necesidad de encarar el futuro desde profundas reformas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aragón, Jorge; Cruces, Jesús; De la Fuente, Luis; Martínez, Alicia; Otaegui, Amaia; Llopis, Elvira. *Trabajadores pobres y empobrecimiento en España*. Madrid: Fundación 1º de Mayo, 2012.

Aysa-Lastra, María y Cachón, Lorenzo. «Determinantes de la movilidad ocupacional segmentada de los inmigrantes no comunitarios en España». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n.º 2, (2013), p. 383-413.

Cachón, Lorenzo. «Inmigrantes y mercado de trabajo en España en la fase madura del ciclo migratorio». *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, n.º 8, (2012), p. 42-51.

Cebrián, Inmaculada. «La situación de las mujeres en el mercado de trabajo antes y durante la crisis según la Muestra Continua de Vidas Laborales». *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, n.º 8, (2012), p. 53-60.

Carrasco, Concepción y García, Carlos. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2011*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 2012.

Chiswick, B. C.; Lee, Y. L.; Miller, P. W. «A longitudinal analysis of Immigrant Occupational Mobility: A test of the Immigrant Assimilation Hypothesis». *The International Migration Review*, vol. 39, n.º 2 (2005), p.332-353.

Colectivo Ioé. *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Madrid: Colectivo Ioé, 2012.

Durán, Almudena. «La Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Extra Seguridad Social* (2007).

Fachelli, Sandra y López-Roldán, Pedro. «El efecto de la inmigración en la movilidad social intergeneracional en España». Comunicación al VIII Congreso Migraciones Internacionales en España. Granada, 16 a 18 de septiembre de 2015.

García Pérez, Jose Ignacio. «La muestra continua de vidas laborales: una guía de uso para el análisis de transiciones». *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, n.º E-1 (2008), p. 5-28.

García Pérez, Jose Ignacio y Troncoso, David. «La inmigración en el mercado de trabajo laboral español: ¿qué ha cambiado entre 2007 y 2009?», en: Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver (eds.). *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la inmigración en España 2010* (ed. 2011), p. 210-245.

INE. *Comparación de las magnitudes estadísticas de empleo según la EPA y la afiliación, 2011* (en línea) [Fecha de consulta 10.10.2015]

http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/compa_empleo_2010.pdf

INE. *Encuesta de Población Activa, 2007-2015* (en línea) [Fecha de consulta 05.01.2016]

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&idp=1254735976595

INE. *Estadística de Padrón Continuo, 2008-2015* (en línea) [Fecha de consulta 25.01.2016]

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase>

Kostova, Mirosłava. «Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después». *Boletín n.º 84 (21 de septiembre de 2006), DT n.º 15/2006*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ISSN 1696-3326.

Laparra, Miguel y Pérez, Begoña. *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona: La Caixa, 2012.

Lapuerta, Irene. «Claves para el trabajo con la Muestra Continua de Vidas Laborales». *DemoSoc Working Paper*, n.º 37 (2010). Barcelona: Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, 2010.

López-Roldán, Pedro. «La Muestra Continua de Vidas Laborales: posibilidades y limitaciones. Aplicación al estudio de la ocupación de la población inmigrante». *Metodología de Encuestas*, vol.13 (2011), p. 7-32.

Mahía, Ramón; de Arce, Rafael y Eiko Thielemann. *Immigration Policy and its Impact: a Comparative Study with a Focus on Spain*. Londres: LSE Migration Studies Unit and CIEES, 2011.

Martín-Artilés, Antonio. «¿Modelo social europeo de bajo coste?». *Arxius de Ciències Socials*, n.º 19 (2008), p. 9-24.

Miguélez, Fausto y López-Roldán, Pedro (coords.). *Crisis, empleo e inmigración en España. Un análisis de las trayectorias laborales*. Bellaterra: UAB, 2014.

Miguélez, Fausto; Martín, Antonio; Alós-Moner, Ramón; Esteban, Fernando; López Roldán, Pedro; Molina, Oscar; Moreno, Sara. *Trayectorias laborales de los inmigrantes en España*. Barcelona: Obra Social de la Caixa, 2011.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Estadísticas de Afiliación de Trabajadores al Sistema de la Seguridad Social, 2007-2015* (en línea) [Fecha de consulta 22.01.2016]

http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/mercado_trabajo/AFI/welcome.htm

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Estadísticas de Prestaciones por Desempleo, 2007-2015* (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2016]

<http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Estadísticas de Demandantes de Empleo, 2007-2015* (en línea) [Fecha de consulta 26.01.2016]

<http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

Molina, Oscar y López-Roldán, Pedro. «Occupational Growth and Non-Standard Employment in the Spanish Service Sector: from Upgrading to Polarization», en: Werner Eichhorst and Paul Marx (eds.). *Non-standard employment in a comparative perspective*, Cheltenham: Edward Elgar, 2015, p. 110-149.

Moreno, Sara y López-Roldán, Pedro. *El impacto de la crisis en las trayectorias laborales de las mujeres inmigrantes en España*. Comunicación al VIII Congreso Migraciones Internacionales en España. Granada, 16 a 18 de septiembre de 2015.

MTAS. *La muestra continua de vidas laborales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Informes y Estudios, Serie Seguridad Social, n.º 24, 2006.

Nowotny, Ewald; Mooslechner, Peter; Ritzberger-Gründwald, Doris (eds.). *The integration of European Labour Markets*. Londres: Edward Elgar, 2009.

Oliver Alonso, Josep. «Inmigración y mercado de trabajo en 2013: suave mejora ocupacional y aceleración del envejecimiento poblacional». *Anuario de la inmigración en España 2013* (2014), p. 28-61.

Oliver Alonso, Josep. «La mejoría del empleo inmigrante en España en 2014: ¿cambios estructurales?». *Anuario de la Inmigración en España 2014* (2015), p. 125-145.

Oso, Laura y Parella, Sonia. «Inmigración, género y mercado de trabajo: una panorámica de la investigación sobre la inserción laboral de las mujeres inmigrantes en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 30, n.º 1 (2012), p. 11-44.

Pajares, Miguel. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.

Recio, Albert y Banyuls, Josep. «Crisis y modelos nacionales de empleo: la experiencia de diez países europeos en la crisis». *Revista de Economía Crítica*, n.º 11 (2011), p. 173-184.

Verd, Joan Miguel y López-Andreu, Martí. «Crisis del empleo y polarización de las trayectorias laborales. El caso de los adultos jóvenes en Cataluña». *Papers. Revista de Sociologia*, vol. 101, n.º 1 (2016), p. 5-30.

Vicéns, José (Dir), *El impacto de la inmigración en el sistema de protección social*, Madrid, CES, 2010.

3

LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA: DEBILIDADES Y FORTALEZAS

THE INTEGRATION OF IMMIGRANTS INTO SPANISH SOCIETY: WEAKNESSES AND STRENGTHS

Sebastian Rinken

Científico titular, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA),
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)
sringen@iesa.csic.es

Dirk Godenau

Profesor titular, Departamento de Economía Aplicada
y Métodos Cuantitativos, Universidad de La Laguna.
Investigador, Observatorio de la Inmigración de Tenerife (OBITen)
dgodenau@ull.es

Antidio Martínez de Lizarrondo

Director, Observatorio de la Realidad Social (Gobierno de Navarra).
Profesor asociado, Universidad Pública de Navarra
antidio.martinezdelizarrondo.artola@navarra.es

Gorka Moreno

Profesor agregado, Universidad del País Vasco.
Director de Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración
gorka.moreno@ehu.eus

1. Introducción
2. ¿Cómo medir la integración? Consideraciones generales
3. ¿Cómo medir la integración? El sistema de indicadores
4. Resultados: avances y retrocesos de los procesos de integración en tiempos de crisis
5. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

Procesos de integración, dimensiones de integración, indicadores, cocientes de integración, crisis económica, España

KEY WORDS

Integration processes, integration dimensions, indicators, integration quotients, economic crisis, Spain

RESUMEN

La crisis económica supone un severo desafío para los plurifacéticos procesos de integración social de los inmigrantes. En este artículo se utiliza un novedoso sistema de indicadores para discernir avances y retrocesos de la integración durante el primer tramo de la crisis (2007-2010/11). Como era de esperar, el declive del mercado laboral afectó más a la población extranjera que la española, y su bienestar material también empeoró en mayor medida. Sin embargo, otros ámbitos se resistieron a esa trayectoria a la baja: la situación administrativa de los inmigrantes mejoró apreciablemente y la calidad de sus relaciones sociales se mantuvo estable. Este hallazgo evidencia un notable grado de independencia relativa de los procesos de integración en distintos ámbitos.

ABSTRACT

The economic crisis poses a serious challenge to the manifold processes of immigrants' social integration. In this article, we use an innovative system of indicators to discern the advances and setbacks made in integration in Spain during the first part of the crisis (2007–2010/11). As was to be expected, the labour market downturn hit foreign workers harder than Spaniards, and the material wellbeing of immigrants was also more adversely affected. However, other fields were resistant to this downward trend: immigrants' administrative situation appreciably improved and the quality of their social relations remained stable. This finding shows the notable degree of independence of integration processes in distinct domains.

1. INTRODUCCIÓN

En años recientes, tanto la Comisión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han lanzado sistemas de medición para recabar datos fidedignos sobre la evolución de los procesos de integración de las poblaciones inmigradas en distintos países. El conjunto de indicadores acordado por la Unión Europea (UE) mediante la denominada «Declaración de Zaragoza» (Conferencia Ministerial Europea sobre Integración, 2010) originó cuantiosas recopilaciones estadísticas (Eurostat, 2011) y propuestas detalladas de optimización (Huddleston *et al.*, 2013); una compilación parecida promovida por la OCDE (OECD, 2012) dio posteriormente lugar a un estudio colaborativo (OECD, 2015). Los indicadores propuestos por ambas instituciones se centran mayoritariamente en aspectos que, en cuanto escenarios clásicos de actuaciones político-administrativas, gozan de buena cobertura estadística, como son el acceso al empleo y la calidad del mismo, el rendimiento educativo y el nivel de bienestar material; no obstante, se intenta cubrir también facetas más escurridizas, pero no por ello menos importantes, como por ejemplo la calidad de la convivencia entre autóctonos y alóctonos. A diferencia del *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), las mediciones de UE y OCDE no se refieren a *policies*, sino a la realidad social subyacente. Este enfoque resulta especialmente acertado en tiempos de crisis económica, debido a los cambios que provoca esta en las condiciones de vida sobre las que pretenden actuar las políticas de integración. En este sentido, recuérdese que las políticas de empleo españolas, bien valoradas por los expertos en cuanto a su capacidad integradora (Huddleston *et al.*, 2011: 13), no previnieron el devastador impacto de la crisis sobre el mercado laboral en general, y el empleo inmigrante, en particular.

Ahora bien, entre las regiones de un país tan grande y diverso como España existen disparidades demográficas, económicas, y sociales, incluso más amplias que entre países diferentes; disparidades que constituyen contextos de acogida disimilares de cara a la integración de los inmigrantes. Sin embargo, las diferencias infraestatales en materia de integración suelen estudiarse mediante estudios de caso o la evaluación de normas legales (Izquierdo, 2008; Martínez de Lizarrondo, 2009; Bruquetas-Callejo *et al.*, 2011; Zapata-Barrero, 2012); faltan investigaciones que estén basadas en datos comparables sobre avances y retrocesos de los procesos de integración en distintas regiones. Esta carencia se debe a las formidables dificultades para conseguir una calidad aceptable de la información estadística a escala infraestatal, respecto a un segmento de la población que, por mucho que creciera durante los años del *boom* económico, sigue representando una minoría relativamente pequeña. Debido a escollos metodológicos, la elaboración de un sistema de medición de la integración a escala infraestatal supone un desafío importante.

No obstante, dicho desafío fue abordado con éxito por cuatro Observatorios regionales de las migraciones¹. Su esfuerzo conjunto, respaldado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, generó una propuesta de medición apta para las siete macroregiones discernidas por Eurostat como escalón intermedio entre país y CC. AA. y que abarca un amplio abanico de facetas temáticas. El presente artículo se basa en este novedoso sistema de indicadores, pero en vez de poner énfasis en las diferencias entre regiones (cf. Godenau *et al.*, 2014), en estas líneas resaltamos su denominador común para el conjunto de España, mencionando la dispersión a escala infraestatal solo de forma pasajera. A partir del análisis pormenorizado de las diferencias interregionales que se realiza en la referida monografía, en estas líneas perseguimos un objetivo complementario, a saber: formular un diagnóstico general sobre la evolución de los procesos de integración en distintos ámbitos, en el conjunto del país, durante el primer tramo de la crisis iniciada en 2008; para ello, manejamos datos recogidos en los años 2007 y 2010/2011, respectivamente. Puesto que, por un lado, las diferencias infraestatales suelen oscilar acerca de pautas comunes y, por otro, se disciernen trayectorias bien distintas en diferentes ámbitos de la integración.

En resumen, se vislumbran determinadas debilidades y fortalezas de la integración, para el conjunto del país, durante un período de intensa crisis económica. La medición de los indicadores de la que rendimos cuentas aquí se centra en la fase más aguda de la crisis (2007-2010/2011); fase en la que se produjo una fuerte destrucción de empleo, mientras algunos efectos estructurales, por ejemplo respecto a la distribución de la renta, eran todavía incipientes. En este sentido, conviene advertir que la segunda etapa de la crisis, iniciada en 2011, podría tener perfiles gradualmente diferenciados².

Antes de profundizar en la exposición de los resultados, reflexionaremos sobre cuestiones metodológicas en general y las características de nuestra propuesta de medición, en particular. El cambio de perspectiva (de diferencias infraestatales a pautas comunes), el tiempo transcurrido desde la elaboración del sistema de medición y las críticas constructivas formuladas por varios evaluadores del mismo conllevan que el presente texto se diferencie claramente de la monografía antes mencionada, aunque guarde estrecha relación con ella³.

1. Concretamente, el Observatorio de la Inmigración de Tenerife (OBI Ten), el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM), el Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA) y el Observatorio Vasco de Inmigración (IKUSPEGI); en sus equipos científico-técnicos participaron investigadores de la Universidad de La Laguna, el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC), la Universidad Pública de Navarra y la Universidad del País Vasco, respectivamente (cf. Godenau *et al.*, 2014: 243-244).

2. Los autores están actualmente elaborando una actualización del estudio que aborda ambas etapas de la crisis con el fin de concretar estos perfiles diferenciados.

3. Los autores agradecen particularmente las valoraciones y sugerencias recibidas por Joaquín Arango (2015) y Lorenzo Cachón (2016) en sus recensiones de la señalada monografía.

2. ¿CÓMO MEDIR LA INTEGRACIÓN? CONSIDERACIONES GENERALES

Según un conocido *bon-môt*, todos los inmigrantes aspiran a dejar de serlo; es decir, anhelan superar las desventajas típicas de las fases iniciales de su presencia en el país receptor y convertirse en ciudadanos de pleno derecho, con un nivel de vida y unos patrones sociales crecientemente similares a los de la población oriunda. Como es sabido, la gestión de las diferencias culturales entre poblaciones autóctonas e inmigradas ha sido, y sigue siendo, objeto de encendidos debates en los que a veces se anteponen preferencias ideológicas al análisis sosegado. En cambio, respecto de la integración social en sentido amplio, no hay polémicas parecidas, sino que una abrumadora mayoría de los gestores institucionales y expertos científicos abogan decididamente por la asimilación. Los debates giran en torno a cómo conseguir que los inmigrantes alcancen niveles de bienestar parecidos a los autóctonos, cómo explicar las disparidades observadas, y qué grado de persistencia atribuirles, pero casi nadie (exceptuando a *nativistas* recalcitrantes) cuestiona que la equiparación progresiva ha de ser el objetivo.

Asimismo, una mayoría de los observadores consideran que la asimilación constituye la pauta empírica que hay que lograr, por mucho que se trate de un proceso lento, de alcance incluso plurigeneracional. Mientras unos confían en el capital humano como vector de una asimilación relativamente rápida y plena (Chiswick, 1978), otros enfatizan la segmentación de oportunidades ocupacionales y subculturas (Portes y Böröcz, 1989; Cachón, 2006), vaticinando disparidades más duraderas y trayectorias diferenciadas. Sin restar importancia a estas divergencias, cabe constatar que los principales enfoques científicos coinciden en concebir la integración como equiparación progresiva (más o menos completa) y en pronosticar una evolución generalmente favorable (con salvedades de variada índole). La extraordinaria gravedad de la crisis que ha venido afectando a la periferia mediterránea del continente europeo desde 2008 sugiere cuestionar si gran parte de la literatura disponible se basa en el supuesto tácito de un contexto económico generalmente expansivo, salvo por interludios recesivos. Desde este punto de vista, el estudio del caso español reviste un interés destacado: ¿cómo evolucionan los procesos de integración en circunstancias tan adversas?

En consonancia con los aludidos antecedentes institucionales y científicos, el sistema de medición que presentamos aquí tiene su punto cardinal en la equiparación entre inmigrantes y autóctonos. Para cada parámetro, la integración de los inmigrantes se calibra en términos de distancia (o cercanía) respecto a los valores observados para los autóctonos, según una fórmula matemática (cocientes variables) que explicaremos en el apartado siguiente. Esta opción metodológica tiene el mérito de resaltar la naturaleza procesal y relacional de la integración, pero puede originar distorsiones

interpretativas, dado que disparidades menores entre inmigrantes y autóctonos computan como aproximación («mejor integración»), con independencia del nivel de referencia marcado por estos. Así, una equiparación a la baja puntúa mejor que una mayor distancia respecto a los autóctonos, incluso si esta se da en niveles materialmente mejores para ambas poblaciones. Este problema puede surgir no solo en comparación interterritorial (que nos interesa poco en este artículo), sino también en perspectiva evolutiva: por ejemplo, si la tasa de paro evolucionara menos desfavorablemente entre inmigrantes que autóctonos, ello puntuaría como aproximación relativa («mejor integración») incluso si el desempleo hubiese aumentado entre unos y otros. Es importante resaltar esta salvedad (Godenau *et al.*, 2014: 203; Arango, 2015), para así prevenir interpretaciones equivocadas.

En cuanto a fuentes de datos, es inevitable recurrir a operaciones estadísticas preexistentes, a no ser que se disponga de los recursos necesarios para generar periódicamente un ingente volumen de datos primarios. Sin embargo, la dependencia de datos secundarios condiciona las mediciones

posibles, ya que las fuentes han de cumplir una serie de requisitos técnicos: ha de tratarse de encuestas o registros impecables en cuanto a rigor de ejecución; que proporcionen datos en intervalos periódicos; que clasifiquen por país de nacimiento o, en su defecto, nacionalidad; y *last but not least*, en el caso que nos concierne, que admitan desagregaciones representativas a escala infraestatal; todo ello, aparte de incluir información materialmente pertinente para conocer la evolución de los procesos de integración. Aun siendo incompleta, esta enumeración de requisitos, implica que muchas decisiones metodológicas reflejarán la ausencia de alternativas operativas, en igual o mayor medida que las preferencias del equipo investigador. Por destacar las principales limitaciones que hay que tener en cuenta lógicamente a la hora de interpretar los resultados:

- Al haberse recabado de un abanico variopinto de fuentes diseñadas para otros fines, los datos están sujetos a efectos de composición respecto a parámetros tan relevantes como clase social o tiempo de permanencia en el país (cf. Cachón, 2016).
- Muchas fuentes carecen de información sobre el lugar de nacimiento, de modo que recurrimos a la nacionalidad como aproximación; la distorsión resultante, *a priori* severa ya que, por una parte, una proporción creciente de los inmigrantes accede a la nacionalidad española y, por otra, tiende a tratarse de segmentos relativamente mejor integrados, es mitigada por nuestro indicador «tasa de naturalización» (ver adelante).

**RESPECTO DE LA INTEGRACIÓN
SOCIAL, UNA ABRUMADORA
MAYORÍA DE LOS GESTORES
INSTITUCIONALES Y EXPERTOS
CIENTÍFICOS ABOGAN
DECIDIDAMENTE POR LA
ASIMILACIÓN**

- Debido a submuestras insuficientes para las CC. AA., utilizamos siete macroregiones discernidas por Eurostat («NUTS-1»⁴) para comparaciones a escala infraestatal.

3. ¿CÓMO MEDIR LA INTEGRACIÓN? EL SISTEMA DE INDICADORES

Estas salvedades pueden originar dudas acerca de si nuestra herramienta de medición merece ser calificada como «sistema»; dudas que son alimentadas también por el hecho de que distintos ámbitos temáticos cuentan con cobertura estadística muy desigual. Por tanto, si por «sistema de medición» se entiende un conjunto de indicadores capaz de reflejar todas las propiedades esenciales del objeto de observación, cuantificando su importancia relativa y reteniendo todo tipo de pormenores, la respuesta al aludido interrogativo será negativa (lo será también, incluso con mayor razón, para los compendios de UE y OCDE). Sin embargo, la respuesta será afirmativa si con «sistema de medición» nos referimos a un conjunto de indicios fidedignos acerca de un amplio abanico de aspectos del objeto de estudio. En este sentido cabe destacar, en primer lugar, que un laborioso proceso de revisión de posibles indicadores y fuentes nos permitió cubrir facetas temáticas que los referidos antecedentes institucionales no han logrado incorporar. En segundo lugar, en vez de limitarse a una enumeración de resultados parciales mediante interminables tablas, nuestra herramienta de medición permite un análisis conjunto de los resultados mediante procedimientos estadísticos avanzados.

Como decíamos, la disponibilidad de datos secundarios que cumpliesen los requisitos técnicos constituye una especie de contingencia externa; sin embargo, su identificación y uso sí que dependen del equipo investigador. Para apreciar el esfuerzo vertido en la construcción de los indicadores, valga resaltar que las 24 mediciones finalmente elegidas se nutren de datos proporcionados por 13 fuentes estadísticas distintas (cf. Godenau *et al.*, 2014: 82-86; 231-241). Algunas de ellas son conocidísimas, pero la propia identificación de otras como recursos para los estudios migratorios y de integración supone una innovación. En este laborioso proceso de búsqueda y criba, se descartaron aquellos indicadores cuya interpretación resultase ambigua; por ejemplo, altas tasas de autoempleo pueden señalar bien capacidad emprendedora, o bien una escasa empleabilidad por cuenta ajena («falsos autónomos»; cf. Godenau *et al.*, 2014: 74-80).

4. Madrid y Canarias se mantienen como NUTS-1; las demás CC. AA. forman agrupaciones con perfiles socioeconómicos relativamente homogéneos: «Noroeste» (Galicia, Asturias y Cantabria), «Nordeste» (País Vasco, Navarra, La Rioja y Aragón), «Este» (Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares), «Centro» (Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura) y «Sur» (Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla).

Los indicadores se han asignado a cuatro ámbitos temáticos: empleo, bienestar, ciudadanía, y relaciones sociales⁵. La primera y (con alguna salvedad) segunda de estas dimensiones agrupan mediciones «clásicas» en este campo de estudio para las que existen buenos soportes estadísticos; los constructos focales son parecidos o hasta idénticos a los dispuestos por los compendios de UE y OCDE. En cambio, aunque se trate también de ejes conceptualmente inexcusables de los procesos de integración, los antecedentes de medición respecto a los ámbitos tercero y cuarto son mucho más escuetos (cf. OECD, 2015: 201-228).

Ninguno de los siete indicadores dispuestos en materia de empleo presenta dificultades de interpretación, en cuanto a sus implicaciones para la integración (cf. Godenau *et al.*, 2014: 60-61 y 69-70): respecto a indicadores como la tasa de actividad, la tasa de empleo o el salario medio, valores más elevados son ventajosos, mientras que para otros (tasa de paro; tasa de temporalidad; tasa de ocupaciones elementales; tasa de sobrecualificación), valores altos resultan perjudiciales. El único matiz al respecto concierne a la temporalidad en tiempos de destrucción de empleo, ya que esta tiende a afectar preferentemente a contratos precarios. Exceptuando la información sobre salarios, extraída de la Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES), los datos proceden de la Encuesta de Población Activa (EPA).

Bajo la etiqueta «bienestar» se han agrupado cinco indicadores relativos a facetas materiales e inmateriales, como son el nivel de vida (hogares con dificultades para llegar a fin de mes; gastos medios del hogar), la situación residencial (número de personas por habitación), el capital humano (proporción de personas con estudios superiores) y el estado de salud (concretamente, la proporción de quienes perciben su salud como buena). A diferencia del ámbito «ciudadanía», aquí se trata de calibrar condiciones de vida no ya legales sino reales. Para tres de estos indicadores (capacidad de gasto; capital humano; salud) valores más altos resultan ventajosos; para los restantes dos son perniciosos. Cabe resaltar que algunos de estos indicadores representan repliegues pragmáticos, al darse por inviables opciones *a priori* preferibles. Los cómputos se nutren de la EPA, la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), y sobre todo, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

En cuanto al acceso a derechos de variada índole, se ha recurrido a un abanico amplio de fuentes: nada menos que siete, para los siete indicadores de este ámbito. Tres indicadores se

5. La separación de la realidad social en distintos «ámbitos» y consiguiente asignación de indicadores se maneja aquí sin menoscabo de que otras perspectivas interpretativas pudieran originar otras agrupaciones; en definitiva, no planteamos aquí una teoría de la sociedad y sus dimensiones, sino simplemente un esquema analítico.

refieren al estatus administrativo: la tasa de regularidad administrativa, la tasa de residencia de larga duración, y la tasa acumulativa de naturalización. Al tener claras implicaciones para el acceso a derechos cívicos, sociales, y en su caso, políticos, cuanto más altas sean estas tasas (que carecen lógicamente de equivalente para la población autóctona), mejor será para la integración. Las tasas de regularidad y residencia de larga duración se computan solo para personas con nacionalidad de «terceros países», dada su escasa relevancia práctica para nacionales de otros países de la UE. Aunque no podamos pronunciarnos sobre la evolución de los demás parámetros entre los nacionalizados, es indudable que una mayor tasa de naturalización favorece la integración. Los restantes cuatro indicadores se refieren a la ciudadanía política por un lado (sufragio activo y pasivo, respectivamente, por parte de subpoblaciones elegibles), y la escolaridad no obligatoria, por otro.

Como señalábamos, aunque nadie discute la importancia vital de las relaciones sociales entre personas autóctonas e inmigrantes para el desarrollo de los procesos de integración, las extraordinarias dificultades para lograr mediciones fidedignas en este ámbito han acarreado su infracobertura en los compendios estadísticos existentes; laguna esta que sigue sin superarse, pese a que UE y OCDE hayan redoblado recientemente sus esfuerzos al respecto. La presente propuesta metodológica se adentra en este complicado terreno. Distinguimos entre la naturaleza y calidad de los vínculos sociales con los que cuentan las personas (inmigrantes o autóctonas, según el caso), por un lado, y la composición por procedencia de sus redes sociales, por otro. La primera de estas vertientes se refiere a vínculos interpersonales que, en cuanto tales, reducen el riesgo de exclusión social; la segunda, a la interacción entre personas autóctonas e inmigradas, un objeto preferente de la sociología de las migraciones desde sus inicios. Para la primera de estas facetas, conseguimos establecer dos indicadores: bajo el supuesto de que la convivencia con la pareja sentimental conlleva normalmente una protección elemental contra contingencias adversas, interpretamos tasas más altas de convivencia como menor riesgo de exclusión social; y bajo el supuesto de que la atención a menores dependientes fomenta la interacción con otras familias e instituciones de variado tipo y el arraigo a largo plazo, consideramos que la presencia de menores en el hogar incide positivamente en los procesos de integración. Hemos de reconocer, sin embargo, que ambas variables están sujetas a patrones cultural e históricamente específicos, de modo que los resultados han de interpretarse con cautela. Por su parte, tres indicadores calibran las relaciones entre personas de distinta procedencia: «hogares mixtos» (la proporción de hogares en los que conviven personas de nacionalidad extranjera y española, sobre el total de hogares con algún miembro extranjero) calibra el alcance de la convivencia exogámica, en línea con el clásico indicador «matrimonios exogámicos», descartado aquí porque solo una parte de las parejas mixtas contraen matrimonio en España; «capacidad lingüística» mide la facultad de

los inmigrantes para expresarse en castellano u otro idioma oficial de España; y «aceptación» cuantifica la proporción de los españoles que consideran la presencia de inmigrantes como positiva, o por lo menos neutra, para su calidad de vida. Los datos proceden de la EPF, la Encuesta sobre Participación de la Población Adulta en Actividades de Aprendizaje (EADA) y la Encuesta Social Europea.

Resumiendo, los indicadores dispuestos aquí examinan un dilatado abanico de aspectos, incluyendo el acceso al empleo, su calidad, el capital humano, el nivel de bienestar material, el estado de salud, el acceso a derechos de ciudadanía, así como la calidad y composición de las redes sociales; es decir, pese a la dificultad añadida que se deriva de la exigencia de muestras significativas a nivel NUTS-1, nuestra herramienta de medición cubre todos los aspectos contemplados por las recopilaciones estadísticas de la UE y la OCDE en esta materia, incluso ampliándolos en ocasiones. La definición de la integración en términos de equiparación, o asimilación, sugiere que la población inmigrante puede considerarse «bien integrada» siempre y cuando su situación respecto a dicho abanico de facetas temáticas se parezca a la de sus homólogos autóctonos. En cuanto a su evolución a lo largo del tiempo, los procesos de integración estarán «avanzando» o «en retroceso», en función de si estas disparidades disminuyen o crecen.

Grosso modo, existen dos opciones para recopilar información estadística al respecto. La primera de ellas consiste en reportar dos cifras para cada ámbito territorial y punto de observación: el valor absoluto para una población, y la diferencia frente a la otra población. Así, el impacto de la crisis sobre las tasas de empleo en España se cuantificaría de la siguiente forma: a) como un desplome de 19 puntos porcentuales de dichas tasas entre los trabajadores extranjeros, desde 2006-2007 a 2012-2013, y b) como un cambio en unos 10 puntos del diferencial respecto a sus homólogos españoles, pasando de ser positivo en aproximadamente 5 puntos, a ser negativo en medida parecida (OCDE, 2015: 100). La segunda opción consiste en expresar como cociente las tasas de ambas poblaciones, de modo que el valor «1» representa su equiparación plena. En la investigación en la que nos basamos aquí, elegimos la segunda opción, al considerar que se trata de una fórmula sencilla, comprensible por tanto incluso para un público inexperto en materia matemática, y con vistas a poder agrupar y relacionar los cocientes de distintos ámbitos temáticos, comprobando así la existencia de perfiles regionales (cf. Godenau *et al.*, 2014: 169-193). Este formato tiene la ventaja de una mayor parsimonia, siempre que se preste atención a posibles distorsiones interpretativas, según apuntamos arriba («integración a la baja»), así como a las limitaciones de comparaciones directas entre las escalas abiertas de los diferentes indicadores.

Como decíamos, según el rasgo de que se trate, tasas altas pueden ser positivas o negativas para la integración. Para que ello no cause confusión a la hora de interpretar los cocientes, estos se configuran de forma variable: no queda fijada la posición de una determinada población como numerador o denominador, sino que esta se deriva de la implicación del resultado para los procesos de integración. Cocientes superiores a 1 indican siempre una peor situación de los alóctonos, en comparación con los autóctonos; mientras valores inferiores a 1 señalan una peor situación de estos, en comparación con aquellos. Por ejemplo, respecto de la tasa de paro, el dato observado para los extranjeros figura como numerador y el de los españoles, como denominador; respecto de la tasa de empleo, es al revés. Para seis indicadores, los tres del ámbito «ciudadanía» referentes al estatus administrativo y tres de los relativos a «relaciones sociales», solo existen datos para una de las dos poblaciones, debido a la propia naturaleza de estas mediciones; en estos casos, recurrimos al valor teórico de 100 como numerador. Por ejemplo, la tasa de regularidad de los autóctonos se puede cifrar, sin temor a equivocarse, en 100/100 (cf. Godenau *et al.*, 2014: 86-91).

4. RESULTADOS: AVANCES Y RETROCESOS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS

Las tablas 1-4 recogen, ámbito por ámbito, los cocientes de integración obtenidos para el conjunto de España en 2007 y 2010/2011, respectivamente (entre paréntesis, se indica el rango de dispersión para las siete NUTS-1 discernidas)⁶. Estos datos permiten apreciar cómo evolucionó la *disparidad* entre las poblaciones autóctona e inmigrada durante los primeros tres años de la crisis, caracterizados por un extraordinario deterioro del mercado laboral. Una explicación razonada de estos cocientes de integración presupone considerar también los valores absolutos para ambas poblaciones y los correspondientes efectos de composición (cf. Godenau *et al.*, 2014: 95-167); siendo ello imposible en estas líneas, nos limitamos esencialmente a constatar el impacto de la crisis –o su ausencia, en su caso– sobre la integración en distintos ámbitos.

⁶. Nos basamos en los cálculos realizados por Godenau *et al.* (2014); de cara a posibles actualizaciones con datos más recientes, los cambios metodológicos en algunas fuentes, como la EPA, obligarían a emplear nuevas series homogéneas y, en consecuencia, revisar las correspondientes cifras.

TABLA 1. Cocientes de integración en materia de empleo (España, total y rango de dispersión para NUTS-1, años 2007 y 2010/2011)

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7
2007	0,75 (0,70-0,81)	0,79 (0,74-0,87)	1,60 (1,04-2,37)	1,96 (1,42-2,58)	3,04 (1,74-4,03)	6,93 (3,71-8,39)	1,41 (1,27-1,65)
2010/2011	0,76 (0,69-0,82)	0,91 (0,83-1,02)	1,68 (1,14-2,67)	1,90 (1,79-2,13)	3,36 (1,95-4,40)	7,24 (4,21-8,36)	1,42 (1,35-1,58)

Fuente: Elaboración propia con datos de EPA (E1-E6, medias anuales, 2007 y 2011) y EAES (E7, año 2010); cf. Godenau *et al.* (2014: 67-91; 95-118). E1: actividad; E2: empleo; E3: desempleo; E4: temporalidad; E5: ocupaciones elementales; E6: sobrecualificación; E7: salario medio.

Dado el contexto económico tan desfavorable, los siete indicadores dispuestos aquí en materia laboral sugieren una acentuación sorprendentemente comedida de las desventajas que solían caracterizar a la población inmigrante ya con anterioridad a la crisis (cf. Tabla 1). Tales desventajas son especialmente notorias respecto del nivel ocupacional (E5) y la sobrecualificación (E6), aspectos con relación a los que se observa un deterioro adicional de la calidad de los empleos asequibles a trabajadores inmigrantes, en comparación con sus homólogos autóctonos. El cociente de integración empeora también respecto del acceso al empleo (E3), pero en consideración del aludido contexto y de la incidencia desproporcionada de contratos temporales entre los trabajadores inmigrantes (E4), la desventaja relativa de estos se habría acrecentado relativamente poco. Los cocientes de actividad y empleo (E1 y E2) están afectados por estructuras de edad disimilares; de ahí que en plena crisis, la proporción de ocupados sobre la población en edad laboral siga siendo superior entre extranjeros que entre los españoles, aunque con tendencia desfavorable (E2). Respecto del nivel salarial (E7) se habría mantenido aproximadamente la misma distancia entre unos y otros. La dispersión infraestatal alcanza cotas elevadas respecto a la calidad del empleo (E4, E5 y E6), así como a la incidencia del paro (E3). Los cocientes más favorables, cercanos a la equiparación entre ambas poblaciones, corresponden a Canarias, mientras que los más desfavorables se dan en la Comunidad de Madrid y el nordeste peninsular. Respecto de otros parámetros (E1, E2, E7), la variación interregional de los cocientes es relativamente contenida.

TABLA 2. Cocientes de integración en materia de bienestar (España, total y rango NUTS-1, años 2007 y 2010/2012)

	B1	B2	B3	B4	B5
2007	1,46 (0,75-2,51)	1,15 (1,08-1,37)	1,36 (1,21-1,58)	1,00 (0,96-1,11)	1,02 (0,61-1,47)
2010/2012	1,73 (1,38-3,13)	1,30 (1,17-1,54)	1,38 (1,09-1,56)	1,04 (1,01-1,13)	1,11 (0,83-1,63)

Fuente: Elaboración propia con datos de ECV (B1, B3, B4) y EPF (B3), año 2010, y EPA (B5), T1 2012; cf. Godenau *et al.* (2014: 67-91; 118-135). B1: hogares con dificultades para llegar a fin de mes; B2: gasto medio del hogar; B3: personas por habitación; B4: estado de salud percibida; B5: estudios superiores.

Entre los cinco indicadores relativos al bienestar (tabla 2), destaca aquel que concierne a los hogares con serias dificultades económicas (B1), al evidenciar una notable disparidad entre inmigrantes y autóctonos ya con anterioridad a la crisis, un aumento significativo durante los primeros años de la misma, así como una fuerte dispersión interregional. En cambio, las desventajas de la población inmigrante se habrían acentuado de modo menos acusado en cuanto a su capacidad de gasto (B2) y apenas habrían variado respecto a la calidad de su situación residencial (B3), según los indicios contemplados aquí; tampoco se habría deteriorado mucho la situación de equiparación constatada antes de la crisis en cuanto a estado de salud percibido (B4). La evolución desfavorable del cociente relativo a capital humano (B5) se debe en parte a un aumento del porcentaje de personas con estudios superiores en la población nacional y en parte, a un descenso de esta proporción entre los extranjeros; diferentes niveles educativos de la población autóctona contribuyen también decisivamente a la fuerte dispersión interregional de este cociente (Godenau *et al.*, 2014: 131).

TABLA 3. Cocientes de integración en materia de ciudadanía (España, total y rango NUTS-1, años 2007/2008 y 2011/2012)

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7
2007/2008	1,27 (0,70-0,81)	2,77 (0,74-0,87)	32,49 (1,04-2,37)	(sin datos)*	13,36 (1,74-4,03)	1,40 (3,71-8,39)	2,01 (1,27-1,65)
2011/2012	1,13 (1,00-1,24)	1,48 (1,39-1,99)	10,20 (6,57-15,85)	6,73 (5,62-8,70)	(sin datos)**	1,85 (1,64-2,22)	1,59 (1,41-1,74)

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes (cf. Godenau *et al.*, 2014: 67-91; 149-167). C1: regularidad documental; C2: residencia de larga duración; C3: nacionalización por residencia; C4: sufragio activo; C5: sufragio pasivo; C6: escolaridad infantil; C7: escolaridad posobligatoria.

* Los convenios de reciprocidad que otorgan sufragio activo a escala local a los nacionales de Ecuador, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Islandia, Paraguay, Perú, Noruega y Nueva Zelanda, tomaron efecto a partir de las elecciones de 2011.

** En las fechas de elaboración del estudio, todavía no habían publicado datos sobre la nacionalidad o el país de nacimiento de los concejales elegidos en las elecciones locales de 2011.

En materia de ciudadanía (tabla 3), algunos cocientes, sobre todo el relativo a la tasa de naturalización (C3) y en menor medida, los relativos al ejercicio de derechos políticos a escala local (C4 y C5), originan valores muy elevados, en comparación con otros ingredientes de este sistema de medición, generando el mencionado problema de comparaciones directas entre escalas abiertas. Al carecer de datos para ambos puntos de medición, respecto a la participación política tan solo podemos constatar dificultades o reticencias a la hora de ejercer sus derechos, por parte de aquella parte de la población extranjera que los tiene reconocidos; dificultades que a tenor de los datos disponibles, serían mayores respecto del sufragio pasivo que del activo. En cuanto al acceso a la nacionalidad española por residencia, partiendo de un cociente elevadísimo, se observa un avance más que notable, equivalente a un aumento de la tasa acumulativa de

naturalización del 3,1% al 9,8% en tan solo cinco años (Godenau *et al.*, 2014: 155-156). Sin embargo, se mantiene una elevada dispersión interregional, ocasionada esencialmente por el desigual peso de la población latinoamericana (privilegiada por la normativa española, como es sabido, al exigírsele un menor tiempo de residencia legal). Mejoras llamativas se observan también respecto a la residencia de larga duración (C2) y la tasa de irregularidad (C1); pese a dificultades obvias para cuantificar esta última, consideramos que estos datos denotan tendencias reales y enormemente positivas, dado el contexto económico. Cabría resaltar especialmente la tendencia favorable respecto a la residencia de larga duración, ya que sus titulares adquieren el derecho a residir en España indefinidamente en igualdad de condiciones que los españoles, con independencia de la situación del mercado laboral. En cuanto al acceso a derechos sociales, medidos aquí mediante la escolarización no obligatoria, descartaríamos los resultados relativos a la época posobligatoria (C7) por la incidencia incontrolable de repetidores (cf. Godenau *et al.*, 2014: 164); los resultados relativos a escolaridad preobligatoria (segundo tramo de educación infantil) señalan una tendencia negativa.

TABLA 4. Cocientes de integración en materia de relaciones sociales (España, total y rango NUTS-1, años 2006/2007 y 2010)

	R1	R2	R3	R4	R5 2,90
2006/2007	2,90 (2,31-3,36)	1,07 (0,91-1,11)	0,67 (0,47-0,86)	2,03 (1,57-2,70)	1,36 (1,25-1,46)
2010	2,92 (1,90-3,17)	1,01 (1,00-1,06)	0,63 (0,47-0,86)	(sin datos)*	1,26 (1,15-1,40)

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes (cf. Godenau *et al.*, 2014: 67-91; 149-167).

R1: hogares mixtos; R2: convivencia de parejas en el hogar; R3: hogares con menores dependientes; R4: capacidad lingüística; R5: aceptación.

* En las fechas de elaboración del estudio, todavía no se habían publicado datos más recientes.

Pasando finalmente al ámbito de medición más innovador, o experimental, de los abordados aquí, los indicios sugieren que la tónica dominante de las relaciones sociales e intergrupales durante el primer tramo de la crisis fue la estabilidad. Es evidente que los cinco indicadores disponibles (cf. Tabla 4) distan mucho de ofrecer una imagen completa; pero visto que nos referimos a una dimensión que apenas consta en otros compendios estadísticos sobre los procesos de integración, nos parece más apropiado valorar la información recogida, en vez de lamentar las lagunas que siguen existiendo. Resaltaríamos sobre todo la elevada cota de aceptación de los inmigrantes por parte de los autóctonos, y que habría mejorado ulteriormente en todo el país, con escasos matices, pese al contexto económico desfavorable (R5); contexto que, según la bibliografía especializada, haría presagiar un repunte de los recelos (Rinken, 2015). La disposición de extranjeros y españoles para compartir hogar (R1) se

habría mantenido estable, igual que los cocientes de integración relativos a la convivencia de parejas (R2) y la presencia de menores dependientes (R3). No podemos valorar la evolución de la capacidad lingüística de la población extranjera, pero a tenor de los datos disponibles, la situación con anterioridad a la crisis era francamente mejorable, sobre todo teniendo en cuenta que una elevada proporción de los alóctonos procedían de algún país hispanohablante; nos inclinamos a explicar este dato con el carácter predominantemente reciente del hecho inmigratorio en las fechas en cuestión.

5. CONCLUSIONES

Siendo inevitablemente imperfecto, el sistema de medición que utilizamos en esta investigación permite realizar un diagnóstico matizado de los procesos de integración en distintos ámbitos. Los datos manejados aquí abarcan el tramo inicial de la crisis económica (2007-2010/11); período que estuvo marcado, como es sabido, por un dramático deterioro del mercado laboral. Aunque nuestra herramienta de medición capte diferencias a escala infraestatal, al nutrirse de información estadística pormenorizada para siete macro-regiones distintas (NUTS-1), en este artículo nos centramos en la tónica general a escala estatal. Este enfoque está motivado no solo por las restricciones de espacio a las que tenemos que atenernos aquí, sino también por un hallazgo esencial del estudio, a saber: el hecho de que las diferencias entre regiones constituyen matices más o menos relevantes respecto a una pauta común. En todas las regiones discernidas, observamos fortalezas y debilidades similares de los procesos de integración durante los primeros años de crisis (eso sí: en medida muy dispar).

Como era de esperar, el deterioro del mercado laboral ocasionó retrocesos de la integración en este ámbito, así como respecto del bienestar material: durante los primeros tres años de crisis, en vez de aproximarse paulatinamente a los niveles de referencia marcados por la población autóctona (es decir, progresar hacia la integración), la situación ocupacional y económica de la población inmigrada se alejaron más de ellos. Siendo esperable, este hallazgo no deja de ser desfavorable, sobre todo teniendo en cuenta que, por una parte, ya antes de la crisis la población inmigrada estaba fuertemente desventajada en cuanto a tasa de paro, temporalidad, nivel ocupacional y nivel de vida, y por otra, en cuanto tales, los cocientes de integración no reflejan el deterioro sufrido, a raíz de la crisis, por la población autóctona respecto a muchos de los parámetros en cuestión.

No obstante, en claro contraste con estas tendencias negativas en materia laboral y económica, las redes sociales y las relaciones intergrupales de los inmigrantes asentados en España

no evolucionaron a la baja, sino que se mantuvieron estables; y su situación administrativa incluso mejoró de manera muy notable. A tenor de los datos disponibles, resulta por tanto que, pese a la crisis, el acceso a derechos de ciudadanía por parte de los inmigrantes avanzó sustancialmente, y la calidad y composición de sus relaciones sociales se mantuvieron.

Quedaría por comprobar si estas trayectorias tan desiguales entre unos y otros ámbitos de integración tuvieron continuidad durante años posteriores; es de resaltar que las mediciones disponibles constituyen tan solo indicios parciales, distando mucho de representar una radiografía completa de una realidad social notoriamente compleja; y quisiéramos subrayar también que no hemos examinado aquí diferencias y cambios de composición de las poblaciones respecto a rasgos tan importantes como tiempo de residencia o estructura de edad. Sin obviar estas salvedades y limitaciones del estudio, podemos afirmar que durante un período de fuerte declive del mercado laboral, la sociedad española ha sabido evitar reacciones hostiles y tensiones gratuitas. Es difícil establecer relaciones de causa-efecto entre el sosiego de una amplia mayoría, tal y como se refleja en las altas tasas de aceptación de la población inmigrada, por un lado, y la ausencia de una politización recelosa, por otro; condición esta que contribuye a que pueda seguir avanzando el acceso a derechos de ciudadanía. Investigaciones futuras deberán aclarar estos interrogantes, así como analizar la evolución de los procesos de integración en fechas más recientes. A día de hoy, es de rigor reconocer a unos y otros, a la ciudadanía y a la clase política, a la población nativa y a la inmigrada, su acierto a la hora de evitar dinámicas corrosivas para la calidad de la convivencia.

PESE A LA CRISIS, EL ACCESO A DERECHOS DE CIUDADANÍA POR PARTE DE LOS INMIGRANTES AVANZÓ SUSTANCIALMENTE, Y LA CALIDAD Y COMPOSICIÓN DE SUS RELACIONES SOCIALES SE MANTUVIERON

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango, Joaquín. «La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional». *Migraciones* n.º 37 (julio de 2015), p. 279-284 (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]

<http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/5520/5326>

Bruquetas-Callejo, María *et al.* «The case of Spain», en: Zincone, Giovanna *et al.* (eds.). *Migration Policymaking in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011, p. 291-323.

Cachón, Lorenzo. «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)», en: Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (eds.). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona: CIDOB, 2006, p. 175-201.

Cachón, Lorenzo. «La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional». *Revista Española de Sociología* (2016, en prensa).

Chiswick, Barry. «The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men». *Journal of Political Economy*, vol. 86, n.º 51 (octubre de 1978), p. 897-921. (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]

http://sites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic803549.files/Week%202-September%2015/chiswick_effect.pdf

Conferencia Ministerial Europea sobre Integración. *Declaración de Zaragoza*. Zaragoza: Presidencia española de la Unión Europea, 15 y 16 de abril de 2010 (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]
<https://www.uclm.es/bits/archivos/declaracionzaragoza.pdf>

Eurostat. *Indicators of immigrant integration. A pilot study*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011 (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF>

Godenau, Dirk; Rinken, Sebastian; Martínez de Lizarrondo, Antidio y Moreno Márquez, Gorka (coords.). *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Observatorio Permanente de la Inmigración), 2014 (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/OPI_30.pdf

Huddleston, Thomas; Niessen, Jan y Dag Tjaden, Jasper. *Using EU indicators of immigrant integration. Final report for Directorate-General for Home Affairs*. Brussels: European Commission, 2013 (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf

Huddleston, Thomas; Niessen, Jan; Ni Chaoimh, Eadaoin y White, Emilie. *Migrant Integration Policy Index 2011. MIPEX III*. Brussels: British Council & Migrant Policy Group, 2011 (en línea)

[Fecha de consulta 09.02.2016]

http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011.pdf

Izquierdo, Antonio (coord.). «Políticas Migratorias en la España de las Autonomías» (monográfico). *Política y Sociedad* vol. 45, n.º 1 (2008).

Martínez de Lizarrondo, Antidio. «La integración de inmigrantes en España: el modelo *patchwork*». *Migraciones* n.º 26 (diciembre de 2009), p. 115-146 (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]
<http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/1277/1091>

OECD. *Settling In: OECD Indicators of immigrant integration 2012*. París: OECD Publishing, 2012.

OECD. *Settling In: OECD Indicators of immigrant integration 2015*. París: OECD Publishing, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 09.02.2016]
<http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>

Portes, Alejandro y Böröcz, József. «Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its determinants and Modes of Incorporation». *International Migration Review*, vol. 23, n.º 3 (1989), p. 606-630.

Rinken, Sebastian. «Actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes: ¿En qué es España excepcional?». *Migraciones* n.º 37 (julio de 2015), p. 53-74.

Zapata-Barrero, Ricard. «Spain», en: Joppke, Christian y Seidle, F. Leslie (eds.). *Immigrant Integration in Federal Countries*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 2012, p. 135-160.

¿VALLAS AL ASILO? APUNTES SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

BARRIERS TO ASYLUM? NOTES ON THE SYSTEM OF INTERNATIONAL PROTECTION IN SPAIN

María Valles Ferrero

Abogada y asesora legal, Derecho Internacional
de los Derechos Humanos y Derecho de los Refugiados
vallesferreromaria@gmail.com

1. Introducción: El asilo en España
2. Marco normativo para la protección de refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional en España
 - 2.1. La Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado: la primera Ley de Asilo
 - 2.2. La reforma de 1994: España, guardián del espacio Schengen
 - 2.3. La Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria: una transposición, tardía, parcial y provisional
3. El sistema actual de protección internacional en España
 - 3.1. Presentación de las solicitudes: ¿cómo y dónde puede solicitarse protección internacional a España?
 - 3.2. Fase de tramitación e instrucción
 - 3.3. Fase de decisión: ¿cómo y a quién se concede protección internacional en España?
4. Solicitar protección internacional en las únicas fronteras de la UE en África: el acceso al asilo en Ceuta y Melilla
 - 4.1. Acceso al procedimiento: la apertura de oficinas de asilo en Ceuta y Melilla
 - 4.2. La libertad de movimiento y el acceso al procedimiento de asilo en Ceuta y Melilla
5. Conclusión: ¿es España un país receptor de refugiados?

PALABRAS CLAVE

Refugiados, protección internacional, fronteras exteriores, Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), acceso al asilo, protección subsidiaria, UNHCR, Ceuta, Melilla

KEY WORDS

Refugees, international protection, external borders, Common European Asylum System (CEAS), access to asylum, subsidiary protection, UNHCR, Ceuta, Melilla

RESUMEN

Aunque sea la frontera exterior suroccidental de la Unión Europea, la cuarta economía de la zona euro y uno de los países más extensos y poblados de su entorno, España recibe apenas el 1% del total de las solicitudes de asilo que se formalizan en la Unión Europea. Este artículo realiza un recorrido por la evolución del marco legal y algunos apuntes sobre el procedimiento y la situación actual de la protección internacional en España, incluida una referencia específica a la situación de acceso al sistema de asilo en Ceuta y Melilla. Finalmente, concluye que la política migratoria, la externalización de fronteras, visibles e importantes retos tanto en la gestión del procedimiento de asilo como en el sistema de acogida, contribuyen a explicar por qué España sea uno de los países con menos solicitudes de asilo de los 28 países de la Unión.

ABSTRACT

Despite being the EU's external southwestern border, the fourth biggest economy in the eurozone and one of the largest and most populous countries in the region, Spain receives barely 1% of total asylum applications lodged in the European Union. This article traces a path through the evolution of the legal framework and comments on the asylum procedure and the current situation of international protection in Spain – including a specific reference to access to the asylum system in Ceuta and Melilla. It concludes that migration policy, the externalisation of borders, and significant, visible challenges – in both asylum procedures and the reception system – all help explain why Spain is one of the countries with fewest asylum applications of all 28 EU member states.

1. INTRODUCCIÓN: EL ASILO EN ESPAÑA

Durante 2015 la crisis de refugiados en Europa ha ocupado más espacio que nunca en los medios de comunicación, asimismo hemos podido escuchar numerosas declaraciones y debates sobre lo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha denominado «la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial»; sin embargo, entre tanta información no es fácil encontrar referencias a la protección internacional en España.

AUNQUE SEA LA FRONTERA EXTERIOR OCCIDENTAL DE LA UE Y EL ÚNICO PAÍS EUROPEO QUE TIENE DOS FRONTERAS TERRESTRES CON ÁFRICA, A ESPAÑA NO LLEGAN REFUGIADOS

Parecería que, a diferencia de lo que ocurre en Italia o Grecia, y a pesar de ser la frontera exterior occidental de la Unión Europea y el único país europeo que tiene dos fronteras terrestres con el continente africano, lo cierto es que a España no llegan refugiados.

Según Eurostat durante el pasado año se formalizaron en España alrededor de 14.600 solicitudes de asilo, más del doble de las registradas en

2014; sin embargo, 2015 ha seguido la tendencia de los últimos años y España sigue recibiendo apenas el 1% del total de las solicitudes de asilo presentadas en la Unión Europea, que este año han superado 1.200.000. Más allá de consideraciones históricas, políticas e incluso culturales, estas cifras generan algunas preguntas en relación al acceso al asilo y el funcionamiento del sistema de protección internacional en la cuarta economía de la zona euro y uno de países más grandes y más poblados de la Unión Europea.

A través de un recorrido por el marco legal de la protección internacional en España, una exposición sobre el procedimiento y los retos actuales del sistema de asilo, incluida una referencia específica a la situación en Ceuta y Melilla, las únicas fronteras exteriores terrestres de la UE con África, el presente artículo pretende dar algunas claves para la identificación de las causas por las que España recibe un número tan bajo de solicitudes de asilo.

Tres años de guerra civil y más de 40 de dictadura militar contribuyeron a que durante buena parte del siglo xx España fuera un país productor de refugiados más que un país de asilo (Sánchez Legido, 2009). Durante la Transición democrática, el 22 de julio de 1978, transcurridos 27 años de su firma en Ginebra, España ratifica la Convención para la determinación del Estatuto de los Refugiados (Convención de Ginebra), piedra angular del derecho internacional de los refugiados, sobre la que se basan los distintos sistemas de protección a este colectivo en el mundo. Aunque casi con

tres décadas de retraso respecto a los países de su entorno, España se dotaba de un instrumento jurídico para la protección de refugiados. Resulta de interés ahora, casi 40 años después, analizar cómo el país ha ido adaptándose a sus obligaciones como firmante de la Convención, para ello se expondrá la evolución de la legislación para posteriormente presentar la situación actual del sistema de protección internacional en el país.

2. MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE REFUGIADOS Y OTRAS PERSONAS EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

Más allá de su importante dimensión internacional, histórica y política, el derecho de asilo ha sido definido como una de las áreas más complejas del sistema de la Unión Europea (Peers, 2010). Una de las razones de esta complejidad se debe a la interconexión que se da entre legislación nacional, la armonización comunitaria y las obligaciones internacionales de derechos humanos que ha contraído cada Estado miembro. En consecuencia, a continuación se expone el marco jurídico nacional, comunitario e internacional en España, con el objetivo de analizar posteriormente cómo afecta o cómo debería afectar en la práctica al sistema de protección internacional en el país.

Dice la Constitución Española de 1978 en su artículo 13.4 que «la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España», el derecho de asilo está regulado, por tanto, no como un derecho fundamental, sino como un derecho de configuración legal. Sin embargo, se trata de un derecho donde el legislador está, como veremos, muy condicionado por las obligaciones internacionales asumidas por España, en especial por la Convención de Ginebra de 1951 y por la legislación comunitaria, ya que, a diferencia de la legislación de extranjería, la de protección internacional es legislación comunitaria, de acuerdo a lo que ya estableció el Tratado de Ámsterdam en 1996 donde se dispuso que la Unión «desarrollará una política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal» que debería «ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951»¹.

2.1. La Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado: la primera Ley de Asilo

A pesar de que, como hemos visto, la Constitución española condiciona el ejercicio del derecho de asilo a lo que establezca la ley, no es hasta 1984 cuando se aprueba la primera Ley de Asilo

1. Artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

en España². Lo más característico de esta Ley fue quizá el establecimiento de dos regímenes de protección diferenciados: el derecho de asilo y el reconocimiento del estatuto de refugiado. Esta dualidad ha sido calificada como «problemática» (Gil Bazo, 1998), puesto que generaba confusión en cuanto a si el asilo era un derecho subjetivo del individuo o, por el contrario, un derecho del Estado a otorgar protección de manera discrecional (Fullerton, 2005). Sin embargo, no fue esta la principal causa que llevó al legislador a realizar una profunda reforma diez años después, sino la creencia de que la solicitud de asilo era demasiado «generosa» al otorgar al solicitante el derecho de entrar y permanecer en el país durante todo el procedimiento. De hecho, tanto parte de la doctrina como el legislador parecieron estar de acuerdo en que la prevención del abuso de la institución del asilo hacía necesaria la reforma de la Ley³.

Otros autores sin embargo aciertan en ir más allá señalando que, aunque es verdad que España vio crecer el número de sus solicitudes de 1.000 en 1984 a 12.000 en 1993, esta reforma respondió sobre todo a «la exigencia por parte de los estados miembros de la Unión Europea de ejercer un control efectivo de sus fronteras a la luz del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el posterior establecimiento del espacio de libre circulación en el espacio europeo» (Gil Bazo, 1998). Independientemente de las motivaciones del legislador, lo cierto es que las nuevas medidas impuestas en esta reforma de 1994 marcarían el comienzo de lo que se ha llamado «el rol de España como puerta del espacio Schengen», papel que, atendiendo a las cifras y declaraciones de los altos responsables del Ministerio del Interior, parece haber marcado el desarrollo posterior de la política de asilo e inmigración en los años posteriores.

2.2. La reforma de 1994: España, guardián del espacio Schengen

La Ley 9/1994 que modifica la Ley 5/1984 introdujo dos cambios muy significativos: la supresión de la dualidad de estatus y la introducción de un procedimiento acelerado de inadmisión a trámite, tanto para las solicitudes registradas en territorio como las registradas en frontera. La reforma fue polémica y muy discutida por la doctrina y organizaciones de la sociedad civil, en especial en lo referente a la introducción de un procedimiento acelerado en frontera que exige que los solicitantes de protección internacional en puestos fronterizos españoles permanezcan en «dependencias habilitadas» en los mismos hasta que las autoridades decidan sobre la admisión o no a trámite de sus solicitudes. Esta disposición en concreto fue recurrida por el Defensor del Pueblo

2. Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

3. Dice la Exposición de motivos que la solicitud de asilo se había convertido en la práctica en «la principal vía de inmigración irregular hacia el país».

ante el Tribunal Constitucional, argumentando que este procedimiento permitía una detención sin las garantías establecidas por la Constitución. El Tribunal Constitucional, sin embargo, en una polémica sentencia determinó que no se trataba de una detención, sino de una «retención», por lo que a su juicio no violaba la Constitución⁴.

2.3. La Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria: una transposición, tardía, parcial y provisional

A pesar de que fue en el Consejo europeo de Tampere, celebrado en 1999 cuando los estados miembros de la UE adquirieron el compromiso de conformar un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), España no modificó su legislación de asilo hasta diez años después, en diciembre de 2009, tras ser condenada en julio de ese mismo año por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)⁵ precisamente por la no transposición en plazo de las directivas aprobadas años antes. Se trataba en definitiva de trasponer la denominada «primera fase» del SECA, que consistía en ese momento fundamentalmente, y más allá del Reglamento para la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros, conocido como «Reglamento de Dublín» e incorporado ya directamente al ordenamiento jurídico español, de tres directivas, conocidas como «directiva de cualificación o definición»⁶, «directiva de procedimientos»⁷ y «directiva de condiciones de acogida»⁸, además de algunas disposiciones relativas a la reagrupación familiar incluidas en la Directiva genérica para todos los nacionales de países terceros que afectaba también a los refugiados⁹.

En definitiva, una Ley muy esperada que lamentablemente llegó tarde y que, como señalan numerosos autores, aunque contiene aspectos positivos, deja importantes cuestiones sin resolver y trasponer (Pérez Sola y de la Rosa, 2009; ACNUR, 2009; Sánchez Legido, 2009; Buisan, 2011) e incluso en algunos aspectos supone un claro retroceso (Garpalsoro, 2010).

4. Sentencia del Tribunal Constitucional 53/02, de 27 de febrero.

5. STJCE (Sala 5.ª), de 9.7.2009, as. C-272/08, Comisión contra España.

6. Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen 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.

7. Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

8. Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros.

9. Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar.

3. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

En el momento de la redacción de este artículo, seis años después de su entrada en vigor, la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria (Ley de Asilo en adelante), sigue siendo el texto vigente y aplicable en España, sin embargo su aplicación se ve muy condicionada por dos circunstancias fundamentales: la no aprobación de su reglamento de desarrollo, a pesar de que debió hacerse hace más de cinco años, puesto que la ley da seis meses al legislador para elaborarlo; y la entrada en vigor de la segunda fase del SECA¹⁰ de directa aplicación en su totalidad a partir de julio de 2015, a pesar de que España de nuevo no ha traspuesto su contenido en plazo.

3.1. Presentación de las solicitudes: ¿cómo y dónde puede solicitarse protección internacional a España?

Aunque algunos autores defienden que la ausencia de alternativas legales en la Unión Europea para acceder a la protección internacional fuera del territorio de asilo podría ser contraria a las obligaciones internacionales de proteger refugiados (Moreno-Lax, 2008), la realidad actual es que «el acceso al territorio sigue siendo una condición previa para acceder a los sistemas de asilo de los estados miembros» (EASO, 2012).

Hasta la entrada en vigor de la Ley 12/2009, España era una excepción a esta norma, puesto que la ley anterior establecía la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados¹¹, sin embargo, y aunque la nueva ley dedica su artículo 38 a esta posibilidad, en esta ocasión se limita a disponer que los embajadores «podrán» promover el traslado de una persona a España «para hacer posible la presentación de la solicitud», remitiendo además al futuro Reglamento la regulación de tal procedimiento. Considerando que cinco años después de la entrada en vigor de esta disposición

10. (1) Directiva de procedimientos

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015).

(2) Directiva sobre condiciones de acogida

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015).

(3) Directiva sobre requisitos

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013).

11. Artículo 4.4 Ley 9/1994 o por la que se reforma la Ley 5/1984 «La petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores».

este Reglamento no ha sido aprobado, resulta imposible en la práctica solicitar asilo fuera de España, y ello a pesar de que surgen importantes cuestionamientos legales sobre la naturaleza jurídica de una posible denegación por parte de los Embajadores, más teniendo en cuenta que el Código comunitario sobre visados establece en su artículo 25 que podrán concederse visados cuando el Estado considere necesario «por razones humanitarias o de interés nacional o debido a obligaciones internacionales».

España retiraba así, o al menos dificultaba enormemente en la práctica, una de las vías legales que tanto se vienen reclamando en el marco de la crisis de refugiados actual. Eliminada la posibilidad práctica de pedir asilo fuera de España, podemos afirmar que actualmente hay tres formas de pedir protección internacional dependiendo de dónde se encuentre el solicitante de asilo: en un puesto fronterizo, en territorio español o detenido en un Centro de Internamiento para Extranjeros (CIE). Dependiendo de esta circunstancia se aplicará uno de los dos procedimientos que se exponen a continuación.

RESULTA IMPOSIBLE EN LA PRÁCTICA SOLICITAR ASILO FUERA DE ESPAÑA, Y ELLO A PESAR DE QUE SURGEN IMPORTANTES CUESTIONAMIENTOS LEGALES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE UNA POSIBLE DENEGACIÓN POR PARTE DE LOS EMBAJADORES

3.1.1. Solicitudes presentadas en puestos fronterizos y en los CIE: el procedimiento en frontera¹²

Los artículos 21 y 22 de la Ley de Asilo, en línea con lo permitido por las directivas y el Código de fronteras Schengen, regulan la posibilidad de que una persona que no reúna los requisitos necesarios para entrar en territorio español presente una solicitud de protección internacional en un puesto fronterizo. Se trata de un procedimiento acelerado en el que, tras la formalización que consiste en una primera entrevista, el solicitante «permanecerá en las dependencias habilitadas al efecto». Como hemos visto, no se trata de un procedimiento nuevo en el sistema español, sin embargo hay que destacar que la Ley de 2009 introduce una novedad muy importante que está teniendo un impacto decisivo en el sistema en España: el Ministerio del Interior podrá ahora, además de inadmitir a trámite la solicitud realizada en frontera, como sucedía con la ley anterior,

12. El presente procedimiento también se utiliza en las solicitudes formalizadas en Centros de Internamientos de Extranjeros (CIE), donde las solicitudes siguen siendo llamativamente bajas, un 8% del total de los internamientos en 2014, más si tenemos en cuenta las nacionalidades de las personas detenidas, en muchos casos de países en conflicto.

denegarla en un plazo máximo de cuatro días. Importante también señalar que, aunque se mantiene la obligación de comunicar las solicitudes a ACNUR, su recomendación no impedirá una posible expulsión como establecía la legislación anterior.

La decisión del legislador de introducir la posibilidad de denegar en pocos días una solicitud de asilo realizada en frontera debe analizarse en el contexto de la trasposición de las Directivas europeas que debía realizar España. Una de las disposiciones fundamentales a trasponer era en ese momento los motivos por los que una solicitud puede declararse inadmisibile, así, como establecía la Directiva 2005/85/CE (Directiva de Procedimientos) en su artículo 25, estos se redujeron a motivos meramente formales¹³. Esta novedad provocaba que las solicitudes en frontera, que venían siendo inadmitidas por motivos relacionados con el fondo de lo alegado (práctica cuya legalidad había sido puesta en duda en numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo), pasarían a tener que ser admitidas, lo que supondría el derecho de los solicitantes a entrar en España para el estudio de la solicitud. Sería de alguna manera una forma de matizar el principal motivo por el que, como hemos visto, se introdujo este procedimiento en frontera en 1994 y que había facilitado a España cumplir con su papel de agente fronterizo sur de la UE. Pues bien, el legislador español en 2009 decide introducir la posibilidad de denegar las solicitudes en frontera de manera que, en la práctica, ahora puede entrarse al fondo de la solicitud y denegarse, provocando además que se obvie la fase de instrucción y la necesidad de que la resolución sea tomada tras la recomendación y estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

Una vez formalizada la solicitud, el Ministerio del Interior podrá denegar o inadmitir a trámite la solicitud en el plazo máximo de cuatro días, contra esta resolución cabe un reexamen que deberá presentarse en un plazo máximo de dos días. Tras este reexamen de nuevo el Ministerio del Interior, a propuesta del mismo órgano, podrá denegar la solicitud y ejecutar la expulsión en su caso tras un procedimiento de ocho días. En este sentido, al menos en este aspecto, el cambio legislativo de 2009 salvó el requisito de transposición comunitaria para que en la práctica todo haya seguido más o menos igual y el procedimiento en frontera siga siendo un filtro muy efectivo para impedir entradas en España. Así lo denuncian organizaciones especializadas en la asistencia letrada en frontera¹⁴, para las que este procedimiento está provocando que cada año miles de

13. Según establece el artículo 21.1 de la Ley de 2009 estos serían: falta de competencia para el examen de las solicitudes y falta de requisitos por tener autorizada la residencia en un tercer país donde no exista riesgo para su vida o su seguridad, proceder de un país seguro, se trate de una solicitud reiterada o la persona sea nacional de un país de la UE.

14. En su último informe anual CEAR manifiesta «gran preocupación» por el altísimo porcentaje de denegaciones y consiguientes expulsiones de personas de nacionalidades de países en conflicto que, además, habían expresado temor por su vida o integridad física en caso de ser devueltos, en concreto cita varios casos de personas de nacionalidad nigeriana.

solicitudes de personas en muy posible necesidad de protección internacional sean denegadas y devueltas a su país (CEAR, 2015).

Mención especial merece en este apartado la posibilidad de revisión judicial de la decisión de denegación o inadmisión, así la ley establece que serán susceptibles de recurso de reposición o de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en este último caso si además se solicita la suspensión del acto, esta tendrá la consideración de especial urgencia. Sin embargo, esta posibilidad no cumple con la obligación que impone a España el Convenio Europeo de Derechos Humanos en su artículo 13, puesto que no tiene efecto suspensivo, así lo dispone el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su *Sentencia A. C. y otros contra España*, de 22 de abril de 2014¹⁵, que condena a España después de que 30 ciudadanos saharauis que solicitaron asilo en el CIE de Puerto del Rosario en Canarias tuvieran que evitar su expulsión acudiendo precisamente al citado TEDH que la paralizó en aplicación del procedimiento establecido en la Regla 39 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. A pesar de esta sentencia y de que el Tribunal Supremo se ha venido pronunciando también en el mismo sentido¹⁶, el procedimiento sigue aplicándose.

Estamos, en definitiva, ante un procedimiento muy restrictivo, contrario al menos en algunos aspectos al Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuya existencia debe tenerse en cuenta a la hora de valorar las razones del bajo número de solicitudes que se presentan en España.

3.1.2. Solicitudes dentro del territorio español: el procedimiento en territorio

Si la persona que tiene intención de solicitar asilo se encuentra ya dentro de territorio español el procedimiento se iniciará con la presentación de la solicitud en «los lugares que reglamentariamente se establezcan». Ante la falta de reglamento, la práctica dependerá de la provincia donde

EL PROCEDIMIENTO EN FRONTERA ES MUY RESTRICTIVO, CONTRARIO AL MENOS EN ALGUNOS ASPECTOS AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, CUYA EXISTENCIA DEBE TENERSE EN CUENTA A LA HORA DE VALORAR LAS RAZONES DEL BAJO NÚMERO DE SOLICITUDES QUE SE PRESENTAN EN ESPAÑA

15. STEDH (Sección 3.ª) de 22 de abril de 2014. *Asunto A. C. y otros contra España* (Demanda n.º 6528/11).

16. Véase por ejemplo Tribunal Supremo, 27 de marzo de 2013, Sentencia n.º 1971/2013.

se encuentre el solicitante: si se encuentra en Madrid, formalizará normalmente ante la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior, y si se encuentra en otra provincia, dependerá de si la competencia la tiene la policía nacional o la oficina de extranjeros. Merece la pena destacar aquí lo ocurrido en Madrid como muestra de la llamativamente baja capacidad del sistema de protección internacional, así durante 2015 y ante al aumento de solicitudes de asilo, las citas para formalizar las solicitudes han llegado a darse hasta con cuatro meses de retraso (Jiménez Gálvez, 2015). Una vez presentada la solicitud, el plazo para la decisión sobre la admisión o no a trámite será de un mes, transcurrido el mismo sin que haya recaído resolución se entenderá que ha sido admitida.

3.2. Fase de tramitación e instrucción

La admisión a trámite de la solicitud, haya sido formalizada en frontera, territorio o CIE dará lugar al inicio de un procedimiento, cuya instrucción corresponde a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) dependiente del Ministerio del Interior y centralizada en Madrid. Durante esta fase la solicitud se estudia en profundidad y, aunque no es la práctica habitual, cada instructor tiene la posibilidad de realizar segundas entrevistas.

A pesar de que ha mejorado durante 2015, sobre todo en lo que se refiere a la instrucción de solicitudes de nacionales sirios, llama la atención la importante demora en la tramitación y resolución de los expedientes en España, que en algunos casos ha llegado a ser de hasta tres años. Así el Defensor del Pueblo en su informe anual de 2014 señala que un importante número de quejas «igual que en años anteriores» se refieren precisamente a las demoras en la resolución de expedientes de protección internacional. En este sentido, señala también el Defensor, es de especial preocupación cómo esta demora afecta de manera especial a solicitudes de personas de determinadas nacionalidades, sobre todo Costa de Marfil, Malí y últimamente Ucrania, cuya resolución es paralizada «a la espera de que mejore la situación del país»¹⁷.

Esta demora, junto con la práctica de paralización de expedientes de ciertas nacionalidades, además de incumplir lo dispuesto en la legislación, contribuye de forma muy importante a aumentar la falta de confianza en el sistema de protección internacional, algo que podría ser otro factor más que explique el bajo número de solicitudes que se presentan en España.

¹⁷. Confirman estas preocupaciones los datos publicados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en su informe anual: «a finales de 2014 España contaba con más de 7.500 casos pendientes, en su mayoría (25%) de personas procedentes de Malí».

3.3. Fase de decisión: ¿cómo y a quién se concede protección internacional en España?

Finalizada la instrucción de la solicitud, la OAR eleva su estudio a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), un órgano colegiado compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política interior y exterior, justicia, inmigración, acogida de solicitantes de asilo e igualdad, que a su vez formulará una recomendación al Ministerio del Interior que es el competente para denegar o conceder el derecho de asilo o la protección subsidiaria, ACNUR participa en esta Comisión con voz pero sin voto. Esta forma de decisión sobre los casos, previo estudio multidisciplinar en la CIAR que se reúne normalmente una vez al mes, puede señalarse sin duda como una buena práctica del sistema español; sin embargo, parece estar pensado para un volumen de solicitudes muy bajo si tenemos en cuenta su capacidad de resolución. Así por ejemplo durante el segundo trimestre de 2015 la CIAR decidió sobre 750 casos, mientras que un país como Bulgaria con un número de solicitudes similar en este periodo (3.710 en España frente a 4.100 en Bulgaria) resolvió 2.160 (Eurostat, 2015).

Como ya enuncia el título de la propia Ley, en España existen dos modalidades de protección internacional. En primer lugar, se otorgará el derecho de asilo a los que ostenten la condición de refugiado; es decir, a los que cumplan con la definición de la Convención de Ginebra de 1951 reproducida en el artículo 3 de la ley española¹⁸. Por otro lado, se otorgará protección subsidiaria a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, no pueden o no quieren –a causa de un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos– acogerse a la protección del país de origen (en el caso de los nacionales) o de su anterior residencia habitual (en el caso de los apátridas).

En relación a la tasa de reconocimiento, y de nuevo en la misma línea que se apuntaba arriba, si bien en España históricamente esta venía siendo llamativamente baja¹⁹, debe señalarse que el considerable aumento de concesiones, sobre todo de protección subsidiaria²⁰, a nacionales

18. Toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, 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 al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él.

19. Para un análisis detallado de las estadísticas y evolución del sistema de protección internacional ver Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), informes anuales sobre la situación de personas refugiadas en España y en Europa.

20. A pesar de que de acuerdo a la legislación española y comunitaria debe analizarse siempre en primer lugar la conveniencia de otorgar el estatuto de refugiado antes de conceder protección subsidiaria, debe señalarse el alto porcentaje de protecciones subsidiarias entre las concesiones de protección internacional en el sistema español.

sirios ha contribuido a acercar el porcentaje de concesión de protección entre las solicitudes estudiadas a la media europea. Sin embargo, tras una consulta a las cifras²¹, de nuevo llama la atención el criterio enormemente restrictivo del sistema de protección internacional en España, sobre todo con determinadas nacionalidades. En este sentido es particularmente significativo el caso de Nigeria, así desde 2010 a 2014, de las 1.128 solicitudes de nacionales de Nigeria sobre las que se emitió una resolución por parte del Ministerio del Interior, se concedieron tan solo un estatuto de refugiado y dos residencias por razones humanitarias, mientras que se denegaron casi la totalidad 1.125 (208 en frontera o CIE y 917 tras el estudio y propuesta de la CIAR). Tras el análisis de estos datos podría pensarse que España tiene una posición determinada sobre lo que ocurre en Nigeria y parece considerar que sus nacionales no son merecedores ya no de estatuto de refugiado, sino tampoco de protección subsidiaria, a pesar de existir un llamamiento de ACNUR para la no devolución de personas a determinadas zonas del país (UNHCR, 2014). No puede descartarse que esto podría estar teniendo impacto en el número de solicitudes de nacionales de esta nacionalidad que se presentan en España, puesto que desde 2008, cuando la nigeriana fue la nacionalidad más numerosa entre el total de los solicitantes de asilo en España, el número de solicitudes no ha dejado de descender de forma palpable²², mientras que en países como Italia ha sucedido lo contrario, no solo aumentan las solicitudes, sino que su porcentaje de reconocimiento es considerable²³.

4. SOLICITAR PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LAS ÚNICAS FRONTERAS DE LA UE EN ÁFRICA: EL ACCESO AL ASILO EN CEUTA Y MELILLA

Dentro de cualquier trabajo sobre la protección internacional en España el acceso a la misma en Ceuta y Melilla siempre debe merecer mención especial. La particular situación geográfica de las ciudades, así como su condición de únicas fronteras exteriores terrestres de la UE con África, unido a la gestión de las llegadas que se ha llevado a cabo por los distintos gobiernos de España en las últimas décadas, han afectado de manera muy considerable al acceso a la protección internacional en Ceuta y Melilla y, por consiguiente, en toda España.

21. Para consultar los datos oficiales estadísticos de protección internacional, véanse los informes anuales del Ministerio del Interior «El asilo en cifras y los Anuarios estadísticos».

22. En 2008 se formalizaron 808 solicitudes, cifra que descendió a 161 en 2014.

23. Según datos de ACNUR en 2015, desde enero a noviembre se formalizaron 16.575 solicitudes de nacionales nigerianos en Italia, durante este mismo período la tasa de reconocimiento fue del 23%. Véase: UNHCR portal data <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

4.1. Acceso al procedimiento: la apertura de oficinas de asilo en Ceuta y Melilla

A pesar de que la legislación española lo permitía y regulaba desde 1994, en 20 años no se había formalizado ninguna solicitud de asilo en los puestos fronterizos terrestres que separan Melilla y Ceuta con las ciudades marroquíes de Nador y Tetuán respectivamente. No fue hasta septiembre de 2014 cuando se formalizó en Melilla la primera solicitud de asilo en un puesto fronterizo terrestre en la historia de España. Tras esta primera solicitud, fueron sucediéndose algunas más durante octubre hasta que el 5 de noviembre de 2014 el Ministerio del Interior anunció mediante una nota de prensa la creación de «oficinas de asilo y protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla» (Ministerio del Interior, 2014).

NO FUE HASTA SEPTIEMBRE DE 2014 CUANDO SE FORMALIZÓ EN MELILLA LA PRIMERA SOLICITUD DE ASILO EN UN PUESTO FRONTERIZO TERRESTRE EN LA HISTORIA DE ESPAÑA

Aunque, como reconoció ACNUR (2014), la creación de estas oficinas supuso un avance importante en términos políticos, sin embargo, en términos legales no conllevó ningún cambio, no se trataba nada más que de disponer los medios para cumplir lo ya dispuesto en la ley hace 20 años, medios que ya debieran haber existido y cuya ausencia podría haber afectado a la confianza en el sistema de asilo. Lo que sí supone una novedad y una excepción a lo previsto en la norma, por lo que sorprende la vía utilizada por el Ejecutivo para anunciarlo y regularlo a través de una nota de prensa, es que a pesar de que las solicitudes se tramitarán por el procedimiento en frontera, «los solicitantes no tendrán que permanecer en los espacios habilitados» en la misma, sino que permanecerán en el territorio de Ceuta y Melilla «bien el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI), bien en alojamiento privado».

Más allá de lo señalado respecto al marco político y legal en el que se encuadran estas oficinas, no puede dejar de mencionarse el contexto en el que se produce el anuncio de su apertura y su puesta en marcha. En otoño de 2013, coincidiendo con el recrudecimiento del conflicto sirio comienzan a llegar refugiados de nacionalidad siria a Ceuta y a Melilla. Teniendo en cuenta la ausencia práctica de posibilidad de solicitar asilo en las fronteras, los refugiados se veían obligados a acceder a las ciudades autónomas de manera irregular, bien alquilando pasaportes marroquíes, bien aprovechando la permeabilidad de ambas fronteras que cada día registran alrededor de más de 20.000 pasos cada una. Al momento de la primera solicitud de asilo en la frontera, alrededor de 2.000 refugiados de nacionalidad siria habían accedido a Melilla de

manera irregular. La apertura de las oficinas, unida a la decisión de trasladar con regularidad a solicitantes de asilo admitidos a trámite a la península, hicieron que se cambiara por completo la tendencia y durante 2015 el 80% de los refugiados sirios que han entrado a Melilla lo han hecho pidiendo asilo en el puesto fronterizo de Beni-Enzar (UNHCR, 2015).

En el momento de la redacción del presente artículo, más de 6.000 solicitudes de asilo habían sido registradas en el puesto fronterizo de Melilla²⁴, la apertura de estas oficinas, por tanto, ha demostrado ser fundamental para la construcción de confianza en el sistema de protección internacional en España y el consiguiente aumento de solicitudes, sobre todo en Melilla. Sin embargo, como han denunciado el Consejo de Europa y numerosas ONG, estas oficinas no son accesibles para personas de origen subsahariano, ya que las autoridades marroquíes no permiten su llegada a la parte española del puesto fronterizo, esto ha provocado que las personas de origen subsahariano se sigan viendo obligadas a saltar la valla o a acceder a las ciudades autónomas ocultas en vehículos o en peligrosas embarcaciones (Amnistía Internacional, 2015: 27).

Esta falta de acceso legal de personas de origen subsahariano al territorio español en Ceuta y Melilla ha provocado que este colectivo haya tratado de acceder a las ciudades autónomas mediante saltos a las vallas instaladas en el perímetro fronterizo. Estos saltos son repelidos en muchas ocasiones por la Guardia Civil mediante devoluciones automáticas que fueron calificadas como contrarias a la legislación nacional, comunitaria e internacional, incluido el principio de no devolución, piedra angular de la protección internacional contenido en la Convención de Ginebra de 1951 (Martínez Escamilla *et al.*, 2014). En este contexto, en marzo de 2015 el Gobierno español intentó dotar de cobertura legal a estas prácticas a través de una enmienda a la Ley de Extranjería mediante la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana que introdujo un régimen especial para Ceuta y Melilla, introduciendo el «rechazo en frontera»; sin embargo, numerosos organismos siguen lamentando estas prácticas y considerándolas contrarias a derecho, entre ellos el Consejo de Europa (2015) y ACNUR (2016).

Finalmente, es interesante señalar que el TEDH ha admitido dos demandas contra España²⁵ interpuestas por nacionales de Camerún, Costa de Marfil y Malí que fueron devueltos de manera

24. Véase *Europa Press*. «ACNUR España: “Que el sistema de reubicación europeo de refugiados no funcione bien, no justifica la no actuación”». Madrid, 31 de diciembre de 2015 (en línea) <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-acnur-espana-sistema-reubicacion-europeo-refugiados-no-funcione-bien-no-justifica-no-actuacion-20151231132224.html>

25. TEDH Asuntos *N. D. contra. España N. T. contra España* (demandas n.º 8675/15 y n.º 8697/15); asunto *Doumbe NNABUCHI contra España* (demanda n.º 19420/15).

automática en 2014 por las autoridades españolas tras intentar acceder saltando la valla de Melilla, resoluciones que resultarán de enorme interés en este asunto que ha generado también la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

4.2. La libertad de movimiento y el acceso al procedimiento de asilo en Ceuta y Melilla

A pesar de que la Ley de Asilo no establece ninguna restricción y la Constitución Española y el Pacto de derechos civiles y políticos reconocen la libertad de movimiento por el territorio español, a principios del año 2010 las autoridades españolas empezaron a impedir que los solicitantes de asilo admitidos a trámite pudieran viajar desde Ceuta o Melilla a la península, a pesar de estar documentados y en situación de estancia regular a la espera de la resolución de su expediente de asilo. Argumentaban las autoridades que las especiales condiciones de Ceuta y Melilla dentro del espacio de libre circulación de Schengen, según las cuales España se reserva el derecho a mantener los controles documentales en las conexiones entre las ciudades autónomas y la península, inhabilitaba a los solicitantes a viajar libremente²⁶.

LAS OFICINAS DE ASILO Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN CEUTA Y MELILLA NO SON ACCESIBLES PARA PERSONAS DE ORIGEN SUBSAHARIANO, YA QUE LAS AUTORIDADES MARROQUÍES NO PERMITEN SU LLEGADA A LA PARTE ESPAÑOLA DEL PUESTO FRONTERIZO. ELLO LES OBLIGA A SALTAR LA VALLA O A ACCEDER A LAS CIUDADES AUTÓNOMAS OCULTAS EN VEHÍCULOS O EN PELIGROSAS EMBARCACIONES

ACNUR y otros organismos de derechos humanos como el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el racismo han expresado su disconformidad con esta práctica (UNHCR, 2013), señalando que supone un grave obstáculo al acceso al asilo por desincentivar las solicitudes de protección internacional (si se solicita asilo en Ceuta o Melilla, los solicitantes deben permanecer en las ciudades hasta la resolución de su expediente, mientras que si no se formaliza la solicitud, las personas son trasladadas a la península bajo un programa de traslados humanitarios), además existe numerosa jurisprudencia que establece la ilegalidad de la práctica²⁷. Sin embargo, en el

²⁶. Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (...), firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 *Diario Oficial UE*, n.º L 239 de 22/09/2000 p. 0069-0075.

²⁷. Ver por ejemplo STSJM n.º 490/2015, de 11 de mayo de 2015; STJA (Sev) de 13 de enero de 2011, STJA (Sev), de 24 de febrero de 2012.

momento de redacción de este artículo, aunque sí han empezado a incluirse a solicitantes de asilo en traslados a la península, estos deben esperar a ser incluidos en los citados traslados humanitarios que, por otra parte, carecen de regulación legal alguna; por tanto, siguen sin poder ejercer su libertad de movimiento a pesar de estar documentados y en situación legal en España. Esta práctica que, como indicaba, comenzó en 2010 con la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo tuvo como efecto la drástica disminución de solicitudes de asilo en las ciudades autónomas que solo se ha revertido tras la apertura de las oficinas de asilo y el traslado de los solicitantes a la península.

5. CONCLUSIÓN: ¿ES ESPAÑA UN PAÍS RECEPTOR DE REFUGIADOS?

Teniendo en cuenta que tradicionalmente los números de solicitudes de asilo han sido estables a la baja y ha habido en general poca proporción de solicitudes respecto al número de las entradas irregulares, ha llegado a afirmarse que «España no es un país de receptor de refugiados» (Mahamut, 2009). Aunque es un hecho que España ha venido recibiendo un número muy bajo de solicitudes de asilo en comparación con los países de su entorno²⁸, sin embargo, circunstancias como el papel crucial de España como frontera suroccidental de la Unión Europea en el control de los flujos migratorios, la eliminación de vías legales de acceso a la solicitud, prácticas disuasorias de acceso al asilo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, un procedimiento lento y con pocos recursos²⁹, con un porcentaje históricamente muy bajo de concesiones de estatuto de refugiado, un procedimiento en frontera restrictivo que permite denegar y expulsar al solicitante en ocho días, así como poca voluntad del legislador para reglamentar adecuadamente la legislación o trasponer en plazo la normativa comunitaria o un sistema de acogida discriminatorio y colapsado (Amnistía Internacional, 2016), deberían ser tenidas en cuenta a la hora de analizar las razones del bajo número de solicitudes, y podrían constituir las particulares «vallas al asilo» del sistema español hacia los refugiados que tratan de llegar o llegan al país y permanecen invisibles.

28. Los datos que publica EASO en su «Informe Anual de 2014» son muy reveladores. España ocupó el puesto vigésimo segundo en número de solicitudes por cada millón de habitantes (121), solo por delante de países como Estonia, Eslovaquia, Croacia, República Checa o Rumanía, pero muy por detrás de países como Bulgaria (1.529), Italia (1.063), Hungría (4.311) o Francia (977).

29. En su *Informe Anual de 2015*, el Defensor del Pueblo vuelve a expresar preocupación por el sistema de protección internacional y afirma, entre otras cosas, que en 2015 «la demora en la resolución de expedientes sigue sin solucionarse» y que el sistema «se ha visto desbordado» (véase p. 243-244).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. «ACNUR da la bienvenida a la creación de oficinas de asilo en puestos fronterizos de Ceuta y Melilla» (6 de noviembre de 2014), (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016]

<http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/1927-acnur-da-la-bienvenida-a-la-creacion-de-oficinas-de-asilo-en-puestos-fronterizos-de-ceuta-y-melilla>

ACNUR. «ACNUR insta a poner fin a las devoluciones automáticas en Ceuta y Melilla» (27 de mayo de 2016), (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016]

<http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/2491-2016-05-27-10-00-19>

Amnistía Internacional. «Miedo y Vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas». Madrid: AI, 2015.

Amnistía Internacional. «El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor». Madrid: AI, 2016.

Buisan García, N. «La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria: Cuestiones procesales». *Revista de jurisprudencia*, n.º 2 (12 de mayo de 2011).

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). «Informe 2015: Situación de las personas refugiadas en España y en Europa». Madrid: CEAR, 2015.

Consejo de Europa: Council of Europe Commissioner for Human Rights. «Visit to Spain. Spain: legislation and practice on immigration and asylum must adhere to human rights standards», 2015, (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016] <http://www.coe.int/be/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards>

European Asylum Support Office (EASO). «Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union». Malta: EASO, 2012.

European Asylum Support Office (EASO). «Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union». Malta: EASO, 2014.

Eurostat. *Asylum quarterly report*, Q2 2015 (junio de 2015), (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016] <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum-Quarterly-Report-Q2-2015.pdf/1cb26b1c-69ef-4f39-889f-da07862b414d>

Fullerton, M. «Inadmissible in Iberia: The fate of asylum seekers in Spain and Portugal». *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, n.º 4 (diciembre 2005).

García Mahamut, R. y Garpalsoro, J. «Régimen Jurídico del Derecho de Asilo en la Ley 12/2009». Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

Garpalsoro, J. «Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis». Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

Gil Bazo, M^a T. «The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and their Implications for Human Rights», 10IJRL214 (1998).

Jiménez Gálvez, J. «Cuatro meses de espera para poder pedir asilo en España». *El País* (septiembre de 2015), (en línea) [Fecha de consulta 6 de septiembre de 2015]

http://politica.elpais.com/politica/2015/09/05/actualidad/1441475195_050331.html

Martínez Escamilla, M.; Sánchez Tomas, J. M.; Segovia, B. (*et al.*). «Expulsiones en caliente: cuando el Estado actúa al margen de la ley». Madrid: Universidad Complutense, 2014.

Martínez Escamilla, M.; Sánchez Tomas, J. M.; Segovia, B. (*et al.*). «Rechazos en frontera: ¿Frontera sin derechos?». Madrid: Universidad Complutense, 2015.

Ministerio del Interior. *El asilo en cifras (2008-2014)* (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016]

<http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

Ministerio del Interior. *Anuario estadístico (2005-2014)* (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016]

<http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-estadistico-2013>

Ministerio del Interior. «El Ministerio del Interior creará oficinas de asilo y protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla» (5 noviembre de 2014), (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016]

http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2765345

Moreno-Lax, V. «Must EU Borders Have Doors for Refugees? On the Compatibility of Visas and Carrier Sanctions with Member States? Obligations to Provide International Protection to Refugees». *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n.º 3 (2008).

Peers, S. *EU justice and home affairs law*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Pérez Sola, N. «La problemática actual del derecho de asilo y refugio», en: *Inmigración e integración de los extranjeros en España*. Molina Navarrete, C.; Pérez Sola, N. y De la Rosa, E. (coords.). Madrid: Difusión jurídica, 2009.

Santolaya Machetti, P. *El derecho de asilo en la Constitución Española*. Valladolid: Lex nova, 2001.

Sánchez Legido, A. «Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva Ley de Asilo». *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 18 (2009), p. 1-32.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*, Mutuma Ruteere. Adición: Informe de la visita a España, 6 de junio de 2013. A/HRC/23/56/Add.2, (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016]
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2_en.pdf

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *International Protection Considerations with regard to people fleeing northeastern Nigeria (the states of Borno, Yobe and Adamawa) and surrounding region – Update I*, (octubre 2014), (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016] <http://www.refworld.org/docid/5448e0ad4.html>

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Country update, Spain, October 2015*, (noviembre 2015), (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2016]
<http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=199>

LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

THE MANAGEMENT OF RELIGIOUS DIVERSITY IN CONTEMPORARY SPAIN

Avi Astor

Investigador Ramón y Cajal, Departamento de Sociología, ISOR, Universidad Autónoma de Barcelona
avi.astor@gmail.com

Mar Griera

Profesora agregada interina, Departamento de Sociología, ISOR, Universidad Autónoma de Barcelona
mariadelmar.griera@uab.cat

1. Introducción
2. El marco legal y el reconocimiento de las minorías
3. Un nuevo escenario: cambio sociodemográfico y primeras medidas políticas
4. Del reconocimiento simbólico a la gobernanza en red: el papel de la fundación pluralismo y convivencia
5. La gestión de los lugares de culto
6. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

Religión, diversidad, gobernanza, inmigración, lugares de culto, España

KEY WORDS

Religion, diversity, governance, immigration, places of worship, Spain

RESUMEN

Este artículo analiza la evolución de la gestión de la diversidad religiosa en España desde la transición democrática hasta hoy. La tesis principal es que se ha producido un cambio relevante en la forma de gestionar esta diversidad en los últimos años. Se ha pasado de un modelo estructurado, principalmente, a través de una lógica vertical, jerárquica y centralizada, a una aproximación más horizontal, plural y multinivel. Ello ha sido consecuencia de la emergencia de nuevos retos y sucesos críticos que han politizado la diversidad religiosa y generado presión para una implicación más explícita de las administraciones públicas en esta cuestión. Esta nueva forma de gestión favorece una aproximación más democrática e inclusiva hacia este fenómeno, pero a su vez conlleva también una intensificación de la monitorización, la regulación y el control de las organizaciones religiosas.

ABSTRACT

This chapter analyses the evolution of the management of religious diversity in Spain from the transition to democracy to the present day. The main thesis is that an important change has taken place in the management of this diversity over recent years. There has been a shift away from a predominantly vertical, hierarchical, centralised model towards a more horizontal, plural, multi-level approach. This change is the result of the emergence of new challenges and critical events that have politicised religious diversity and produced pressure for the deeper and more active involvement of public agencies in this issue. This new form of management favours a more democratic, inclusive approach to religious diversity, but it has also intensified the surveillance, regulation and control of religious organisations.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el aumento de los flujos migratorios internacionales ha derivado en un crecimiento sustancial de la diversidad religiosa en España. Según cifras del Observatorio del Pluralismo Religioso (2015) se estima que existen 6.755 lugares de culto en España, de los cuales un 22% pertenecen a las confesiones minoritarias. De estos, un 57% (3.769) son iglesias protestantes, un 21% (1.447) oratorios musulmanes y un 13% (876) salones del reino de los testigos cristianos de Jehová. Con una presencia más modesta también detectamos el crecimiento de iglesias ortodoxas, centros budistas, iglesias mormonas y sinagogas judías (Díez de Velasco, 2010; Pérez-Agote, 2010)¹.

El crecimiento de la diversidad religiosa ha conllevado el surgimiento de nuevos retos y desafíos en términos de reconocimiento y acomodación. Nos referimos a cuestiones como los conflictos por la apertura de lugares de culto islámicos (Astor, 2012), los debates en torno a la posibilidad de financiación de las minorías religiosas (Martín Dégano, 2006) o las controversias sobre cuestiones como la prohibición del velo integral en el espacio público (Burchardt *et al.*, 2015). Ahora bien, España no es excepcional en este sentido. La mayoría de países europeos se han visto expuestos al crecimiento (y consiguiente problematización), de la diversidad religiosa, especialmente del islam, en los últimos años y se han puesto en marcha políticas públicas en esta materia.

Sin embargo, y como han puesto de manifiesto diversos autores, no es posible identificar un patrón europeo común ante estas cuestiones (Bader, 2007; Minkenberg, 2008). De este modo, y a pesar de que existe una cierta convergencia europea en materia de gestión de la diversidad religiosa, el análisis de las políticas de los distintos países europeos muestra una gran variabilidad (Koenig, 2007). Desde una perspectiva institucionalista, varios autores han atribuido esta variabilidad a la existencia de diferentes modelos históricos de relación Iglesia-Estado que hoy día dan forma a los marcos constitucionales y políticos a través de los cuales se produce la gestión de la diversidad religiosa (Fetzer y Soper, 2004; Robbers, 2005). Para estos autores la lógica de la *path dependence* es crucial para comprender cómo en la actualidad los países afrontan y dan respuesta a los retos que genera el crecimiento de las minorías religiosas. Desde esta perspectiva, por ejemplo, las diferencias en las políticas de acomodación de la diversidad religiosa en Francia e Inglaterra se interpretan como consecuencia de la existencia de un modelo diferente de articula-

1. Según cifras de las propias confesiones, los musulmanes representan el 3,9% de la población (Observatorio Andalusi 2014) y los evangélicos un 2,5% (FEREDE 2014).

ción histórica entre el Estado y la Iglesia en cada país. Mientras que en el caso francés, basado en un modelo laico, se ha limitado la implementación de medidas de acomodación religiosa en las instituciones públicas, en el caso británico, el denominado modelo de *establishment* ha facilitado la extensión paulatina de reconocimiento religioso y políticas de acomodación a las nuevas minorías (Fetzer y Soper, 2004).

Ahora bien, en los últimos años han crecido notablemente las críticas a las explicaciones basadas en los modelos. En este sentido, algunos autores han señalado que la utilización del concepto de «modelo nacional» para explicar las políticas de gestión de la diversidad religiosa oculta numerosas incongruencias, contradicciones y particularidades (Bowen, 2012; Hofhansel, 2010; Bertossi y Duyvendak, 2012). En esta línea, Bowen *et al.* (2012) sostienen que es ficticio hablar de la existencia de un modelo nacional único de gestión de la diversidad religiosa, ya que en el seno de los distintos dominios institucionales específicos existe una relativa autonomía en la gestión. De este modo, la forma en la que se gestiona la diversidad religiosa desde diferentes ámbitos, tales como la educación, la sanidad o el urbanismo, responde en su mayor parte a «ideas, normas, valores y emociones que no se pueden reducir a un modelo nacional o ideología concreta» (Bowen *et al.*, 2013: 3).

EL CRECIMIENTO DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA HA CONLLEVADO EL SURGIMIENTO DE NUEVOS RETOS Y DESAFÍOS: APERTURA DE LUGARES DE CULTO ISLÁMICOS, FINANCIACIÓN DE MINORÍAS RELIGIOSAS O PROHIBICIÓN DEL VELO INTEGRAL EN EL ESPACIO PÚBLICO, ENTRE OTROS

Otros autores han criticado el enfoque basado en los modelos nacionales por el hecho de que se centran, de forma casi exclusiva, en el ámbito constitucional y en las políticas estatales en un momento en el cual la gestión de la diversidad religiosa se desarrolla, principalmente, a través de redes complejas que implican una mayor interacción, negociación y colaboración entre actores públicos, organizaciones cívicas y representantes religiosos (Martikainen, 2013). En este artículo, argumentamos que la forma de gestionar la diversidad religiosa en España ha evolucionado en los últimos años y ha pasado de desarrollarse principalmente a través de una lógica vertical, jerárquica y centralizada, a una aproximación más horizontal, plural y multinivel. Este cambio ha sido consecuencia de la combinación de retos prácticos en torno a la acomodación de la diversidad religiosa con la irrupción de sucesos críticos que la han politizado y han presionado para generar una implicación más profunda y activa en su reglamentación. Por un lado, la nueva aproximación,

que sigue lo que algunos han denominado como *network-governance approach* (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997; Sørensen, 2002), es más democrática e inclusiva, y abre nuevas oportunidades para las comunidades religiosas –en términos, por ejemplo, de acceso a fondos públicos o de reconocimiento político–. Aunque conlleva también la intensificación de la gubernamentalidad (Dean, 2010) y la participación de múltiples actores nuevos en la monitorización, regulación y control de la diversidad religiosa.

Este artículo se estructura en cuatro secciones. Las dos primeras ofrecen un marco explicativo del escenario en el cual se produce la gestión de la diversidad religiosa y se centran, por un lado, en el contexto legal y su evolución y, por el otro, en las transformaciones sociodemográficas más relevantes en este campo. La tercera sección se focaliza en analizar la emergencia de la Fundación Pluralismo y Convivencia, y el impulso de la gobernanza en red en España. Esta perspectiva más general sobre los cambios en las formas de gobernanza se analiza de un modo más exhaustivo y detallado en la cuarta sección a través del ejemplo de la gestión de los centros de culto.

2. EL MARCO LEGAL Y EL RECONOCIMIENTO DE LAS MINORÍAS

Históricamente, las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado español se han regulado a través de acuerdos concordatarios firmados entre la Santa Sede y el Estado español. En la transición democrática, el Gobierno español optó por renegociar y adaptar al contexto democrático los términos del acuerdo con la Iglesia católica. Entre los años 1976 y 1979 se firmaron los nuevos acuerdos concordatarios, a los que se les atribuyó rango de tratado internacional. Estos acuerdos son los que, posteriormente, han inspirado y moldeado las relaciones entre el Estado y las confesiones minoritarias (Muñoz i Sala, 2006).

La Constitución de 1978 estipula que los poderes públicos «tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones» (artículo 16.3). La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (7/1980) contribuyó al desarrollo de este «marco cooperativo» y especificó que el Estado tenía que establecer acuerdos con las confesiones minoritarias que «por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España» (artículo 7).

Entre las décadas de 1980 y 1990, el Estado extendió el estatus de notorio arraigo a las comunidades evangélicas, judías y musulmanas. A través del reconocimiento de las confesiones históricamente oprimidas en España, la Administración socialista de Felipe González trató de forjar

una nueva imagen de España como una sociedad moderna y plural que había trascendido su legado de intolerancia religiosa (Astor, 2015). Este reconocimiento permitió al Estado establecer acuerdos de cooperación con las federaciones evangélicas, judías y musulmanas. Los acuerdos se impulsaron y aprobaron con la voluntad de compensar el agravio histórico del Estado español hacia las minorías religiosas, como muestra el hecho de que estos se firmaran justo en el año 1992 en el marco de las conmemoraciones vinculadas al quinto centenario de la conquista del reino nazarí y la expulsión de los judíos de España. Unas celebraciones que, a excepción del caso del protestantismo, fueron dirigidas a las autoridades extranjeras, al Gobierno israelí en el caso del acuerdo con la Federación de Comunidades Israelitas y a los países árabes en el caso de la comunidad islámica (Rozenberg, 1996). En este contexto, la motivación para la firma de los acuerdos se debe entender más como un acto simbólico de reconciliación que como un mecanismo real para la gestión de la diversidad religiosa.

LA MOTIVACIÓN PARA LA FIRMA DE ACUERDOS DE COOPERACIÓN CON LAS FEDERACIONES EVANGÉLICAS, JUDÍAS Y MUSULMANAS SE DEBE ENTENDER MÁS COMO UN ACTO SIMBÓLICO DE RECONCILIACIÓN QUE COMO UN MECANISMO REAL PARA LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA

De todos modos, los acuerdos formalizaron las vías institucionales a través de las cuales cada confesión podía dialogar con el Estado y reclamar medidas de acomodación religiosa. En este sentido, contribuyeron indirectamente a establecer e institucionalizar espacios de encuentro, gestión y representación de las comunidades religiosas (Jiménez-Aybar, 2004; Arigita, 2006). También especificaron una serie de derechos y privilegios de notable alcance para las comunidades beneficiarias. A grandes rasgos, el contenido de estos acuerdos era semejante al contenido de los acuerdos que el Estado había firmado con la Iglesia católica en 1976 y 1979. Todos los acuerdos hacían referencia a una serie de derechos relacionados con la acomodación religiosa en las instituciones y escuelas públicas, la exención fiscal de las comunidades religiosas y sus inmuebles, y la participación en la conservación del patrimonio cultural asociado con cada confesión (Planet, 2014; Contreras Mazarío, 2012).

Sin embargo, como pone de manifiesto Barrero (2001):

«Ahora bien, que los contenidos de los acuerdos menores coincidan en gran parte con los acuerdos de la Iglesia católica no puede llevarnos a afirmar la existencia de una auténtica situación de igualdad, pues la diferencia de trato sigue siendo considerable» (p. 184).

En este sentido, es importante tener presente que los acuerdos con la Santa Sede tienen rango de tratado internacional y, en cambio, los acuerdos con protestantes, judíos y musulmanes son una ley ordinaria. Lo que, por lo tanto, marca ya de entrada la desigualdad entre el trato dispensado a la Iglesia católica y las minorías religiosas. Además, no se creó un reglamento para desarrollar los acuerdos, ni se destinó ninguna partida presupuestaria para su aplicación, ni se previó cómo se debían llevar a la práctica (Motilla, 2004). Así, pese a que su aprobación fue ampliamente celebrada y vivida como un hito histórico en el ordenamiento legal español, el desarrollo en su posterior aplicación ha sido escaso (Jiménez-Aybar, 2004; Motilla, 2004). Resulta también importante destacar que la voluntad de generalización del modelo concordatario forzó el establecimiento de un modelo de representación de las comunidades religiosas –evangélicas, judías y musulmanas– centralizado y jerárquico, que no tuvo en consideración la pluralidad interna de estas confesiones. De este modo, los órganos resultantes nacieron con poca legitimidad frente a los propios miembros de las comunidades. Además, a la larga, la creación de estos *artificiosos* mecanismos de representación ha supuesto un lastre importante para la evolución de las relaciones y la implementación de los acuerdos, especialmente en el caso del islam (Arigita, 2006).

En cierto modo, es importante tener en cuenta que a principios de los años noventa la diversidad religiosa no era un tema relevante en la agenda pública y la capacidad de negociación y presión de las confesiones religiosas –por cuestiones de contexto y de relevancia numérica– era muy débil. Consecuentemente, se firmaron unos acuerdos de cooperación que, si bien tenían un alto valor simbólico, no consiguieron una incidencia real y efectiva en la generación de mecanismos de protección y acomodación de los derechos de las minorías religiosas en el Estado español.

3. UN NUEVO ESCENARIO: CAMBIO SOCIODEMOGRÁFICO Y PRIMERAS MEDIDAS POLÍTICAS

Debido a la Inquisición y la persecución histórica de las minorías religiosas, así como a la escasa inmigración internacional antes de la transición democrática, la presencia de minorías religiosas fue muy limitada durante la mayor parte del siglo xx. A pesar de su reducido número, destacaba la existencia de comunidades protestantes –algunas con un largo recorrido histórico–, que en 1956 se agruparon bajo el paraguas de la Comisión de Defensa Evangélica, simiente de lo que hoy es la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) (Estruch, 1968; Vilar, 1994; Griera, 2006; García Ruiz, 2006). Asimismo, desde el siglo xix existían comunidades judías en España y entre 1914 y 1918 se establecieron sinagogas en Madrid, Barcelona y Sevilla, que luego fueron cerradas por el Gobierno franquista. A partir de la aprobación de la Ley franquista de Libertad Religiosa (1967) se reabrieron las sinagogas y se formaron nuevas comunidades en otras

localidades. A finales de los años sesenta, empezaron a hacerse más visibles grupos como los testigos de Jehová, los bahá'ís o las comunidades budistas que crecían por todo el país (García Hernando, 1992).

Ahora bien, fue a partir del crecimiento de la inmigración internacional en España, a finales de los años noventa, cuando el número y la diversidad de las minorías religiosas que residían en el país aumentaron sustancialmente. Mientras que en los años anteriores las políticas relacionadas con la diversidad religiosa habían sido impulsadas principalmente por objetivos simbólicos y diplomáticos, ahora los gobiernos municipales se veían obligados abordar una serie de problemas prácticos que emanaban del crecimiento de la diversidad religiosa. El aumento de las minorías religiosas planteaba la necesidad de acomodar sus demandas en el seno de las instituciones públicas y garantizar la provisión y regulación adecuada de centros de culto, cementerios y otras instalaciones comunitarias. Además, las tensiones en torno al establecimiento de los lugares de culto, especialmente las mezquitas, comenzaban a amenazar la convivencia frágil que existía en los municipios sometidos a procesos rápidos de diversificación étnico-religiosa.

Como consecuencia de estos acontecimientos, las administraciones locales desempeñaron un papel más activo en la gestión de la diversidad religiosa. A partir de este momento, también empezaron a surgir e involucrarse en los procesos de gestión y acomodación de la diversidad religiosa nuevos actores, como los mediadores interculturales y los grupos interreligiosos (Griera, 2012). En algunas autonomías y ciudades, aparecieron nuevas federaciones que se erigieron como portavoces de las minorías, como el Consejo Islámico Cultural de Cataluña y el Consejo Islámico de Granada, cuyo liderazgo era más cercano a las comunidades locales que el de las federaciones estatales, algunas de las cuales además sufrían divisiones internas e ineficiencias burocráticas. Estos sucesos marcaron el inicio de una transformación desde un marco de gestión vertical, jerárquico y centralizado hacia un marco más horizontal, plural y multinivel.

Sin embargo, en ese momento no existía entre los actores políticos una concepción común, consensuada y estratégica sobre las políticas en materia de diversidad religiosa. Se trataba, más bien, de una perspectiva de gestión basada en una lógica *reactiva*, de acciones impulsadas de forma aislada y sin un marco político-normativo compartido. Una política que, además, tenía un carácter casi exclusivamente local y se producía de forma desligada o autónoma respecto a la acción del Gobierno central. En algunas localidades la gestión de la diversidad religiosa se abordó desde la perspectiva de la inmigración; en otras, desde las áreas de derechos civiles y, en otras, desde la alcaldía. En su mayoría, las administraciones locales fueron dando respuesta

a los retos que surgían en esta área sin complicaciones. Sin embargo, en algunos casos, se produjeron controversias y problemáticas que trascendieron el ámbito local e irrumpieron en la esfera mediática estatal. Destacan, en este sentido, el conflicto en torno a la mezquita de Premià de Mar (2001), la polémica sobre el uso del *hiyab* por una estudiante en Madrid (2002) o la controversia alrededor de la rehabilitación de un cementerio musulmán en Granada (2001). Los tres casos son ilustrativos de la importancia creciente de la diversidad religiosa en la esfera local y las dificultades de gestión que esta conlleva.

El primero de los casos, el de Premià, se caracterizó por visibilizar la oposición de los vecinos a la construcción de un centro de culto y destapar la incapacidad del Ayuntamiento para mediar satisfactoriamente. El marco legal era débil y ambiguo, y no existían referentes que definieran los protocolos necesarios que se debían aplicar (Lacomba, 2005; Moreras, 2009). El caso de Premià adquirió notoriedad pública y visibilizó un fenómeno que, a menor escala, se reproducía también en muchas otras localidades españolas (Astor, 2016). El segundo de los casos, el de Fátima Elidirisi, generó de nuevo un gran revuelo mediático. Fátima Elidirisi era una niña musulmana de 13 años que acabada de llegar de Marruecos y a la le adjudicaron una plaza escolar en un centro concertado católico. Sin embargo, la directora se negó a aceptarla en el colegio si llevaba *hiyab*, con lo cual el padre de la niña solicitó plaza en otro centro escolar. La niña fue transferida a un colegio público de la zona, pero la directora también se negó a aceptarla si llevaba el pañuelo, hecho que generó un gran revuelo público. Finalmente, la comunidad de Madrid obligó al colegio a admitir que Fátima pudiera ser escolarizada con velo. La mayoría de políticos y de actores públicos del momento defendieron el derecho de Fátima a llevar el *hiyab* y asistir a la escuela, pero el suceso mostró la dificultad de encaje entre diferentes concepciones sobre la laicidad y la libertad religiosa en contextos institucionales específicos². Finalmente, el caso del cementerio municipal de Granada La Rauda, el cual pertenece al conjunto patrimonial del Patronato de la Alhambra y el Generalife, es también ilustrativo de este tipo de problemáticas. El cementerio era parte del patrimonio histórico-arquitectónico de la ciudad y estaba inhabilitado como camposanto. Sin embargo, y como documenta Salguero (2011), la comunidad musulmana lo empezó a reclamar como un espacio donde poder dar sepultura a sus fieles. La comunidad musulmana, atendiéndose al marco legal existente (la Ley de Libertad Religiosa y el acuerdo de 1992), pedía su reapertura y adecuación para atender sus necesidades. Sin embargo, las dificultades a la hora de concretar y dar respuesta a la petición se alargaron durante más de una década (*ibidem*).

2. En los últimos años, otras estudiantes expulsadas o reprendidas en los centros educativos por vestir con el *hiyab* no han recibido el mismo nivel de apoyo institucional ni atención mediática.

Estos tres casos, junto con otros que fueron emergiendo en diferentes localidades españolas, pusieron de manifiesto la dificultad de gestionar la diversidad religiosa a partir de un marco legal que a nivel simbólico jugaba un papel muy relevante, pero que no preveía medidas concretas de implementación. El crecimiento de la diversidad religiosa puso de relieve la complejidad existente en la traducción de leyes y acuerdos en acciones políticas específicas. Además, dicha traducción era especialmente complicada porque no existía un bagaje previo sobre estas cuestiones y entre las autoridades y técnicos de la Administración local había un gran desconocimiento sobre la cuestión religiosa (Griera, 2012). No había modelos ni buenas prácticas, ni tampoco una reflexión política sobre cuestiones como la laicidad, la neutralidad o los límites de la diversidad religiosa. Fruto de este contexto, buena parte de las respuestas políticas a los retos que generaba su crecimiento eran de carácter reactivo e improvisado, y se producían de forma aislada.

Esto no invalida el hecho de que hubiese excepciones y que en algunas CC. AA. y localidades se desarrollaran estrategias proactivas y reflexivas sobre esta cuestión. En Cataluña, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat de Cataluña han desempeñado un papel muy activo en la gestión de la diversidad religiosa. El deseo de reclamar una mayor autonomía política y cultural (Griera, 2016), el interés especial de algunos líderes catalanes en temas religiosos y una presencia musulmana especialmente notable son algunos de los factores principales que han favorecido una aproximación más proactiva a la gestión de la diversidad religiosa en Cataluña (Astor, 2014).

En 1998, el Ayuntamiento de Barcelona creó la Oficina de Asuntos Religiosos en el marco de la concejalía de Derechos Civiles con el intento de proteger la libertad religiosa, combatir la discriminación y promocionar el diálogo interreligioso (Griera, 2012). Dos años después, la Generalitat impulsó la creación de la Secretaria de Relación con las Confesiones Religiosas –hoy llamada Dirección General de Asuntos Religiosos– con la voluntad de impulsar una agenda política propia en materia religiosa (Seglers, 2000; Astor, 2014; Griera, 2016). Unas de las acciones más relevantes de la Generalitat de Catalunya en esta área fueron la creación de canales de interlocución con las confesiones religiosas minoritarias en Cataluña, el impulso de la investigación sobre el «mapa religioso catalán» (Fons Duocastella, *et al.*, 2012) y la publicación de guías de buenas prácticas en materia de acomodación de la diversidad religiosa en los ámbitos hospitalarios, funerarios y educativos, entre otros. Cabe destacar también la firma de convenios con las confesiones religiosas principales (así como con grupos ateos y laicos) para velar por el cumplimiento de los derechos y deberes en materia de libertad religiosa (Coll i Calaf, 2012; Griera, 2016). En su mayoría, estos convenios llevaban vinculada una dotación presupuestaria que facilitaba su implementación. Finalmente, y como mencionaremos más adelante, el Gobierno catalán impulsó en 2009 la Ley de Centros de Culto que ha sido objeto de una notable polémica.

4. DEL RECONOCIMIENTO SIMBÓLICO A LA GOBERNANZA EN RED: EL PAPEL DE LA FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA

A raíz de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, desde el Estado se consideró necesario tomar medidas para fomentar más activamente la integración de la población extranjera y, en particular, la procedente de los países de mayoría musulmana. En este sentido se expresaba Mercedes Rico, directora de Asuntos Religiosos (2004-2007):

«Los musulmanes como tal eran hasta este momento una comunidad prácticamente invisible, sobre todo en Madrid. Desgraciadamente, a raíz de aquel *shock* tan horroroso, surgió la necesidad de empezar a ver qué pasaba aquí y tomar medidas» (Entrevista personal, 13.07.2008).

Los testimonios sobre los supuestos peligros que conllevaba la existencia de inmigrantes musulmanes «no integrados» que surgieron durante las audiencias parlamentarias sobre los atentados tuvieron una influencia crucial en impulsar este nuevo enfoque. Por ejemplo, en una de las primeras audiencias sobre los atentados, el conocido sociólogo Manuel Castells manifestó:

«El atentado nació de los radicales locales, no de los activistas globales. Por tanto, es primordial eliminar las fuentes de frustración y marginación entre los inmigrantes musulmanes en nuestro país. Cualquier intento de estigmatización agravará el problema. Una política activa de integración, respetando la diferencia cultural, es una condición básica para la prevención de la violencia»³.

Consciente de que el apoyo y el control pueden ser dos caras de una misma moneda, el Consejo de Ministros de la nueva Administración socialista que había entrado en el Gobierno después de los atentados creó la Fundación Pluralismo y Convivencia (FPC), una entidad dedicada a promover el conocimiento, la organización y la integración de los musulmanes, judíos y protestantes residentes en España. La creación de la FPC marcó un momento importante en transición del reconocimiento simbólico a la gobernanza y gestión activa de la diversidad religiosa.

En cierto modo, los atentados del 11 de marzo se pueden conceptualizar como lo que en ciencia política se denomina *focusing event*, esto es, un suceso inesperado, poco común y dañino, del cual se percibe que pueden emanar potenciales peligros futuros (Birkland, 1998). La emergencia de un suceso de este tipo tiene la capacidad de intensificar la actividad política en un campo

3. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, n.º 5, 14 de julio de 2004, p. 107.

determinado e incluir nuevos temas en la agenda pública. En el caso de los atentados del 11 de marzo su papel fue crucial a la hora de brindar atención política y mediática hacia el islam, y de rebote hacia todas las minorías religiosas. Además, el hecho de que el islam adquiriese protagonismo en la agenda pública estatal facilitó que emergieran y se visibilizaran bajo un mismo marco significativo los conflictos, disputas y aspectos sin resolver relativos al encaje de las minorías religiosas en la sociedad española. Unas controversias que si bien ya hacía años que existían a nivel local y regional, no habían penetrado en la agenda política estatal ni generado una narrativa política que los agrupara y les diera sentido.

Es a partir del 11 de marzo y, sobre todo, de la creación de la Fundación Pluralismo y Convivencia que, en cierto modo, se empieza a dibujar una agenda política estatal en materia de diversidad religiosa (Hernández, 2006). En este momento, desde el Gobierno español se adopta un enfoque proactivo y se define la cuestión como un área estratégica de intervención. Desde 2004, y con la voluntad de mejorar la gestión y monitorización de la diversidad religiosa, la FPC ha realizado una serie de iniciativas para dar a conocer las minorías religiosas a la sociedad española y fomentar su incorporación dentro de los aparatos administrativos

y burocráticos del Estado. En este sentido, ha proporcionado fondos para promover la inscripción de las comunidades religiosas en el Registro de Entidades Religiosas (RER), y desarrollar mapas y análisis de las minorías religiosas en cada CC. AA. En 2011 colaboró con la Federación Española de Gobiernos Locales para crear el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, cuyo objetivo es monitorizar la evolución de la diversidad religiosa, diseñar buenas prácticas de acción y recoger información sobre las políticas locales dirigidas a su gestión⁴. Asimismo, recientemente ha desarrollado una iniciativa para administrar la financiación que las comunidades musulmanas en España reciben desde el extranjero a través de un fondo cuyo objetivo es gestionarla de una manera transparente y garantizar que se utilice para proyectos viables⁵.

ES A PARTIR DEL 11-M Y, SOBRE TODO, DE LA CREACIÓN DE LA FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA QUE, EN CIERTO MODO, SE EMPIEZA A DIBUJAR UNA AGENDA POLÍTICA ESTATAL EN MATERIA DE DIVERSIDAD RELIGIOSA. EN ESTE MOMENTO, DESDE EL GOBIERNO ESPAÑOL SE ADOPTA UN ENFOQUE PROACTIVO Y SE DEFINE LA CUESTIÓN COMO UN ÁREA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN

4. Se puede consultar el Observatorio en la siguiente dirección web: <http://www.observatorioreligion.es/>

5. El fondo Ibn Jaldún también da soporte a proyectos docentes que promocionan la integración. Para más información sobre el

Aparte de estas iniciativas, la FPC también ha desarrollado una serie de proyectos para incentivar la adaptación e integración de las minorías religiosas dentro de la sociedad española. Concretamente, ha creado mecanismos de financiación a las federaciones y asociaciones musulmanas, judías y evangélicas para la realización de proyectos comunitarios no religiosos que promuevan la integración o la educación sobre la diversidad religiosa. Hasta la reciente crisis económica y el cambio de Administración, dotaba entre 2,5 y 5 millones de euros anuales a las minorías religiosas. Estas dotaciones constituyeron la primera vía directa que tuvieron las entidades religiosas no católicas para acceder a fondos estatales (Hernández, 2006). Además de financiar proyectos comunitarios, la FPC ha incentivado cursos de formación cultural para líderes musulmanes. También ha proporcionado fondos para la adaptación de los cementerios municipales a las necesidades de evangélicos, judíos y musulmanes, así como para el desarrollo de materiales didácticos que puedan utilizarse en la enseñanza de religiones minoritarias en las escuelas públicas (Rubio, 2013).

A través de estas iniciativas, la FPC ha contribuido a la consolidación del *network-governance approach* que funciona actualmente en paralelo al marco legal y constitucional, el cual sigue siendo relativamente inflexible y lento para adaptarse a las nuevas realidades generadas por procesos de diversificación religiosa (Griera *et al.*, 2014; Martikainen, 2013). Sin embargo, como consecuencia de la coexistencia de estos dos marcos, la FPC a veces se ha encontrado en medio de tensiones entre la legislación estatal más rígida y los modos de gestionar la diversidad religiosa basados en la gobernanza en red. Tensiones que, por ejemplo, se ponen de manifiesto en el sistema de representación de las comunidades –establecido por ley– pero que puede dificultar el diálogo fluido con las comunidades que no forman parte de estas estructuras; o, por ejemplo, las tensiones existentes en el marco de algunas instituciones públicas, como es el caso de algunos hospitales que intentan promover acciones de acomodación de la diversidad, como la transformación de las antiguas capillas católicas en espacios compartidos multiconfesionales, pero se encuentran con la resistencia de la Iglesia católica que defiende su derecho legal a disponer de una capilla en cada hospital.

5. LA GESTIÓN DE LOS LUGARES DE CULTO

A pesar de la mayor presencia de vínculos entre el Estado y la sociedad civil, y de los esfuerzos que han realizado las instituciones públicas para implicarse más proactivamente en la gestión de

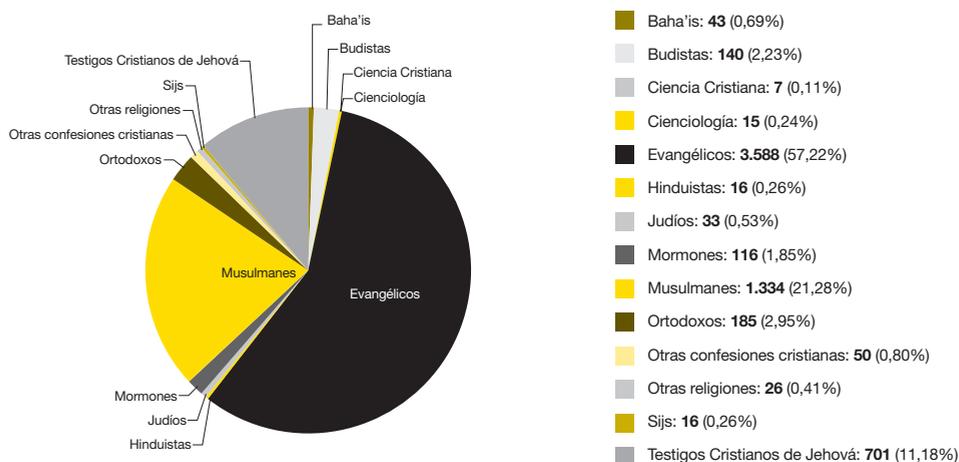
fondo, se puede consultar las memorias anuales de la FPC: http://www.pluralismoyconvivencia.es/que_hacemos/memoria_de_actividades.html.

la diversidad religiosa, la persistencia de confusiones, desconciertos y conflictos relacionados con el establecimiento de estructuras y servicios por parte de las minorías religiosas demuestra los límites de la gobernanza en red a la hora de compensar por la falta de leyes y normativas claras en materia religiosa. En varios contextos españoles, la ambigüedad de los marcos jurídicos y la ausencia de herramientas y voluntad política para implementar las leyes vigentes siguen generando dificultades en diferentes ámbitos institucionales. En el ámbito de educación, por ejemplo, un informe reciente afirma que la mayoría de las CC. AA. se han negado a facilitar que se puedan impartir clases sobre el islam en escuelas públicas para estudiantes musulmanes a pesar de que son de oferta obligatoria según el acuerdo de 1992 (Observatorio Andalusi, 2012). Ahora bien, por limitaciones de espacio, en este apartado centraremos la atención en el ámbito urbanístico y más concretamente en los factores que dificultan el establecimiento de los lugares de culto para minorías religiosas.

En contextos de inmigración, los lugares de culto son espacios icónicos que marcan la presencia y permanencia de nuevas confesiones o corrientes dentro del escenario religioso (Metcalf, 1996). Aparte de facilitar la congregación de devotos y el rezo comunitario, son puntos de contacto social y apoyo mutuo. Estos juegan un papel importante en el restablecimiento y reconstrucción de las comunidades religiosas desarraigadas y fragmentadas por procesos de emigración (Maussen, 2009). El número de lugares de culto establecidos por minorías religiosas en España ha aumentado considerablemente durante las últimas décadas con el crecimiento de la inmigración. Según el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, en la actualidad hay en torno a 6.270 lugares de culto que pertenecen a confesiones minoritarias, más de la mitad (3.588) de los cuales son iglesias evangélicas.

Las dificultades que han surgido a la hora de regular el creciente número de lugares de culto en España derivan, en gran parte, de la falta de precedentes históricos para este tipo de regulación. Dada la estrecha conexión histórica entre la Iglesia católica y el Estado, las iglesias, parroquias y ermitas católicas han operado, y siguen en gran parte funcionando, fuera de los regímenes generales de reglamentación urbanística (Castro Jover, 2007). Antes de la transición democrática, la situación era parecida para los lugares de culto de las minorías religiosas. En algunos casos puntuales se establecieron en terrenos públicos cedidos por el Estado, frecuentemente con la ayuda de financiación extranjera como son los casos de la Mezquita Omar de Madrid (también conocida como mezquita de la M-30) y el Centro Cultural Islámico de Valencia (Buades Fuster y Vidal Fernández, 2007; López García *et al.*, 2007). Ahora bien, en la mayoría de casos eran pequeñas comunidades que rezaban en locales privados sin contar con el reconocimiento de las autoridades.

FIGURA 1. Lugares de culto por confesión (2015)



Fuente: Observatorio del Pluralismo Religioso en España. «Explotación de datos, directorio de lugares de culto» (junio de 2015).

Con el crecimiento del número de lugares de culto de las minorías religiosas después de la transición, y especialmente a partir de los años noventa, los ayuntamientos empezaron a definir e implementar reglamentos urbanísticos. Esto requería la conceptualización, reglamentación y gestión de la cuestión en términos urbanísticos. Una amplia variedad de técnicos municipales, urbanistas, juristas y expertos en derecho urbano y eclesiástico han participado en el establecimiento de las competencias y ordenanzas pertinentes. Sin embargo, este es un asunto que sigue generando mucha confusión tanto entre las autoridades públicas como entre las comunidades religiosas.

Hasta 2013 no había una normativa general para la autorización de lugares de culto, sino una diversidad de reglamentos y ordenanzas, cuya aplicación era muy distinta según autonomías y municipios. Por ejemplo, mientras la gran mayoría de los municipios exigían licencias urbanísticas de primera utilización y cambio de uso de los edificios designados para lugares de culto, algunos requerían además unas licencias de actividad. En estos casos, los lugares de culto tendían a ser sometidos, o bien a las normativas pertinentes para establecimientos industriales y mercantiles, o bien a las normativas relativas a equipos comunitarios catalogadas de interés público, como los centros deportivos, sanitarios, docentes y culturales. Además, dado su carácter de espacios de concurrencia pública, los lugares de culto se han regulado a través de ordenanzas municipales que reglamentan la sanidad, seguridad, accesibilidad, protección acústica y el aforo (p.ej., el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el Reglamento de Policía

de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas). Dentro del contexto español, tan solo unas pocas autonomías y algunos municipios tienen anexos u otras provisiones *ad hoc* en las ordenanzas urbanísticas desarrolladas específicamente para abordar la gestión de los lugares de culto (Ponce Solé y Cabanilas, 2011).

Además, dada la novedad de la reglamentación de los lugares de culto y la falta general de una normativa específica para su gestión, la normativa vigente en muchos municipios sigue conteniendo un cierto nivel de ambigüedad. En contextos donde la presencia de los lugares de culto ha generado protestas vecinales, esta ambigüedad ha dificultado la capacidad de las administraciones locales para resolver los conflictos de una manera decisiva. Tal ambigüedad ha vulnerado asimismo los principios de libertad e igualdad religiosa puesto que en varios casos la manera de interpretar los reglamentos urbanísticos y la rigidez con la cual se implementan se ven influidos por presiones sociales. Por ejemplo, algunos municipios como Badalona y Santa Coloma de Gramanet, entre otros, han llegado a imponer moratorias temporales en el establecimiento de lugares de culto para reducir el conflicto vecinal⁶.

En Cataluña, especialmente, el rechazo hacia mezquitas y, en un menor grado, iglesias evangélicas, ha estado bastante extendido (Astor, 2016; Moreras, 2009). Frente a esta situación, la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Generalitat, liderada por ERC, propuso una nueva Ley de los Centros de Culto (LCC), la cual se aprobó en el Parlamento en el año 2009. Aunque el establecimiento de los lugares de culto sigue generando conflictos en algunos municipios, la LCC ha llevado mayor uniformidad y claridad a la gestión de los lugares de culto dentro de la autonomía. Igualmente, ha reducido el nivel de presión afrontada por las administraciones locales, puesto que les ha facilitado un recurso extralocal que pueden usar a la hora de abordar conflictos locales.

La LCC suscitó una oposición significativa por parte de la Iglesia católica y sus defensores por el hecho de someter a todas las confesiones a la misma normativa, independiente de su nivel de arraigo en Cataluña y en España. Según el portavoz de los obispos catalanes, Joan Enric Vives, la LCC «pretende regular con una misma ley realidades muy diversas, como son las iglesias, las sinagogas, las mezquitas y otros centros»⁷. Una de las mayores preocupaciones que inicialmente generó la LCC fue que la nueva ley catalana iba a aplicarse de una manera retroactiva y desde la

6. Llamas, Silvia. «Badalona no permitirá nuevos centros de culto tras las moratorias de Sant Adrià y Santa Coloma». *La Vanguardia* (3 de octubre de 2013).

7. Noguera, Miquel. «La Iglesia rechaza la ley catalana que protege mezquitas». *El País* (23 de noviembre de 2007).

Iglesia católica no se consideraba razonable exigir que las iglesias de gran antigüedad cumplieran tales requisitos. En cierto modo, más allá de las objeciones prácticas, la Iglesia católica sentía amenazado el privilegio histórico que le permitía autogestionarse e inhibirse en el cumplimiento de las ordenanzas y las reglamentaciones gubernamentales. Estas dinámicas ponen de relieve el efecto imprevisto que ha tenido el crecimiento de la diversidad religiosa en la gestión y regulación del catolicismo en el marco del Estado español. En este sentido, las acciones políticas que fueron inicialmente pensadas para abordar la gestión de las minorías tienen, también, repercusiones para la iglesia mayoritaria; lo que en buena medida explica la fuerte resistencia de la Iglesia católica a ser *equiparada* con las otras confesiones.

En 2013, el Gobierno central aprobó una «Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» que contiene una disposición adicional sobre la apertura de lugares de culto. La decisión de incluir esta disposición fue motivada, en parte, por la Ley Catalana y el deseo del Gobierno central de impedir la creación de leyes parecidas en otras autonomías. La disposición estipula que cada comunidad religiosa se tiene que inscribir en el RER para poder establecer un lugar de culto y pretende sustituir las licencias de actividad por un régimen de comunicación. Deja la especificación de los requisitos técnicos que tienen que cumplir los lugares de culto en manos de las administraciones municipales, lo cual demuestra la aceptación de cierto nivel de variabilidad local. Sin embargo, en un contexto de alta tensión entre el Gobierno central y la Generalitat, la disposición sobre lugares de culto, entre otras provisiones de la ley, se percibía como una amenaza a las competencias autonómicas, y el año siguiente el Parlamento catalán interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional por invasión de competencias. Este conflicto pone de relieve los retos que genera la gestión de la diversidad religiosa en un contexto plurinacional y las contestaciones de poder que puede generar.

En definitiva, el Gobierno estatal ha optado por establecer una normativa minimalista y ofrecer un amplio margen de maniobra a las autoridades locales. Ahora bien, paralelamente, también ha potenciado la creación y la difusión de guías de buenas prácticas a través del Observatorio del Pluralismo Religioso⁸. Además, se han promovido cursos de formación en la materia a las autoridades locales, a la vez que se ha ofrecido servicio técnico a las administraciones locales. Por lo tanto, se ha privilegiado mecanismos de gobernanza laxos, al mismo tiempo que se dota a las autoridades locales de un amplio margen de decisión.

8. La guía más amplia sobre el tema es: *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*. Fundación Pluralismo y Convivencia, 2011 (en línea): http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias_para_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa/lugares_de_culto__ciudades_y_urbanismo__guia_de_apoyo_a_la_gestion_de_la_diversidad_religiosa/index.html

6. CONCLUSIONES

El incremento de la diversidad religiosa ha generado nuevos retos en una sociedad donde, históricamente, el catolicismo gozaba de una posición hegemónica. La transición democrática instauró la libertad religiosa y se atribuyeron numerosos derechos a las minorías religiosas –a través de la ley 7/1980 y los sucesivos acuerdos con las comunidades evangélicas, judías e islámicas–. Sin embargo, este nuevo marco normativo tenía un carácter más simbólico que real ya que la diversidad religiosa era prácticamente invisible en la esfera pública. Los acuerdos con las minorías religiosas no se desarrollaron ni se previó un plan para asegurar que su implementación fuera efectiva.

A partir de la década de los noventa, el crecimiento de los flujos migratorios internacionales, sumado a la mayor visibilidad y problematización del islam en la escena mundial, atribuyó mayor centralidad política a la gestión de la diversidad religiosa. Una centralidad política que empezó a ser evidente en el marco local y que, progresivamente, también se tradujo en normativas de carácter estatal. En este contexto, los atentados del 11 de marzo de 2004 marcan un punto de inflexión y dan mayor relevancia política a las acciones públicas en este terreno. La creación de la FPC responde a este escenario: nace con la voluntad de impulsar políticas de gobernanza de la diversidad religiosa y crear un marco institucional a partir del cual abordar estas cuestiones. En pocos años se convierte en un actor clave y en el primer impulsor de formas de gobernanza en red que incluyen una multiplicidad de actores cívicos, sociales, políticos y religiosos. Se promueve un enfoque inclusivo basado en políticas de atención a la diversidad dirigidas a las minorías (entre ellas, por ejemplo, el establecimiento de ayudas económicas), y la elaboración de guías de buenas prácticas y mecanismos de difusión del marco legal orientado a administraciones locales.

De todos modos, el margen de acción de agencias estatales como la FPC es limitado y los retos relacionados con la acomodación de la diversidad religiosa siguen suscitando notable confusión y conflicto. Con respecto a los lugares de culto, por ejemplo, la falta de normativas y procedimientos claros ha generado incertidumbre y frustración tanto para las comunidades religiosas

EL MARGEN DE ACCIÓN DE AGENCIAS ESTATALES COMO LA FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA ES LIMITADO Y LOS RETOS RELACIONADOS CON LA ACOMODACIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA SIGUEN SUSCITANDO NOTABLE CONFUSIÓN Y CONFLICTO.

como para las administraciones públicas, especialmente en contextos donde existen dificultades de convivencia. Además, las tensiones sobre cuestiones de autonomía y competencias en la gestión de los lugares de culto y otras dimensiones de la diversidad religiosa siguen irresueltas. La manera con la cual estas tensiones se resuelvan en el futuro jugará un papel determinante en el avance hacia un marco más centralizado o, alternativamente, más descentralizado de gestión de la diversidad religiosa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arigita, Elena. «Representing Islam in Spain: Muslim identities and the contestation of leadership». *The Muslim World*, vol. 96, n.º 4 (2006), p. 563-584.

Astor, Avi. «Memory, community, and opposition to mosques: The case of Badalona». *Theory and Society*, vol. 41, n.º 4 (2012), p. 325-349.

Astor, Avi. «Governing religious diversity amid national redefinition: Muslim incorporation in Spain», en: Burchardt, Marian y Michalowski, Ines (eds.). *After integration: Islam, conviviality and contentious politics in Europe*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2015, p. 247-265.

Astor, Avi. «Social position and place-protective action in a new immigration context: Understanding anti-mosque campaigns in Catalonia». *International Migration Review*, vol. 50, n.º 1 (2016), p. 95-132.

Bader, Veit. «The governance of Islam in Europe: The perils of modelling». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, n.º 6 (2007), p. 871-886.

Barrero, Abraham. «Sobre la libertad religiosa en la historia constitucional española». *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 21, n.º 61 (2001), p. 131-185.

Bertossi, Christophe y Duyvendak, Jan Willem. «National models of immigrant integration: The costs for comparative research». *Comparative European Politics*, vol. 10, n.º 3 (2012), p. 237-247.

Birkland, Thomas A. «Focusing events, mobilization, and agenda setting». *Journal of Public Policy*, vol. 18, n.º 1 (1998), p. 53-74.

Bowen, John R. «Working schemas and normative models in French governance of Islam». *Comparative European Politics*, vol. 10, n.º 3 (2012), p. 354-368.

Bowen, John R.; Bertossi, Christophe; Duyvendak, Jan Willem y Krook, Mona Lena (eds.). *European states and their Muslim citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Buades Fuster, Josep y Vidal Fernández, Fernando. *Minorías de lo mayor: Religiones minoritarias en la Comunidad Valenciana*. Barcelona: Icaria, 2007.

Burchardt, Marian; Griera, Mar y García-Romeral, Gloria. «Narrating liberal rights and culture: Muslim face veiling, urban coexistence and contention in Spain». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 41, n.º 7 (2015), p. 1068-1087.

Castro Jover, Adoración. «Los lugares de culto en el derecho urbanístico: Un análisis desde la igualdad material». *Laicidad y Libertades: Escritos Jurídicos*, n.º 7 (2007), p. 9-48.

Coll i Calaf, Montserrat. «Laïcitat i diversitat religiosa». *divÈrsia*, n.º 2 (2012), p. 3-35.

Contreras Mazarío, José María. «El islam en España: Proceso de institucionalización y estatuto jurídico». *Laicidad y Libertades: Escritos Jurídicos*, n.º 12 (2012), p. 143-222.

Dean, Mitchell. *Governmentality: Power and rule in modern society*. Londres: Sage publications, 2010.

Díez de Velasco, Francisco. «The visibilization of religious minorities in Spain». *Social Compass*, vol. 57, n.º 2 (2010), p. 235-252.

Estruch, Joan. *Los protestantes españoles*. Barcelona: Nova Terra, 1968.

Fetzer, Joel S. y Soper, J. Christopher. *Muslims and the state in Britain, France, and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Fons Duocastella, Clara; Luque Capellas, Blanca y Forteza González, María. «El mapa de minorías religiosas de Catalunya». *Revista Catalana de Sociologia*, n.º 28 (2012), p. 15-27.

García Hernando, Julián (ed.). *El pluralismo religioso en España*. Madrid: Sociedad de Educación Atenas, 1992.

García Ruiz, Máximo. *Libertad religiosa en España: Un largo camino*. Madrid: Consejo Evangélico de Madrid, 2006.

Griera, Mar. «Recomposicions del protestantisme català: De la dictadura al tombant de segle». *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, n.º 7 (2006), (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2016]

<http://www.raco.cat/index.php/QuadernselCA/article/viewArticle/51396/>.

Griera, Mar. «Public policies, interfaith associations and religious minorities: A new policy paradigm? Evidence from the case of Barcelona». *Social Compass*, vol. 59, n.º 4 (2012), p. 570-587.

Griera, Mar. «The governance of religious diversity in stateless nations: The case of Catalonia». *Religion, State and Society*, vol. 44, n.º 1 (2016), p. 13-31.

Griera, Mar; Martínez-Ariño, Julia y García-Romeral, Gloria. «Beyond the separation of church and state: Explaining the new governance of religious diversity in Spain». *MMG Working Paper* (14 de agosto de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 23.12.2015]

<http://www.mmg.mpg.de/en/publications/working-papers/2014/wp-14-08/>.

Hernández, D. Alberto. «Pluralismo y convivencia». *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. 24 (2006), p. 73-93.

Hofhansel, Claus. «Accommodating Islam and the utility of national models: The German case». *West European Politics*, vol. 33, n.º 2 (2010), p. 191-207.

Jiménez-Aybar, Iván. *El islam en España: Aspectos institucionales de su estatuto jurídico*. Pamplona: Navarra Gráfica Ediciones, 2004.

Jones, Candace; Hesterly William S. y Borgatti, Stephen P. «A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms». *Academy of Management Review*, vol. 22, n.º 4 (1997), p. 911-945.

Koenig, Matthias. «Europeanising the governance of religious diversity: An institutionalist account of Muslim struggles for public recognition». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, n.º 6 (2007), p. 911-932.

Lacomba, Joan. «La inmigración musulmana en España: Inserción y dinámicas comunitarias en el espacio local». *Migraciones*, vol. 18 (2005), p. 47-76.

López García, Bernabé; Ramírez Fernández, Ángeles; Herrero Galiano, Eva; Kirhlani, Said y Tello Weiss, Mariana. *Arraigados: Minorías religiosas en la Comunidad de Madrid*. Barcelona: Icaria, 2007.

Martikainen, Tuomas. «Multilevel and pluricentric network governance of religion», en: Gauthier, François y Martikainen, Tuomas (eds.). *Religion in the neoliberal age: Political economy and modes of governance*. Farnham: Ashgate Publishing, 2013, p. 129-142.

Martín Dégano, Isidoro. «Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España». *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 33 (2006), p. 113-147.

Maussen, Marcel. *Constructing mosques: The governance of Islam in France and the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam School for Social Science Research, 2009.

Metcalf, Barbara Daly. *Making Muslim space in North America and Europe*. Berkeley: University of California Press, 1996.

Minkenberg, Michael. «Religious legacies, churches, and the shaping of immigration policies in the age of religious diversity». *Politics and Religion*, vol. 1, n.º 3 (2008), p. 349-383.

Moreras, Jordi. *Una mesquita al barri: Conflicte, espai públic i integració urbana dels oratoris musulmans a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2009.

Motilla, Agustín (ed.). *Los musulmanes en España: Libertad religiosa e identidad cultural*. Madrid: Trotta, 2004.

Muñoz i Sala, Celeste. *Análisis comparativo entre los acuerdos Estado-confesiones religiosas de 1979 y de 1992 desde la perspectiva de los principios de la Constitución*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2004.

Observatorio Andalús. *Informe anual 2011*. Madrid: UCIDE, 2012.

Observatorio Andalús. *Estudio demográfico de la población musulmana*. Madrid: UCIDE, 2014.

Pérez-Agote, Alfonso. «Religious change in Spain». *Social Compass*, vol. 57, n.º 2 (2010), p. 224-234.

Planet, Ana. «Spain», en: Cesari, Jocelyn (ed.). *The Oxford Handbook of European Islam*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 311-249.

Ponce Solé, Juli y Cabanillas, José Antonio. *Lugares de culto, ciudades y urbanismo: Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*. Madrid: Observatorio del Pluralismo Religioso, 2011.

Robbers, Gerhard. *State and church in the European Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.

Rozenberg, D. «Minorías religiosas y construcción democrática en España (del monopolio de la Iglesia a la gestión del pluralismo)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 74 (1996), p. 245-265.

Rubio, Patricia Díaz. «La financiación de las confesiones minoritarias: La Fundación Pluralismo y Convivencia». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 29 (2013), p. 109-137.

Salguero, Óscar. «El cementerio islámico de Granada: Sobre los procesos de recuperación del espacio público por la comunidad musulmana local». *Bandue: Revista de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*, vol. 5 (2011), p. 201-228.

Seglers, Alex. *Autogovern i fet religiós: Una gestió del pluralisme religiós a Catalunya*. Barcelona: Proa, 2000.

Sørensen, Eva. «Democratic theory and network governance». *Administrative Theory & Praxis*, vol. 24, n.º 4 (2002), p. 693-720.

Vilar, Juan Bautista. *Intolerancia y libertad de culto en la España contemporánea: Los orígenes del protestantismo español actual*. Madrid: Istmo, 1994.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

LEGISLATION, CASE LAW AND THE RIGHTS OF MIGRANTS

José Antonio Montilla Martos

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
montilla@ugr.es

Diego Boza Martínez

Profesor de Derecho Penal, Universidad de Cádiz
dbozam@gmail.com

Ignacio García Vitoria

Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad Complutense de Madrid
iggarcia@ucm.es

José Luis Rodríguez Candela

Abogado, profesor de Derecho Penal, Universidad de Málaga
1922j@icamalaga.org

1. Introducción
2. La legalización de las devoluciones en caliente frente a la jurisprudencia sobre devolución, expulsión y protección subsidiaria
3. La anulación por el tribunal supremo de diversos contenidos del Reglamento regulador de los centros de internamiento de extranjeros
4. La incorporación de la «familia extensa» en el decreto de comunitarios
5. Algunas modificaciones del código penal que afectan a la política de inmigración y extranjería
 - 5.1. Expulsión sustitutiva de la pena
 - 5.2. Trata de seres humanos
 - 5.3. Tráfico de personas
6. La obtención de la nacionalidad por residencia
7. La prohibición de tratos inhumanos y degradantes y el derecho a la vida familiar como límites a las expulsiones de personas extranjeras en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)
8. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

Legislación, derechos de los extranjeros, vida familiar, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Tribunal Europeo de Derechos Humanos

KEY WORDS

Legislation, foreigners' rights, family life, Supreme Court, Constitutional Court, European Court of Human Rights

RESUMEN

El análisis de la legislación y la jurisprudencia en 2015 nos muestra una tendencia distinta entre ambas. La legislación continúa siendo restrictiva de los derechos de los extranjeros en España. Así lo muestra la *legalización* de las denominadas «devoluciones en caliente» en las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, y también se advierte en el procedimiento de adquisición de la nacionalidad por residencia. Por el contrario, en la jurisprudencia encontramos interpretaciones más garantistas de los derechos de los extranjeros, especialmente en relación con el derecho a la vida familiar. Y ello, tanto en la doctrina del Tribunal Supremo, que ha anulado diversos contenidos del Reglamento que regula los centros de internamiento de extranjeros, como en la del Tribunal Constitucional o en la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

ABSTRACT

Analysis of the trends in legislation and case law in 2015 reveals differences between the two. Legislation continues to restrict the rights of foreigners in Spain. This is shown by the legalisation of the so-called “push-backs” at the border fences in Ceuta and Melilla; as well as in the process of acquiring nationality by residence. On the other hand, in case law we find interpretations that are more protective of the rights of foreigners, especially in relation to the right to family life. The legal doctrines of the Supreme Court – which has nullified various provisions of the regulation on immigrant detention centres – show this, as do those of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights (ECHR).

1. INTRODUCCIÓN

Al analizar la legislación y la jurisprudencia relativa a inmigración durante 2015 resalta, en primer lugar, la escasez de material. Como hemos advertido en años anteriores, la inmigración ha salido de la agenda política al reducirse la presión migratoria en época de crisis, y ni siquiera la masiva llegada de refugiados a través de la frontera oriental de Europa parece haber provocado una especial atención política. En cualquier caso, en las escasas referencias se

LA INMIGRACIÓN HA SALIDO DE LA AGENDA POLÍTICA AL REDUCIRSE LA PRESIÓN MIGRATORIA EN ÉPOCA DE CRISIS, Y NI LA MASIVA LLEGADA DE REFUGIADOS POR LA FRONTERA ORIENTAL DE EUROPA PARECE HABER PROVOCADO UNA ESPECIAL ATENCIÓN POLÍTICA

advierte una diferente tendencia interpretativa entre la legislación y la jurisprudencia. Mientras la primera tiende a ser restrictiva en aras de impedir la entrada y permanencia irregular de extranjeros, la segunda tiene un sesgo más expansivo en garantía de los derechos de los inmigrantes, especialmente el derecho a la vida familiar.

Ejemplo paradigmático en el primer sentido es la discutible regulación del «rechazo en frontera» en las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla que permite la devolución de quienes intentan entrar ilegalmente sin más trámites, las conocidas

como «devoluciones en caliente». También en el procedimiento de adquisición de la nacionalidad por residencia se incorpora un examen de conocimientos constitucionales y socioculturales que deja un amplio margen a la discrecionalidad de la Administración para restringir o ampliar el número de concesiones. No tiene ese carácter, sin embargo, la modificación del Código Penal que ha actualizado el tratamiento de la expulsión sustitutiva del cumplimiento de pena, la trata de seres humanos o la colaboración en la entrada y permanencia irregular en España de personas extranjeras.

Por otra parte, en la jurisprudencia se advierte una tendencia más garantista de los derechos de los extranjeros. Destaca, en este sentido, la anulación por el Tribunal Supremo de diversos contenidos del Reglamento que regula los centros de internamiento de extranjeros por ser contrarios al derecho de la vida familiar o al derecho a la intimidad personal. Pero no es el único caso. En general, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han adoptado una actitud garantista de la persona migrada, atendiendo especialmente a su situación familiar.

Finalmente, se hace referencia a la doctrina del TEDH en cuanto enmarca y sirve de referencia a la actuación venidera de los órganos jurisdiccionales internos y del propio legislador en ámbitos tan relevantes como las mencionadas «devoluciones en caliente» o los límites a la expulsión vinculados a la prohibición de tratos inhumanos o degradantes o al derecho a la vida familiar.

2. LA LEGALIZACIÓN DE LAS DEVOLUCIONES EN CALIENTE FRENTE A LA JURISPRUDENCIA SOBRE DEVOLUCIÓN, EXPULSIÓN Y PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

La LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, añade una nueva disposición adicional 10, a la LODYLE en la que incorpora un supuesto específico de rechazo en frontera: las denominadas «devoluciones en caliente». En puridad, se pretende legalizar una práctica desarrollada en la valla que separa las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, respectivamente, del territorio de Marruecos. Las personas que saltan esa valla son devueltas inmediatamente a territorio marroquí, sin ningún trámite adicional. Estas actuaciones habían provocado diversos procedimientos judiciales de naturaleza penal e incluso la imputación de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado responsables de la vigilancia de la frontera. A su vez, se habían presentado y admitido varias demandas ante el TEDH aduciendo que se trataba de una expulsión colectiva prohibida en el artículo 4 del Protocolo 4, contraria al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohíbe ser sometido a tratos degradantes y al derecho a un recurso efectivo del artículo 13 del Convenio, al no poder ser recurrida la expulsión. En ese contexto, esta modificación de la LODYLE, incluida durante su tramitación en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, pretende incorporar a nuestro ordenamiento jurídico esta modalidad específica de rechazo en frontera para la situación singular de Ceuta y Melilla.

El régimen jurídico se denomina «Régimen especial de Ceuta y Melilla» y se compone de tres elementos. En primer lugar, indica que los extranjeros detectados en la línea fronteriza de Ceuta y Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. A continuación, indica que ese rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. Finalmente, se incluye una referencia genérica al ejercicio del derecho de asilo al indicar que las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa de protección internacional.

Seguramente los dos elementos garantistas que se añaden a la regulación (el respeto a la normativa internacional de derechos humanos y el ejercicio del derecho de asilo) pueden dificultar

la práctica de este rechazo en frontera. En puridad, cuando la persona se encuentra en territorio español, en el que se incluye el terreno donde está construida la valla, estamos ante un supuesto de devolución inmediata sin aplicar las garantías de los derechos de la persona reconocidos en los tratados internacionales y en la misma ley de extranjería, como el derecho a la asistencia letrada y al intérprete, a fin de garantizar el posible acceso al derecho de asilo, al que se refiere el propio precepto, o impedir la devolución de menores de edad o víctimas de trata. En este sentido, el Comité de Naciones Unidas contra la tortura ha solicitado a España que revise esta legislación en cuanto la devolución se lleva a cabo «sin una evaluación previa del riesgo del retorno» e «impide el acceso a los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado». En idéntico sentido, como se explica con más detalle en el último apartado de este texto, el TEDH ha pedido a España que alegue sobre dicha regulación con el fin de valorar si pudiese constituir una vulneración de la prohibición de las expulsiones colectivas. En el ámbito interno, también ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por más de 50 diputados de la oposición. Ciertamente, la constitucionalidad de esta disposición resulta discutible en cuanto, más allá de la referencia genérica al derecho de asilo, impide a los inmigrantes que ya se encuentran en territorio español recurrir esa actuación administrativa y poder acceder de forma efectiva al derecho a la protección internacional en cuanto no se ha previsto procedimiento alguno, pese a la previsión legal. Aunque el derecho de asilo se reconocerá en España en los términos que establezca la ley (art. 10.4 CE) resulta discutible que el legislador pueda imposibilitar el propio ejercicio del derecho.

En un sentido antagónico a este singular supuesto de devolución que puede afectar, como hemos visto, tanto a la tutela judicial efectiva como al derecho de asilo, los órganos jurisdiccionales han mantenido una actitud más garantista.

En relación con la devolución de extranjeros en situación irregular, el Tribunal Supremo ha dictado una Sentencia relevante en la que justifica la no ejecución de la devolución para no lesionar el derecho a la vida familiar. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 2 de noviembre de 2015 (recurso de casación 4089/2014) analiza si procede admitir la revisión de oficio de una devolución por paternidad sobrevenida. El supuesto de hecho merece una breve explicación. En junio de 2010 se dictó orden de devolución contra el recurrente, por infringir una prohibición previa de entrada en España. La devolución era firme. En octubre de 2011 el recurrente interpuso una solicitud de revisión de oficio, que fue desestimada por silencio negativo. En la solicitud se pedía que se anulara la devolución porque el recurrente había sido padre de una menor de nacionalidad española. El nacimiento se había producido después de que se dictara la orden de devolución. El Tribunal Supremo estima el recurso contra la denegación presunta de la revisión de oficio y retrotrae las actuaciones para que la Delegación del Gobierno valore si la

devolución lesiona de forma desproporcionada el derecho a la vida familiar del recurrente. En el voto particular, se cuestiona que se puedan tener en cuenta circunstancias sobrevenidas para valorar la validez de una devolución firme.

También en relación con la protección de la vida familiar en el procedimiento de expulsión de extranjeros deben mencionarse diversas sentencias del Tribunal Constitucional vinculadas a la línea jurisprudencial abierta por el Alto Tribunal sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas del artículo 24.2 CE en dichos procedimientos de expulsión. La vulneración se produce en procedimientos en los que entre la presentación de la demanda y la fecha fijada para la vista transcurren dos años y seis meses (STC 74/2015), tres años (STC 87/2015) y dos años y tres meses (STC 88/2015). El Tribunal recuerda la relevancia de la resolución de expulsión por la afectación a un ámbito preferente de los derechos e intereses de la persona sobre la que recae al vincularse a la organización de su vida familiar y social que supone su permanencia en España. Por ello, la demora, incluso cuando responde a motivos estructurales, se considera una dilación indebida que da derecho a sentencias estimatorias del amparo; si bien estas sentencias no tienen mayor alcance que el reconocimiento del derecho vulnerado, puesto que en todos los casos cuando el Tribunal Constitucional ha resuelto el recurso de amparo el juzgado correspondiente ya había dictado sentencia, lo que no deja de resultar paradójico. En este breve análisis de la jurisprudencia del Tribunal debe hacerse referencia también al ATC 90/2015, puesto que en el mismo se concede la suspensión de la ejecución de la expulsión objeto del procedimiento principal, algo relativamente poco habitual en materia de extranjería por parte del Alto Tribunal.

Más matices plantea la jurisprudencia de los tribunales inferiores cuando introduce dudas sobre el deber de motivación de la sanción de expulsión frente a la multa. Ejemplifica bien esta polémica la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de octubre de 2015 (Sentencia n.º 670/2015) pues los fundamentos de la Sentencia y el voto particular reflejan las dos interpretaciones posibles. La mayoría comienza recordando que la jurisprudencia ha exigido a la

EL COMITÉ DE LA ONU CONTRA LA TORTURA HA SOLICITADO A ESPAÑA QUE REVISE LA LEGISLACIÓN EN CUANTO A LAS DEVOLUCIONES (...) Y EL TEDH HA PEDIDO A ESPAÑA QUE ALEGUE SOBRE DICHA REGULACIÓN PARA VALORAR SI PUDIESE CONSTITUIR UNA VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE LAS EXPULSIONES COLECTIVAS

Administración motivar por qué opta por la expulsión cuando la infracción cometida es la estancia irregular. Se deben aportar datos negativos sobre la conducta del interesado o sus circunstancias que sean de tal entidad que, unidos a la permanencia ilegal, justifiquen la expulsión. A renglón seguido, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) sostiene que esta doctrina no es aplicable como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la que se interpreta la Directiva de retorno. Según el TSJ, el Derecho comunitario obliga a imponer necesariamente la expulsión en los casos de estancia irregular, salvo que concurran circunstancias personales o familiares que lo impidan. En cambio, el voto particular defiende, de forma muy argumentada y matizada, que la doctrina previa sigue siendo aplicable porque es compatible con el Derecho de la Unión, en la medida en que la imposición de la multa puede ir acompañada de la imposición de una obligación de abandonar el territorio español.

Procede recordar en este sentido la STJUE de 23 de abril de 2015, dictada en el *Asunto c-38/2014*. Trae causa de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que debía optar entre confirmar la Sentencia de instancia que había aplicado la sanción de multa en lugar de la expulsión, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, o por el contrario, revocar la Sentencia y confirmar el acto administrativo de expulsión, si ello se opusiese a la Directiva de retorno. La cuestión se saldó declarando el TJUE que la Directiva de retorno «debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro como la controvertida en el procedimiento principal que en caso de situación irregular de nacionales de terceros países en el territorio de dicho Estado impone, dependiendo de las circunstancias, bien una sanción de multa, bien la expulsión, siendo ambas medidas excluyentes entre sí».

También en relación con la protección subsidiaria y el asilo se advierte una interpretación expansiva del Tribunal Supremo. Especial interés tiene la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 4 de noviembre de 2015 (recurso de casación 1046/2015) que concede la protección subsidiaria a una mujer congoleña que había sido captada mediante engaño para la explotación sexual. Lo relevante es que se concede la protección subsidiaria por la situación estructural de marginación e intimidación a las mujeres en el citado país. La Sentencia recuerda que en la concesión de la protección subsidiaria no se requiere la constatación de una persecución individual, que es lo específico del asilo, sino que debe valorarse la situación del país de origen y el riesgo de sufrir daños graves. La Sentencia hace referencia a que en el expediente consta un informe de la Comisión de Ayuda al Refugiado en Madrid en el que se describe una situación de marginación e intimidación de la mujer en el Congo y la insuficiencia de sus autoridades para encontrar una protección eficaz frente a las amenazas y abusos sexuales que sufre.

En cambio, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 2 de noviembre de 2015 (recurso de casación 263/2015) rechaza la solicitud de protección subsidiaria de un senegalés cuando alegaba que en su país estaba en riesgo por ser homosexual. En Senegal está tipificada penalmente la homosexualidad. Sin embargo, la Sentencia señala que no se ha acreditado la aplicación de esta normativa penal discriminatoria. El TS considera que de los diferentes informes internacionales obrantes en el expediente no se desprende una persecución real y efectiva de las autoridades policiales o judiciales del Senegal para la aplicación efectiva de la normativa penal. Se resalta que «no consta que en los últimos años hayan existido condenas penales por tales prácticas y las escasas detenciones que se han producido por tal motivo han finalizado poniendo en libertad a los detenidos sin dirigirles acusación penal».

También puede mencionarse en la línea garantista de la situación de los extranjeros, la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 5 de marzo de 2015 (recurso n.º 406/2014). En ella se analiza el recurso de un ciudadano venezolano al que se le había denegado el derecho de asilo y la protección subsidiaria. Lo relevante es que el demandante había solicitado subsidiariamente a la Administración que se le concediera autorización de permanencia en España por razones humanitarias, alegando para ello su situación personal y familiar. La Administración se limita a señalar que esta petición excedía del análisis y valoración de la resolución de asilo. En contra de este criterio, la Audiencia Nacional considera que la Administración debió pronunciarse sobre la posibilidad de conceder una autorización de residencia. La Sentencia le pide a la Administración que resuelva sobre este punto y avanza además que «el regreso del actor a Venezuela conllevaría su inevitable sometimiento a los perjuicios y riesgos genéricos propios de la grave situación por la que atraviesa su país y esto, a su vez, podría agravar, todavía más y de manera importante, los efectos negativos de la situación de ruptura de sus relaciones familiares que, como consecuencia necesaria, produciría en cualquier caso su salida forzosa de España, apreciando, en este sentido, que los perjuicios que ocasionaría tal salida del actor serían singularmente relevantes respecto de su hija menor de edad».

En relación con el asilo mencionamos también dos sentencias de carácter procesal. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 19 de octubre de 2015 (recurso de casación 1420/2015)

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN SOBRE «DEVOLUCIONES EN CALIENTE» RESULTA DISCUTIBLE EN CUANTO IMPIDE A LOS INMIGRANTES QUE YA ESTÁN EN ESPAÑA RECURRIRLA Y PODER ACCEDER DE FORMA EFECTIVA AL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

anula la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo y ordena retrotraer las actuaciones por falta de constancia de la renuncia a asistencia jurídica durante el procedimiento administrativo. En la diligencia de información de derechos no se hizo constar el resultado de la información sobre el derecho de asistencia letrada. En el apartado de las asistencias solicitadas se registró la solicitud de asistencia de interprete, pero se dejaron en blanco las casillas correspondientes a la solicitud de asistencia de abogado, lo que hace imposible conocer si el solicitante de asilo la solicitó, bien de su elección o de oficio, o si renunció a esa asistencia. La Sentencia recuerda que no son admisibles en esta materia renunciaciones presuntas o implícitas. Por último, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 23 de febrero de 2015 (recurso de casación 2944/2014) reconoce el derecho de asilo a un nacional de Kazajstán. La Administración le había denegado el derecho de asilo por considerar que constituía un peligro para la seguridad nacional. La Audiencia Nacional consideró que la Administración no había acreditado que concurriera este peligro y acordó la retroacción de las actuaciones para que en vía administrativa se valorase si el relato de persecución era congruente. EITS sostiene que el tribunal de instancia debió pronunciarse directamente sobre la concesión del asilo. Destaca que el peligro para la seguridad nacional no constituye causa de inadmisión, sino de denegación de la solicitud.

Finalmente, la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de mayo de 2015 (Sentencia n.º 563/2015) resuelve el recurso presentado por un solicitante de asilo contra la denegación de una petición a la Administración de comunicación de ausencia de impedimento para trasladarse de Ceuta a la península Ibérica. La Sentencia reconoce el derecho del recurrente, que se encuentra en Ceuta y cuya solicitud de asilo había sido admitida a trámite, a desplazarse a la península. La Sentencia matiza que el recurrente podrá ser sometido a controles de identidad y de documentos cuando se desplace de Ceuta a la península, pero en ningún caso se le podrá impedir su derecho de libre circulación.

3. LA ANULACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE DIVERSOS CONTENIDOS DEL REGLAMENTO REGULADOR DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

En cualquier caso, la Sentencia más relevante de las dictadas durante 2015 en materia de inmigración y extranjería es la del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015, que anula varios preceptos del Reglamento regulador de los centros de internamiento de extranjeros.

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 10 de febrero de 2015 (recurso 373/2014) estima parcialmente el recurso interpuesto por varias asociaciones de defensa de los derechos de los migrantes contra el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

El primer aspecto destacable se refiere a la posibilidad de que las unidades familiares tengan un alojamiento separado en el que puedan desarrollar su vida familiar. El Reglamento lo planteaba como una posibilidad, sin establecer garantías para su efectiva aplicación. Sin embargo, la Sentencia defiende el carácter incondicionado de ese derecho de las familias a tener un alojamiento separado. En ese sentido, se declara la nulidad del inciso «en la medida de lo posible» del artículo 7.3, segundo párrafo. También se ha declarado nulo el fragmento «y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar» del artículo 16.2.k). En ambos preceptos del Reglamento se condicionaba el derecho de las unidades familiares a tener un alojamiento separado, ante la eventual carencia de medios y espacios en los centros de internamiento. El Tribunal Supremo considera que ambos preceptos son contrarios a la Directiva de retorno, donde se establecería un derecho de carácter incondicionado. Por el mismo motivo, se declara inaplicable el artículo 62.bis.1.i) de la LODYLE, donde se recoge el derecho de los extranjeros a tener en su compañía a sus hijos menores siempre que «existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar». El TS considera que la contradicción con la Directiva es manifiesta, por lo que rechaza plantear una cuestión prejudicial y declara directamente inaplicable la ley española. El planteamiento del Tribunal Supremo tiene interesantes consecuencias en cuanto declara nula la disposición reglamentaria no por ser contraria a la ley, que no lo es en sentido estricto, sino por ser contraria a la Directiva comunitaria. Sin embargo, el precepto legal contrario a la Directiva se mantiene vigente siendo desplazado, pues ese es el efecto sobre la ley, como se sabe, del principio de primacía del Derecho Europeo. Lo lógico desde la perspectiva de una adecuada depuración del ordenamiento en este caso es que el Tribunal Supremo hubiera planteado una cuestión de inconstitucionalidad para que resultara anulado también el precepto legal contrario a la Directiva. Sin embargo, como se sabe, el Tribunal Constitucional ha rechazado incorporar las directivas europeas al parámetro de control de constitucionalidad¹.

MIENTRAS LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO CONTINÚA SIENDO RESTRICTIVA, CON LA PRETENSIÓN DE LIMITAR LA ENTRADA Y PERMANENCIA DE EXTRANJEROS EN SITUACIÓN IRREGULAR, LA JURISPRUDENCIA TIENE UN SESGO MÁS EXPANSIVO EN GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

1. Véase una propuesta de interpretación de lo previsto en la LODYLE de forma que resulte conforme a la Directiva de retorno en: D. Boza, J. L. Rodríguez Candela, J. A. Montilla, I. García Vitoria. «Tribunales y derechos en un contexto de continuidad normativa en España», en: J. Arango, D. Moya, J. Oliver, E. Sánchez Montijano (dir.). *Flujos cambiantes, atonía institucional. Anuario de la inmigración en España 2014*. Barcelona: CIDOB, 2015, p. 199-200.

También se prohíbe de manera taxativa un nuevo internamiento por las mismas causas previstas en un mismo expediente de expulsión. En ese sentido, se declara la nulidad del inciso primero del apartado 3 del artículo 21 del Reglamento, que permitía solicitar «un nuevo internamiento del extranjero, por las mismas causas que determinaron el internamiento anterior, cuando habiendo ingresado con anterioridad no hubiera cumplido el plazo máximo de 60 días, por el período que resta hasta cumplir este». Se corrige además la redacción del segundo inciso, que queda de la siguiente forma: «Se podrán solicitar nuevos ingresos del extranjero si obedecen a causas diferentes, por la totalidad del tiempo legalmente establecido». El motivo es la contradicción con el artículo 62.2 LODYLE, que prohíbe de manera absoluta un nuevo internamiento por «cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente».

Por último, se mantiene que solo puede acordarse un registro personal cuando haya sospechas racionales sobre la persona concreta. Se anula el artículo 55.2 del Reglamento, que regula los registros personales, por no respetar el derecho a la intimidad. EITS considera que la formulación de dos requisitos distintos y alternativos para proceder a un registro personal, como son la seguridad en el centro o las sospechas sobre el interno, es contraria a la jurisprudencia constitucional pues ambos supuestos debían ser concurrentes (se toma como referencia la STC 17/2013, de 31 de enero). Se subraya que sería inconstitucional permitir registros de internos sin necesidad de que existan sospechas racionales sobre las concretas personas afectadas. La Sentencia invita al Gobierno a aprobar una nueva redacción del Reglamento. Mientras tanto, dispone que se aplique directamente la Ley y señala que los registros en los centros de internamiento de extranjeros solo podrán realizarse cuando resultase necesario para garantizar la seguridad del centro, respecto de aquellos internos sobre los que existiesen motivos racionalmente fundados para creer que esconden objetos o sustancias prohibidas.

4. LA INCORPORACIÓN DE LA «FAMILIA EXTENSA» EN EL DECRETO DE COMUNITARIOS

En otro orden, debemos referirnos a la inclusión de la denominada «familia extensa» u «otros miembros de la familia» en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros, como consecuencia del Real Decreto 987/2015, que incorpora un nuevo artículo 2 bis.

La Directiva 2004/38/CE consideraba que para mantener la unidad de la familia los estados miembros deben facilitar la entrada y residencia de otros miembros de la familia del ciudadano de la Unión. Esa familia extensa se refiere, según la citada Directiva, a cualquier otro miembro de la familia que en el país de procedencia esté a cargo o conviva con el ciudadano de la Unión beneficiario del de-

recho de residencia con carácter principal o cuando por motivos graves de salud sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Además, también se considera miembro de la familia extensa a la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantenga una relación estable debidamente probada. Para determinar el concepto de «estar a cargo» debemos atenernos a lo establecido por el TJUE en su Sentencia de 16 de enero de 2014 (Asunto *c-423/12 Reyes*) según la cual la calidad de miembro de la familia «a cargo» deriva de una situación de hecho caracterizada por que el ciudadano de la Unión o su cónyuge garantizan la tenencia y disponibilidad de recursos económicos suficientes para la subsistencia del miembro de la familia. En realidad, el TJUE no obliga a acoger todas las solicitudes de entrada o de residencia presentadas por los miembros de la familia extensa, aunque demuestren que están a cargo de dicho ciudadano (Asunto *c-83/11, Rahman*), por lo que los estados pueden establecer criterios objetivos para determinar cuándo son admisibles las solicitudes de la familia extensa.

En la jurisdicción ordinaria española la determinación de cuándo una persona está «a cargo» sigue siendo conflictiva. Así, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 19 de octubre de 2015 (recurso de casación 1373/2015) considera procedente la denegación de la solicitud de reagrupación familiar presentada por la hija de 21 años de una persona de nacionalidad española. La Sentencia señala que la circunstancia de que la hija percibiera remesas procedentes de su progenitora no permite concluir que viva exclusivamente y de forma efectiva a cargo de su madre reagrupante. La Sentencia recuerda que para interpretar la expresión «a cargo» se debe acudir a la interpretación uniforme de dicho concepto jurídico indeterminado llevada a cabo por el Tribunal de Justicia de la Unión.

Con estos parámetros, el nuevo artículo 2 bis del Real Decreto 240/2007 establece que se podrá solicitar la aplicación de las disposiciones de ese Real Decreto sobre entrada y residencia para otros familiares del ciudadano de un Estado miembro, cualquiera que sea su nacionalidad, no incluidos en el artículo 2 (cónyuge, pareja registrada, ascendientes o descendientes del ciudadano o del cónyuge), siempre que en el país de procedencia estén a su cargo o vivan con él o que, por motivos graves de salud o de discapacidad, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. También será aplicable, como establece la directiva europea, a la pareja de hecho (no registrada) con la que mantenga una relación estable debidamente probada. Se entiende que concurre esta circunstancia cuando se acredite un tiempo de convivencia marital de al menos un año continuado, salvo que tuvieran descendencia en común, en cuyo caso bastará la acreditación de convivencia estable debidamente probada. Todos estos supuestos se incluían antes en el régimen general conforme a la disposición adicional vigésimo tercera del RD 557/2011.

Ahora, los miembros de la familia extensa, siempre que cumplan los requisitos previstos en la normativa, contarán con una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión y no con una autorización de residencia y trabajo de régimen general. Se ampara para ello el Gobierno español en la jurisprudencia del TJUE, según la cual los estados miembros pueden establecer criterios objetivos para determinar cuándo son admisibles y el régimen específico aplicable. En cualquier caso, es evidente que se facilita a estas personas el acceso a la documentación por una vía más fácil que la derivada del régimen general.

5. ALGUNAS MODIFICACIONES DEL CÓDIGO PENAL QUE AFECTAN A LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

En este repaso a la legislación del Estado sobre inmigración y extranjería no podemos soslayar la LO 1/2015, de reforma del Código Penal, en cuanto incorpora modificaciones en al menos tres ámbitos relevantes a nuestro objeto: la expulsión sustitutiva de la pena, la trata de seres humanos y el tráfico de personas, aunque estos supuestos no se enmarcan en la apuntada tendencia restrictiva.

5.1. Expulsión sustitutiva de la pena

Pese a la conversión de otros sustitutivos penales en suspensiones de la pena condicionadas, con la reforma operada en el Código Penal, se sigue manteniendo la Sección 2ª del Capítulo III, referida a la sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión, donde se ubica el artículo 89, que ha quedado como único sustitutivo penal. El artículo 89 establece un límite mínimo de pena que puede ser sustituida, en función del principio de proporcionalidad y es el año de pena privativa de libertad, con la vocación de coordinarse con el artículo 57.2 LODYLE, es decir con la expulsión administrativa del extranjero condenado. No existe límite máximo, razón por la que se introducen unos períodos de seguridad sobre la base de la necesidad de defensa del orden jurídico y la de restablecimiento de la confianza en la vigencia de la norma infringida. Estos períodos de seguridad son los siguientes:

– Penas entre 1 y 5 años. Es excepcional el establecimiento de período de seguridad. Si se estableciese, por exigencia de la defensa del orden jurídico, no podrá ser superior a dos tercios de la pena, al tercer grado o la libertad condicional.

– Penas superiores a 5 años. Desaparece la excepcionalidad. Puede establecerse un período de seguridad si es necesario para la defensa del orden jurídico, no de forma obligatoria, en el tiempo que el juez determine, nunca más allá del tercer grado o libertad condicional.

El sustitutivo puede aplicarse a los extranjeros en situación de regularidad administrativa y a los ciudadanos comunitarios si su actuación supone un atentado grave al orden público. También se introduce en el apartado 4º del art. 89 la protección frente a la expulsión por razones de arraigo personal si la expulsión fuese desproporcionada. Si se incumple la prohibición de entrada de 3 a 5 años impuesta el precepto permite una modulación de la pena a cumplir, en función del tiempo que el extranjero haya estado fuera del territorio nacional y de las circunstancias de su incumplimiento.

Finalmente, entre los delitos a los que no será de aplicación esta sustitución del cumplimiento de la condena por la expulsión del territorio nacional incluye el art. 177 bis, referido a la trata de seres humanos.

En lo referente a la reforma legislativa, hay en la jurisprudencia ordinaria nuevos ejemplos sobre la necesidad de ponderar los efectos en la vida familiar de la expulsión de extranjeros con antecedentes penales. Puede citarse, como muestra de las sentencias en las que se estima el recurso contra la expulsión, la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 octubre de 2015 (Sentencia n.º 462/2015). La expulsión que se anula se había impuesto por estancia irregular y se habían tenido en cuenta los antecedentes penales para motivar la elección de la sanción. La Sentencia hace referencia a la jurisprudencia del TEDH y a la STC 186/2013, de 4 de noviembre.

5.2. Trata de seres humanos

En relación con la trata de seres humanos, la diferencia respecto a la regulación anterior más relevante es que se incluye entre las situaciones que constituyen presupuesto habilitante de la comisión del delito la «entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima». Además, entre las finalidades que configuran el supuesto de hecho, a la imposición de trabajos forzados o esclavitud, la explotación sexual y la extracción de órganos se añade ahora la explotación para realizar actividades delictivas y la celebración de matrimonios forzados. Finalmente se define que existe situación de necesidad o vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso.

5.3. Tráfico de personas

Por último, en relación con el tráfico de personas se modifica el art. 318 bis para clarificar la regulación. La vigente redacción del precepto viene a solucionar la redacción originaria del tipo, demasiado amplia y abierta, formulándolo de forma mucho más concreta. Desaparecen las formas

verbales abiertas que creaban inseguridad jurídica, sustituidas por la ayuda intencionada, concepto jurídico mucho más concreto y que transforma el tipo de peligro en un tipo de lesión, permitiendo las formas imperfectas de ejecución. No sucede lo mismo con las formas de participación, pues en el propio precepto se está castigando una forma de participación en una conducta no punible del «autor», que es el inmigrante en situación irregular.

Junto a la ayuda a la entrada ilegal, se incorporan conductas tales como la ayuda al tránsito por España y a la permanencia ilegal con ánimo de lucro, lo que supone una ampliación de las conductas punibles. Por otro lado, se introduce una causa de justificación, estado de necesidad, para convertir la conducta del apartado 1º en lícita cuando el objetivo del autor fuese prestar ayuda humanitaria, circunstancia que antes solo podía provocar una atenuación de la pena.

Al desaparecer las conductas de tráfico de personas, por exigirse en todo caso la voluntariedad del inmigrante, las penas del tipo básico han bajado considerablemente, optándose por la sanción alternativa de multa de 3 a 12 meses o de prisión de 3 meses a 1 año, lo que lo convierte en un delito leve conforme al artículo 13.4 del Código Penal.

También en relación con la trata de seres humanos, la LO 8/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha incluido en su disposición final segunda una leve modificación de la ley de extranjería. En concreto, se ha ampliado de 30 a 90 días el período de restablecimiento y reflexión que se puede conceder a las personas extranjeras en situación irregular que han sido identificadas como víctimas de trata de seres humanos. Durante ese período la víctima puede decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. No se les podrá incoar expediente sancionador y se suspenderá el que, en su caso, hubiere sido incoado, así como la ejecución de la expulsión o la devolución eventualmente acordadas. Durante ese período se le autorizará la estancia temporal y las administraciones velarán por la subsistencia y, de resultar necesario, por la seguridad y protección de la víctima y de sus hijos menores de edad o con discapacidad que se encuentren en España. Ese período podrá ser ampliado tras evaluar la situación personal de la víctima.

6. LA OBTENCIÓN DE LA NACIONALIDAD POR RESIDENCIA

Otro aspecto destacable de la regulación estatal sobre extranjería se refiere a la nueva regulación de la obtención de la nacionalidad española por residencia. La disposición final séptima de la Ley 19/2015, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, establece el procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por

residencia. La justificación es la necesidad de agilizar dicha tramitación en cuanto su duración es excesivamente larga, lo que dificulta la integración definitiva del extranjero en la sociedad de acogida a través de la obtención de la nacionalidad. En este sentido, se señala que el procedimiento tendrá carácter electrónico y su instrucción corresponderá a la Dirección General de los Registros y el Notariado, superando el carácter mixto, judicial y administrativo, que ha tenido hasta ahora. Finaliza con la resolución del ministro de Justicia. En definitiva, se pretende establecer un procedimiento más ágil con objeto de poner fin a los retrasos que se vienen produciendo.

Sin embargo, a su vez, la Ley concreta las pruebas que deberán superarse para acreditar el suficiente grado de integración en la sociedad española, condición *sine qua non* para adquirir la nacionalidad española. En concreto, la primera prueba acreditará un conocimiento básico de la lengua española, nivel A2 o superior, mediante la superación de un examen para la obtención de un diploma de español como lengua extranjera (DELE). Estarán exentos, obviamente, los solicitantes nacionales de países o territorios donde el español sea idioma oficial. En la segunda prueba se valorará el conocimiento de la Constitución española y de la realidad social y cultural española. Dichas pruebas serán diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes.

El Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula dicho procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia incorpora las previsiones específicas relativas a la regulación de las pruebas objetivas tanto del DELE como de los conocimientos constitucionales y socioculturales. Además, se establecen normas específicas para los extranjeros que son personal al servicio de las Fuerzas Armadas. Se entiende que en ese supuesto la dilación en la adquisición de su condición de españoles puede tener consecuencias perjudiciales no solo desde el punto de vista de su situación profesional, sino también para la Defensa Nacional.

Seguramente, el aspecto más polémico de esta regulación es la necesidad de superar la prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales en cuanto no existe forma de objetivar el grado de dificultad, a diferencia de lo que ocurre en la prueba de idioma en la que se utiliza un criterio general de conocimiento de idioma, aplicable en cualquier circunstancia y a cualquier extranjero, más allá de la obtención de la nacionalidad. El Reglamento únicamente indica que la prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales estará formada por un 60% de preguntas relativas a conocimientos sobre la Constitución y la organización administrativa y territorial de España y por un 40% de cuestiones sobre la cultura, la historia y la sociedad española. A partir de ahí, la Administración cultural establece con absoluta libertad el grado de dificultad de una prueba de la que depende la adquisición de la nacionalidad española por la persona residente en España.

También en relación con la obtención de la nacionalidad, debe mencionarse la Ley 12/2015, de concesión de nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Hasta la aprobación de esta Ley los sefardíes podían obtener la nacionalidad española a través de dos vías. Por un lado, probando su residencia legal en España durante dos años, de forma que eran asimilados a los nacionales de otros países con especial vinculación con España, como los iberoamericanos. Por otro lado, por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales. Lo que hace ahora la Ley es concretar que concurren dichas circunstancias excepcionales en el caso de los sefardíes originarios de España que prueben dicha condición y su especial vinculación con España. Entre la documentación solicitada adquiere singular relevancia el certificado expedido por la Federación de Comunidades Judías de España. La adquisición de la nacionalidad española por parte de los sefardíes no conlleva a partir de ahora la necesidad de renunciar a la previamente ostentada.

7. LA PROHIBICIÓN DE TRATOS INHUMANOS Y DEGRADANTES Y EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR COMO LÍMITES A LAS EXPULSIONES DE PERSONAS EXTRANJERAS EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH)

Es bien sabido que la jurisprudencia en inmigración del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha construido sobre la base de la configuración de la prohibición de tratos inhumanos y degradantes del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del derecho a la vida familiar del artículo 8 del mismo Convenio como límites a las expulsiones de personas extranjeras.

Aunque posteriormente se profundizará sobre las novedades en esta materia, conviene iniciar este resumen con la referencia a un caso de aplicación del artículo 8 del Convenio relacionado con España. Se trata del caso *G. V. A. contra España* que trae origen en la STC 186/2013 y que, aunque no ha dado lugar a una sentencia del TEDH, resulta trascendente puesto que España ha reconocido que en ese caso la aplicación del artículo 57.2 LODYLE para la expulsión de la madre de una ciudadana española vulneraba el artículo 8 CEDH. Esta declaración unilateral ha sido aceptada por el TEDH en su decisión de 17 de marzo de 2015 (Decisión de la Sala Tercera del TEDH de 17 de marzo de 2015, demanda n.º 35765/14).

Igualmente, en relación con España, se presentaron el 12 de febrero de 2015 sendas demandas por las denominadas devoluciones en caliente en Melilla y su afectación al artículo 4 del Protocolo 4 del Convenio, a lo que ya hemos hecho referencia. Estas demandas han sido admitidas a trámite mediante la decisión del TEDH, de 30 de julio de 2015, en el caso *N. D. y N. T. contra España* (demandas n.º 8675/15 y 8697/15). A este respecto, resulta interesante señalar que una de las

corrientes jurisprudenciales desarrolladas por el TEDH recientemente ha sido la de la vulneración del artículo 4 del Protocolo 4 al Convenio que prohíbe las expulsiones colectivas.

Recientemente, el TEDH ha apreciado vulneraciones de este precepto en dos ocasiones. En lo que aquí respecta, el supuesto más interesante es el del caso *Sharifi y otros contra Italia y Grecia* (STEDH de 21 de octubre de 2014)². El Estado transalpino fue condenado por el retorno de varios afganos que habían llegado al puerto de Ancona y que fueron devueltos a Grecia sin permitirse-les presentar las correspondientes demandas de asilo.

De esta Sentencia conviene destacar un párrafo en el que el Tribunal de Estrasburgo recupera aquello que afirmó en la Sentencia *Hirsi Jamaa* «[S]in poner en cuestión ni el derecho de los estados a establecer soberanamente sus políticas migratorias en materia de inmigración, eventualmente en el marco de la cooperación bilateral, ni las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Unión Europea, el Tribunal subraya que las dificultades que pueden encontrar en la gestión de los flujos migratorios o en la acogida de los demandantes de asilo no sirven para justificar el recurso a prácticas incompatibles con el Convenio o sus Protocolos» (STEDH *Sharifi y otros contra Italia y Grecia*, párrafo 224).

En este caso, además, el Tribunal condenó a Italia por vulnerar el artículo 3 al devolver a los recurrentes hacia Grecia en aplicación del Reglamento de Dublín. Destaca el Tribunal el hecho de que el Estado italiano no había analizado la situación de los recurrentes en caso de ser enviados a Grecia al haberse procedido a la expulsión colectiva sin ofrecer ninguna información ni realizar ningún estudio sobre los retornados.

También relacionado con el Reglamento de Dublín se encuentra el caso *Mohammadi contra Austria* (STEDH de 3 de julio de 2014). En esta ocasión, se establecía el retorno del recurrente hacia

LA JURISPRUDENCIA EN INMIGRACIÓN DEL TEDH SE HA CONSTRUIDO SOBRE LA BASE DE LA PROHIBICIÓN DE TRATOS INHUMANOS Y DEGRADANTES DEL ARTÍCULO 3 Y DEL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR DEL ARTÍCULO 8 DEL CONVENIO EUROPEO DE DDHH COMO LÍMITES A LAS EXPULSIONES DE PERSONAS EXTRANJERAS

2. El otro caso en el que se ha señalado la aplicación del artículo 4 del Protocolo 4 ha sido la STEDH de 3 de julio de 2014, *Georgia contra Rusia* (I) que se enmarca en el conflicto político mantenido entre Rusia y Georgia durante el otoño del año 2006.

Hungría y precisamente ese retorno era el que denunciaba el señor Mohammadi. Sin embargo, el Tribunal rechazó el recurso y para ello destacaba el hecho de que ACNUR nunca había requerido a ningún Estado miembro que se abstuviera de devolver solicitantes de asilo hacia Hungría. El riesgo, por tanto, de sufrir un trato contrario al artículo 3 no se consideraba real.

En todo caso, las sentencias referidas ponen de relieve que el Tribunal de Estrasburgo no acepta que los automatismos del Reglamento de Dublín de asilo puedan justificar, por sí solos, las vulneraciones de los preceptos del Convenio.

En sus líneas más tradicionales, el TEDH ha continuado explorando la aplicación del artículo 3 como límite a la expulsión. A este respecto, parece adecuado traer a colación dos sentencias en las que el TEDH ha condenado a Francia por la inminente expulsión de dos personas a Sudán (SSTEDH de 15 de enero de 2015, *A. A. contra Francia* y *A. F. contra Francia*). El TEDH realiza un análisis de la situación de la región de Darfour para considerar que los recurrentes, de la tribu «Birqid» y de etnia tunjur, respectivamente, correrían peligro grave de sufrir tratos contrarios al artículo 3 CEDH si eran enviados a Sudán. Se insiste con ello en la idea de que el riesgo relacionado con el artículo 3 tiene que estar vinculado al sujeto concreto.

A este respecto, también resulta reseñable que el TEDH, retornando al origen de esta doctrina³, haya considerado que la extradición de un acusado de terrorismo a los Estados Unidos resulte contraria al artículo 3 del Convenio (STEDH de 4 de septiembre de 2014, *Trabelsi contra Bélgica*). La razón estriba en que la pena que se le podía imponer era la cadena perpetua y la misma puede suponer un trato contrario al artículo 3 del Convenio.

Otro supuesto especialmente interesante es el del caso *A. A. y otros contra Suecia* (STEDH de 24 de julio de 2014)⁴. En este asunto la cuestión esencial era una discrepancia acerca de si los recurrentes provenían de Somalilandia o de otra zona de Somalia. El Tribunal plantea un peculiar razonamiento hipotético. Entiende que dado que la expulsión va a ser ejecutada por instancias policiales, la misma no vulnera el artículo 3 porque, si los sujetos no son aceptados en Somalilandia, las autoridades suecas deberán hacerlos regresar al país nórdico y, de esta forma, no corren riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes.

3. Recordamos que la primera ocasión en la que el artículo 3 se interpretó en este sentido fue en la STEDH de 7 de julio de 1989, *Söering contra Reino Unido*, precisamente ante una posible extradición a los Estados Unidos, concretamente al Estado de Virginia, de un acusado de homicidio.

4. También se imponen especiales condiciones en la deportación en la STEDH de 18 de noviembre de 2014, *Senchishak contra Finlandia*. En este caso se somete la deportación a la necesidad de que se realice mediante ambulancia.

En la aplicación del artículo 3 durante este período resulta conveniente destacar los posicionamientos del TEDH en relación con personas que padecen una enfermedad. Se trataba de supuestos de recurrentes con enfermedades físicas (STEDH de 26 de febrero de 2015, *M. T. contra Suecia*) o mentales (SSTEDH de 14 de abril de 2015, *Tatar contra Suiza* y de 30 de junio de 2015, *A. S. contra Suiza*) argumentando que su expulsión podría ocasionarles tratos inhumanos por su salud. Sin embargo, el TEDH en todos estos casos ha considerado que no se daban los requisitos marcados por su jurisprudencia. Exigen estos que el sujeto se encuentre en la última fase de una enfermedad terminal sin posibilidad de cuidados médicos o apoyo familiar en el Estado de destino (STEDH de 2 de mayo de 1997, *D. contra Reino Unido*). Ciertamente, estos posicionamientos resultan bastante discutibles y, de hecho, en todos ellos se encuentran opiniones disidentes de jueces del Tribunal.

El argumento de la enfermedad de la persona cuya expulsión se pretende también se ha vinculado en la argumentación de recursos por vulneración del derecho a la vida familiar. El caso más relevante a este respecto es el de *Khan contra Alemania* (STEDH de 23 de abril de 2015)⁵, en el que se expulsaba a la esposa de un refugiado paquistaní en Alemania que vivía en territorio germano desde 1994 y que había sido condenada por matar a un vecino. No obstante, la condena apreció la condición de inimputable por padecer una grave enfermedad mental. Pese a ello, el TEDH aceptó la expulsión sin considerar la vulneración del derecho a la vida privada y familiar del artículo 8 CEDH, obviando las condiciones mentales de la recurrente que deberían haber sido tenidas en cuenta en la valoración de la infracción cometida⁶.

En relación con el artículo 8, el TEDH continúa el desarrollo de una nueva línea jurisprudencial según la cual el respeto al derecho a la vida familiar no se configura únicamente como un límite a las expulsiones, sino también como fuente de obligaciones positivas inherentes al efectivo ejercicio de este derecho.

En esta línea se enmarca la Sentencia *Jeunesse contra Países Bajos* (STEDH de 3 de octubre de 2014) en la que el Tribunal condenó a Holanda por no conceder autorización de residencia a una ciudadana de Surinam que residía en La Haya desde el año 1998 con su esposo, también surinamés pero hijo de un nacional holandés y los hijos de ambos. En el mismo ámbito se ubica la Sentencia *Muradeli contra Rusia* (STEDH de 9 de abril de 2015), si bien en esta ocasión el TEDH no ha considerado vulnerado el artículo 8 por la negativa a permitir la entrada en Rusia a un ciudadano georgiano casado

5. También en la misma línea se puede citar la STEDH de 2 de abril de 2015, *Sarközi y Mahran contra Austria*.

6. Véase a este respecto la opinión disidente del juez Zupancic en la STEDH *Khan contra Alemania*.

y con un hijo de nacionalidad rusa, puesto que el solicitante había vulnerado en diversas ocasiones la normativa de extranjería, lo que ponía de relieve su falta de respeto por las leyes rusas.

Especial consideración en este aspecto han tenido las autoridades francesas en cuanto a los procedimientos de concesión de visados. Hasta en tres ocasiones ha resultado condenado el Estado galo por vulnerar el artículo 8 del Convenio. Han sido todos ellos casos en los que el TEDH define como vulneraciones procedimentales por no resolver ciertos expedientes de visados de reagrupación familiar que tardaron entre tres y cinco años en resolverse (SSTEDH de 10 de julio de 2014, *Senigo Lounge y otros contra Francia, Tanda-Muzinga contra Francia y Mugenzi contra Francia*).

Para cerrar este análisis conviene también hacer referencia a un caso que, si bien no está vinculado a la extranjería –de hecho la recurrente era de nacionalidad francesa– tiene implicaciones en materia de inmigración, especialmente, en relación con la integración en Europa de la población extranjera que profesa la religión musulmana. Se refiere el asunto a la prohibición del burka y el niqab en Francia a raíz de la Ley de 11 de octubre de 2010 (STEDH de 1 de julio de 2014, *S. A. S. contra Francia*).

A este respecto, la recurrente planteaba si la prohibición del uso de los elementos que cubren el rostro de la mujer vinculados con la religión musulmana y las sanciones que de esta prohibición se derivaban resultaban conformes con el derecho a la vida privada del artículo 8 CEDH y a la libertad de religión tal y como la define el artículo 9 del Convenio⁷. El TEDH ha considerado que esta prohibición entra dentro del margen de apreciación del Estado y resulta proporcionada con las limitaciones que los artículos 8 y 9 CEDH toleran para la vida privada y la libertad religiosa puesto que se concibe con el objetivo de preservar las condiciones de la vida en común, lo que supone un elemento de la protección de los derechos y las libertades y, por tanto, resulta necesaria en una sociedad democrática y acorde al Convenio.

8. CONCLUSIONES

Procede reiterar como conclusión la idea que se planteaba al inicio de estas páginas. Mientras la legislación del Estado continúa siendo restrictiva, con la pretensión de limitar la entrada y permanencia de extranjeros en situación irregular, la jurisprudencia tiene un sesgo más expansivo en garantía de los derechos de los inmigrantes, especialmente el derecho a la vida familiar, con la influencia de la doctrina del TEDH.

⁷ Un análisis más pormenorizado de este caso puede verse en el n.º 37 de la *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* con los artículos de Areces Piñol y Camarero Suárez.

En el primer sentido resalta la discutible regulación de las «devoluciones en caliente» o la incorporación de un discrecional examen de conocimientos constitucionales y socioculturales en el procedimiento de adquisición de la nacionalidad por residencia. En el segundo, destaca la anulación por el Tribunal Supremo de diversos contenidos del Reglamento que regula los centros de internamiento de extranjeros por ser contrarios al derecho a la vida familiar o al derecho a la intimidad personal, así como diversas sentencias del Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional que pretenden garantizar la vida familiar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Areces Piñol, M. T. «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos valida la Ley francesa que prohíbe el burka en los espacios públicos». *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 37 (2015).

Boza, D.; Rodríguez-Candela, J. L.; Montilla, J. A. y García-Vitoria, I. «Tribunales y derechos en un contexto de continuidad normativa en España», en: Arango *et al.* *Anuario de la Inmigración en España 2014* (2015), p. 193 y ss.

Camarero Suárez, V. y Zamora Cabot, F. J. «La Sentencia del TEDH en el caso *S. A. S. contra Francia*: un análisis crítico». *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 37 (2015).

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA: ELECCIONES, REPRESENTACIÓN Y OTROS ESPACIOS

POLITICAL PARTICIPATION OF IMMIGRANTS IN SPAIN: ELECTIONS, REPRESENTATION AND OTHER SPACES

Anastasia Bermúdez

Investigadora Ramón y Cajal, Departamento de
Antropología Social, Universidad de Sevilla
abermudez1@us.es

Ángeles Escrivá

Profesora titular de Sociología, Universidad de Huelva
angeles.escrivá@dstso.uhu.es

1. Introducción
2. Aclaraciones conceptuales y datos disponibles
3. El contexto español actual
4. La participación inmigrante en los comicios más recientes
 - 4.1. Sufragio activo de la población extranjera en las elecciones municipales de 2015
 - 4.2. Sufragio pasivo y representación de la población migrante
5. Otras formas de participación: asociacionismo y espacios emergentes
6. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

Inmigrantes, participación política, España, elecciones, asociaciones

KEY WORDS

Immigrants, political participation, Spain, elections, associations

RESUMEN

Este artículo repasa la evolución reciente de la participación política de los inmigrantes en España sobre la base de los datos disponibles. La participación política se define aquí en términos amplios, incluyendo no solo el voto y la representación electoral como mecanismos de la política convencional, sino también la actividad en asociaciones y movimientos sociales como formas de política menos institucionalizadas. Dos son los objetivos principales: primero, ofrecer una aproximación lo más completa posible, teniendo en cuenta las limitaciones de los datos, que dé cuenta de las magnitudes y canales de participación; segundo, destacar cuáles son los condicionantes de estos niveles de participación, así como sugerir una reflexión sobre las medidas que podrían ayudar a mejorar tanto el nivel efectivo como el de reconocimiento de esta participación.

ABSTRACT

This article reviews the recent developments in the political participation of immigrants in Spain based on the available data. Political participation is defined here in broad terms, including not only conventional political mechanisms such as voting and electoral representation, but also other, less-institutionalised forms, such as engagement in associations and social movements. There are two main objectives: first to offer as complete a picture as possible of the magnitude and channels of immigrant political participation, taking into account the limitations of the data; and second, to highlight what determines such levels of participation, as well as proposing some measures that could help improve both levels of participation and the recognition of it.

1. INTRODUCCIÓN

Los movimientos poblacionales suelen asociarse principalmente con flujos de refugiados o migraciones laborales, aunque cada vez es más difícil distinguir entre ambos fenómenos. Si en el primer caso se piensa en la protección inmediata y en el segundo en trabajadores, en uno y otro se tiende a obviar la condición de ciudadanía plena de dichas personas. De ahí que en el estudio y debate sobre la inmigración, la cuestión de la participación política a menudo esté ausente o no se considere prioritaria. Tal y como manifestó De Lucas hace ya unos años (2007: 272), se trata de «una omisión deliberada que consiste en ignorar/ocultar su radical dimensión jurídico-política, o, por decirlo mejor, política».

A pesar de esto, en los últimos años ha habido un interés creciente por la participación política de los inmigrantes, tanto de tipo formal o convencional (a través del sufragio activo y pasivo) como de otros tipos (a través de asociaciones de migrantes, sindicatos, iglesias, etc.). En el contexto europeo esto se debe a factores tales como la constatación de que los inmigrantes vienen para quedarse o por la necesidad de generar sociedades más cohesionadas y democráticas (Odmalm, 2005; Reed-Danahay y Brettell, 2008). Aunque la reciente crisis económica ha puesto de nuevo el énfasis en otras áreas de integración consideradas más prioritarias (como la participación en el mercado laboral), los recientes ataques terroristas y la problemática de los refugiados han vuelto a fijar la atención sobre el tema de la incorporación plena de las poblaciones de origen inmigrante.

En España, con una población extranjera empadronada de 4,7 millones y aproximadamente 2 millones de residentes con nacionalidad española pero nacidos en el extranjero (Padrón de habitantes a 1 de enero de 2015, Instituto Nacional de Estadística, INE), los debates sobre la participación política de los inmigrantes han aparecido más tardía y tímidamente. Sin duda, ello se debe en gran parte a que la inmigración a larga escala en nuestro país es un fenómeno relativamente reciente. Aun así, algunos estudios han analizado y ayudado a visibilizar dicha participación, al mismo tiempo que los inmigrantes se han movilizado y organizado para demandar derechos y ejercer una ciudadanía política a diferentes niveles (Escrivá *et al.*, 2009; Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2011; Moya y Viñas, 2012). Todo ello ha contribuido a un mayor debate a nivel social y político sobre integración y ciudadanía, el cual parece haber remitido con la crisis (De Lucas, 2011 y 2007).

El presente texto trata de analizar los niveles y tipos de participación política de los inmigrantes en España según los datos disponibles y los estudios llevados a cabo por las autoras. Para ello

nos centramos en el sufragio pasivo y activo, así como en el papel de las asociaciones de inmigrantes y otros espacios de participación. En la primera parte se aclaran algunos conceptos y se ofrece un breve estado de la cuestión sobre este fenómeno. La segunda parte del artículo sitúa el desarrollo histórico reciente que ha tenido la participación política de los inmigrantes en España, para a continuación analizar la información disponible más reciente. Para finalizar se ofrecen algunas conclusiones.

2. ACLARACIONES CONCEPTUALES Y DATOS DISPONIBLES

El estudio y debate sobre la participación política de los migrantes requiere de algunas consideraciones preliminares. En primer lugar, se trata de dilucidar qué es o en qué consiste la participación política. Con este concepto en general nos referimos a las acciones que realizan individuos o colectivos para influir en la formación y toma de decisiones de los gobiernos así como en la distribución de bienes públicos (Delfino y Zubieta, 2010). Aunque las clasificaciones son innumerables, desde una perspectiva amplia la participación política incluye actividades relacionadas con los procesos electorales (voto, membresía o apoyo a partidos políticos), así como vinculadas a otros organismos o instituciones (sindicatos, asociaciones de migrantes, otras organizaciones de la sociedad civil) y las acciones de apoyo o denuncia (incluyendo las de carácter ilegal o violento) (*ibíd.*; Morales, 2011; Morales Diez de Ulzurrun, 2001). Algunos autores consideran las primeras como «formales» o «convencionales» y las segundas de tipo «informal» o «no convencional» (a veces también consideradas como actividades «cívicas»).

La mayoría de estudios, sobre todo los procedentes de las ciencias políticas, se han centrado en la participación política electoral o formal, mientras que el asociacionismo y otras maneras de involucrarse políticamente han recibido atención desde disciplinas como la antropología y la sociología. Una segunda consideración sería a quién nos referimos cuando hablamos de participación política de los inmigrantes. Al respecto, a veces se habla de las personas extranjeras residentes en una sociedad, aunque los estudios también tratan el tema del sufragio activo y pasivo de los inmigrantes nacionalizados y las minorías étnicas (Givens y Maxwell, 2012; González-Ferrer y Morales, 2013; Martiniello, 2005).

En el caso español, la investigación sobre la participación política de los inmigrantes aborda, por un lado, la vertiente más informal y, por otro, la participación electoral, que ha recibido mayor interés en los últimos años. En el primer caso, los estudios existentes han contribuido a visibilizar que la población inmigrante, a pesar de tener derechos políticos formales limitados (o precisamente por ello), se ha organizado y penetrado en diferentes organizaciones de la sociedad

civil, ya sea alrededor de una identidad nacional o étnica, o integrándose en las instancias de participación existentes. Dentro de este campo, la mayoría de las investigaciones tratan sobre el asociacionismo migrante (Aparicio Gómez y Tornos Cubillo, 2010; Lacomba Vázquez y Giner Monfort, 2013). Algunas publicaciones, de manera más holística, tratan este tema en relación tanto al ámbito local como transnacional (con referencia al país de origen), e incluso relacionando diferentes tipos de participación política formal e informal (Escrivá *et al.*, 2009; Bermúdez *et al.*, 2014; Moraes *et al.*, 2013).

Igualmente, en paralelo a la demanda y adquisición de derechos políticos por parte de la población inmigrante en España (De Lucas, 2011; Moya, 2010), han surgido estudios centrados en la participación en los procesos electorales, tanto en referencia al sufragio activo como pasivo. Algunos se refieren en exclusiva a la población extranjera de origen comunitario, mientras que otros incluyen a los inmigrantes extracomunitarios (Anduiza, 2010; Tomé da Mata, 2015; Durán Muñoz, 2011; Morales y San Martín, 2011; Moya y Viñas, 2012). Muchos de estos trabajos y de los anteriores se basan mayormente en datos primarios, ya que uno de los grandes problemas en el estudio de la participación política de los inmigrantes en España es la falta de estadísticas oficiales (Godenau *et al.*, 2015).

A pesar de estas carencias, en el presente artículo tratamos de dilucidar cómo ha evolucionado la participación política de los inmigrantes en España sobre la base de los datos cuantitativos y cualitativos disponibles para los últimos años. A este respecto nos apoyamos en estadísticas oficiales, estudios llevados a cabo por las autoras y otras fuentes de información como medios de comunicación (artículos de prensa principalmente).

3. EL CONTEXTO ESPAÑOL ACTUAL

Durante las últimas cuatro décadas, España ha pasado de ser un país de emigración a recibir flujos migratorios de gran intensidad. Sin embargo, desde que comenzara la crisis económica en 2008 la inmigración internacional ha disminuido, mientras que los flujos de salida al extranjero se han acelerado (Domingo y Blanes, 2015; Izquierdo *et al.*, 2014). Este cambio de tendencia es claro, a pesar de que los expertos y autoridades difieren en las magnitudes o importancia del fenómeno. Los datos del Padrón de habitantes muestran un descenso de la población extranjera residente en España, desde el máximo de 5.751.487 que se alcanzó en 2011 hasta los 4.729.644 registrados en 2015 (reduciendo su porcentaje sobre el total de la población de un 12% a un 10%, según datos del INE). Este descenso se debe no solo a una reducción en los flujos de entrada de población extranjera o a un aumento en las salidas, sino también a los

procesos de adquisición de la nacionalidad española. La población empadronada de nacionalidad española pero nacida fuera del país se ha más que triplicado desde finales de los noventa hasta sumar casi 1,9 millones de personas (Observatorio Permanente de la Inmigración, OPI, Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Los datos sobre nacionalizaciones muestran asimismo cómo el colectivo extranjero más beneficiado al respecto ha sido el latinoamericano. Como resultado de dichas nacionalizaciones una parte importante de la población de origen extranjero puede disfrutar de los mismos derechos cívicos y políticos que los españoles de nacimiento. Hay que tener en cuenta además que un 41% de la población extranjera residente en España procede de la Unión Europea (UE), y por razón de los tratados suscritos obtiene automáticamente ciertos derechos de participación política como veremos más adelante.

EN CUANTO A LA NORMATIVA ACTUAL, LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA TIENEN ACCESO A VARIOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DEPENDIENDO EN GRAN PARTE DE SU SITUACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

Por otro lado, estudios comparativos como el llevado a cabo por MIPEX (Migrant Integration Policy Index), el cual analiza las políticas de integración de los inmigrantes en Europa y otros países, siguen señalando la participación política de los inmigrantes como uno de los ámbitos más débiles dentro de los procesos de integración (Huddleston *et al.*, 2015)¹. Dentro de este contexto general, España aparece en un lugar intermedio en el *ranking* de 38 países en este ámbito. El último informe MIPEX subraya como positivo el que, en nuestro país, las personas extranjeras gozan de los mismos derechos de asociación, reunión y manifestación que el resto de la población, así como de participación en partidos políticos, asociaciones y otras instancias. Sin embargo, alerta de que gran parte de la población foránea no tiene derecho al voto y de que los inmigrantes carecen de representación, así como de fallos en las políticas de implementación de los derechos de participación (*ibid.*; véase también Godeau *et al.*, 2015).

En cuanto a la normativa actual, los inmigrantes en España tienen acceso a varios tipos de participación política dependiendo en gran parte de su situación jurídico-administrativa. Por un lado, aquellos que han adquirido la nacionalidad española gozan de los mismos derechos políticos que los españoles de nacimiento. Por otro, en cuanto a participación política formal, los nacionales de la UE pueden votar en elecciones municipales y europeas, así como ser elegidos

1. Información también disponible en la página web de MIPEX 2015: <http://www.mipex.eu> (25 de enero de 2016).

para cargos de alcaldes y concejales. Para participar en las elecciones locales, los ciudadanos comunitarios deben haber manifestado con anterioridad su voluntad de hacerlo mediante un formulario que deben presentar en el municipio de residencia, a través del cual quedan inscritos en el CERE (Censo de Extranjeros Residentes en España). Por último, desde 2011, los extranjeros procedentes de otros países con los que España ha suscrito convenios especiales pueden votar en elecciones locales si cumplen ciertos requisitos, a saber: estar empadronados y demostrar un mínimo de cinco años de residencia legal e ininterrumpida en el país, e inscribirse en el CERE con anterioridad a cada proceso electoral en el que quieran participar (INE, 6 de octubre de 2014; Moya, 2010; Moya y Viñas, 2012). Hasta ahora se han firmado convenios con varios países con los que España tiene acuerdos de reciprocidad: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega², Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago (INE, 1 de diciembre de 2014). De estos, solo los latinoamericanos representan un electorado significativo, ya que el volumen de residentes del resto es minoritario.

Aparte del contexto demográfico y normativo, hay que resaltar que los inmigrantes en España, como actores políticos y no meros receptores pasivos de políticas públicas, han jugado un papel cada vez más importante, reclamando mayores derechos y visibilidad. A modo de ejemplo, campañas como la de «Aquí vivo, aquí voto»³ puesta en marcha a mediados de la década pasada para reclamar derechos de sufragio para todos los inmigrantes residentes en España, o el activismo político de asociaciones de inmigrantes y sus líderes (Moraes Mena, 2010; Moraes et al., 2013; Villavicencio, 2011). Esta voluntad de participación de los inmigrantes se ha visto acompañada por un contexto sociopolítico no siempre favorable. En la actualidad, en el plano europeo, la participación política de los inmigrantes se inserta en un marco de creciente hostilidad política y social hacia este colectivo, relacionado con la crisis económica y las amenazas a la seguridad, aunque menos acusado en el caso de España (Arango, 2013; Cebolla Boado y González Ferrer, 2016; D'Ancona, 2015).

4. LA PARTICIPACIÓN INMIGRANTE EN LOS COMICIOS MÁS RECIENTES

Los expertos apuntan a los procesos electorales como «la forma más trascendente de participar en las democracias representativas» (Hernández Lafuente, 2011: 17). Igualmente, hay una preocupación generalizada por el aumento de la abstención electoral a nivel europeo y español,

2. El caso de Noruega es diferente ya que los ciudadanos de este país pueden votar en elecciones locales en España desde antes y necesitan solo demostrar tres años de residencia.

3. Para más información sobre esta campaña, ver: <http://acoge.org/aqui-vivo-aqui-voto-2/> (26 de enero de 2016).

aunque algunos autores reclaman que esta no es siempre sinónimo de desafección política (*ibid.*; Laiz Castro, 2011). Aun así, los datos de participación en los comicios locales en España, que son los que nos conciernen aquí, muestran cierta estabilidad, oscilando entre el 63% y el 70% en el periodo 1979-2011 (*ibid.*; Gabinete de Estudios Electorales, 2014). Si bien la población de nacionalidad extranjera residente en España puede participar de diferentes maneras en el contexto electoral (generando y difundiendo opinión, en campañas de apoyo o denuncia, etcétera) es solo en el plano de los comicios locales donde podemos estudiar el voto de aquellos colectivos autorizados.

Ahora bien, al tratar de recoger y analizar cuantitativamente la participación electoral de la población de origen inmigrante nos encontramos con varios obstáculos importantes. Por una parte, debido a la falta de datos públicos oficiales sobre el voto de los inmigrantes en España, las investigaciones se ven obligadas a usar el registro de electores en el CERE como indicador aproximado, a pesar de que este solo refleje una intención y no el porcentaje de voto efectivo por nacionalidades. Por otra parte, tampoco los datos sobre el ejercicio del voto entre la población española discriminan por país de nacimiento del elector, perdiéndose de este modo la oportunidad de conocer los comportamientos de la población de origen extranjero que ha adquirido la nacionalidad española.

Con respecto a los nacionales de la UE y Noruega sabemos que pudieron votar por primera vez en elecciones municipales en 1999, y desde entonces el número de electores de este colectivo ha aumentado de 71.174 hasta alcanzar 441.198 en 2015 (véase tabla 1). Este incremento se debe en gran parte a las sucesivas ampliaciones de la UE, así como al crecimiento de la población comunitaria residente en España. No obstante, los pocos estudios sobre el tema muestran que los niveles de inscripción en el censo electoral de extranjeros comunitarios son bastante bajos si se compara con el total de la población de estos países que está empadronada en España. Teniendo en cuenta que no todos los inscritos en el CERE necesariamente votan, ello sugiere que los inmigrantes comunitarios en España muestran índices de abstención electoral bastante más altos que los del total de la población (Durán Muñoz, 2011; Méndez Lago, 2010; Tomé da Mata, 2015).

Como ya hemos comentado, a partir de las elecciones municipales de 2011 el censo electoral se amplió a los ciudadanos de varios países no comunitarios con los que España ha firmado convenios especiales. La tabla 1 confirma que el registro de estos electores es mucho más bajo aún, aspecto que subrayan otros estudios y que en parte se adscribe a los requisitos adicionales que los extranjeros no comunitarios confrontan para poder ejercer el voto (Huddleston *et al.*, 2015; Moya y Viñas, 2012). Pero analicemos a continuación más detenidamente lo sucedido en los últimos comicios.

TABLA 1. Número de electores registrados en el Censo de Extranjeros Residentes en España (CERE) para elecciones locales por principales países de nacionalidad (1999-2015)

	1999	2003	2007	2011	2015
TOTAL*	71.174	153.405	334.594	479.816	464.074
EUROPA	71.174	153.405	334.594	433.670	441.198
Rumanía	-	-	66.330	105.825	111.713
Reino Unido	21.133	44.826	86.549	103.797	104.502
Italia	6.095	18.586	32.194	40.663	45.687
Francia	9.038	20.031	29.402	33.203	33.459
Bulgaria	-	-	13.325	19.437	20.813
Bélgica	3.385	6.195	8.220	9.159	9.825
Polonia	-	-	5.352	7.823	8.477
Suecia	1.610	3.398	4.836	5.438	5.504
OTROS PAÍSES	-	-	-	46.146	21.876
Ecuador	-	-	-	25.668	6.485
Colombia	-	-	-	12.632	5.763
Bolivia	-	-	-	5.042	3.952
Perú	-	-	-	5.897	3.110
Paraguay	-	-	-	645	1.300

Fuente: Elaboración propia con datos del CERE (INE).

*En 1999 y 2003 el CERE lo componían nacionales de 15 países, mientras que en 2007 ascienden a 27, en 2011 a 34 y en 2015 a 39.

4.1. Sufragio activo de la población extranjera en las elecciones municipales de 2015

Actualmente, son 39 las nacionalidades de residentes en España habilitadas para votar, representando aproximadamente un 55% de la población extranjera empadronada. De estas 39, 12 corresponden a países con los que España ha suscrito convenios.

El procedimiento exigido a los nacionales de estos 39 países para que pudieran votar en las elecciones municipales del 24 de mayo de 2015 fue diverso. Por una parte, los residentes comunitarios que ya estaban inscritos anteriormente en el CERE no necesitaron renovar y los que no estaban aún inscritos tuvieron hasta el 30 de diciembre de 2014 para manifestar su voluntad de querer votar. En un intento de fomentar la participación, las autoridades enviaron un total de 422.008 comunicaciones a extranjeros comunitarios residentes en el país que no constaban en el censo electoral (INE, 27 de octubre de 2014). Sin embargo, tal y como muestra la tabla 1, la medida no causó un gran efecto, puesto que el número de electores europeos apenas creció

de 2011 a 2015. Por otra parte, se exigió a todos los extranjeros no comunitarios que pudieran y desearan participar en estos comicios, solicitar su inscripción al CERE en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2014 y el 15 de enero de 2015. La diferencia con respecto a los residentes comunitarios es que el registro en el CERE de los no comunitarios ha de renovarse en cada convocatoria, independientemente de que hubieran participado en elecciones anteriores. Con el objeto de cumplir con su compromiso de informar y fomentar la participación, el INE anunció que había enviado 342.647 comunicaciones. A pesar de esto, el total de electores extracomunitarios se redujo en más de la mitad en comparación con las elecciones de 2011⁴.

TABLA 2. Cálculo aproximado del porcentaje de electores registrados en el CERE para elecciones locales por principales países de nacionalidad según población potencial (2015)

	TOTAL DE EMPADRONADOS (1 ENERO 2015)	MÍNIMO 5 AÑOS DE RESIDENCIA*	MAYORES DE EDAD CON REQUISITO DE RESIDENCIA **	TOTAL DE ELECTORES REGISTRADOS EN EL CERE	CÁLCULO APROXIMADO DE INSCRITOS EN CERE RESPECTO A POTENCIAL DE VOTANTES***
EUROPA					
Rumanía	752.268	752.268	592.365	111.713	19%
Reino Unido	283.243	283.243	253.336	104.502	41%
Italia	179.363	179.363	155.303	45.687	29%
Bulgaria	142.328	142.328	115.447	20.813	18%
Francia	99.598	99.598	85.946	33.459	39%
Polonia	63.324	63.324	51.474	8.477	16%
Bélgica	29.713	29.713	26.683	9.825	37%
Suecia	19.400	19.400	17.275	5.504	32%
OTROS PAÍSES					
Ecuador	176.397	146.622	151.580	6.485	4%
Colombia	151.258	75.124	83.543	5.763	7%
Bolivia	126.375	57.065	44.313	3.952	9%
Perú	71.112	39.341	45.897	3.110	7%
Paraguay	69.451	14.588	10.481	1.300	12%

Fuente: Elaboración propia con datos del Padrón (INE), Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) y Censo Electoral (INE).

*Para este indicador se han tomado los datos sobre Residencia de larga duración a 30 de junio de 2015, al ser los más cercanos (OPI) (como a los nacionales de la UE no se les exige este requisito, se incluye a toda la población empadronada).

**Este epígrafe también presenta datos aproximados: para los nacionales europeos son los empadronados de 20 años en adelante; para los no comunitarios son migrantes con permiso de larga duración de 16 y más años para 2013.

*** Estos valores son apenas una aproximación, con todas sus limitaciones.

4. En este cálculo no hemos incluido a Noruega, ya que este país representa un caso especial dentro del grupo de los no comunitarios.

Tanto los expertos como las asociaciones de inmigrantes argumentan que el requisito de tener que expresar la voluntad de votar para inscribirse en el censo electoral, en vez de ser esta inscripción automática como para la población española, es una de las principales causas de la baja participación del colectivo extranjero en general (Castro, 2014; Moya y Viñas, 2012; Martín Plaza, 2011). Pero estas trabas son aún mayores para los inmigrantes extracomunitarios con los que hay suscrito convenio, debido a que han de renovar esa voluntad periódicamente y por los requisitos de residencia más estrictos que se les aplican. Este desigual trato explicaría que en las dos últimas elecciones municipales los votantes potenciales europeos fueran bastante más numerosos que los del resto de países (véase tabla 1). Asimismo, la disminución de electores no comunitarios en el periodo que comprende los dos últimos comicios municipales podría deberse a otras causas. Entre ellas estaría el descenso de la población extranjera, debido al ritmo de las nacionalizaciones y a las salidas del país por el impacto de la crisis económica.

La tabla 2 presenta un cálculo aproximado de la proporción de inscritos en el CERE por principales nacionalidades en relación a su población empadronada, pero teniendo en cuenta los requisitos de edad y residencia necesarios para votar y siguiendo el ejemplo de otros autores (Moya y Viñas, 2012). Los datos de la tabla muestran que en las elecciones municipales de 2015 los porcentajes de inscripción con respecto al potencial de electores son bastante reducidos, con variaciones importantes por nacionalidades. Los nacionales de la UE-15 registran los valores más altos, seguidos de los comunitarios de países incorporados más recientemente y por último los extranjeros de terceros países. Aun así, suponiendo que todos los que aparecen en el CERE voten, el 41 % de los británicos inscritos en el censo electoral queda bastante por debajo del 65 % de participación electoral del total de la población con derecho a sufragio activo. De todas maneras, es importante considerar que en algunos municipios generalmente pequeños con gran concentración de población comunitaria, los electores comunitarios pueden tener un peso notable sobre el total (Ciornei, 2015; Ortiz, 2015). Peor es la posición del colectivo ecuatoriano, el cuarto más numeroso de la tabla en cuanto a población empadronada y potencial de electores, pero con un porcentaje de inscritos en el CERE de solo el 4%. El resto de nacionales extracomunitarios muestra igualmente porcentajes muy bajos de inscritos.

4.2. Sufragio pasivo y representación de la población migrante

Si el análisis sobre el voto se dificulta por las limitaciones de las estadísticas, el estudio de la incidencia del sufragio pasivo entre la población inmigrante es aún más complicado, debido a la casi total ausencia y al desfase de los datos. Esta sección se apoya en algunas investigaciones y datos disponibles, así como en informaciones de los medios de comunicación (principalmente artículos

de periódicos). Para empezar, al hablar de sufragio pasivo hay que considerar que este está más restringido que el activo, ya que entre la población extranjera solo los nacionales de la UE pueden aspirar a cargos electos a nivel local. Mención aparte merecen los inmigrantes nacionalizados, que al disfrutar de los mismos derechos políticos que los españoles de nacimiento han visto incrementada su presencia en las listas electorales, si bien de forma reducida y generalmente en posiciones últimas o de relleno (Pérez-Nievas *et al.*, 2014; Vicent, 2015).

Ya estemos hablando de población extranjera o nacionalizada, los estudios realizados en otros países arrojan dos conclusiones generales: que la representación política de los inmigrantes es limitada; y que hay grandes diferencias según país de nacimiento o nacionalidad (Morales, 2016; Pérez-Nievas *et al.*, 2014). En el caso español ambas reglas se cumplen. Con datos de las elecciones locales de 2007, Godenau *et al.* (2015) muestran que solo un 1% de las personas electas había nacido en el exterior⁵, siendo el nivel de representación mayor

**UN ESTUDIO MUESTRA CÓMO
LA INFRARREPRESENTACIÓN
DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE
ES GENERALIZADA, CON APENAS
UNOS CUANTOS MUNICIPIOS
DONDE ESTA SE AJUSTA A SU
PESO DEMOGRÁFICO**

entre los inmigrantes comunitarios que entre el resto, lo que no es sorprendente, dado que los primeros suelen presentarse por municipios pequeños donde existe una fuerte concentración de residentes de su misma nacionalidad (véase también Ciornei, 2015). Una nota de prensa de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en 2009 informaba que solo dos alcaldes y 85 concejales de un total de 8.112 ayuntamientos eran extranjeros: los primeros de nacionalidad francesa y belga; entre los segundos había una mayoría de británicos, alemanes y franceses (con representación de otros ocho países). Entre las Comunidades Autónomas con mayor representación política de la población extranjera estaban la Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña, en consonancia con los patrones de distribución geográfica de esta población (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, 2009). Cuatro años después, en las elecciones locales de 2011 hubo un ligero aumento, con 101 ediles extranjeros electos e incluyendo tres alcaldes (Durán Muñoz, 2015)⁶. Pérez-Nievas *et al.* (2014) observan cómo la infrarrepresentación de la población inmigrante es generalizada, con apenas unos cuantos municipios donde esta se ajusta a su peso demográfico. Entre los colectivos comparados por estos autores, los inmigrantes de origen lati-

5. A modo de advertencia, estos datos se basan en el Banco de Datos de Personas Electas a Órganos Representativos Locales (BDPEORL, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), un registro de datos totalmente voluntario y que por lo tanto no recoge información personal sobre todas las personas electas.

6. Aún no existen datos públicos para los comicios locales de 2015.

noamericano muestran mayor presencia en puestos de representación y liderazgo político que los inmigrantes marroquíes, rumanos y búlgaros.

Aunque sería de esperar que a medida que pasa el tiempo y el proceso de integración de la población inmigrante prosiga su representación política aumente, esto no tiene por qué ser así. A pesar de la falta de datos oficiales sobre las elecciones locales de 2015, la información que aparece en los medios de comunicación sugiere que la representación política de los inmigrantes en España sigue siendo hasta ahora anecdótica o poco merecedora de atención, con algunas excepciones en el ámbito local (Vicent, 2015; Villarino y Rigal, 2015). Igualmente, un estudio en curso muestra que el porcentaje de personas de origen inmigrante representadas en el Congreso de los Diputados español no es solo insignificante, sino que además se ha reducido en las tres últimas legislaturas (hasta 2015) (Vintila, 2016).

5. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN: ASOCIACIONISMO Y ESPACIOS EMERGENTES

Los apartados anteriores muestran que a pesar de un cierto avance en la participación de los inmigrantes en la política convencional, esta continúa siendo una asignatura pendiente en España. Pero más allá del número de electores y la representación formal de los inmigrantes, como se indica al inicio de este artículo, existe un amplio espectro de otros espacios y formas de incidencia política que merecen tomarse en consideración, por cuanto pueden ofrecer mayores oportunidades a sectores excluidos de la política tradicional. Estas otras formas de participación que aquí mencionamos muy sucintamente han servido en algunos casos de plataforma hacia la política más formal, mientras que en otros se han desarrollado al margen.

En España, las asociaciones de inmigrantes constituyen el ejemplo paradigmático y más estudiado de participación cívica y política de los inmigrantes, independientemente de su situación jurídico-administrativa. Si para el sufragio se requiere poseer una nacionalidad determinada o unas condiciones mínimas de residencia, la participación en asociaciones se abre tanto a inmigrantes indocumentados que ven en ellas una forma de sumarse a la denuncia colectiva o a un espacio de protección (Garreta Bochaca y LLevot Calvet, 2013) como a inmigrantes asentados e incluso con nacionalidad española que buscan mantener un campo propio de acción con objetivos de índole económica, política y cultural. Es importante mencionar, aunque no lo desarrollemos aquí, que según revelan diversas investigaciones el trabajo de dichas asociaciones y los inmigrantes que participan en ellas a menudo asumen una perspectiva transnacional que implica no solo a la sociedad de incorporación, sino también al lugar de origen de sus miembros (Moraes *et al.*, 2013).

Desde la perspectiva de la sociedad de acogida, en este caso tanto a nivel nacional como regional y local, se ha reconocido la relevancia de dichas asociaciones por su papel como facilitadoras de información y recursos a los inmigrantes. Al funcionar como canales privilegiados han recibido un apoyo creciente de las instituciones españolas a lo largo de los años a fin de asegurar la interlocución y acción con los distintos colectivos de inmigrantes (Moncusí Ferré y Albert Rodrigo, 2013). Como consecuencia, en la interacción entre los líderes de las asociaciones y los representantes de los distintos partidos políticos se ha observado la generación tanto de dinámicas de cooptación y clientelismo (Veredas Muñoz, 2003; Zapata-Barrero, 2006) como de oportunidades para el lanzamiento de candidatos de origen inmigrante en periodo de elecciones (Bermúdez, 2011; Zapata-Barrero y Burchianti, 2014).

Ahora bien, el contexto actual de crisis ha influido de maneras diversas en estos otros escenarios de participación. Por un lado, los recortes económicos han afectado las fuentes de financiación de los programas y aún la subsistencia mínima de muchas asociaciones que dependían en gran parte de subvenciones (Aparicio Gómez y Tornos Cubillo, 2014). Las dificultades socioeconómicas de muchos inmigrantes han hecho además que los esfuerzos se

hayan dirigido de nuevo hacia temas como el empleo y la vivienda. Esta situación ha afectado tanto a líderes y miembros de las organizaciones, algunos de los cuales han tenido que reposicionarse o se han marchado, como a los usuarios de las mismas. Aun así, algunas asociaciones han conseguido mantener su trabajo y su activismo aunque sea bajo mínimos. Un representante de Aculco (Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica) entrevistado en Madrid en 2014 bajo el marco de una investigación reciente sobre los efectos de la crisis en la comunidad colombiana (Bermúdez, 2015) corroboraba «un derrumbamiento de la participación» por la desaparición de organizaciones y la escasez de recursos de las que continúan trabajando. Durante otra entrevista en Madrid en el mismo año con miembros de AESCO (América, España, Solidaridad y Cooperación), también se hizo referencia al «desmantelamiento del movimiento asociativo» y al retorno de algunos líderes. Igualmente las asociaciones se quejaban de que en la actualidad los inmigrantes no son un tema clave para los políticos.

Con todo, la coyuntura presente ha podido ser aprovechada por algunos inmigrantes y asociaciones para potenciar su actividad pública. En este segundo grupo cabrían las experiencias tanto en

EN ESPAÑA, LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES CONSTITUYEN EL EJEMPLO PARADIGMÁTICO Y MÁS ESTUDIADO DE PARTICIPACIÓN CÍVICA Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES, INDEPENDIEMENTE DE SU SITUACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

movimientos sociales y plataformas surgidas al calor de la crisis como en los partidos y agrupaciones de nueva constitución que emergen con fuerza en las elecciones de 2015. Asociaciones como AESCO, por ejemplo, contribuyeron a fomentar la organización de personas inmigrantes y españolas afectadas por el problema de las hipotecas, liderando una parte de estos procesos (*El Mundo*, 2008). Se produce además, en algunos casos, una continuación entre la participación en el primer tipo de experiencias políticas más informales, como el 15M, las Mareas o la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), con la participación en círculos, comisiones y consejos ciudadanos de nuevos partidos como Podemos. Este fenómeno tiene especial relevancia en los ámbitos donde un contexto más multicultural y la mayor concentración de los inmigrantes favorecen la participación en estos nuevos espacios, con ciudades como Madrid y Barcelona recibiendo la mayor parte de la atención, por cuanto han obtenido notable éxito en la formación de gobiernos locales con protagonismo de las nuevas formaciones. En otras ciudades medianas como Huelva o Murcia se constata cómo algunos ciudadanos, sobre todo de origen latinoamericano, están formando parte de los consejos ciudadanos municipales y autonómicos que han surgido recientemente, aunque no sea principalmente en posiciones de liderazgo (ver Consejos Ciudadanos⁷; también Cano Ruiz, 2015; Moraes Mena y Cutilla Fernández, 2015).

6. CONCLUSIONES

La revisión realizada en este artículo demuestra que se ha avanzado en cuanto al reconocimiento de derechos políticos de los inmigrantes en España, sobre todo a partir de 2011 con la introducción de acuerdos de reciprocidad que permiten a los ciudadanos de ciertos países no comunitarios participar en las elecciones municipales en nuestro país. Otros espacios de participación política menos institucionalizados como el asociacionismo han sufrido asimismo transformaciones en los últimos años debido al contexto económico, lo que ha conllevado un debilitamiento de las asociaciones, mientras que las aspiraciones políticas de los inmigrantes se han encauzado en algunos casos a través de nuevas iniciativas ciudadanas surgidas en respuesta a la crisis.

Si bien se constata un avance a escala de equiparación de derechos entre los ciudadanos en España, los datos sobre el bajo nivel de registro electoral de los inmigrantes (indicativo ya del escaso nivel de participación efectiva final), así como el limitadísimo número de representantes de origen inmigrante en cargos electos, son significativos de la pervivencia de obstáculos. En el

7. <https://www.andaluciapodemos.info/consejo-ciudadano>

artículo se ha destacado el papel limitador del contexto jurídico-administrativo por cuanto a los pocos colectivos no comunitarios que se les reconoce el derecho a voto en elecciones municipales se les exigen requisitos de residencia y tramitación más severos que a los comunitarios. Además de los condicionamientos normativos, existen obviamente otros frenos a la participación de la población inmigrante. Distintos autores han señalado aspectos tales como factores socioeconómicos, la carencia de información y conocimiento sobre el sistema político español, así como la no disponibilidad de redes y espacios de socialización política en los que adentrarse (Morales y San Martín, 2011). Con todo, cabe destacar que al menos entre ciertos grupos de inmigrantes es muy notorio el interés por participar en las elecciones organizadas por la sociedad de acogida (véase Escrivá, 2013, para el caso peruano; y McIlwaine *et al.*, 2011, para el colombiano). Por lo tanto, es previsible que ampliando derechos y eliminando barreras se consigan unos mayores niveles de participación política en el futuro, no solo en cuanto al sufragio activo en elecciones municipales, sino también necesariamente en otros niveles y formas de participación. Este será el verdadero indicativo del grado de democracia, equidad e igualdad conseguido.

Por último, en aras de una visión más inclusiva de la participación política, sería recomendable que en los estudios por acometer se considerara tanto aquella que se canaliza a través de los sistemas electorales como la actividad de las organizaciones e iniciativas de los propios ciudadanos de origen inmigrante (agrupados en identidades nacionales o panétnicas) y la que se desarrolla dentro de agrupaciones mixtas, formadas por foráneos y autóctonos españoles. En todos los casos ha de tenerse en cuenta también que la implicación política de los inmigrantes puede orientarse según la coyuntura hacia los asuntos políticos de la sociedad de acogida o de la de origen, así como de ambas a la vez, adoptando una perspectiva transnacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anduiza, Eva *et al.* «La participación política de los inmigrantes en Barcelona y Madrid: Comportamiento electoral y acción política», en: Moya Malapeira, David y Viñas Ferrer, Alba (eds.). *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2010, p. 531-557.

Aparicio Gómez, Rosa y Tornos Cubillo, Andrés. *Las asociaciones de inmigrantes en España: una visión de conjunto*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.

Aparicio Gómez, Rosa y Tornos Cubillo, Andrés. «Las asociaciones de apoyo a los inmigrantes bajo el impacto de la crisis: respuestas, discursos y previsiones», en: Arango Vila-Belda, Joaquín, Moya Malapeira, David y Oliver i Alonso, Josep (eds.). *Inmigración y emigración: mitos y realidades*. Barcelona: CIDOB, 2014, p. 212-232.

Arango, Joaquín. *Exceptional in Europe? Spain's experience with immigration and integration*. Washington D. C.: Migration Policy Institute, 2013.

Bermúdez, Anastasia. «Migration, integration and crisis: comparing the experiences of Colombians in Madrid, London and Brussels». Presentación durante la Conferencia *Migration, Integration and Crisis: The Experiences of Latin Americans in Europe*. Université de Liège, 14-15 diciembre, 2015.

Bermúdez, Anastasia. «La integración política de los migrantes latinoamericanos en Andalucía, Madrid y Cataluña», en: García Castaño, Francisco. J. y Kressova, Nina (eds.). *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*. Granada: Instituto de Migraciones, 2011, p. 1149-1158.

Bermúdez, Anastasia; Escrivá, Ángeles y Moraes Mena, Natalia. «Political Participation of Latin American Migrants in Andalusia: Opportunities and Constraints». *Migraciones Internacionales*, vol. 7, n.º 3 (enero-junio 2014), p. 73-98.

Cano Ruiz, Esther. «Relación y sinergia entre el activismo político migrante y las movilizaciones locales: el caso de los migrantes latinoamericanos en España». Ponencia presentada en el *VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*. Granada, 16-18 de septiembre de 2015.

Castro, Irene. «Asociaciones de inmigrantes piden más tiempo para poder votar en las municipales», 31 de diciembre de 2014 (en línea) [Fecha de consulta 08.04.2016]
http://www.eldiario.es/politica/Asociaciones-inmigrantes-piden-amplie-municipales_0_340516542.html

Cea D'Ancona, M.^a Ángeles. «Los efectos de la crisis económica en la molduración y evolución de la opinión pública española ante la inmigración». *Migraciones*, n.º 37 (2015), p. 29-52.

Cebolla Boado, Héctor y González Ferrer, Amparo. «¿Ha podido más la crisis o la convivencia? Sobre las actitudes de los españoles ante la inmigración». Documento de Trabajo 191/2016, Laboratorio de Alternativas, Fundación Alternativas, 2016.

Ciornei, Irina. «European mobility and local political incorporation: the case of British and Romanian residents in Spain». *Migration Studies* (2015) (en línea) [Fecha de consulta 30.01.2016]
<http://migration.oxfordjournals.org/content/early/2015/10/20/migration.mnv018.abstract?sid=1b897057-4d2b-4896-92ab-c2feffcf7f86>

De Lucas, Javier. «Inmigrantes. Del estado de excepción al Estado de derecho». *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 1, n.º 3 (2011), p. 1-14.

De Lucas, Javier. «Integración política, participación y ciudadanía: un balance». *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, vol. 4 (junio 2007), p. 271-282.

Delfino, Gisela y Zubieta, Elena M. «Participación política: concepto y modalidades». *Anuario de Investigaciones*, vol. 17 (2010), p. 211-220.

Domingo, Andreu y Blanes, Amand. «Inmigración y emigración en España: estado de la cuestión y perspectivas de futuro». *Anuario de la Inmigración en España 2014* (2015), p. 94-122.

Durán Muñoz, Rafael. «El inmigrante como sujeto político en las elecciones municipales (España 2011)». Ponencia presentada en el *VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*, Granada, 16-18 de septiembre de 2015.

Durán Muñoz, Rafael. «Fuerza y efecto potenciales del voto de los inmigrantes. Elecciones municipales españolas de mayo de 2007». *Revista de Estudios Políticos*, vol. 152 (2011), p. 115-141.

El Mundo. «Colectivos de inmigrantes piden al Gobierno soluciones para afrontar el pago de hipotecas», 10 de octubre de 2008 (en línea) [Fecha de consulta 04.02.2016]

<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/10/suvienda/1223653058.html>

Escrivá, Ángeles; Bermúdez, Anastasia y Moraes, Natalia. (eds.). *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.

Escrivá, Ángeles. «La doble participación política de los peruanos en España durante la primavera de 2011». *Temas de Antropología y Migración*, vol. 5 (2013), p. 7-31.

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. *La participación política de las personas inmigrantes. Informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2011*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011.

Gabinete de Estudios Electorales. *Elecciones municipales en España 1979-2011*. Madrid: Dirección General de Política Interior, Ministerio del Interior, 2014.

Garreta Bochaca, Jordi y Llevot Calvet, Nuria. «Las asociaciones de migrantes africanos. Organización, proyección y actuaciones». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n.º 1 extra (2013), p. 15-38.

Givens, Terri E. y Maxwell, Rahsaan (eds.). *Immigrant Politics: Race and Representation in Western Europe*. Boulder: Lynne Rienner, 2012.

Godenau, Dirk *et al.* *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España, 2015.

González-Ferrer, Amparo y Morales, Laura. «Do citizenship regimes shape political incorporation? Evidence from four European cities». *European Political Science*, vol. 12, n.º 4 (2013), p. 455-566.

Hernández Lafuente, Adolfo. «Problemática de la participación política en España y en la Unión Europea». *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior (Monográfico: Participación Política y Electoral)*, vol. 6 (julio-diciembre de 2011), p. 17-40.

Huddleston, Thomas *et al.* *Migrant Integration Policy Index*. Barcelona/Bruselas: CIDOB y MPG, 2015.

INE. «Elecciones municipales de 24 de mayo de 2015. Voto de los nacionales de países con acuerdos». *Notas de prensa* (1 de diciembre de 2014).

INE. «Elecciones municipales de 24 de mayo de 2015. Los ciudadanos de la Unión Europea podrán votar en las elecciones municipales si manifiestan su voluntad de ejercer ese derecho en España». *Notas de prensa* (27 de octubre de 2014).

INE. «Formación del censo electoral de los extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015». *Notas de prensa* (06 de octubre de 2014).

Izquierdo, Mario *et al.* «Los flujos migratorios en España durante la crisis». *Boletín Económico (Banco de España)* (septiembre de 2014), p. 53-62.

Lacomba Vázquez, Joan y Giner Monfort, Jordi G. «La participación en asociaciones de los inmigrantes africanos. Vías de interpretación del distanciamiento asociativo». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n.º 1 extra (2013), p. 67-89.

Laiz Castro, Consuelo. «Principales tendencias de la abstención electoral en Europa». *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior (Monográfico: Participación Política y Electoral)*, vol. 6 (julio-diciembre de 2011), p. 41-88.

Martín Plaza, Ana. «Los inmigrantes no solo venimos a trabajar, también a formar una sociedad más democrática». RTVE, 18 de mayo de 2011 (en línea) [Fecha de consulta 03.02.2016]
<http://www.rtve.es/noticias/20110518/inmigrantes-no-solo-venimos-trabajar-tambien-formar-sociedad-mas-democratica/433065.shtml>.

Martiniello, Marco. «Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe». *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, n.º 1/05 (2005).

McIlwaine, Cathy; Bermúdez, Anastasia *et al.* *Transnational voting practices among Colombian migrants in London and Madrid. The Colombian 2010 elections from the UK and Spain*. Londres: Queen Mary University of London, 2011.

Méndez Lago, Mónica. «La participación de los extranjeros comunitarios en las elecciones en España: 1999, 2003 y 2007», en: Moya Malapeira, David y Viñas Ferrer, Alba (eds.). *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2010, p. 503-530.

Moncusí Ferré, A. y Albert Rodrigo, M. «El rol del asociacionismo de inmigrantes africanos en la construcción de cohesión social y la convivencia en Cataluña, Navarra y la Comunidad Valenciana. Miradas cruzadas». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n.º 1 extra (2013), p. 36-65.

Moraes Mena, Natalia. «Inclusión política, ciudadanía y territorio. Algunos elementos para el debate sobre voto migrante», en: Sánchez Vera, Pedro y Riella, Alberto (eds.). *Globalización y perspectivas de la integración regional*. Murcia: Universidad de Murcia, 2010, p. 151-172.

Moraes Mena, Natalia y Cutilla Fernández, Isabel. «Asociaciones de migrantes en España en perspectiva local-transnacional: luchas, procesos de cambio y nuevos espacios de participación en tiempos de crisis». Ponencia presentada en el *VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*, Granada, 16-18 de septiembre de 2015.

Moraes, Natalia, Bermúdez, Anastasia y Escrivá, Ángeles. «Las asociaciones de migrantes latinoamericanos en España como actores políticos en espacios locales y transnacionales», en: Raya Lozano, Enrique; Espadas, M.ª Ángeles y Aboussi, Mourad (eds.). *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*. Barcelona: Icaria, 2013, p. 163-180.

Morales, Laura. «The representation of citizens of immigrant origins. Comparative findings», *Pathways Project Media Briefing*, 15 de febrero de 2016 (en línea) [Fecha de consulta 08.04.2016]
<http://www2.le.ac.uk/departments/politics/research/pathways/key-highlights-about-comparative-findings-prof-laura-morales-university-of-leicester>

Morales, Laura. «Conceptualising and Measuring Migrants' Political Inclusion», en: Morales, Laura y Giugni, Marco (eds.). *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work*. Houndmills (USA): Palgrave Macmillan, 2011, p. 19-42.

Morales, Laura y San Martín, Josep. «¿Cómo votarían los inmigrantes?». *Zoom Político*, n.º 2011/002, p. 1-16.

Morales Diez de Ulzurrun, Laura. «Participación política y pertenencia a grupos políticos: Los límites de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 94, n.º 1 (2001), p. 153-184.

Moya Malapeira, David. «Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política», en: Moya Malapeira, David y Viñas Ferrer, Alba (eds.). *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2010, p. 461-502.

Moya, David y Viñas, Alba. «El sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011 en España». *Anuario de la Inmigración en España 2011* (2012), p. 214-262.

Odmalm, Pontus. *Migration policies and political participation. Inclusion or intrusion in Western Europe?* Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan, 2005.

Ortiz, Alberto. «Los extranjeros, infrarrepresentados en los municipios donde son mayoría». *eldia.es*, 3 de mayo de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 07.04.2016]
<http://eldia.es/agencias/8081395-CAN-ELECCIONES-MUNICIPALES-extranjeros-infrarrepresentados-municipios-donde-son-mayoria>

Pérez-Nievas, Santiago *et al.* *La representación política de los inmigrantes en elecciones municipales. Un análisis empírico*. Madrid: CIS, 2014.

Reed-Danahay, Deborah y Brettell, Caroline B. (eds.). *Citizenship, political engagement, and belonging. Immigrants in Europe and the United States*. New Brunswick, Nueva Jersey y Londres: Rutgers University Press, 2008, p. 103-123.

Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. «Dos alcaldes y ochenta y cinco concejales de municipios españoles son de nacionalidad extranjera». *Notas de prensa*, 7 de agosto de 2009 (en línea) [Fecha de consulta 07.04.2016]
http://www.seap.minhap.gob.es/web/prensa/notas_de_prensa/notas/2009/08/20090807.html

Tomé da Mata, Edileny. «Participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones locales en España». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, n.º 1 (2015), p. 27-62.

Veredas Muñoz, Sonia. «Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 61, n.º 36 (2003), p. 207-225.

Vicent, Mauricio. «Rita Bosaho se perfila como la única diputada negra de España». *El País*, 21 de diciembre de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 16.12.2015]
http://politica.elpais.com/politica/2015/12/14/actualidad/1450123283_151806.html.

Villarino, Ángel y Rigal, Álvaro. «Políticos inmigrantes en España: ¿Estás preparado para que te representen?». *El Confidencial*, 25 de octubre de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 29.01.2016]
http://www.elconfidencial.com/espana/2015-10-25/politicos-concejales-inmigrantes-extranjeros-espana_1069658/.

Villavicencio, Yolanda. *Una sudaca en el Parlamento. Ciudadana, migrante y política*. Madrid: AESCO, 2011.

Vintila, Daniela. «The South European cases». *Pathways Project Workshop*, 15 de febrero de 2016 (en línea) [Fecha de consulta 08.04.2016]
<http://www2.le.ac.uk/departments/politics/research/pathways/the-south-european-cases-dr-daniela-vintila-university-of-leicester>

Zapata-Barrero, Ricard. «Politización del asociacionismo migrante». *La Vanguardia*, 30 de octubre de 2006 (en línea) [Fecha de consulta 04.02.2016]
<http://www.altresandalusos.org/2006/10/politizacion-del-asociacionismo-inmigrante/>

Zapata-Barrero, Ricard y Burchianti, Flora. *Openness of political parties to immigrants and TCN in Spain*. Barcelona: GRITIM, 2014.

FUERA DE CAMPAÑA ELECTORAL: DEVOLUCIONES EN CALIENTE, REFUGIADOS E INMIGRANTES IRREGULARES

OUTSIDE THE ELECTION CAMPAIGN: PUSH-BACKS, REFUGEES AND IRREGULAR IMMIGRANTS

1. Introducción
2. Devoluciones en caliente
 - 2.1. Hacia su legalización
 - 2.2. Denuncias de ilegalidad
3. Muertes en el Mediterráneo y acogida de refugiados
 - 3.1. No al rescate, no a las cuotas
 - 3.2. Del «no podemos» al «deber moral»
4. Exclusión de la sanidad pública
 - 4.1. Fin de la universalidad
 - 4.2. ¿Hacia la reinclusión?
5. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

«Devoluciones en caliente»,
refugiados, inmigrantes irregulares,
politización, campañas electorales, España

KEY WORDS

Push-backs, refugees, irregular immigrants,
politicisation, electoral campaigns, Spain

RESUMEN

El año 2015 ha estado marcado por múltiples elecciones en España: en mayo elecciones municipales y autonómicas en la mayor parte de comunidades autónomas, en septiembre elecciones autonómicas en Cataluña y en diciembre elecciones generales. ¿A más elecciones, mayor politización de la inmigración? ¿Hasta qué punto la inmigración entró en campaña? A partir del análisis de los debates en torno a las llamadas «devoluciones en caliente» en Ceuta y Melilla, las muertes en el Mediterráneo y la acogida de refugiados dentro de la Unión Europea, y el acceso a la sanidad de los inmigrantes en situación irregular, este artículo considera hasta qué punto y de qué manera podemos hablar de politización de la inmigración en España.

ABSTRACT

Various elections were held in Spain in 2015: local and regional elections in most regions in May, regional elections in Catalonia in September, and general elections in December. Did more elections mean more politicisation of immigration? To what extent did immigration feature in the campaigns? Based on the analysis of the debates around the so-called "push-backs" in Ceuta and Melilla, the deaths in the Mediterranean, the reception of refugees in the European Union, and immigrants with irregular status accessing healthcare, this article considers how and to what extent we may speak of the politicisation of immigration in Spain.

1. INTRODUCCIÓN

El 2015 ha sido un año marcado por la celebración de varios comicios en España: en mayo elecciones municipales y autonómicas en la mayor parte de comunidades autónomas, en septiembre elecciones autonómicas en Cataluña y en diciembre elecciones generales. ¿A más elecciones, mayor politización de la inmigración? ¿Hasta qué punto la inmigración entró en campaña? En 2010 la proximidad de las elecciones locales de 2011 sí generó, especialmente en Cataluña, una serie de debates preelectorales sobre cuestiones tales como la prohibición del burka y el nicab en edificios y equipamientos públicos, la inscripción en el padrón de los inmigrantes en situación irregular o, en el caso de Badalona, la presencia de gitanos rumanos en determinados barrios. No es de extrañar, pues, que en 2011 la inmigración sí entrara en campaña con debates sobre civismo, delincuencia, servicios sociales, salud pública o diversidad religiosa (Garcés-Mascareñas, Franco-Guillén y Sánchez-Montijano, 2012 y 2015).

EN CONTRASTE CON 2011, EN 2015 LA INMIGRACIÓN HA ESTADO PRÁCTICAMENTE AUSENTE DE LOS DEBATES ELECTORALES. SIN EMBARGO, QUE NO SE HAYA HECHO UN USO ELECTORAL DE LA INMIGRACIÓN NO QUIERE DECIR QUE NO HAYA SIDO UN TEMA DE DEBATE

En contraste con 2011, en 2015 la inmigración ha estado prácticamente ausente de los debates electorales, con excepción de algunos candidatos del PP. Sin embargo, que no se haya hecho un uso electoral de la inmigración no quiere decir que no haya sido un tema de debate. Cuestiones relativas a la inmigración sí han sido ampliamente debatidas a lo largo del año. Recordemos los debates en torno a las llamadas «devoluciones en caliente» en Ceuta y Melilla, las muertes en el Mediterráneo y la acogida de refugiados, o el acceso a la sanidad de los inmigrantes en situación irregular. Este artículo analiza estos tres debates con el objetivo de identificar para cada uno de ellos qué argumentos se han esgrimido, cuáles han sido los principales actores implicados y en qué contextos (institucionales o no) han tenido lugar. Para ello se ha realizado un análisis documental de los principales periódicos nacionales (*El País*, *El Diario*, *El Mundo* y *La Vanguardia*, entre otros), así como de las actas del Congreso de los Diputados, los programas electorales de los distintos partidos políticos y los informes realizados por los principales actores implicados. El propósito final es contribuir a explicar hasta qué punto y de qué manera podemos hablar de politización de la inmigración en España.

Para analizar estas cuestiones, este artículo parte de la definición clásica de politización (Van der Brug *et al.*, 2015) con su doble dimensión de, por un lado, creciente prominencia de una determinada

cuestión en la arena política y, por el otro, creciente polarización de posiciones entre los distintos partidos políticos y actores implicados (Van Ingelgom, 2014). Siguiendo la propuesta reciente de Pieter de Wilde (2016), este artículo identifica también los factores causantes de la politización, así como el entorno en que tiene lugar, es decir, si la confrontación queda circunscrita al ámbito parlamentario, electoral y/o judicial, o si alcanza también los medios de comunicación y la propia opinión pública. Siguiendo a De Wilde, la cuestión final es si podemos hablar de una única forma de politización, con mayor o menor intensidad, o si, contrariamente, observamos una pauta de politización singular –con actores, factores causantes y entornos específicos– para el caso español.

2. DEVOLUCIONES EN CALIENTE

2.1. Hacia su legalización

Si bien las prácticas irregulares de devolución de inmigrantes en la frontera vienen llevándose a cabo desde hace tiempo (López-Sala, 2015: 183), el año 2014 representó un punto de inflexión. La muerte de 15 personas el 6 de febrero al intentar cruzar la frontera a nado hasta la playa ceutí de El Tarajal reabrió la cuestión. Mientras los supervivientes denunciaron que la Guardia Civil no solo no los auxilió, sino que además utilizó material antidisturbios para evitar su llegada, el delegado del Gobierno y el director de la Guardia Civil en Ceuta negaron los hechos, que posteriormente fueron admitidos por el propio ministro del Interior en su comparecencia en el Congreso de los Diputados. Aunque el uso de material antidisturbios en la frontera cesó oficialmente desde entonces, en verano de 2014 se reactivó el debate cuando la ONG Prodein denunció agresiones policiales y «deportaciones en caliente» en la valla de Melilla. Los vídeos difundidos llevaron a la imputación –no por las agresiones sino por las devoluciones irregulares– del máximo responsable de la Guardia Civil en Melilla. Ahí empezó el intento por parte del Gobierno español de legalizar lo que ha insistido en presentar como «rechazos en frontera».

Esto se hizo con una enmienda de última hora a la entonces en trámite ley de Seguridad Ciudadana, conocida también como «ley mordaza», que limita derechos tan básicos como la libertad de manifestación, reunión y expresión. Con todos los grupos parlamentarios de la oposición en contra, esta ley fue aprobada por el Congreso de los Diputados en diciembre de 2014. Según la ley, «los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar, en grupo, los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España». El Gobierno argumentó que, puesto que el acceso al espacio intervallado no supone la entrada en territorio español, tal artículo regulaba los «rechazos en frontera» y no las «devo-

luciones» de inmigrantes en situación irregular. Tal como había declarado el ministro del Interior Jorge Fernández Díaz en el Congreso de los Diputados en febrero de 2014, «la frontera española se materializa y visibiliza por la línea de agentes de vigilancia». Quienes todavía no han pasado el cordón policial quedan pues, según la versión del Gobierno, fuera de las fronteras españolas y, en consecuencia, son susceptibles de ser rechazados sin tener acceso a la asistencia letrada y sin comprobarse si son menores o refugiados.

Ante las críticas de los principales partidos de la oposición, de distintas instituciones nacionales y europeas y de más de un centenar de ONG, el ministro del Interior Jorge Fernández Díaz ironizó desde los pasillos del Congreso de Diputados: «Si me dan la dirección donde a esa pobre gente los podemos trasladar y garantizan su manutención y que les den trabajo, le aseguro que los enviamos. Pero hay mucha hipocresía. (...) Que digan a cuántas personas están dispuestos a acoger y, si no lo hacen, que se callen y den menos lecciones» (*El País*, 11 de diciembre de 2014). Si bien estas declaraciones aludían implícitamente a la capacidad de integración, otras se centraron en cuestiones de seguridad nacional. En enero de 2015, por ejemplo, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ignacio Ybáñez, señaló que la propuesta del Gobierno respondía a las necesidades de «prever» en la ley las «singularidades» de Ceuta y Melilla. Según Ibáñez, estas singularidades tenían que ver con «asaltos a las vallas de carácter constante, masivo y violento» y, por lo tanto, con una cuestión de «orden público» y «seguridad interior» (*El País*, 21 de enero de 2015). Otros políticos del PP justificaron la propuesta alertando del vínculo entre inmigración irregular y terrorismo islámico. Así, por ejemplo, el entonces presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, alertó de los peligros de la inmigración irregular en momentos en que Europa es un objetivo prioritario del terrorismo islamista y, yendo más allá, señaló que «no podemos permitir aquellas culturas que chocan frontalmente con nuestros valores democráticos» (*El País*, 17 de enero de 2015).

2.2. Denuncias de ilegalidad

Si 2014 se caracterizó por las denuncias de agresiones y «devoluciones en caliente» en Ceuta y Melilla y por los debates parlamentarios en torno a la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana, 2015 estuvo marcado por un sinfín de críticas y reacciones a lo que muchos calificaron como «legalización de la ilegalidad». Una de las primeras reacciones a la recién aprobada Ley fue la del obispo de Albacete y presidente de la Comisión Episcopal de Migraciones, Ciriaco Benavente, que mostró su indignación «con algunos tratos dados a los inmigrantes, como las devoluciones sumarias, sin verificar si las personas pudieran ser acreedoras del asilo político, ser víctimas de la trata o estar necesitadas de asistencia sanitaria urgente antes de expulsarlas» (*El País*, 8 de

enero de 2015). Pocos días después, el comisario europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muiznieks, declaró que las «devoluciones en caliente» no se ajustaban «a la legalidad internacional» y que legalizarlas crearía un «precedente muy negativo» que podría significar «el principio del fin» del sistema de asilo y protección internacional.

Pocos días después llegó la crítica de las Naciones Unidas. En su informe publicado tras el Examen Periódico Universal en Ginebra, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU pidió que España respetara el principio de no devolución y garantizara a los inmigrantes el acceso a los procedimientos de asilo. Países como Austria o Canadá exigieron explícitamente que España cumpliera con sus obligaciones internacionales en materia de inmigración y refugio, con «especial atención» a las dos ciudades autónomas (*El País*, 23 de enero de 2015). Si el informe del Consejo de Derechos Humanos de la ONU se publicaba en enero, en febrero François Crépeau, relator especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, denunciaba la falta de «un mecanismo de control fuerte desde el punto de vista de los Derechos Humanos» y proponía la creación de un órgano independiente de control de la actuación policial. Cuando en abril la ONU hizo llegar la propuesta al Gobierno español, la respuesta fue contundente: «La protección de las fronteras de nuestro país es un derecho nacional ligado a su soberanía y, por tanto, no susceptible de control independiente» (*El País*, 10 de abril de 2015).

Dentro de España, en el primer aniversario de la tragedia de El Tarajal, Amnistía Internacional (AI) y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) entregaron en el Senado casi 95.000 firmas contra la legalización de lo que definían como «devoluciones en caliente». Además, denunciaron que 12 meses después de El Tarajal no se hubieran «depurado responsabilidades, ni a nivel político ni a nivel policial» y que las investigaciones fueran «lentas, parciales e inefectivas» (*El País*, 6 de febrero de 2015). Las mismas críticas acompañaron los actos de homenaje a las víctimas, organizados por AI y CEAR junto a otras organizaciones. Semanas después, a finales de febrero, Amnistía Internacional publicaba su informe anual donde denunciaba una vez más la política fronteriza del Gobierno y calificaba las «devoluciones» de inmigrantes a Marruecos como «expulsiones ilegales y sumarias». En su informe sobre fronteras europeas, publicado en noviembre de 2015, Amnistía Internacional volvió a denunciar que el Gobierno español no solo no ocultara las devoluciones en caliente, sino que intentara «convencer al mundo de su legalidad» y exigió que, dados los maltratos perpetuados por la policía marroquí, España suspendiera la cooperación con Marruecos.

En el ámbito judicial, el 2015 vino marcado por dos sentencias. En abril la Audiencia Provincial de Málaga anuló la imputación por las devoluciones en caliente del máximo mando de la Guardia

Civil de Melilla. El tribunal consideró que la actuación de la Guardia Civil siguió el criterio adoptado al respecto por la Dirección General de la Guardia Civil y por los diferentes gobiernos. Y concluía: «las resoluciones analizadas se integran en la política estatal de inmigración mantenida durante años en la frontera Sur-Ceuta-Melilla» (*El Mundo*, 22 de abril de 2015). Al mismo tiempo, los magistrados puntualizaban que el rechazo inmediato de los inmigrantes interceptados en la zona intermedia del vallado «constituye una decisión contraria al derecho». En este sentido, la sentencia del tribunal fue interpretada como una denuncia más a la ilegalidad de la política migratoria del Gobierno. En sentido contrario fue la sentencia sobre la tragedia de El Tarajal que mantenía imputados a 16 guardiaciviles. En octubre la juez archivó la causa con el argumento de que no existía «ningún indicio que permita afirmar que los agentes hicieron un uso inadecuado del material antidisturbios» y que las víctimas «asumieron el riesgo de entrar ilegalmente en territorio español por el mar a nado, en avalancha y aprovechando la noche, vistiendo gran cantidad de ropa y haciendo caso omiso a las actuaciones disuasorias de las fuerzas marroquíes y la Guardia Civil» (*El País*, 15 de octubre de 2015).

Las reacciones de las ONG al auto de El Tarajal fueron inmediatas. Representantes de la CEAR declararon sentirse «decepcionados por las afirmaciones contenidas en el auto, que culpan a los inmigrantes de asumir el riesgo de entrar ilegalmente y hacer caso omiso de las actuaciones de la Guardia Civil» (*El País*, 15 de octubre de 2015). En la misma línea, la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) denunció que el mensaje del auto era que «cuando uno supera una frontera, tiene que asumir que puede morir». La Coordinadora de Barrios, uno de los colectivos que se personó en la acusación particular, reaccionó de forma similar: «Esa afirmación me parece un atrevimiento. Parece que, más que hablar de muertes, habla de suicidios». Las ONG también consideraron especialmente grave que el auto no considerara necesario rescatar a las víctimas. Andalucía Acoge, por ejemplo, denunció que la juez afirmara «que las personas que estaban en el agua no tenían por qué ser auxiliadas» (*El País*, 16 de octubre de 2015).

Mientras tanto, la mayor parte de partidos políticos siguieron manifestando su oposición a la Ley de Seguridad Ciudadana. Desde que esta fue aprobada en el Congreso de los Diputados en diciembre de 2014, todos los partidos de la oposición prometieron promover su cambio o derogación en caso de no repetirse la mayoría absoluta del PP en la siguiente legislatura. En mayo de 2015 el PSOE, IU, el Grupo Mixto y UpyD presentaron ante el Tribunal Constitucional un recurso contra la ley por vulnerar una docena de artículos de la Constitución. En el campo específico de las devoluciones en frontera, los principales partidos de la oposición (PSOE, Izquierda Unida, UpyD y CiU) también rechazaron sin paliativos su legalización. Si bien el consenso contra la Ley

de Seguridad Ciudadana fue unánime entre todos los partidos de la oposición, solo PSOE, Podemos e Izquierda Unida incluyeron en sus programas electorales para las elecciones generales de diciembre propuestas concretas para un cambio de política fronteriza en Ceuta y Melilla. Los tres partidos exigían la derogación de la disposición de la ley que legaliza las denominadas «devoluciones en caliente» y la retirada de los elementos lesivos en las vallas fronterizas.

Este último punto provocó uno de los pocos debates sobre control fronterizo durante la campaña electoral de las elecciones generales de diciembre. Nicolás Fernández, delegado del Gobierno en Ceuta, afirmó que la propuesta del PSOE de eliminar el uso de concertinas en las vallas tendría «consecuencias muy peligrosas» para el conjunto de la sociedad española «y directamente para la sociedad ceutí». Juan Vivas, presidente de Ceuta, defendió las concertinas como un medio para conseguir que la inmigración siga «un cauce ordenado» y recordó que fueron implantadas por el Gobierno del PSOE en 2005. También lo recordó Juan José Imbroda, presidente de Melilla, para quien el PSOE fue también quien «inventó las devoluciones en caliente de una manera drástica y total». Ambos acusaron al PSOE de hacer un uso electoral de un «tema delicado» y de cambiar de posición dependiendo de si se estaba gobernando o no (*El País*, 21 de octubre de 2015).

SI BIEN EL CONSENSO CONTRA LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA FUE UNÁNIME ENTRE TODOS LOS PARTIDOS DE LA OPOSICIÓN, SOLO PSOE, PODEMOS E IZQUIERDA UNIDA INCLUYERON EN SUS PROGRAMAS ELECTORALES PARA LAS ELECCIONES GENERALES DE DICIEMBRE DE 2015 PROPUESTAS CONCRETAS PARA UN CAMBIO DE POLÍTICA FRONTERIZA EN CEUTA Y MELILLA

3. MUERTES EN EL MEDITERRÁNEO Y ACOGIDA DE REFUGIADOS

3.1. No al rescate, no a las cuotas

«¡Que alguien haga algo, y que lo haga ya!» (*El País*, 27 de junio de 2015). Así reaccionaba Mariano Rajoy tras un naufragio que a finales de junio de 2015 aumentaba una vez más el número total de muertes en el Mediterráneo. En una línea similar, dos meses antes, el mismo Rajoy aseguraba que la prioridad es «preservar la vida de las personas» y que Europa «no se puede permitir» asistir al drama de los inmigrantes que perecen frente a sus costas (*El País*, 23 de abril de 2015). Las

declaraciones de horror y solidaridad por parte del Gobierno español se sucedieron una y otra vez tras cada naufragio. Paralelamente, hasta septiembre de 2015, también se sucedieron los «no» del Gobierno español a las propuestas de programas de rescate en alta mar o de reubicación de refugiados dentro de la Unión Europea.

El primer «no» fue en abril cuando, tras un naufragio entre las costas de Libia y Lampedusa que acabó con la vida de más de 800 personas, la Unión Europea celebró una cumbre extraordinaria para intentar frenar las muertes en el Mediterráneo. Si bien en esta cumbre se decidió aumentar el presupuesto de Frontex de 3 a 9 millones de euros, muchos estados miembros, entre ellos España, eludieron hacer aportaciones propias, definir el área operacional de control más allá de las costas europeas, modificar el plan operativo de Frontex o especificar el número de refugiados que hay que reubicar dentro de la Unión Europea. Mientras que organizaciones como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las ONG Save the Children, Amnistía Internacional (AI) y Médicos Sin Fronteras (MSF) exigían crear una misión de salvamento y rescate, el Gobierno español, junto a otros estados miembros, se oponía a ello argumentando que «Frontex sirve para lo que sirve y no hay que deshumanizarla» (*El País*, 23 de abril de 2015). Semanas antes el ministro español de Interior, Jorge Fernández Díaz, había declarado que reforzar las competencias de Frontex «podría suponer un efecto llamada», ya que los traficantes se aprovecharían de ello porque «sabrían que finalmente los inmigrantes serían recogidos y llevados a su destino» (*El País*, 12 de marzo de 2015).

El segundo «no» del Gobierno español fue a la reubicación de refugiados dentro de la Unión Europea. A finales de junio, los jefes de Estado y de Gobierno europeos se reunieron para pactar la redistribución de 40.000 demandantes de asilo desde Italia y Grecia hacia el resto de países europeos. Si bien la Comisión Europea proponía cupos obligatorios para cada Estado en función del PIB, la población, el paro y el esfuerzo hecho en la materia en años anteriores, la reunión terminó sin acordar la voluntariedad u obligatoriedad de las cuotas y sin establecer unos cupos determinados por país. La posición del Gobierno español, expresada por Jorge Fernández Díaz, era que un sistema de reparto generaría un «efecto llamada». Semanas después, en la reunión de finales de julio para pactar el reparto de los cupos, Fernández Díaz se volvió a mostrar «radicalmente en contra del plan de reubicación» y, si para Nicolas Sarkozy representaba «una fuga en el fregadero de la cocina que se esparce por el resto de la casa», para Fernández Díaz era como una casa con goteras: «es como si tuviéramos una casa, con muchas goteras, que están inundando diversas habitaciones y, en lugar de taponar esas goteras, lo que hacemos es distribuir el agua que cae entre distintas habitaciones» (*El Diario*, 20 de julio de 2015).

La respuesta a las declaraciones de Fernández Díaz no se hizo esperar. Según *El País*, medio centenar de personas se concentraron a las puertas de la Secretaría de Inmigración bajo el grito «No somos goteras». Denunciaban que el Gobierno español incumplía las leyes que obligan a España «a dar una acogida digna» a los solicitantes de asilo y sometía «los derechos humanos a la política de control de fronteras». Patricia Fernández, la abogada de la Coordinadora de Barrios, ONG convocante de la concentración, aclaraba que «no existe ese efecto llamada del que habla el ministro, sino el efecto huida. Es falso que las cifras propuestas por la UE sean un problema». Estrella Galán, secretaria general de la CEAR, acusaba al Gobierno de «regatear» las cuotas de reubicación de refugiados para no asumir responsabilidades. ACNUR también aprovechó el momento para recordar que «los recursos destinados a la atención de los refugiados no se han incrementado de forma proporcional al aumento de las solicitudes en los últimos años». Finalmente, PSOE y Podemos también se sumaron a las críticas. Pedro Sánchez, secretario general de los socialistas, calificó de «lamentable» la postura de Fernández Díaz y de «insolidaria e irresponsable» la posición del Gobierno. Podemos, por su lado, insistió en que «afrentar una crisis humanitaria sin precedentes no debe convertirse en un mercadeo de cifras» (*El País*, 21 de julio de 2015).

El tercer «no» del Gobierno español fue a la cuota que la Comisión Europea quería asignar a España. El Gobierno la calificó desde un principio de «injusta y desproporcionada» (*El País*, 17 de junio de 2015). Los argumentos que el Gobierno español esgrimió entre mayo y agosto de 2015 fueron básicamente tres. La primera objeción fue que el desempleo debía ser un factor más determinante a la hora de definir los cupos puesto que, en palabras del ministro de exteriores José Manuel García Margallo, «comprometerse a integrar inmigrantes a los que no puedes dar trabajo es un mal servicio» (*La Vanguardia*, 18 de mayo de 2015). Otra objeción del Gobierno fue que el cupo asignado a España infravaloraba el esfuerzo de acogida hecho en los últimos años. Aunque la Comisión Europea se refería al esfuerzo de acogida a refugiados, Margallo pedía tomar en cuenta el aumento general de la inmigración en España «en los años de bonanza» y Sáenz de Santamaría, entonces portavoz del Gobierno, hacía otro tanto, pero en relación a la inmigración irregular: «nuestra capacidad de acogida está muy saturada porque, frente a otros Estados, acogemos a muchos inmigrantes en situación irregular a los que tratamos de dar la mejor atención» (*El País*, 31 de agosto de 2015). La tercera objeción del Gobierno tenía que ver con el papel de cada Estado en el control de las fronteras exteriores europeas. Margallo recordaba que el esfuerzo que hace España «es inmenso y repercute en toda la UE, estamos controlando mucho mejor que otros» (*La Vanguardia*, 18 de mayo de 2015). Con estos tres argumentos, a finales de julio el Gobierno consiguió reducir la cuota asignada a España de 5.800 a 2.749 refugiados.

Mientras decía «no» a una operación de rescate en alta mar, «no» a la reubicación de refugiados dentro de la Unión Europea y «no» a la cuota asignada a España, el Gobierno español alardeaba al mismo tiempo de su política de control de fronteras. Así, en las distintas cumbres europeas, el Gobierno presentó España como (casi el único) guardián eficaz de la frontera común europea y abogó por exportar su modelo al resto de la frontera sur. Tal como declaró Sáenz de Santamaría, esta es «la vía que hay que seguir»: condicionar la ayuda al desarrollo a la firma de acuerdos de readmisión de inmigrantes y a su colaboración policial en el control de los flujos migratorios hacia

MIENTRAS DECÍA «NO» A UNA OPERACIÓN DE RESCATE EN ALTA MAR, «NO» A LA REUBICACIÓN DE REFUGIADOS DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA Y «NO» A LA CUOTA ASIGNADA A ESPAÑA, EL GOBIERNO ESPAÑOL ALARDEABA AL MISMO TIEMPO DE SU POLÍTICA DE CONTROL DE FRONTERAS

Europa. Esta política, de hecho, fue iniciada en 2006 por el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero. En este sentido, no es exagerado decir que la continuidad en las políticas de externalización del control fronterizo ha sido absoluta desde entonces. No es de extrañar, pues, que no haya sido motivo de debate político o electoral entre los dos grandes partidos. De hecho, en el programa electoral del PSOE para las elecciones generales de diciembre de 2015, no hay mención alguna. En el programa electoral de Podemos sí se hace referencia a la necesidad de «respetar los derechos humanos en la frontera sur», pero esto queda circunscrito a la situación de Ceuta y Melilla y la relación con Marruecos.

3.2. Del «no podemos» al «deber moral»

A finales de agosto, Sáenz de Santamaría volvió a señalar que «España tendría que poner unos topes a su capacidad de acogida». Días después, sin embargo, el Gobierno español dejó el «no podemos» de los meses anteriores para tomar una posición, según Mariano Rajoy, «flexible» y con disposición «de volver a hablar del tema [cuotas]» (*El País*, 2 de septiembre de 2015). Si estas declaraciones fueron hechas el 2 de septiembre, el 4 de septiembre Mariano Rajoy fue un poco más allá: «Europa no puede renunciar de ninguna manera a dar asilo a aquellas personas que tengan derecho al mismo, conforme al derecho internacional. (...) España va a tener una postura constructiva y positiva, y a todas las personas que tengan derecho a asilo se les va a atender, colaboraremos para ello con la Unión Europea. (...) Es un deber moral» (*El País*, 4 de septiembre de 2015). Y añadía «España no pondrá ahora topes a su solidaridad con los refugiados y asilados» (*El País*, 7 de septiembre de 2015).

Entre el «tenemos que poner topes» de Sáenz de Santamaría y el «España no pondrá ahora topes» de Rajoy pasaron tan solo unos pocos días. En estos días la foto del niño sirio Aylan, muerto el 2 de septiembre en una playa de Turquía en el intento de alcanzar las costas europeas, dio la vuelta al mundo. La mayor parte de líderes europeos hicieron declaraciones de horror y estremecimiento, a las que siguieron compromisos de asumir nuevas cuotas de refugiados y dedicar más recursos a su acogida. Angela Merkel, François Hollande y David Cameron tomaron la iniciativa. Al mismo tiempo, en España, las ciudades y las comunidades autónomas se estaban movilizando desde finales de agosto. La primera en hacerlo fue la ciudad de Barcelona. El 28 de agosto la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau, propuso la idea de crear una red de ciudades-refugio: «Queremos ciudades comprometidas con los derechos humanos y con la vida, ciudades de las que sentirnos orgullosos». En la misma misiva, Colau criticaba el cinismo de «una parte de Europa» y apelaba al cambio: «Europeos, abramos los ojos. No va a haber suficientes muros ni alambres que paren esto. Ni gases lacrimógenos ni pelotas de goma. O abordamos un drama humano desde la capacidad de amar que nos hace humanos, o acabaremos todos deshumanizados. Y habrá más muertos, muchos más. Ésta no es una batalla para protegernos de los otros. Ahora mismo esto es una guerra contra la vida» (*El Periódico*, 29 de agosto de 2015).

Una semana después de la propuesta de Colau, 55 ayuntamientos españoles se habían sumado a la red de ciudades-refugio. Entre ellos se encontraban los ayuntamientos de Valencia, Madrid, Cádiz, Zaragoza, A Coruña, Córdoba, Huelva, Palma de Mallorca, Toledo, Valladolid, Vitoria y Pamplona, con partidos tan diversos como distintas confluencias y plataformas de unidad popular, PSOE, PNV o ERC. Los ayuntamientos del PP no se adhirieron a la propuesta de Colau, pero muchos sí se pusieron a disposición del Gobierno español para la acogida de refugiados. Por su lado, los gobiernos de las comunidades autónomas también empezaron a movilizarse para ofrecer también su disponibilidad de acoger refugiados. Ahí se sumaron comunidades autónomas como Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia Navarra, País Vasco o Valencia. Asimismo, los gobiernos autonómicos del PP se mostraron dispuestos a sumarse a la acogida de refugiados, pero, al igual que sus ciudades, siempre recordando que esto debía desarrollarse dentro de una estrategia coordinada por el Gobierno central. Hubo alguna voz crítica, como la de la presidenta de la Comunidad de Madrid (del PP), que calificó de «terrible demagogia lo que algunos están queriendo hacer con los refugiados», pues recordaba que la búsqueda de soluciones corresponde al Estado español y la Unión Europea (*El País*, 5 de septiembre de 2015).

En paralelo, el 3 de septiembre el PSOE registró en el Congreso una proposición no de ley para que la Cámara instara al Gobierno a acoger a los 4.288 refugiados que les pedía inicialmente la

Comisión Europea y aprobara un plan de acogida humanitaria que incluyera a los partidos, Gobiernos autonómicos y la federación de municipios. En concreto, el escrito –que ya había estado registrado en el Senado a finales de agosto– detallaba una lista de 10 puntos que incluían, entre otros, trabajar para una política integral de inmigración y asilo en la Unión Europea, reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito, aprobar con urgencia un plan de acogida de refugiados, dotar el presupuesto destinado al asilo y la acogida de refugiados, acabar con las devoluciones en caliente y desarrollar una campaña de sensibilización. El secretario de Acción Política y Ciudadanía del PSOE, Patxi López, justificaba la iniciativa de la siguiente manera: «Pedimos que el Gobierno deje de racanear con la vida de estas personas. Tanto en las comunidades como en los ayuntamientos estamos mucho más que dispuestos a ser solidarios y colaborar con el Gobierno en este asunto» (*El País*, 4 de septiembre de 2015).

La respuesta del Gobierno no se hizo esperar. Al día siguiente, 4 de septiembre, el Consejo de Ministros acordó crear una Comisión Interministerial presidida por la vicepresidenta Sáenz de Santamaría que, al igual que la que se creó en 2006 para afrontar la crisis de los cayucos, debía coordinar las políticas de los distintos ministerios implicados (Interior, Exteriores, Defensa, Sanidad y Servicios Sociales, Justicia y Educación). Ese mismo día, en respuesta a la movilización de ciudades y comunidades autónomas, el Gobierno también acordó convocar la Conferencia Sectorial de Migración, en la que están representadas las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias. Tres días después, el 7 de septiembre, la Comisión Interministerial concluyó que España asumiría la cuota de refugiados que le propusiera la Comisión Europea. Y así fue, el 9 de septiembre el Gobierno español aceptaba un nuevo cupo de 14.931 y aumentaba la partida presupuestaria para la acogida de refugiados de 53 a 253 millones de euros. La reacción del Gobierno, si bien rápida, estuvo marcada por algunas disensiones internas. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, pidió desde Teherán que España asumiera solo «la cuota máxima de refugiados que pueda sufragar» (*El País*, 7 de septiembre de 2015). Por su lado, el mismo día en que España aceptaba la cuota asignada desde Bruselas, el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, alertaba de la posibilidad de que en el próximo contingente de refugiados «se colara algún grupo de terroristas yihadistas» (*El País*, 9 de septiembre de 2015).

El 10 de septiembre, representantes de CCOO, UGT, PSOE, IU, Podemos, UpyD, Equo-Compromís y Geroa Bai firmaron un manifiesto conjunto titulado «Por una Europa solidaria. Refugiados, bienvenidos». En este manifiesto, las organizaciones firmantes denunciaban «que los estados e instituciones europeas no están respondiendo de forma adecuada a la crisis humanitaria» y, entre otras cosas, exigían al Gobierno español defender en la Unión Europea la necesidad de una ope-

ración permanente de ayuda y salvamento, acoger a todos los refugiados que le correspondiera, establecer protocolos de actuación entre las distintas administraciones y habilitar mecanismos de financiación urgente y extraordinarios. Cinco días después, el 15 de septiembre, representantes de AI, CEAR, Save the Children, Red Acoge, Accem y la Coordinadora de ONG se concentraron ante el Ministerio de Interior para exigir al Gobierno un conjunto de medidas que incluían reformar el acuerdo con Marruecos para que se comprometiera a proteger a los refugiados, facilitar un mínimo de 500 «becas-visados» para universitarios a través de las embajadas y consulados españoles, abrir un corredor humanitario en el Mediterráneo, conceder visados humanitarios, aumentar el personal de las oficinas de asilo para «acelerar las decisiones» y permitir la libre circulación en España para los solicitantes de asilo que han solicitado protección internacional en Ceuta y Melilla (*El País*, 15 de septiembre de 2015).

Además de la presión hecha desde la calle, el 29 de septiembre el Congreso de los Diputados aprobó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios (incluido el PP) la proposición no de ley registrada por el PSOE el 3 de septiembre. Tras haber sido negociada con las distintas formaciones políticas, el texto final presentaba algunas modificaciones significativas respecto al original. En primer lugar, en línea con lo que exigían las administraciones locales, incluía la petición de «impulsar la máxima transparencia al destino de recursos del fondo de asilo, migración e integración (FAMI) de la Unión Europea». En segundo lugar, desaparecía cualquier referencia a la propuesta de acabar con las «devoluciones en caliente» que, según el texto inicial, «además de vulnerar nuestro ordenamiento jurídico, impiden *de facto* las solicitudes de protección de quienes llegan a España». Su desaparición del texto final hace pensar que el control fronterizo en Ceuta y Melilla fue, de hecho, el mayor punto de desacuerdo. En tercer lugar, el texto final incorporaba como último punto excluir el asilo de cualquier confrontación política entre partidos. Antonio Hernando, portavoz del PSOE y promotor de la iniciativa, calificaba el acuerdo de «magnífica noticia que establece las bases de una nueva política de asilo y refugio en España» (*El País*, 29 de septiembre de 2016). Meses después este acuerdo no se ha traducido en nuevas medidas, pero sí dejó el tema del asilo fuera de la campaña electoral para las elecciones generales del 20 de diciembre.

4. EXCLUSIÓN DE LA SANIDAD PÚBLICA

4.1. Fin de la universalidad

El Real Decreto 16/2012 significó el fin del principio de universalidad al limitar el acceso al sistema sanitario público a las categorías de «asegurado» y «beneficiario». Esto significó la exclusión, entre otros, de los inmigrantes en situación irregular y los ciudadanos del resto de países de la

Unión Europea que no eran ni «asegurados» ni «beneficiarios» (Moreno Fuentes, 2015). El Gobierno justificó tales medidas en el contexto de la crisis económica, aludiendo a la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema sanitario público. Según Ana Mato, entonces ministra de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, el objetivo era evitar la «utilización ilegal de nuestros servicios sanitarios y los abusos que se asumen en este campo» (*El Mundo*, 20 de abril de 2012). El abuso ilegal apuntaba a un supuesto «turismo sanitario». Además, los distintos representantes del Gobierno también aludieron al uso no ilegal pero sí considerado «inmerecido» de

LA APLICACIÓN DE ESTA MEDIDA EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, SOBRE TODO EN LO QUE RESPECTA A LA DECISIÓN DE EXCLUIR A LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR, FUE MUY DESIGUAL

los inmigrantes en situación irregular. Por ejemplo, Ana Mato vinculaba el derecho a la sanidad a los que «de verdad» viven y «trabajan como nosotros y pagan sus impuestos» (*El Mundo*, 20 de abril de 2012).

Distintas instituciones nacionales (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional) e internacionales (Consejo de Europa, Relatoría Especial de la ONU para la pobreza extrema) criticaron la medida, señalando que era contraria al derecho europeo y a los tratados internacionales suscritos por España y denunciando los riesgos que la exclusión del sistema sanitario podía tener para la salud pública. También se opusieron distintas organizaciones profesionales del ámbito sanitario, judicial y de defensa de los derechos humanos. Los informes anuales de Médicos del Mundo, SOS Racismo y Amnistía Internacional denunciaron una y otra vez casos de denegación de atención sanitaria, incluyendo también menores, embarazadas, enfermos crónicos así como personas que recurrieron a los servicios de urgencias. A otro nivel, se crearon plataformas ciudadanas como Yo Sí Sanidad Universal para visibilizar y denunciar los casos de exclusión, acompañar a los afectados para garantizar su acceso al sistema sanitario público y, más a largo plazo, conseguir la derogación del Real Decreto.

La aplicación de esta medida en las distintas comunidades autónomas, sobre todo en lo que respecta a la decisión de excluir a los inmigrantes en situación irregular, fue muy desigual (Moreno Fuentes, 2015). Andalucía y Asturias, gobernadas por el PSOE, continuaron atendiendo a los inmigrantes en situación irregular como hacían antes de la aprobación del Real Decreto, es decir, en igualdad de condiciones. Aragón, País Vasco, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y Valencia establecieron programas específicos para atender a los inmigrantes irregulares sin recursos. De estas comunidades autónomas, Extremadura, Galicia y Valencia estaban

gobernadas por el PP. Finalmente, Madrid, Baleares, Castilla y León, Murcia y la Rioja, todas del PP, introdujeron solo pequeñas excepciones (por ejemplo, la inclusión de los enfermos crónicos) mientras que Castilla-La Mancha fue la única que aplicó el Real Decreto a rajatabla.

4.2. ¿Hacia la reinclusión?

A finales de marzo de 2015 dos iniciativas parecían anunciar el principio del fin del Real Decreto de 2012. Por un lado, diversos partidos políticos y organizaciones sociales presentaron en Madrid la Declaración Institucional por la Universalidad del Derecho a la Salud. En este documento, los partidos firmantes –todos los representados en el Congreso de los diputados, excepto el Partido Popular y Ciudadanos, más Equo y Podemos– se comprometieron a incluir en sus programas electorales y, si fuera el caso, en sus programas de Gobierno «todas las acciones precisas que garanticen la restitución efectiva del derecho universal a la salud para todas las personas que viven en España» (*El País*, 31 de marzo de 2015). Por el otro, el nuevo ministro de Sanidad, Alfonso Alonso, anunció que los inmigrantes en situación irregular tendrían acceso a la atención primaria. Mientras que en 2012 Alonso recordaba que la universalidad de la sanidad era «para los españoles y los residentes», ahora justificaba el cambio de política por tratarse de una cuestión «de salud pública», y que lo «más práctico» es «no saturar las urgencias» (*El Público*, 31 de marzo de 2015).

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015 reforzaron la necesidad de un cambio de política. Así, los nuevos gobiernos de las comunidades de Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y la Comunidad Valenciana, hasta entonces gobernadas por el PP, anunciaron la decisión de devolver la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular. Así lo anunció Carmen Montón, consejera de Sanidad de la Comunidad de Valencia: «Frente al modelo de exclusión, de barreras a la atención y de equidad, el nuevo modelo del Gobierno de la Generalitat es la universalidad de la atención sanitaria» (*El Diario*, 17 de julio de 2015). Aunque la Comunidad de Madrid siguió en manos del PP, su presidenta Cristina Cifuentes, en respuesta a una proposición no de ley presentada por todos los partidos de la oposición, dio órdenes a los gerentes de hospitales y centros de salud para prestar atención sanitaria a los inmigrantes en situación irregular. El resultado fue que en el verano de 2015, gracias al plante total o parcial de 15 de los gobiernos autonómicos, solo La Rioja y Murcia todavía estaban aplicando (y con excepciones) el decreto.

Ante este nuevo giro, la reacción del Gobierno fue doble. Por un lado, el número dos del Ministerio de Sanidad, Rubén Moreno, advirtió que tales decisiones podían conllevar multas millonarias por parte de la Unión Europea y la paralización de todos los fondos comunitarios. Además, informó de que el Gobierno, a través de la Abogacía del Estado, estaba estudiando las normas

impulsadas en cada comunidad para valorar si invadían competencias estatales o vulneraban la Constitución (*El Mundo*, 2 de septiembre de 2015). Por otro lado, en línea con lo que ya había anunciado en marzo, Alonso presentó un borrador de instrucción que proponía garantizar la asistencia sanitaria a aquellas personas que llevaran empadronadas al menos seis meses en España, carecieran de cobertura sanitaria por otra vía y cuya unidad familiar no percibiera más de 532 euros al mes. Las comunidades autónomas gobernadas por el PSOE se opusieron a la propuesta del Gobierno puesto que su objetivo era volver a la sanidad universal tal y como existía antes del Real Decreto. Otras comunidades autónomas como País Vasco, Andalucía, Navarra y Asturias también reclamaron la derogación del Real Decreto.

Pero las elecciones estaban entonces a la vuelta de la esquina. El 27 de septiembre fueron las elecciones autonómicas en Cataluña. Es importante hacer notar como, a diferencia de lo que pasaba en otras comunidades autónomas gobernadas por el PP y en contraste también con el cambio de política anunciado desde el Gobierno, el candidato del PP Xavier García Albiol propuso excluir a los inmigrantes en situación irregular de la sanidad primaria. El argumento era similar a lo que el mismo candidato ya había esgrimido desde la alcaldía de Badalona: «aquellos que están en situación irregular no pueden disfrutar de las mismas prestaciones que los catalanes que pagan sus impuestos» (*El Diario*, 24 de agosto de 2015). De hecho, también Ciudadanos proponía en su programa electoral excluir a los inmigrantes en situación irregular de parte del catálogo sanitario. En las elecciones generales de diciembre, PSOE, Podemos y IU-Unidad Popular incluyeron de manera expresa en sus programas la derogación del Real Decreto. Los programas del PP y Ciudadanos no hicieron referencia directa a la cobertura sanitaria de los inmigrantes en situación irregular, pero durante la campaña el candidato por Ciudadanos, Albert Rivera, especificó que la sanidad universal es «para quienes tienen derechos y deberes en España, el resto se queda fuera» (*El Confidencial*, 14 de mayo de 2015). Estas declaraciones parecen indicar que la posición de Ciudadanos era más restrictiva que la que estaba proponiendo entonces el PP desde el Gobierno.

5. CONCLUSIONES

El análisis de los debates en torno a las llamadas «devoluciones en caliente», las muertes en el Mediterráneo y la acogida de refugiados, y el acceso a la sanidad pública de los inmigrantes en situación irregular demuestra claramente que la inmigración sí fue objeto de politización a lo largo de 2015. Sin embargo, fue *singular* si la comparamos con la politización de la inmigración en muchos otros países europeos por incluir, por un lado, un Gobierno con políticas y discursos claramente excluyentes y, por el otro, unos partidos de la oposición, pero sobre todo unas organizaciones sociales y asociaciones profesionales claramente movilizadas a favor de los derechos

de los inmigrantes y refugiados. Singular también por tratarse de una confrontación claramente multinivel, con las ciudades y un número creciente de comunidades autónomas, pero también organismos internacionales y en ocasiones la propia Unión Europea, en contra de las decisiones excluyentes tomadas desde el Gobierno central. Singular por haberse dado a golpe de declaración y a través de los medios de comunicación, con escasos debates parlamentarios y una intervención limitada del poder judicial. Y finalmente, singular por haber estado ausente de la mayor parte de debates electorales. Esto nos lleva a la conclusión de que la inmigración sí fue objeto de politización, con atención política y mediática y polarización de posiciones, pero no de confrontación electoral. Excepto contadas ocasiones, la inmigración quedó fuera de campaña.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De Wilde, P.; Leupold, A. y Schmidtke, H. «Introduction: the differentiated politicisation of European governance». *West European Politics*, vol. 39, n.º 1 (2016), p. 3-22.

Garcés-Mascareñas, B.; N. Franco Guillén y E. Sánchez-Montijano. «Los discursos de la diversidad. Programas y debates electorales durante las elecciones municipales de 2011 en Cataluña», en: Zapata-Barrero, R. (ed.). *Las condiciones de la interculturalidad. Gestión local de la diversidad en España*. Valencia: Tirant lo Blanc, 2015.

Garcés-Mascareñas, B.; N. Franco-Guillén y E. Sánchez Montijano. «Entre la exclusión y la inclusión. Los discursos políticos en las elecciones municipales de 2011 en Cataluña», en: Aja, E.; Arango, J. y Oliver Alonso, J. (dir.). *Anuario de la Inmigración en España 2011 (Edición 2012): La hora de la integración*, p. 264-285

López-Sala, A. «La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público». *Anuario de la Inmigración en España 2014 (2015): Flujos cambiantes, atonía institucional*, p. 170-191.

Moreno Fuentes, F. J. «El puzle de la exclusión sanitaria de los inmigrantes indocumentados en España». *Anuario de la Inmigración en España 2014 (2015): Flujos cambiantes, atonía institucional*, p. 278-299.

Van der Brug, W.; D'Amato, G.; Ruedin, D. y Berkhout, J. *The politicisation of immigration*. Nueva York: Routledge, 2015.

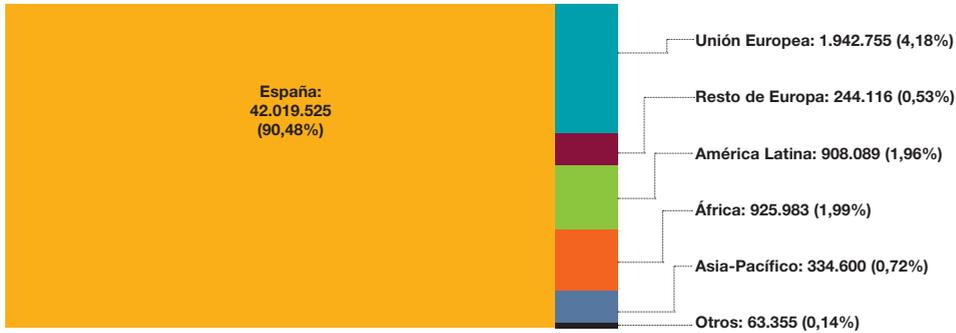
Van Ingelgom, V. *Integrating Indifference: A Comparative, Qualitative and Quantitative Approach to the Legitimacy of European Integration*. Colchester: ECPR Press, 2014.

4

ANEXO INFOGRÁFICO

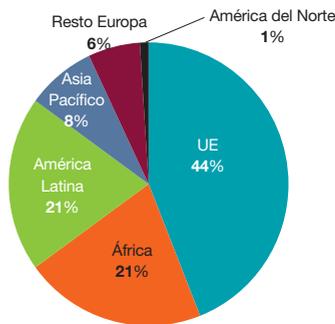
LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

1. Población residente en España por regiones de origen según nacionalidad (2015)



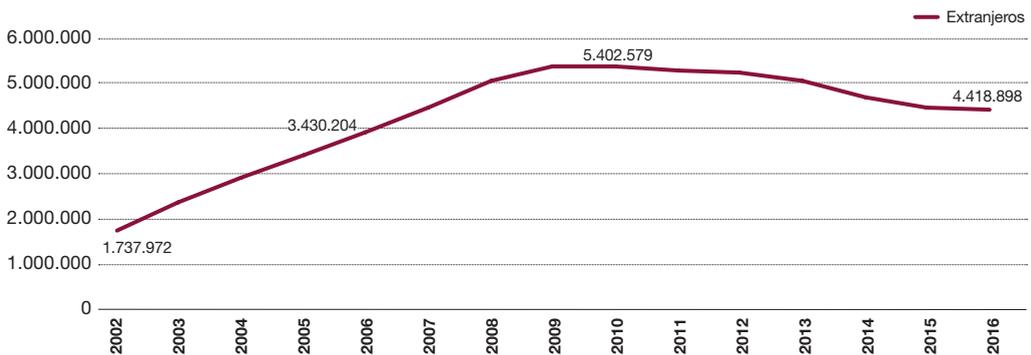
Nota: Los datos son provisionales desde julio de 2015. **Fuente:** Elaboración CIDOB con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (Cifras de población).

2. Principales nacionalidades residentes en España por regiones de origen



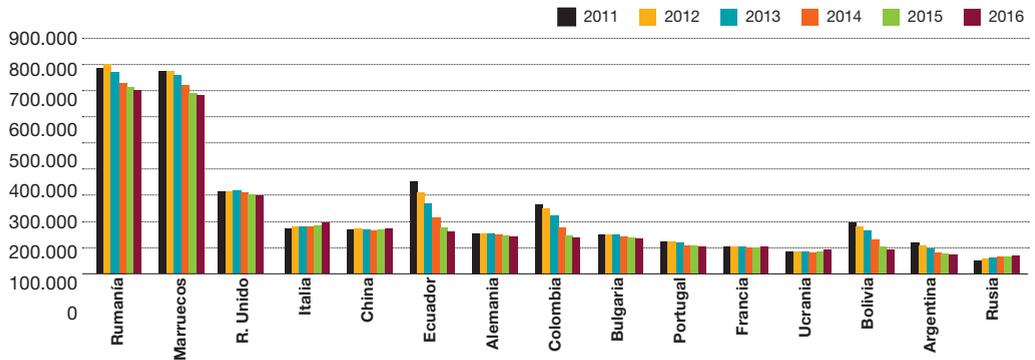
Nota: 1 de enero de 2016. **Fuente:** Elaboración CIDOB con datos del INE (Cifras de población)

3. Evolución de la población con nacionalidad extranjera residente en España (2002-2016)



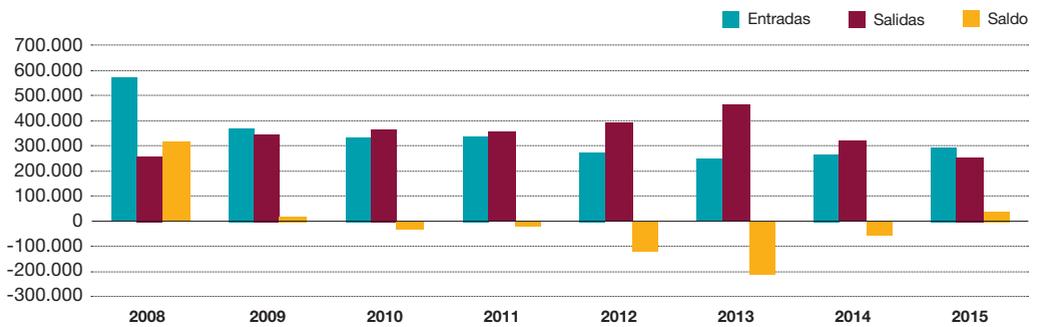
Nota: Para 2016 fecha de 1 de enero. **Fuente:** Elaboración CIDOB con datos del INE (Cifras de población).

4. Evolución de la población extranjera residente en España. Principales nacionalidades (2011-2016)



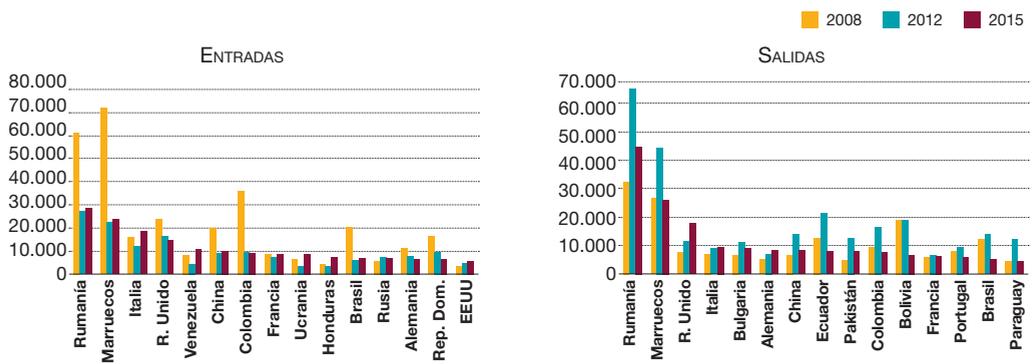
Nota: Para 2016 fecha de 1 de enero. Fuente: Elaboración CIDOB con datos del INE (Cifras de población).

5. Evolución de entradas y salidas de extranjeros (2008-2015)



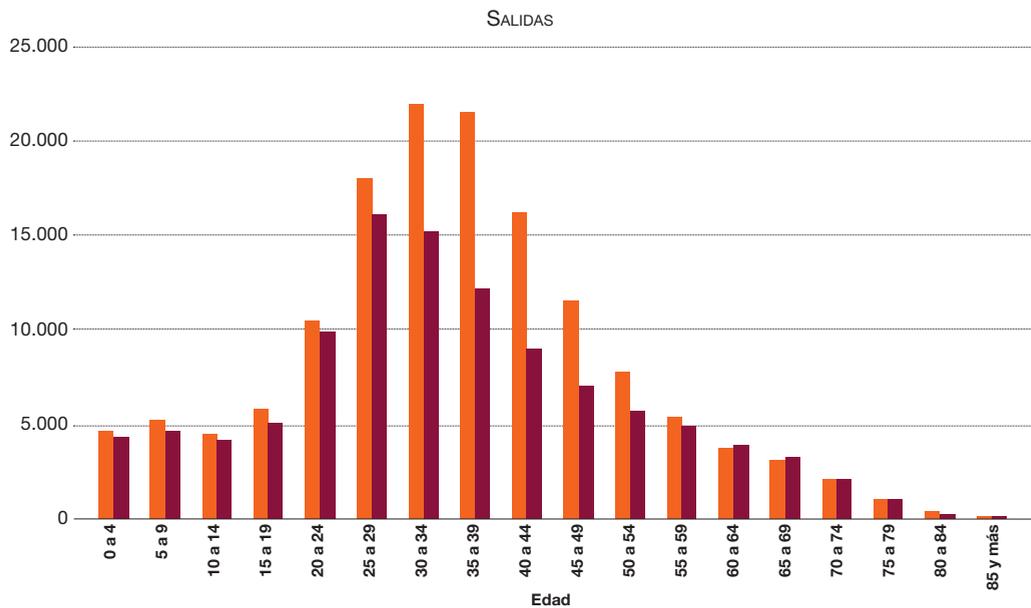
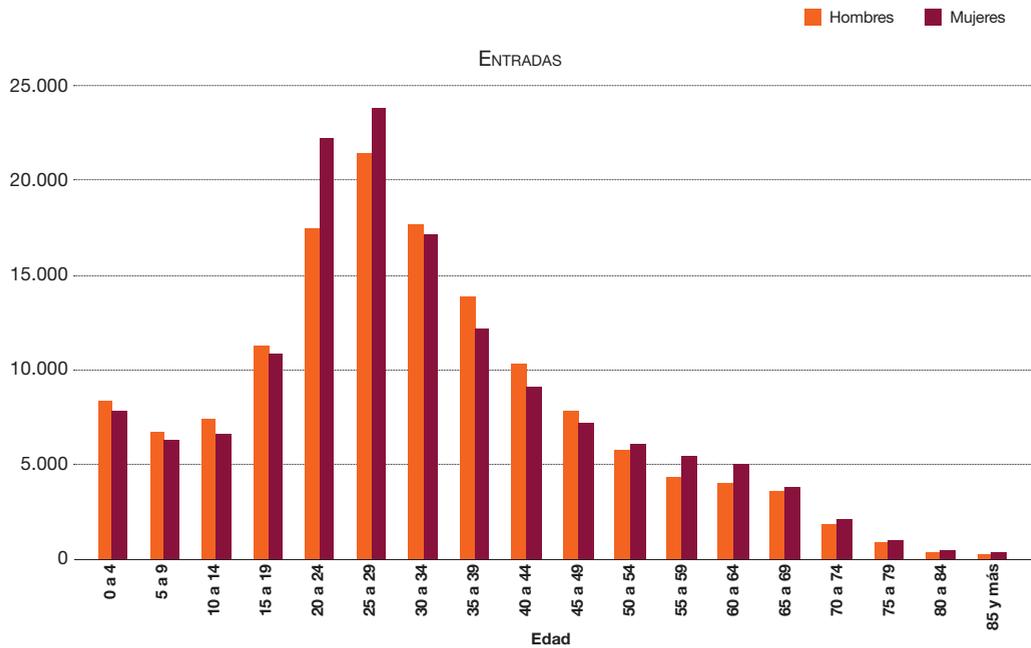
Fuente: Elaboración CIDOB con datos del INE (Estadísticas de migraciones).

6. Evolución de entradas y salidas de extranjeros por nacionalidad (2008-2012-2015)



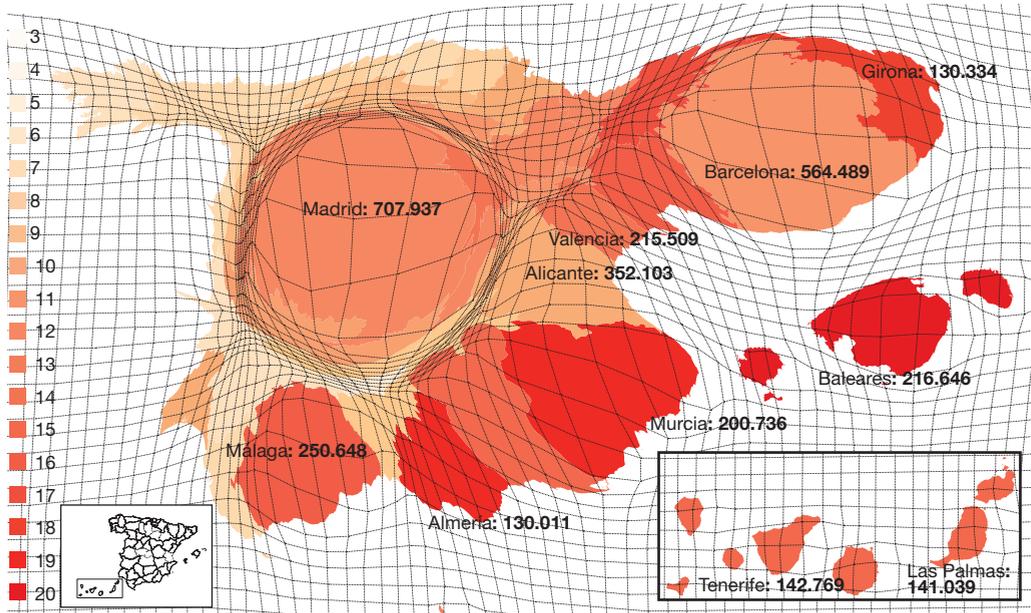
Fuente: Elaboración CIDOB con datos del INE (Estadísticas de migraciones).

7. Entradas y salidas de población extranjera según sexo y edad (2015)



Fuente: Elaboración CIDOB con datos del INE (Cifras de población).

8. Distribución provincial de la población extranjera residente (2016)



Notas: A 1 de enero de 2016.

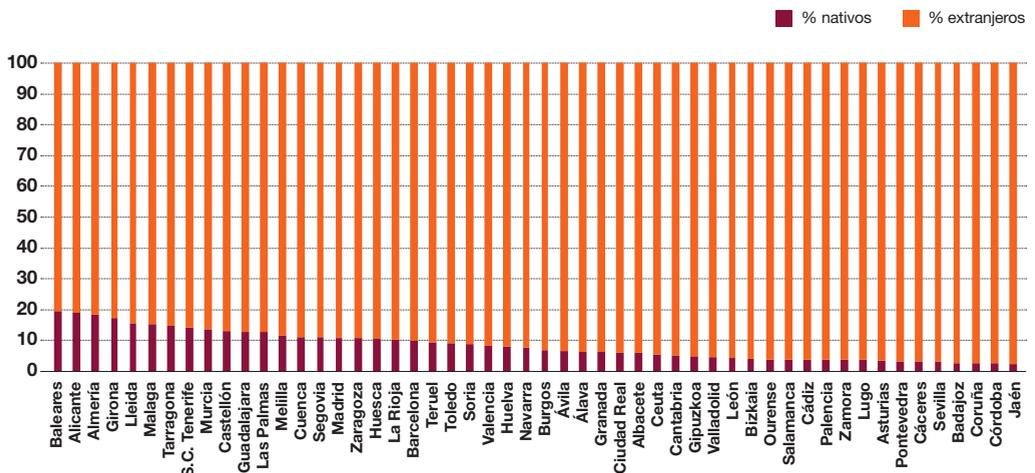
El presente cartograma muestra la distribución provincial de la población extranjera en España que en muchos casos, coincide con el peso demográfico del conjunto.

Se incluye la cantidad para las 10 provincias con más extranjeros.

El color de fondo refleja el peso de población extranjera con respecto al total de la población provincial (en porcentaje).

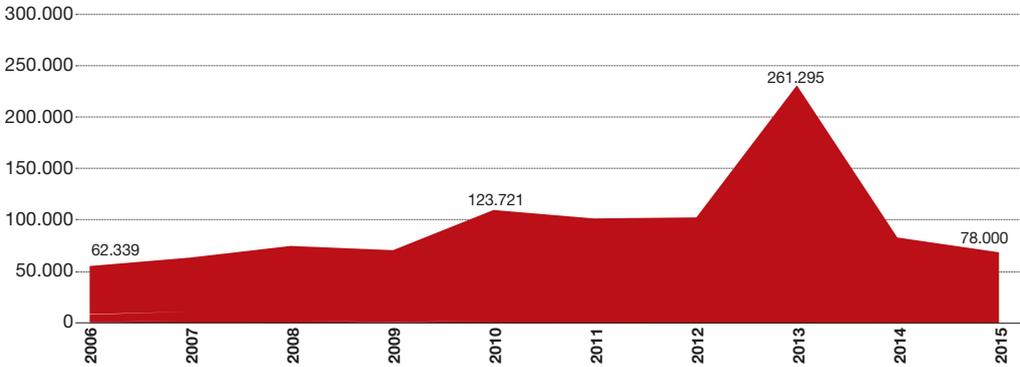
Fuente: Elaboración CIDOB con datos del INE (Cifras de población).

9. Peso demográfico de extranjeros sobre el total de residentes por provincia (2016)



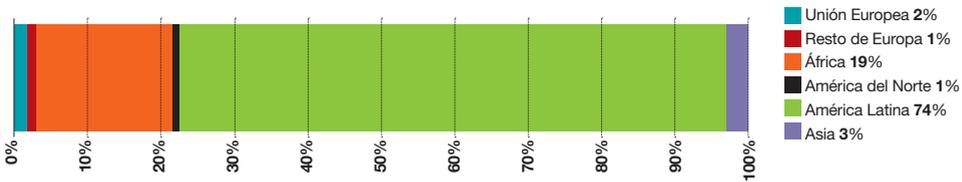
Nota: A 1 de enero de 2016. Fuente: Elaboración CIDOB con datos del INE (Cifras de población).

10. Evolución de las concesiones de nacionalidad española (2006-2015)



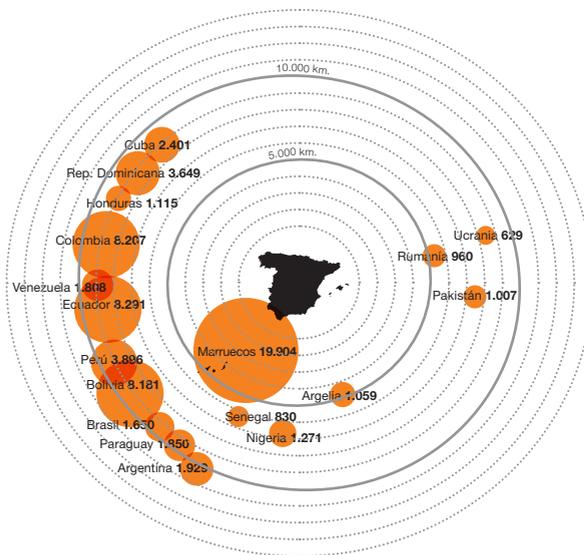
Fuente: Elaboración CIDOB con datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

11. Nacionalizaciones acumuladas por regiones de origen (2006-2015)



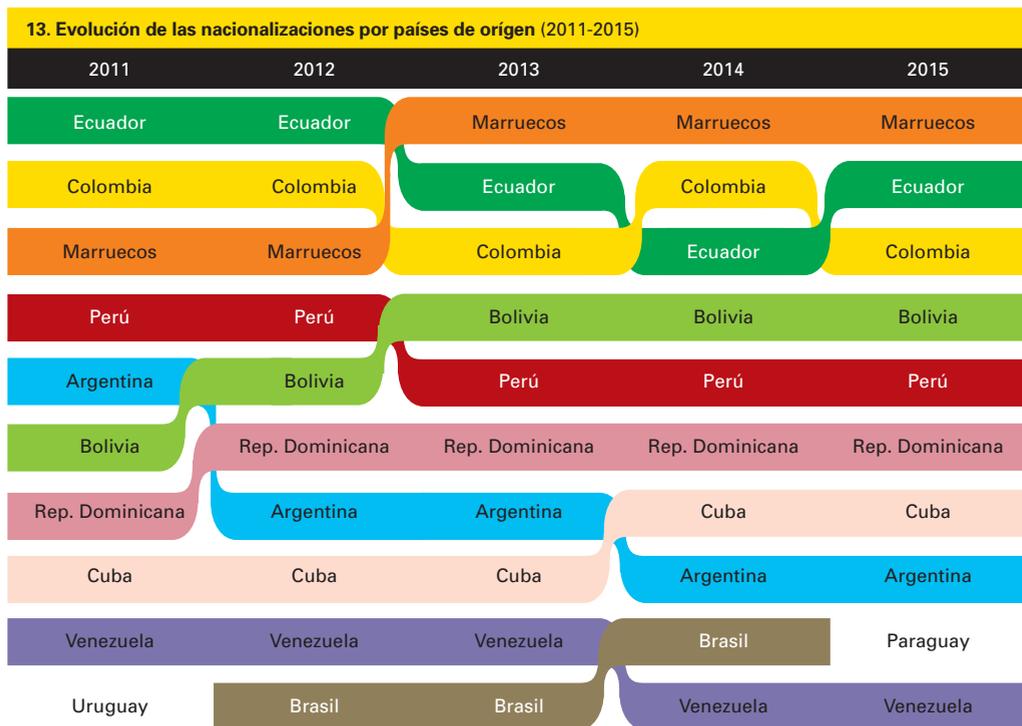
Fuente: Elaboración CIDOB con datos del OPI.

12. Concesiones de nacionalidad española por nacionalidad anterior. Principales nacionalidades (2015)



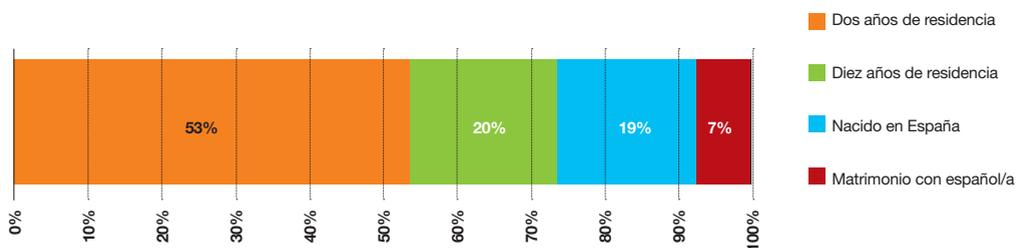
Marruecos, con 19.904 nacionalizaciones en 2015 (un 26% del total), es el principal país de origen de las concesiones. En su conjunto las nacionalizaciones de ciudadanos procedentes de América Latina son las más numerosas. Ecuador, Colombia y Bolivia (alrededor de 8.000 nacionalizaciones en cada caso) son los principales países de concesiones de nacionalidad española en América Latina.

Fuente: Elaboración CIDOB con datos del OPI.



Fuente: Elaboración CIDOB con datos del OPI.

14. Nacionalizaciones por motivo de la concesión (2015)

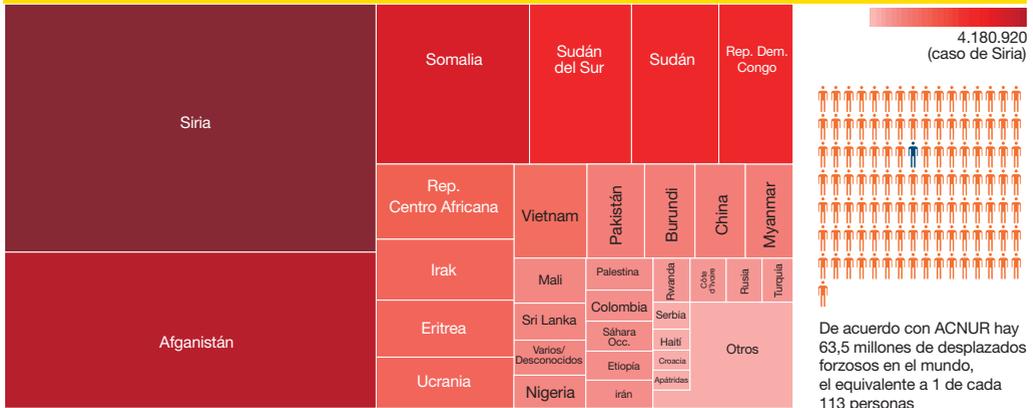


Fuente: Elaboración CIDOB con datos del OPI.

En 2015, 3 de cada cuatro nacionalizaciones se concedieron tras acreditarse el período de residencia en España que la ley exige (dos o diez años dependiendo del origen del solicitante). Las nacionalizaciones restantes se conceden por razón de haber nacido en España (por ejemplo, la mitad de las concedidas a solicitantes africanos) o por haber contraído matrimonio con una pareja española (un 7%).

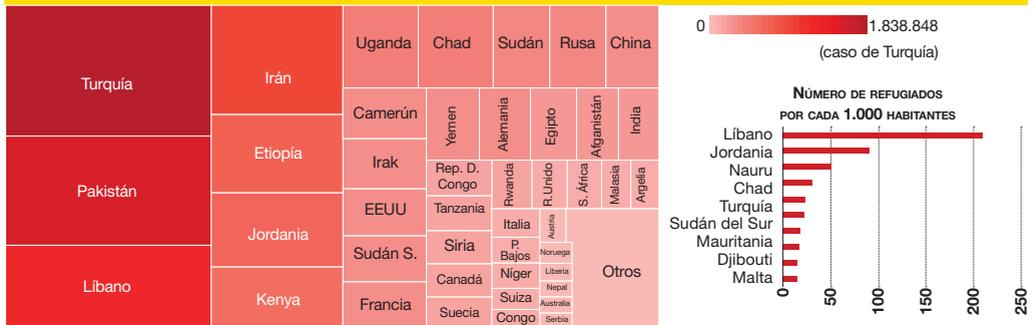
LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: EL MUNDO Y EUROPA 2015-2016

1. Refugiados en el mundo según país de origen (2015)



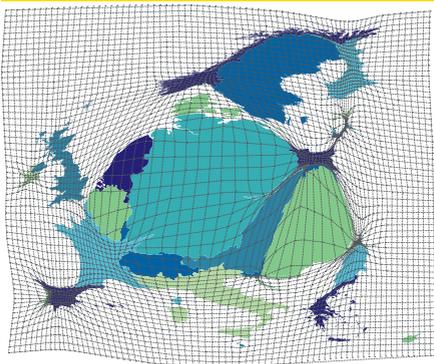
Fuente: Elaboración CIDOB con datos de ACNUR.

2. Refugiados en el mundo según país de acogida (2015)



Fuentes: Elaboración CIDOB con datos de ACNUR.

3. Principales países de destino de los refugiados en Europa (2015)

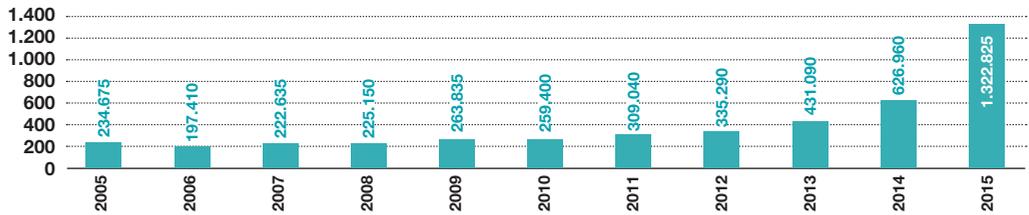


Recepciones de solicitudes de asilo por país (2015)	
Alemania	441.900
Suecia	156.400
Turquía	133.300
Austria	85.800
Italia	83.200
Hungría	74.200
Francia	74.200

Nota: El tamaño es proporcional al número de solicitudes de asilo presentadas al país de destino. El color identifica a cada uno de los países sin reflejar un valor cuantitativo.

Fuente: Elaboración CIDOB con datos de ACNUR.

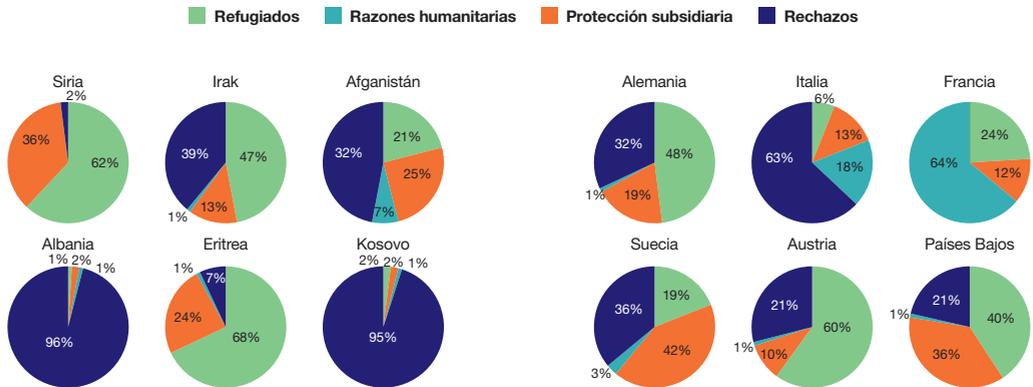
4. Evolución de las solicitudes de asilo presentadas en la UE-28, (2005 - 2015, miles de personas)



Fuente: Elaboración CIDOB con datos de Eurostat.

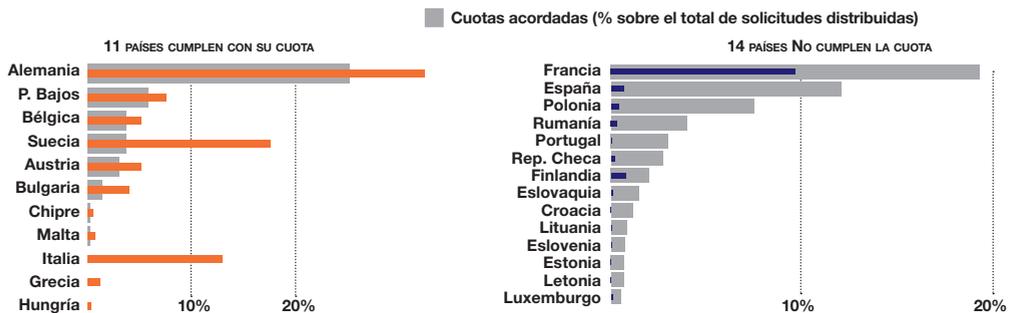
5. Resultado de las solicitudes de asilo en primera instancia. Rechazos y aceptaciones por tipo de estatuto, principales países de origen UE-28 (2016)

6. Resultado de las solicitudes de asilo en primera instancia. Rechazos y aceptaciones por tipo de estatuto, principales países de destino UE-28 (2016)



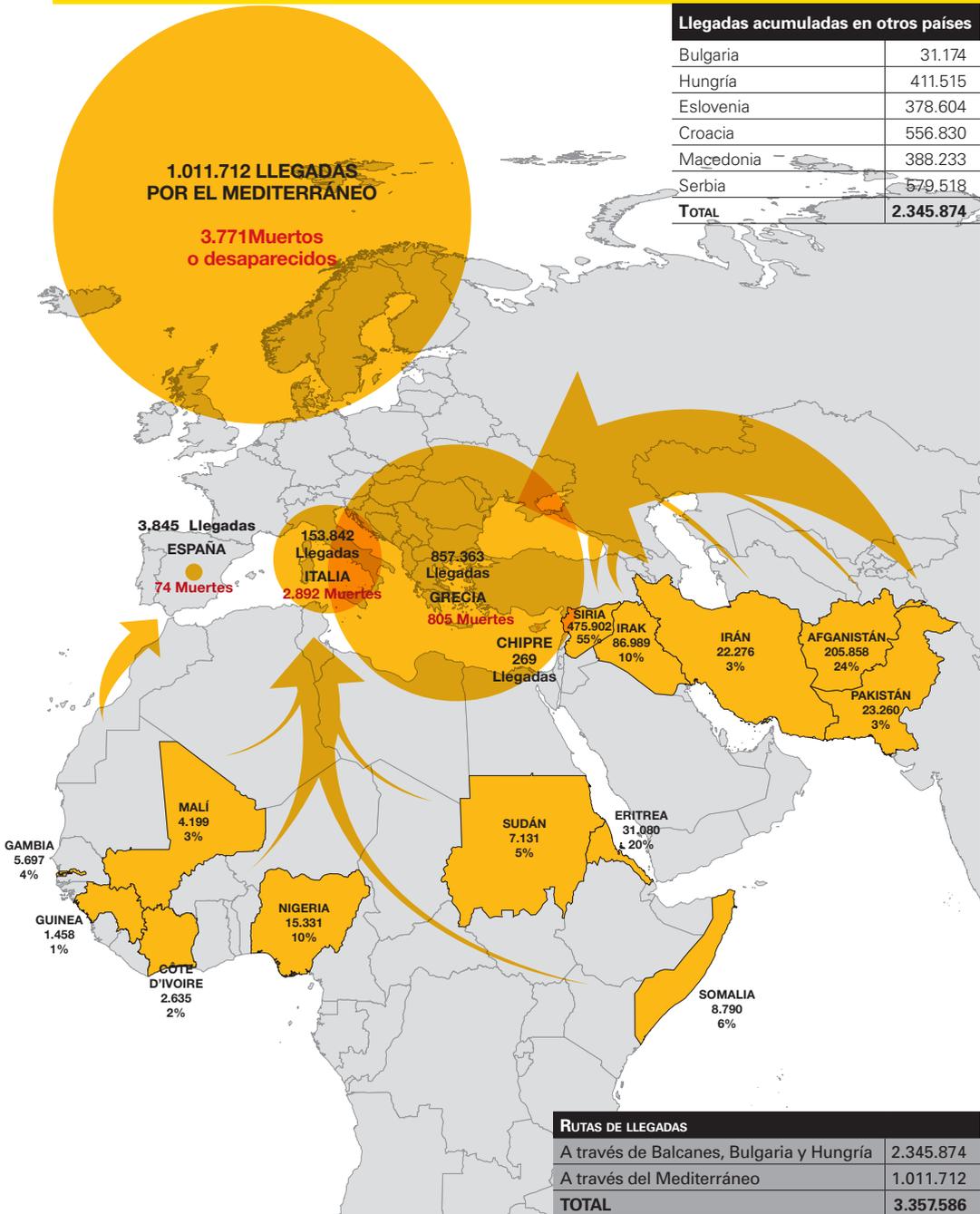
Nota: Datos de segundo trimestre de 2016. Fuente: CIDOB con datos de Eurostat.

7. Cumplimiento de la cuota de reubicación por país, UE-28 (2015)



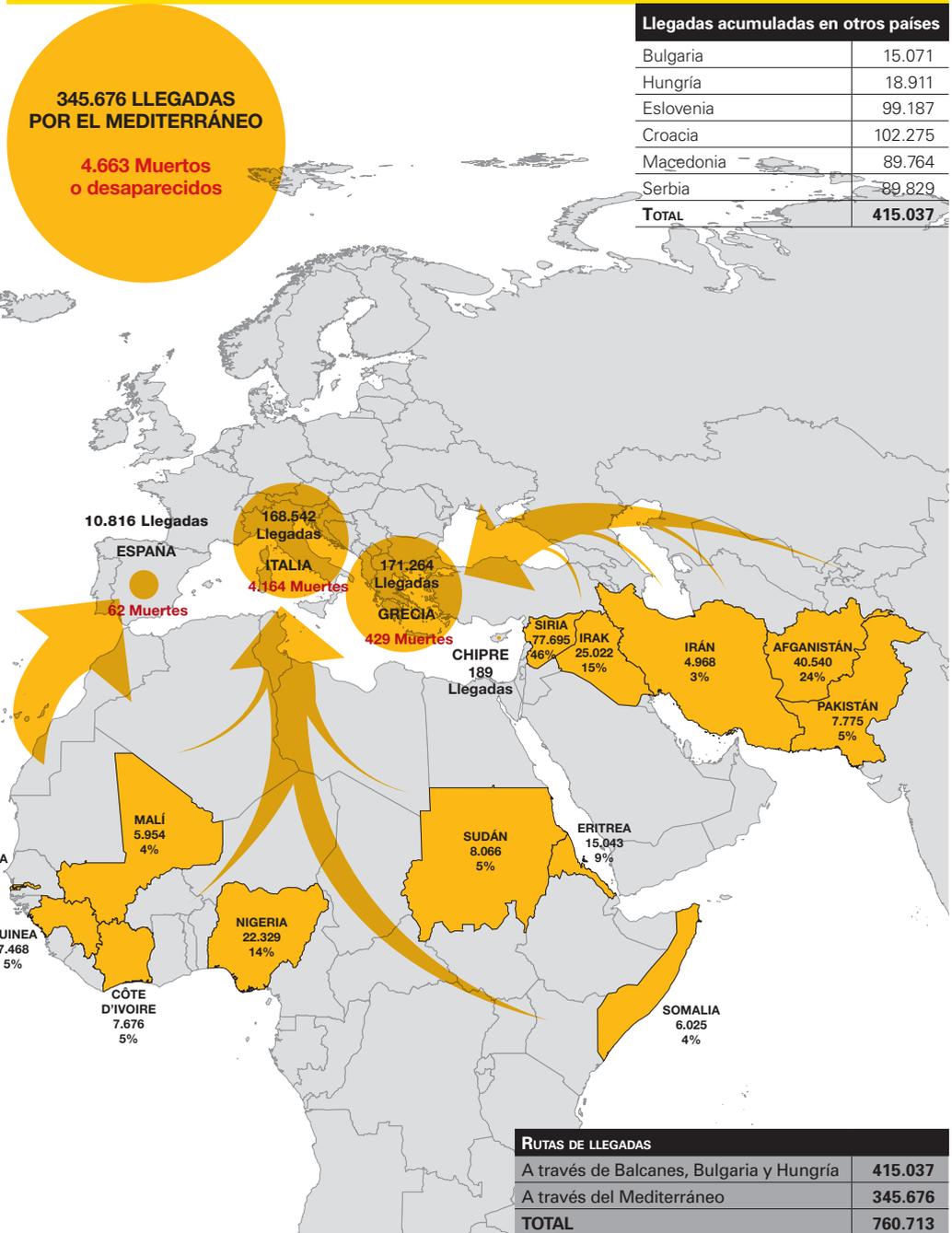
Nota: Datos de septiembre de 2015. Cuotas acordadas en el plan aprobado por los ministros del interior de la UE el 22 de septiembre de 2015 para distribuir 120.000 solicitudes de asilo entre los Estados Miembros. Fuente: Elaboración CIDOB con datos de Eurostat.

8. Flujo de inmigración irregular hacia Europa (2015)



Nota: Datos de enero a diciembre de 2015. En el caso de Italia las llegadas son de enero a agosto de 2015
Fuente: Elaboración CIDOB con datos de la Organización Internacional para las Migraciones

9. Flujo de inmigración irregular hacia Europa (2016)



Nota: Hasta 25 de noviembre de 2016.

Fuente: Elaboración CIDOB con datos de la Organización Internacional para las Migraciones.

ANUARIO CIDOB DE LA INMIGRACIÓN

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

El *Anuario CIDOB de la inmigración* es una publicación académica editada por CIDOB desde 2006. A partir de una perspectiva multi e interdisciplinar y en el contexto europeo e internacional, analiza las principales características y tendencias de la inmigración y las políticas de inmigración en España. Con una voluntad divulgativa y de incidencia en el debate político y social, el Anuario combina el rigor de la publicación académica con el carácter informativo y de balance propios de una publicación periódica de estas características. En 2016, la publicación inicia una nueva época con cambios en la cabecera y la incorporación de un Consejo asesor internacional y una sección de anexos infográficos.

Se edita en castellano y en formato impreso y digital.

CONTENIDO

Con un enfoque académico y divulgativo, el texto debe tratar cuestiones relativas al fenómeno de la migración en España, destacando a la vez y a partir de datos actualizados, las principales tendencias y perspectivas del tema abordado, combinando información y análisis. Los trabajos publicados deberán ser originales inéditos que supongan una aportación novedosa al área de estudio.

COPYRIGHT

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y pueden ser reproducidos una vez haya salido la copia impresa del Anuario, y siempre y cuando se cite la fuente, la autoría y no se haga copia derivada ni uso comercial. Los artículos se publican en la versión electrónica de la revista en la modalidad de acceso abierto (Open Access) y bajo la licencia



EVALUACIÓN POR EXPERTOS

Después de una primera revisión por parte de la dirección académica de la publicación, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble. Finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de tres tipos: *negativo* (no se puede volver a presentar el artículo); *positivo* (se publica); y *condicionado con pequeños cambios*; o *condicionado con cambios importantes* (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión). Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas. Se intentará notificar una respuesta antes de **5 semanas**.

TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá

información complementaria (**máximo 97 caracteres con espacio**, ambos incluidos).

Entregar en **castellano e inglés**.

EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

6.000-7.000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas ($\pm 10\%$).

El autor/a facilitará un **resumen** en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 150 palabras en un solo párrafo y **4-6 palabras clave**.

Además se hará entrega de **3-5 destacados** (de 20-30 palabras) que contengan ideas clave que puedan ser extraídas del propio artículo.

El cuerpo del manuscrito debe contener una **introducción**, que sitúe el objeto de estudio, la importancia del mismo y la metodología empleada, si fuera el caso; un **espacio teórico** (si fuera necesario) que recoja el estado de la cuestión; un **apartado principal** que presente los resultados de la investigación/análisis realizado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), y, por último, unas **conclusiones**, que recojan las ideas principales obtenidas del estudio.

Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar unos datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.

Se aceptarán **cuadros y gráficos a dos tintas**.

Entregar adjunto en formato Excel. Se ruega **limitar su número**.

Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano e inglés.

Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: **publicaciones@cidob.org**

CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado (maquetas) serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío. No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.

A fin de mantener la coherencia global que requiere una publicación periódica, el equipo editorial se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., de acuerdo con el Libro de Estilo de CIDOB.

Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

1. Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

2. Notas

No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Se ruega limitar su número a un máximo de **25-30 notas**. **Importante:** a **extensión** de la nota no puede superar las 5 líneas

3. Referencias bibliográficas

Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establece

cen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas. Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

a) Para libros

Lafleur, Jean-Michel (ed.). *Diáspora y voto en el exterior. La participación de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 2012, p. 15-37.

Díez Nicolás, Joaquín. *Las dos caras de la inmigración*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 2005.

b) Capítulos de libros

Cachón Rodríguez, Lorenzo. «Prólogo. Hablemos de derechos de personas migrantes», en: Lafleur, Jean-Michel (ed.). *Diáspora y voto en el exterior. La participación de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 2012, p. 5-14.

Gil Araujo, Sandra y Pedone, Claudia. «La familia contribuye a la estabilidad del propio migrante. Políticas públicas y discursos políticos sobre familia, migración y género en España, Ecuador y Colombia», en: Karasik, Gabriela A. (ed.). *Migraciones internacionales contemporáneas. Reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial de la población*. Buenos Aires: CiCCUS, 2012.

c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)

López-Sala, Ana. «Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)». *Migraciones Internacionales*, vol. 7, n.º 2 (julio de 2013), p. 39-69.

Mahía, Ramón y de Arce, Rafael. «Pobreza de la población extranjera en España». *Anuario de la Inmigración en España 2013* (2014), p. 138-162.

d) Para publicaciones en serie completas

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 105 (1982-). Barcelona: CIDOB, 2014.

Migraciones Internacionales, vol. 7, n.º 4 (2001-). Tijuana (México): El Colegio de la Frontera Norte, 2014.

e) Publicación electrónica

Colectivo Ioé. *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Madrid: Organización Internacional de Migraciones, 2012 (en línea) [Fecha de consulta 22.10.2013]
<http://www.colectivoioe.org/uploads/0bae582aa3b0842a9eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf>

F) Usar "et al." para citar un trabajo firmado por más de dos autores (Esteban *et al.*, 2011).

G) Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Editado por:

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con el patrocinio de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació
Barcelona

con la colaboración de:



IOM • OIM