

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



# La inmigración en el ojo del huracán

**ANUARIO CIDOB**  
DE LA **INMIGRACIÓN**

nueva época

**2017**





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

# La inmigración en el ojo del huracán

**ANUARIO CIDOB  
DE LA INMIGRACIÓN**

nueva época

**2017**



**Director de CIDOB:** Jordi Bacaria

El *Anuario CIDOB de la Inmigración* es una publicación de análisis y de balance editada por CIDOB desde el año 2006. A partir de una perspectiva multi e interdisciplinar, analiza las principales características y tendencias de la inmigración y las políticas de inmigración en España, en el contexto europeo e internacional. De periodicidad anual, la publicación está particularmente dirigida a la comunidad académica, a los actores implicados en la gestión de la inmigración y a los medios de comunicación, pero también pretende suscitar el interés del público en general que desea conocer la situación y las tendencias del fenómeno migratorio. La publicación consta de dos secciones principales, ambas compuestas por originales inéditos que suponen una aportación novedosa al área de estudio. Una primera incluye artículos que ofrecen una crónica de la situación del fenómeno migratorio a lo largo del año estudiado, y la segunda recoge artículos académicos de análisis en profundidad de distintos aspectos del área de estudio examinada. Se edita en castellano y en formato impreso y digital.

Los artículos académicos pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

**Latindex** (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), **ERIH PLUS** (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), **DULCINEA** (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas), **RACO** (Revistes Catalanes amb Accés Obert)

#### **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

**Impresión:** GRAFICAS 94

**Precio de este ejemplar:** 20€

**ISSN:** 2462-6732 (ISSN antiguo): 1888-251X  
**E-ISSN:** 2462-6740 (ISSN antiguo): 2385-4987  
**ISBN:** 978-84-92511-51-8  
**DOI:** doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017  
**Depósito Legal** B. 22.959-2016  
(D.L. antiguo: B. 47.846-2007)

Barcelona, 2017

#### **Directores científicos**

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

**Coordinadora editorial:** Elisabet Mañé

#### **Consejo editorial /Editorial Board**

Formado por el director de CIDOB y los directores científicos y el equipo editorial de la revista.

#### **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).

**Diseño:** Carole Hénaff

**Maquetación e infografía:** Joan Antoni Balcells

**Producción:** Francesc Fàbregues

**Corrección:** Ana Sedano

**Suscripciones:** Héctor Pérez

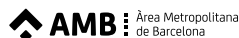
#### **Con el patrocinio de:**



Diputació  
Barcelona



Obra Social "la Caixa"



Àrea Metropolitana  
de Barcelona

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.

# **La inmigración en el ojo del huracán**



# SUMARIO

## INTRODUCCIÓN

**Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya,  
y Elena Sánchez-Montijano..... 12**

La inmigración en el ojo del huracán

## 1. BALANCE: TEMA DEL AÑO

**Jorge Durand..... 32**

La inmigración como amenaza en Estados Unidos

**Ayhan Kaya..... 52**

Populismo e inmigración en la Unión Europea

**Diego Boza Martínez  
e Irene Claro Quintáns..... 82**

Un año electoral crucial para Europa: normativa y jurisprudencia

**José Antonio Montilla Martos,  
Ignacio García Vitoria  
y José Luis Rodríguez Candela..... 106**

Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿Bajo perfil o inacción?

## 2. ANÁLISIS

**Lorenzo Gabrielli..... 126**

La externalización europea del control migratorio: ¿La acción española como modelo?

**Carlos Iglesias Fernández  
y Raquel Lorente Heras..... 154**

Inmigración de alta cualificación y su impacto en el mercado laboral en Europa

**Mikolaj Stanek y Jean-Michel Lafleur..... 180**

Emigración de españoles en la UE: pautas, implicaciones y retos futuros

**Rafael Muñoz de Bustillo Llorente  
y Rafael Grande Martín..... 206**

Inmigración y Estado de bienestar en España

**Julio Carabaña y Olga Salido..... 232**

La renta disponible de los inmigrantes en España (1993-2014)

**Claudia Finotelli  
y MariaCaterina La Barbera..... 254**

Naturalizaciones en España: normativa, datos y tendencias

**Cecilia Eseverri Mayer..... 276**

Construyendo pertenencias: hijos y nietos de inmigrantes en los suburbios de Madrid y París

**Markus González Beilfuss..... 298**

Los CIE: una realidad controvertida y compleja

## 3. ANEXO INFOGRÁFICO

**Francesc Fàbregues y Oriol Farrés**

La inmigración en España..... 318

La inmigración en Europa..... 328

# CONTENTS

## INTRODUCTION

**Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya,  
and Elena Sánchez-Montijano ..... 12**  
Immigration in the eye of the storm

## 1. REPORT: THE TOPIC OF THE YEAR

**Jorge Durand ..... 32**  
Immigration as a threat in the United States

**Ayhan Kaya ..... 52**  
Populism and immigration in the European Union

**Diego Boza Martínez  
and Irene Claro Quintáns ..... 82**  
A crucial electoral year for Europe: regulations and  
jurisprudence

**José Antonio Montilla Martos,  
Ignacio García Vitoria  
and José Luis Rodríguez Candela ..... 106**  
Spanish immigration and asylum policy and  
regulations: inaction or low profile?

## 2. ANALYSIS

**Lorenzo Gabrielli ..... 126**  
European externalisation of migration control: the  
Spanish action as a model?

**Carlos Iglesias Fernández  
and Raquel Lorente Heras ..... 154**  
Highly skilled immigration and its impact on the  
labour market in Europe

**Mikolaj Stanek and Jean-Michel Lafleur . 180**  
Spanish emigration in the EU: patterns,  
implications and challenges for the future

**Rafael Muñoz de Bustillo Llorente  
and Rafael Grande Martín ..... 206**  
Immigration and the welfare state in Spain

**Julio Carabaña and Olga Salido ..... 232**  
The disposable income of immigrants in Spain  
(1993–2014)

**Claudia Finotelli  
and MariaCaterina La Barbera ..... 254**  
Naturalisation in Spain: regulations, data and  
trends

**Cecilia Eseverri Mayer ..... 276**  
Constructing belonging: children and grand-child-  
ren of immigrants in the suburbs of Madrid and  
Paris

**Markus González Beilfuss ..... 298**  
Spanish migrant detention centres (CIE): A  
complex and controversial reality

## 3. INFOGRAPHIC ANNEX

**Francesc Fàbregues and Oriol Farrés**  
Immigration in Spain ..... 318  
Immigration in Europe ..... 328





## INTRODUCCIÓN



# INTRODUCCIÓN: LA INMIGRACIÓN EN EL OJO DEL HURACÁN

## 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.org*

1. Contexto: tragedia humana y auge del populismo
2. La inmigración en España: la persistencia de la normalidad
3. La inmigración y la economía
4. Atonía normativa
5. Consideraciones finales

## 1. CONTEXTO: TRAGEDIA HUMANA Y AUGE DEL POPULISMO

Un año más, la inmigración se encuentra en el ojo del huracán, en Europa y fuera de ella. Y ello tanto por la ingente suma de tragedias y horrores de los que son víctima cientos de miles –sino millones– de migrantes y refugiados, como por los diversos ataques y manifestaciones de rechazo de que es objeto la inmigración. Por lo que hace al listado de tragedias y horrores en 2017, el primer lugar corresponde sin duda a un caso de auténtica limpieza étnica, en palabras del responsable de derechos humanos de las Naciones Unidas: el que sufren los Rohingya, una minoría musulmana obligada a huir en masa de Myanmar tratando de buscar refugio, generalmente penoso, en la vecina Bangladesh. Si hubiera que confeccionar un ranking de teatros de los horrores, el segundo lugar correspondería seguramente a Libia, de donde continuamente llegan testimonios espeluznantes, a los que hay que sumar los procedentes de los caminos que a través de varios países africanos conducen a tan peligroso puerto de embarque. Un tercer teatro del horror es la ruta que conecta el triángulo norte de Centroamérica con la frontera sur de los Estados Unidos, escenario despiadado en el que se siguen registrando incontables violaciones de los derechos humanos, que tienen como víctimas a innumerables migrantes en tránsito y como victimarios a una siniestra constelación de bandoleros y supuestos guardianes del orden. Finalmente, amplias áreas del Mediterráneo siguen constituyendo, desde el punto de vista de los flujos migratorios, un cementerio marino.

En cuanto a las diversas manifestaciones de rechazo a la inmigración –cuando no abiertos ataques–, en 2017 se han mantenido o incrementado en diversos países europeos las procedentes de partidos y movimientos populistas de extrema derecha. Y han alcanzado especial notoriedad las políticas antiinmigración que intenta desarrollar, no siempre con éxito, el Gobierno de Donald Trump, en Estados Unidos, las cuales van desde la prohibición de entrada en el país a ciudadanos de varios países musulmanes o las dirigidas a acelerar la deportación de menores no acompañados, hasta la pretendida construcción de un muro de miles de kilómetros a lo largo de la frontera con México, pasando además por la amenaza de deportación a los jóvenes del programa DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*), que da permisos de trabajo y residencia de dos años prorrogables a 800.000 jóvenes en situación irregular que fueron llevados a Estados Unidos antes de cumplir los dieciséis años, y que son graduados universitarios o de secundaria o que están estudiando para ello. De estas políticas, y en especial de la crispada relación de Estados Unidos con la inmigración irregular, se ocupa el artículo de Jorge Durand, quien disecciona el entramado ideológico, político y legal que se ha ido construyendo a lo largo de más de dos décadas en este país en torno a la misma. Finalmente, y como otra muestra de rechazo a la inmigración, aunque no pueda competir

en magnitud con los escenarios que anteceden, cualitativamente merece mención –por proceder de un clásico país de inmigración de indudable pedigrí democrático– el caso de los migrantes confinados por Australia en Papúa Nueva Guinea o en el Estado insular de Nauru, tras ser interceptados en el mar, no obstante ser en su mayoría candidatos a la protección internacional.

**EN 2017, LA DERIVA POPULISTA HA JUGADO UN PAPEL DESTACADO EN VARIOS PROCESOS ELECTORALES EN EUROPA, ESPECIALMENTE EN LOS PAÍSES BAJOS, FRANCIA, ALEMANIA Y AUSTRIA**

Como se acaba de apuntar, la metáfora que preside estas líneas es también plenamente aplicable a Europa y a la Unión Europea, por el doble motivo de las secuelas de la mal llamada crisis de los refugiados, que sigue abierta e irresuelta, y por los vientos populistas que soplan en la arena política y que afectan con particular intensidad a las políticas y a las actitudes hacia los inmigrantes. En 2017, la deriva

populista ha jugado un papel destacado en varios procesos electorales que han revestido especial significado y relevancia, en parte por la amenaza que para la vida democrática supone el ascenso de partidos populistas xenófobos de extrema derecha. Ese ha sido especialmente el caso de las elecciones generales o presidenciales celebradas en los Países Bajos, Francia, Alemania y Austria. En tales procesos, la inmigración ha vuelto a situarse en el centro de la atención, por cuanto el rechazo de la misma constituye el principal denominador común y estandarte de tales partidos y movimientos, propagadores de un discurso del odio que a la vez fomenta y trata de capitalizar el triple miedo a la inmigración que anida en algunos segmentos de las sociedades: el miedo a la erosión de la identidad nacional y los valores tradicionales; el miedo al deterioro de la posición socioeconómica y al adelgazamiento del Estado de bienestar; y los temores securitarios, agravados por los embates del terrorismo internacional que espuriamente se asocian con la inmigración. Y si bien los resultados electorales no han tendido a confirmar los peores vaticinios, y los partidos populistas de extrema derecha –antieuropeos y xenófobos– no han logrado acceder a posiciones de gobierno, su nefanda influencia ha contribuido a enrarecer aún más el clima social y político en el que se desenvuelve la inmigración. En este terreno, el artículo de Ayhan Kaya que aquí se presenta –en el que se exponen los resultados de un trabajo de campo comparativo realizado en cinco países europeos (Alemania, Francia, Italia, Grecia y los Países Bajos)– pasa revista al estado actual de los movimientos populistas en la UE, tratando de explicar el impacto de los discursos sobre la inmigración, el asilo y el islam en el ascenso de aquéllos y las bases sociales sobre las que reposan.

El ascenso del populismo antiinmigración tiene lugar en un contexto en el que la mal llamada crisis de los refugiados, que alcanzó su punto álgido en 2015, sigue abierta, y con ella la crisis generada en el seno de la UE, de la que se ocupó la edición del Anuario de 2016. La llegada de inmigrantes irregulares y de refugiados a través del Mediterráneo ha experimentado un importante descenso –lejos estamos del millón de personas que entraron entre finales de 2015 y mediados de 2016 –, y ello ha restado virulencia y atención mediática a la crisis. Pero el número de cruces marítimos irregulares y gravemente inseguros sigue siendo muy elevado. Italia ha sucedido a Grecia como principal puerto de entrada al continente europeo, especialmente tras el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de marzo de 2016. Así, mientras en 2016 los 183.000 llegados a Grecia por vía marítima apenas superaban a los 181.000 llegados a las costas italianas –según datos de Frontex–, en los nueve primeros meses de 2017 los 105.000 desembarcados en Italia han casi cuadruplicado a los 27.400 llegados al país heleno. El descenso numérico, resultante en buena parte del cierre de la ruta del Mediterráneo oriental y, en menor medida, de los acuerdos firmados por la Unión Europea con diversos países de origen y tránsito –incluyendo la creación del Fondo Fiduciario de la UE para África, con un primer acuerdo en abril de 2017 para invertir 90 millones de euros en Libia–, ha traído consigo una reducción significativa del número de muertes en el Mediterráneo. Mientras en el año 2016 los fallecidos en el mar fueron 4.913, en los nueve primeros meses de 2017 se han contabilizado 2.550, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En sentido opuesto, en el Mediterráneo occidental se observa un incremento de las llegadas a costas españolas. Si en los últimos diez años tales llegadas oscilaban entre las 6.000 y las 8.000 anuales, en 2016 se superaron las 10.000 y en los ocho primeros meses de 2017 las 13.000, nuevamente según datos de Frontex. Las cifras siguen estando muy por debajo de las del Mediterráneo central, y antes de las del oriental, pero muestran una clara tendencia al alza.

Pero aunque en el conjunto del Mediterráneo se hayan reducido las llegadas marítimas, la crisis migratoria de la UE sigue abierta. No se ha reformado el sistema de asilo ni colmado el grave déficit de solidaridad subyacente. Un buen ejemplo de lo segundo es el radical incumplimiento del sistema obligatorio de cuotas aprobado por la Comisión Europea para reubicar entre los diferentes estados miembros a 160.000 refugiados llegados a Grecia e Italia, un acuerdo que expiraba en septiembre de 2017. Tan solo una quinta parte del número inicialmente establecido ha sido finalmente reubicado, de acuerdo con datos de ACNUR.

Por otro lado, la libre circulación en el espacio Schengen, una de las piedras angulares de la UE, sigue estando amenazada y sujeta a restricciones. La Comisión ha tenido que aceptar la persistencia de controles de fronteras internas en Alemania, Austria, Francia, Dinamarca, Suecia y Noruega. El

último acuerdo al que han llegado los estados miembros, en septiembre de 2017, permite mantener los controles internos por un período de hasta tres años, pero la UE insiste en que la justificación resida en la amenaza terrorista y no en el movimiento de personas en situación irregular. En este contexto, el texto de Mikolaj Stanek y Jean-Michel Lafleur, que analiza el movimiento de españoles a otros estados miembros del norte europeo, da cuenta de la importancia que la libre circulación

**LA LIBRE CIRCULACIÓN EN EL ESPACIO SCHENGEN SIGUE ESTANDO AMENAZADA Y SUJETA A RESTRICCIONES; PERSISTEN CONTROLES DE FRONTERAS INTERNAS EN ALEMANIA, AUSTRIA, FRANCIA, DINAMARCA, SUECIA Y NORUEGA**

tiene para cientos de miles de personas y para el funcionamiento mismo de la Unión Europea. En su artículo, los autores no solo examinan las características de dichos flujos, cuya composición y competencias son cada vez más selectivas, sino también los potenciales escenarios futuros de la movilidad interna en la Unión.

En frecuente contraste con las orientaciones restrictivas de los estados hacia la inmigración y el asilo, los poderes locales cobran creciente importancia, tanto en la acogida e integración de

inmigrantes y refugiados como en la movilización social a favor de unos y otros. Así, en muchas ciudades a lo largo y ancho de Europa se vienen repitiendo muestras de solidaridad y de apoyo, promovidas tanto por los poderes locales como desde la sociedad civil. Entre otras muchas, cabe recordar aquí las acciones puestas en marcha por las ciudades griegas de Atenas y Tesalónica para brindar acogida a las decenas de miles de personas llegadas a finales de 2014 e inicios de 2015, o la gran manifestación en apoyo de los refugiados de cerca de medio millón de personas, según los organizadores, celebrada en Barcelona en febrero de 2017.

En este marco, el artículo de Cecilia Eseverri subraya la importancia que tienen los contextos locales a la hora de definir la pertenencia social de los inmigrantes, en este caso de jóvenes de origen magrebí y subsahariano que viven en los suburbios de ciudades europeas. El texto de Eseverri muestra, a través de una comparación de la experiencia de jóvenes de las periferias urbanas de París y Madrid, cómo el contacto continuo con el espacio local y con las estructuras que de él emergen —especialmente las que emanan de la sociedad civil— influyen de forma positiva en la identificación emocional y psicológica y, por ende, en la integración en la sociedad de acogida. La mayor parte de los testimonios recogidos en su trabajo de campo expresan un deseo de pertenencia a los dos mundos en los que han crecido —el mundo de la familia y de la comunidad étnica y el mundo de la sociedad mayoritaria— y lo que observan en el entorno adulto que les es más cercano es una tensión cada vez más creciente entre ambos.

## 2. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: LA PERSISTENCIA DE LA NORMALIDAD

En marcado contraste con las tragedias y los vientos populistas antes aludidos, la realidad de la inmigración muestra en España su otra cara: la de millones de personas que llevan vidas más o menos ordinarias y que cada vez más forman parte de la sociedad receptora en condiciones normales. Aunque menos mediática que la cara dramática, esta vertiente del fenómeno no merece menos atención. De la misma se ocupa habitualmente el Anuario, comenzando por calibrar sus cambiantes magnitudes y tendencias. En este terreno, el período 2016-2017 no ha divergido significativamente de las tendencias que venían siendo habituales. Durante 2016 inmigraron a España alrededor de 420.000 personas, lo que confirma algo sobre lo que conviene llamar la atención, y es la persistencia de

**DURANTE 2016 INMIGRARON A ESPAÑA ALREDEDOR DE 420.000 PERSONAS, LO QUE CONFIRMA ALGO SOBRE LO QUE CONVIENE LLAMAR LA ATENCIÓN, Y ES LA PERSISTENCIA DE LA INMIGRACIÓN**

la inmigración. Más allá de su mayor o menor repercusión mediática, y al margen de su mayor o menor relevancia en el debate político y social de cada momento, hay que insistir en que se trata de un fenómeno de notable dimensión y que muestra una marcada autonomía respecto del ciclo económico. En el caso de este año, el número de llegadas confirma la tendencia al alza de los últimos cuatro años: más precisamente, supera en un 22% la cifra de 2015 y marca un máximo histórico en la serie de entradas a España sólo superada por el registro récord de 2007-2008.

Y si de los 420.000 inmigrantes aludidos restamos los cerca de 63.000 que tienen nacionalidad española, los «nuevos inmigrantes»<sup>1</sup> llegados el pasado año ascenderían a unos 357.000. Más que una mera etiqueta descriptiva, el término constituye un rasgo esencial para entender adecuadamente las características, implicaciones y necesidades de la inmigración en España. Conviene, además, llamar la atención sobre el hecho de que una parte de los cerca de 63.000 inmigrados de nacionalidad española habían nacido en el extranjero. Este grupo, que supone alrededor del 7% de los llegados en 2016 y que era apenas el 2% hace una década, estaría compuesto en su mayoría por extranjeros que, tras haber residido en España y obtenido la nacionalidad española,

1. Dada la metodología de cálculo basada en las altas padronales, la presencia de inmigración *recurrente* ha de ser necesariamente limitada.

retornaron a sus países de origen hace algún tiempo y hoy inmigran<sup>2</sup> de nuevo. Ello sugiere, por una parte, que la obtención de la nacionalidad constituye una poderosa herramienta facilitadora de la movilidad y, por otra, que el intenso proceso de naturalizaciones que ha tenido lugar en España en los últimos años –más de un millón de personas, lo que situó a España en el tercer lugar por intensidad de naturalizaciones en la UE– es perceptible en la composición de los nuevos flujos. De este vigoroso proceso se ocupa el trabajo de Claudia Finotelli y MariaCaterina La Barbera, al que volveremos más adelante, sugiriendo la probabilidad de que la crisis económica hubiera incrementado la propensión a naturalizarse, especialmente entre los originarios de América Latina.

Por lo que hace a la emigración al exterior, las cifras confirman que la de nacionales, el retorno de extranjeros y nacionalizados y la re-emigración a terceros países han devenido también componentes habituales de la movilidad internacional. Como corresponde a un tiempo algo más próspero que el precedente, la emigración al extranjero parece haber disminuido levemente en 2016, año en que se registraron alrededor de 325.000 salidas, un 4% menos que en 2015, lo que supone cuatro años seguidos de reducción. Atendiendo al criterio de nacionalidad, tres de cada cuatro partidas al extranjero habrían sido protagonizadas por ciudadanos de nacionalidad extranjera, y se calificarían como retornos o re-emigración a terceros países. Pero el retorno y la re-emigración son practicados también por residentes nacidos en el extranjero que poseen la nacionalidad española. Si definiéramos como extranjeros a quienes han nacido fuera de España, independientemente de su nacionalidad, los retornos y la re-emigración habrían supuesto en 2016 unas 260.000 personas como mínimo<sup>3</sup>, o cuatro de cada cinco partidas. La quinta parte restante estaría compuesta por emigrantes de nacionalidad española nacidos en España, un grupo de cerca de 55.000 personas, cifra levemente inferior a la de 2015 que no debería interpretarse como una tendencia a la baja en la salida de españoles al exterior, ya que es una cifra inferior a la del año precedente, pero superior a las demás de la serie histórica<sup>4</sup>.

Referente a la inmigración humanitaria –emigración forzada si es vista desde los países donde se genera–, los datos de ACNUR indican que, en los nueve primeros meses de 2017, se habrían presentado en España 23.200 solicitudes de asilo, un número claramente superior a las 16.600 de 2016, es decir, un incremento notable aunque quede muy lejos del extraordinario repunte del 150% regis-

**2.** Recuérdese que una mera visita o estancia corta en el país de origen, seguida de regreso a España en el corto plazo, no se considera una nueva entrada. Además de necesitarse para ello una nueva alta en el padrón, el Instituto Nacional de Estadística (INE) no contabiliza variaciones de duración inferior a un año, por lo que no se contabilizan como nuevas llegadas los casos de retorno y re-inmigración en el corto plazo.

**3.** Decimos «como mínimo» porque algunos emigrantes con nacionalidad española nacidos en España pueden tener también ascendencia «extranjera»; por ejemplo, hijos nacidos en España de padres extranjeros nacionalizados.

**4.** De hecho, la cifra es menor que en 2015, pero mayor que en 2014.

trado en 2015 respecto a 2014. En todo caso, las cifras de solicitud de asilo no pueden interpretarse como indicadores de un mayor o menor volumen de inmigrantes en situación objetiva de solicitud de protección internacional. Es evidente que la mayor o menor facilidad de acceso al territorio para solicitar la protección es suficiente para marcar diferencias de un tiempo a otro. Así, por ejemplo, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) señala que la disminución de solicitudes sirias en 2016 –cerca de la mitad de las recibidas en 2015– es consecuencia de «las graves dificultades para acceder a la frontera y a la falta de vías legales y seguras» para ello. Por países de origen, Venezuela fue el país que generó más solicitudes de asilo en 2016 –una de cada cuatro del total–, seguido de Siria, si bien nueve de cada diez resoluciones favorables recayeron sobre solicitantes sirios. En total se concedió protección a 6.855 solicitantes, de los cuales 6.215 son sirios. Hay que insistir en que las cifras de concesión final de protección están mediadas también por el mayor o menor nivel de exigencia en el trámite, o incluso por un mayor o menor retraso en su gestión. Como advierte CEAR, a fines de 2016 en España se habían acumulado 20.370 solicitudes de asilo sin resolver. En todo caso, más allá del interesante resultado que podría deparar la disección de la cifra, el volumen de solicitudes en España sigue resultando reducido en el contexto europeo, aunque en claro aumento. Así, mientras de las casi 1,3 millones de solicitudes de asilo presentadas en la Unión Europea en 2016, las recibidas por España suponían sólo el 1,3% del total –lejos de las 750.000 de Alemania o las 125.000 de Italia–, en los tres primeros trimestres de 2017 las recibidas por España se acercan al 5% del medio millón de solicitudes presentadas en la UE.

**VENEZUELA FUE EL PAÍS QUE  
GENERÓ MÁS SOLICITUDES DE  
ASILO EN 2016, SEGUIDO DE  
SIRIA, SI BIEN NUEVE DE CADA  
DIEZ RESOLUCIONES FAVORABLES  
RECAYERON SOBRE SOLICITANTES  
SIRIOS**

### 3. LA INMIGRACIÓN Y LA ECONOMÍA

Aunque la inmigración no deba valorarse única ni principalmente en términos de oportunidad económica –un terreno en el que no pocas veces los juicios se ven reemplazados por prejuicios–, los vínculos entre economía y migración son siempre relevantes. En esta edición del Anuario, y en el contexto del mercado laboral, se analiza la emigración altamente cualificada y su impacto sobre los trabajadores nativos, todo ello con atención al marco europeo.

Como punto de partida, conviene recordar algunos de los hechos claramente contrastados sobre el impacto de la inmigración laboral en la economía y los mercados de trabajo de los países de acogida: la inmigración tiene efectos positivos sobre el crecimiento del PIB, impactos positivos



en segmentos laborales nativos complementarios y, sólo eventualmente, consecuencias negativas muy limitadas en el caso de segmentos con trabajadores nativos sustitutivos. Sobre este telón de fondo, Carlos Iglesias y Raquel Llorente examinan el caso específico de los trabajadores de alta cualificación en seis países europeos: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suiza. Aunque el colectivo formado por estos trabajadores no es el más importante en el conjunto

**LA INMIGRACIÓN TIENE EFECTOS POSITIVOS SOBRE EL PIB, EN SEGMENTOS LABORALES NATIVOS COMPLEMENTARIOS Y, SÓLO EVENTUALMENTE, CONSECUENCIAS NEGATIVAS MUY LIMITADAS EN SEGMENTOS CON TRABAJADORES NATIVOS SUSTITUTIVOS**

de la inmigración laboral, su volumen se acerca a los siete millones de personas, según el *Labour Force Survey* para el año 2015. En España este grupo apenas llega al 2,5% de la población, pero en países como el Reino Unido o Suiza es sensiblemente mayor.

En términos generales, los inmigrantes altamente cualificados acostumbran a estar bastante o muy integrados con la población autóctona. En general, «un mayor capital humano se asocia con mejores condiciones laborales, menor des-

empleo y mayor empleabilidad», lo que explica por qué la inmigración cualificada suele presentar mayores tasas de actividad y de empleo, menores tasas de paro y sensiblemente menores tasas de precariedad y temporalidad que el resto de trabajadores extranjeros. El análisis de Iglesias y Llorente sobre el impacto de esta inmigración en el empleo global, o en el empleo de los trabajadores autóctonos, muestra un efecto positivo o negativo según el país, pero en todo caso es muy reducido, casi nulo; es decir, el efecto desplazamiento o sustitución sería prácticamente inexistente o inobservable. En el caso específico de España, parece que los efectos negativos sobre la población nativa son algo mayores que en el resto de países estudiados, especialmente en los segmentos de ocupación más elementales, donde los resultados muestran que la población extranjera cualificada entraría en competencia con trabajadores nativos. Se trataría, posiblemente, de un efecto de la sobrecualificación de buena parte de los trabajadores extranjeros para un mercado laboral que, a falta de un progreso estructural más decidido, sigue requiriendo un alto volumen de mano de obra poco cualificada o sustitutiva. El mensaje de los autores es claro: «En España no se está aprovechando adecuadamente los potenciales positivos asociados a la inmigración altamente cualificada», reflejando «un grave error en el diseño y aplicación de la política laboral (...). Mientras que la inmigración de alta cualificación es considerada en otros países como una valiosa fuente de productividad y de beneficios para la economía, parece que en España este tipo de planteamientos deberán esperar hasta aparecer en los esquemas de la intervención pública en las cuestiones del mercado de trabajo».

Un segundo texto, de no menor interés, del que son autores Rafael Muñoz de Bustillo y Rafael Grande, sitúa el análisis en la economía pública, a partir del estudio de las relaciones existentes entre inmigración y Estado de bienestar. En este campo, los prejuicios contra la llegada de inmigrantes han encontrado siempre un terreno abonado: expresiones como «vienen atraídos por la generosidad de nuestro sistema», «acaparan las escasas prestaciones» o incluso «sobreutilizan los servicios públicos» constituyen auténticos mantras que, a fuerza de repetirse, han calado en sectores de la población menos informados. A este respecto, y sobre el mal nombrado «efecto llamada» del Estado de bienestar español, las conclusiones de los autores son claras: «todo parece indicar que ni la literatura empírica confirma la existencia de un efecto imán (...) ni las características del Estado de bienestar español no parecen ser las más adecuadas para ejercer dicho efecto con intensidad».

Convendría considerar, en cualquier caso, que la existencia de un cierto grado de atracción por la presencia de un Estado de bienestar no tendría nada de sorprendente ni menos aún de censurable. El inmigrante *económico* busca la mejora de sus condiciones de vida y las de su familia, de modo que, de acuerdo con su propia denominación, el Estado de bienestar habría de influir, entre otros factores, en la elección de un destino u otro. Por otro lado, el prejuicio tampoco aclara cómo debemos interpretarlo: ¿sugiere que un país debe limitar su progreso social para no atraer nuevos ciudadanos?, ¿sugiere privilegios aún más desiguales entre nativos e inmigrantes creando una fractura social insostenible a largo plazo? En este sentido, los autores exploran los vínculos entre la inmigración y un mayor o menor progreso del Estado de bienestar o una mayor o menor orientación y potencia redistributiva. La revisión de los estudios más relevantes en esta materia resulta inspiradora, aunque las conclusiones parecen variar notablemente según el enfoque y el contexto en el que se hayan explorado. La heterogeneidad o *fraccionalización* étnica parece haber condicionado un menor desarrollo de políticas redistributivas en algunos países, aunque con intensidad variable según los casos. Además, no se trata de una conexión *per se*, sino que se muestra altamente condicionada a los esfuerzos realizados «para construir vínculos de unidad entre comunidades de orígenes culturales y étnicos diferentes» –tal como subrayan Muñoz de Bustillo y Grande–, lo que remite, una vez más, a la necesidad de una política migratoria integradora en beneficio de toda la comunidad.

Respecto al *chauvinismo social* que defiende la aplicación restrictiva de los beneficios sociales a los inmigrantes, estos autores nos recuerdan que España no es una excepción, ya que acredita cierta experiencia en relación, entre otros casos, con el debate en torno a la universalidad de las prestaciones sanitarias. La relación entre esta tendencia a la «dualización» y el progreso del Estado de bienestar no se ha analizado de forma concluyente pero, en todo caso, no parece una

amenaza especialmente peligrosa en España, al menos si consideramos que, en términos de opinión pública, nuestro país muestra el índice más alto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de rechazo a esta dualidad, lo que constituye una buena noticia. Los autores complementan su análisis con sus conclusiones respecto al mito de la *sobreutilización* de las prestaciones por parte de los inmigrantes, concluyendo que «en términos agregados (...) los inmigrantes, pese a tener rentas menores, tienen menor acceso a las prestaciones sociales monetarias». Los resultados no son un desiderátum, sino fruto de un cuidadoso análisis técnico que tantas veces se echa en falta en el marco de este debate. El texto termina con un interesante añadido con relación al vínculo entre inmigración y servicios sociales de mercado. Los autores nos recuerdan, en este sentido, que «es razonable pensar que, de no haber sido por el aumento de la oferta de mano de obra inmigrante, habría sido más difícil para las familias españolas atender al cuidado de sus dependientes y, en cualquier caso, habría aumentado su coste».

Aunque de naturaleza más sociológica que estrictamente económica, el trabajo de Julio Carabaña y Olga Salido estudia la evolución de los ingresos de los inmigrantes –medidos por la renta disponible– en comparación con la de los nativos, a lo largo del ciclo económico que va desde mediados de los noventa del siglo pasado hasta nuestros días, tratando de diagnosticar y explicar la cambiante desigualdad entre unos y otros. Su conclusión es que las distancias aumentaron durante el período de prosperidad, debido al fuerte crecimiento de la inmigración, y se estabilizaron con la llegada y profundización de la crisis, una crisis que, por cierto, hizo descender la renta de ambos colectivos en más del 16%.

#### 4. ATONÍA NORMATIVA

En términos normativos, el balance del período aquí considerado resulta un tanto exiguo, quizá más en el plano español que en el europeo, pero en todo caso modesto, como ponen de manifiesto los artículos de José Antonio Montilla, Ignacio García y José Luis Rodríguez Candela, para el primer caso, y Diego Boza e Irene Claro, para el segundo. En el caso de España, la dinámica de este último año confirma la impresión de que con los gobiernos de Mariano Rajoy, en los años transcurridos desde 2011, la política migratoria y de asilo ha adquirido un perfil cuasi técnico o de tipo gerencial, estacionada en un segundo o tercer nivel de prioridad, por lo que la acción gubernamental ha resultado poco menos que invisible. Es cierto que 2015 y 2016 fueron años electorales, marcados por la dificultad de lograr una investidura gubernamental, y que ello podría explicar cierta parálisis legislativa, pero más allá de esos años es perceptible un alto grado de continuidad en la orientación de la política migratoria y de asilo. En funciones o investidos, los gobiernos del Partido Popular vienen imprimiendo un perfil bajo, de carácter más

técnico que político, a esta área de política pública, aunque ello se haya visto en parte opacado por la atención mediática que atrajeron primero la crisis económica y posteriormente, desde 2014, la llamada crisis de los refugiados. Por su parte, la actividad normativa y planificadora de las comunidades autónomas también languidece en los últimos tiempos. Indicativo de ello es el hecho de que apenas tres planes de integración estén actualmente en vigor (Andalucía, Aragón y Castilla-León), y sólo uno en elaboración (Comunidad de Madrid).

De esta manera, la confluencia de una acción gubernamental de carácter puramente gestor con una prolongada inactividad parlamentaria en la materia ha desplazado el debate a otros ámbitos. Por este motivo, ONG y otros sectores de la sociedad civil se han visto obligados a redoblar esfuerzos y acudir a los tribunales para que estos, en su papel de control de la actividad de la Administración, marquen límites a esta u orienten la interpretación

de la normativa vigente. Así ha ocurrido, por ejemplo, en las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en los asuntos de *Khachab* y *Rendón Marín*, que han recordado a la Administración los límites existentes en la aplicación de las expulsiones. Más aún, en algunas ocasiones la oposición a determinadas políticas gubernamentales ha abierto un frente judicial compartido por diferentes actores, tanto políticos como de la sociedad civil, como ha ocurrido respecto del acceso a la sanidad, si bien con escaso éxito (STC 131/2016); o respecto de las llamadas «devoluciones en caliente», esta vez con más éxito, por cuanto la favorable sentencia STEDH *NT and NA v. Spain*, de 3 de octubre de 2017, puede acabar teniendo una notable influencia sobre el Tribunal Constitucional, que debe resolver sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana en este punto. Más allá de lo dicho, y a pesar de su perentoriedad, se sigue esperando el Reglamento de la Ley de Asilo, el establecimiento de criterios compartidos con las comunidades autónomas en la distribución territorial de los refugiados, la aplicación de la anunciada y luego decaída decisión gubernamental de volver a incluir a los extranjeros irregulares en el sistema de salud, o la reactivación del Plan y el Fondo de Integración que llevan demasiados años en el dique seco.

Por otro lado, y en el terreno del análisis de la gestión gubernamental, a través de los trabajos aquí publicados de Markus González y de Finotelli y La Barbera se puede llevar a cabo un primer balance de algunas de las reformas más emblemáticas en materia de centros de

**EN LOS AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE 2011, LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO ESPAÑOLA HA ADQUIRIDO UN PERFIL CUASI TÉCNICO O DE TIPO GERENCIAL, ESTACIONADA EN UN SEGUNDO O TERCER NIVEL DE PRIORIDAD**

internamiento de extranjeros (CIE) y de acceso, previo examen, a la nacionalidad española, dos asuntos sobre los que el Anuario ya había ofrecido en ediciones anteriores un análisis normativo, aunque no de su ejecución. Respecto a los CIE, el estudio de González aboga por una reforma tanto de estos centros como del propio sistema de expulsiones vigente en España, situándose en el espacio intermedio de un debate que se ha ido polarizando con el tiempo y en el que las distintas posturas parecen irreconciliables. Para ello, afirma que es imprescindible la existencia de voluntad política, medios e ideas. Por su parte, Finotelli y La Barbera, en su análisis sobre la actual normativa y la evolución de las concesiones de la nacionalidad española, destacan que en esta normativa aún está muy presente un enfoque decimonónico de la nacionalidad vinculado al territorio, las relaciones históricas, el idioma y una cultura común, por lo que es urgente homogeneizar los requisitos de residencia para obtener la nacionalidad y eliminar toda discriminación.

En el ámbito europeo, los antes aludidos vientos populistas que soplan sobre el continente e islas adyacentes han contribuido a frenar iniciativas ambiciosas en esta esfera, generando una sensación de avance muy limitado o incluso de simple inercia, observable en casi todos los ejes de acción política y normativa de la UE. Así, en primer lugar, las tensiones internas relacionadas con la libertad de circulación de los ciudadanos comunitarios en la Europa sin fronteras interiores parecen haberse atenuado un tanto merced, por un lado, a la adopción de algunos compromisos que facilitan el restablecimiento temporal de controles fronterizos internos, mediante una Recomendación del Consejo de mayo de 2017; y, por otro, a un nuevo intento de reforzar las fronteras exteriores comunes. Este esfuerzo dio comienzo en marzo de 2016 con una modificación del Reglamento que contiene el Código de Fronteras Schengen, pasó por la adopción de un Reglamento por el que se da carta de naturaleza a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, en septiembre de ese mismo año, y se plasmó en marzo de 2017 en un estudio y una recomendación presentadas por la Comisión para incrementar la eficacia de las decisiones de retorno, lo cual encaja con una línea de trabajo abierta en el primer semestre de 2016 y avalada por el Consejo consistente en la creación de un Partenariado-Marco con países terceros, en los cuales se enmarcará la negociación de nuevos acuerdos de readmisión de formato clásico.

En efecto, el plan de acción conjunto UE-Turquía de noviembre de 2015 y su Declaración posterior, de marzo de 2016, constituyeron la piedra de toque de una política de colaboración entre la UE y terceros países, generalmente países de tránsito, en el sistema de control migratorio europeo. El problema de estos instrumentos de *soft-law* es que, a diferencia de los acuerdos de readmisión típicos, resultan difícilmente controlables judicialmente, a pesar de la

afectación directa de derechos que pueden comportar, llegando incluso a considerarse ajenos al ámbito estricto de la Unión<sup>5</sup>. Por otro lado, y como ocurrió con Turquía tras el abortado golpe de estado del verano de 2016 y la subsiguiente represión gubernamental, estos instrumentos están expuestos a los altibajos de las relaciones internacionales, y en ocasiones dejan en manos de estados muy inestables o de dudoso currículum en materia de derechos humanos la función de guardianes externos de las fronteras europeas; un modelo de actuación que España conoce de primera mano por sus relaciones con Marruecos, y que no debe medirse exclusivamente en términos de eficacia, como pone de relieve el trabajo de Lorenzo Gabrielli. El artículo analiza las recientes evoluciones de la externalización del control migratorio de la UE y cuestiona hasta qué punto la política migratoria desarrollada por el Gobierno español en la segunda mitad de los años 2000, principalmente hacia los países del África Subsahariana, ha servido de inspiración. En este sentido, destaca que, como en el caso español, las recientes respuestas a las «crisis migratorias» de la UE son reactivas y cortoplacistas, llevando a cabo una externalización cada vez más intensa y geográficamente extendida del control de la movilidad y de las fronteras.

Junto a lo anterior, el tercer elemento destacable este año en Europa ha sido la tramitación y progresiva aprobación del paquete de reformas en materia de asilo, conocido como Dublín IV. De esta propuesta de reforma, caracterizada por su bajo perfil político y su marcado carácter técnico, puede destacarse la transformación en Agencia de la Oficina Europea de Asilo, la reformulación de algunos criterios de determinación del Estado responsable del asilo, ciertos cambios en los procedimientos y las condiciones de acogida, así como la modificación del sistema de información EURODAC. No se espera que todas estas reformas alteren significativamente los retos más importantes a los que se enfrenta el actual sistema de asilo, esto es, la mayor capacidad de elección de destino de los solicitantes, la prevención de movimientos secundarios o una mayor solidaridad en la distribución de responsabilidades entre estados. En esta clave de continuidad, no es de extrañar que el TJUE haya continuado perfilando la aplicación de las directivas de asilo, especialmente en ámbitos como la detención de los solicitantes (STJUE *J.N.*), el recurso contra la decisión de traslado (STJUE *Ghezelbasch*), la responsabilidad de los estados bajo Dublín (STJUE *Karim*), entre otros. Pero tampoco el TJUE se ha movido de las líneas maestras del sistema de asilo, ni arriesgado a ir más allá, por ejemplo, al rechazar la existencia de visados humanitarios sobre la base del Código de visados (STJUE *X and X*), a pesar de la expectación generada en este sentido y su virtualidad para obtener asilo desde fuera de la Unión.

---

5. Véase en este sentido los autos del TJUE en los casos NF, NG y NM v. Consejo Europeo.

Como cuarto elemento destacable, y un tanto contrapuesto a lo anterior, es llamativa la muy limitada atención prestada en este período por las instituciones europeas a vertientes como el trabajo o la integración, al menos en contraste con la atención prestada al asilo y el control de fronteras. En efecto, en este período ha pasado casi desapercibido el Plan de Integración de mediados de 2016, o la aprobación a finales de ese año de la reforma de la Directiva de investigadores, mientras iniciaba su tramitación en 2017 la reforma de la Directiva de trabajadores altamente cualificados (tarjeta azul), tramitación aún en curso cuando se redactan estas líneas. Estas iniciativas dejan una sensación de muy escasa ambición, tanto por su reducido número como por lo limitado de su alcance.

Un último factor que ha sobrevolado toda la acción europea en este período ha sido el Brexit. Las posiciones negociadoras del Reino Unido y las exigencias de las instituciones comunitarias, en relación con los efectos de la salida del Reino Unido de la UE respecto de los ciudadanos comunitarios residentes en dicho país y a la inversa, así como las futuras condiciones mutuas de residencia para unos y otros, han generado una enorme preocupación, pues afectan al futuro de cientos de miles de ciudadanos comunitarios y pueden tener un impacto notable sobre la economía. En este período, el Reino Unido ha ido pasando de una posición acusadamente dura a ofrecer un régimen especial y transitorio a los ciudadanos comunitarios residentes en este país, posición expresada por Teresa May en su discurso de Florencia de septiembre de 2017, que se antoja insuficiente y que, a día de hoy, aún no se ha plasmado en principio de acuerdo alguno.

Por último, las responsabilidades por el fracaso del mecanismo de reubicación de refugiados procedentes de Grecia e Italia deben ser repartidas entre la UE y no pocos estados miembros, incluyendo entre ellos a España. Ciertamente, el mecanismo europeo de reparto no ha sido particularmente idóneo ni rápido. Algunos estados han actuado de mala fe, como ha establecido recientemente la sentencia del TJUE *Hungría y Eslovaquia v. Consejo* de 6 de septiembre de 2017. Grecia e Italia han sido responsables de innumerables retrasos en la tramitación, y la Comisión Europea parece haber sido excesivamente laxa con muchos estados. Por su parte, España ha sido uno de los países con más alto índice de incumplimiento, dado que a octubre de 2017 tan solo había acogido a 1.983 refugiados, equivalente al 11% de una cuota comprometida de por sí irrisoria. Es evidente que el ritmo y número de plazas ofertadas por el Gobierno español no han corrido paralelos a la entusiasta disposición de una parte de la sociedad española y de algunas de sus instituciones a acoger a refugiados. En este ámbito, la inacción europea y la española parecen haber ido de la mano.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Como venía ocurriendo en los últimos años, en 2017 el fenómeno de la inmigración a escala mundial ha seguido mostrando dos caras drásticamente diferenciadas: la de la tragedia, por un lado, y la de la normalidad, por otro. Lamentable y comprensiblemente, la que prima en la opinión pública es la primera, representada por la violencia y la tragedia, así como por las masivas vulneraciones de los derechos humanos como las que vienen padeciendo, entre muchos otros, los Rohingya de Myanmar, los migrantes y aspirantes a la protección internacional brutalmente maltratados en Libia, los miles de ahogados en el Mediterráneo o los migrantes centroamericanos expuestos a todo tipo de peligros en su tránsito por las rutas de México.

**LA INMIGRACIÓN SIGUE ESTANDO EN EL OJO DEL HURACÁN TANTO POR LAS ALUDIDAS TRAGEDIAS Y TEATROS DE LOS HORRORES COMO POR ESTAR EN EL PUNTO DE MIRA DE LOS PARTIDOS POPULISTAS DE EXTREMA DERECHA**

Pero si la inmigración sigue estando en el ojo del huracán, no es sólo por las aludidas tragedias y teatros de los horrores, sino también por estar continuamente en el punto de mira de los partidos populistas xenófobos de extrema derecha que florecen en una docena larga de países europeos, y de gobiernos, como el que encabeza Donald Trump en Estados Unidos, que combinan un discurso icónicamente populista y antiinmigración con una amplia batería de medidas decididamente hostiles hacia los inmigrantes.

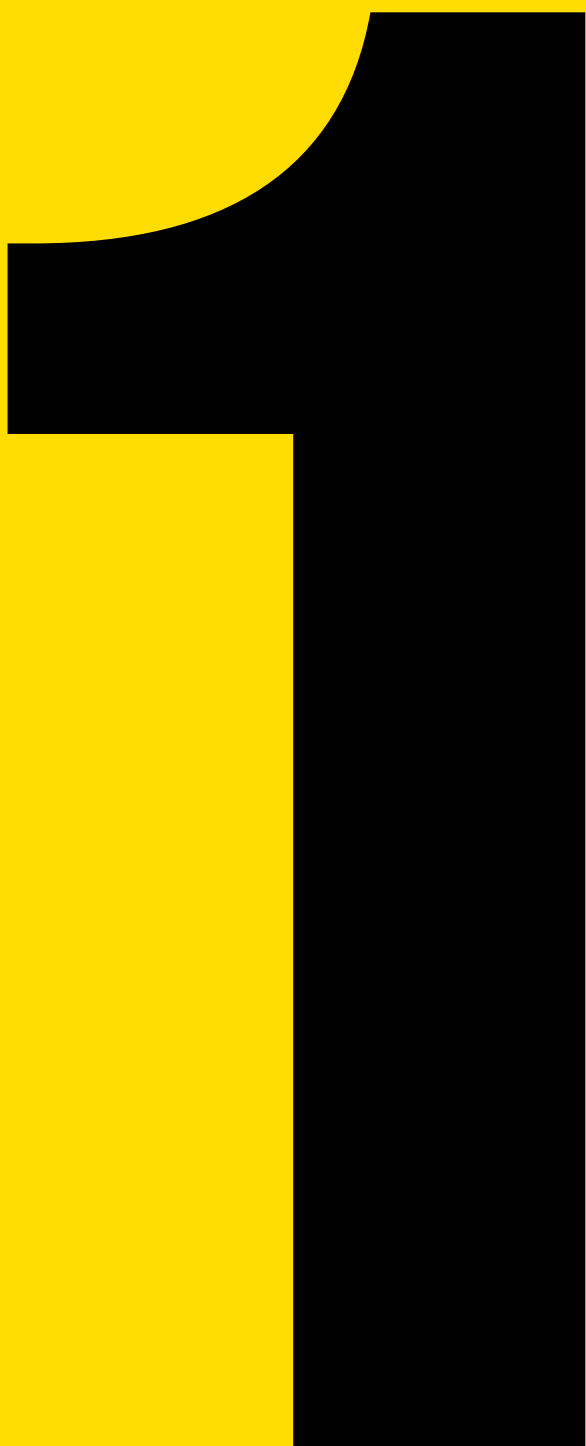
Esta cara trágica de la inmigración y el asilo opaca generalmente la otra cara del fenómeno, la de las decenas de millones de personas venidas de fuera que llevan vidas ordinarias en sociedades cada vez más diversas. La realidad de la inmigración en España –no obstante sus deficiencias y sus áreas grises– se corresponde básicamente con el rostro de la normalidad, y hay que seguir felicitándose por ello. Y lo que se dice de España puede predicarse también, en medidas diversas y con los necesarios matices, de otros países de la Unión Europea.

Pero la aludida normalidad europea y española es sólo relativa, por lo que en ningún caso debe conducir a la autosatisfacción. Por el contrario, un año más hay que lamentar el débil pulso que muestra la acción política y normativa en relación con la inmigración y el asilo tanto en la Unión Europea como en España. En el primer caso, los vientos populistas antes mencionados y la inoperatividad de los responsables políticos han contribuido a frenar iniciativas ambiciosas, a



prolongar tensiones internas relacionadas con la libre circulación de personas en el espacio Schengen y a incumplir obligaciones que emanan tanto del derecho internacional como del europeo, en especial hacia los demandantes de asilo y los refugiados. En el plano español, persiste el bajo tenor de la política migratoria y de asilo, en una línea de gris continuidad.





**BALANCE: TEMA DEL AÑO**

# LA INMIGRACIÓN COMO AMENAZA EN ESTADOS UNIDOS

## IMMIGRATION AS A THREAT IN THE UNITED STATES

**Jorge Durand**

Antropólogo y profesor investigador titular,  
Universidad de Guadalajara; profesor asociado,  
Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE),  
México  
*j.durand.mmp@gmail.com*

1. Introducción
2. Los inmigrantes como carga: la proposición 187
3. El 11-S y la amenaza a la seguridad nacional
4. Huntington y la amenaza cultural
5. Trump y la amenaza ciudadana
6. Conclusiones

#### **PALABRAS CLAVE**

Estados Unidos, inmigración irregular,  
discurso antiinmigrante

#### **KEY WORDS**

United States, irregular immigration,  
anti-immigrant discourse

#### **RESUMEN**

En las últimas décadas del siglo xx la inmigración irregular en Estados Unidos creció de manera exponencial. En 2017, se estima que hay 11 millones de inmigrantes irregulares, la mitad de ellos mexicanos. De manera paralela, ha surgido en este país un movimiento antiinmigrante que los considera una amenaza para su economía, el Estado de bienestar, la seguridad nacional y la identidad estadounidense. En consecuencia, se ha desarrollado un discurso ideológico en torno a la inmigración irregular, al que acompañan una serie de ajustes de tipo legal y normativo para controlarla y un aprovechamiento político electoral de la problemática.

#### **ABSTRACT**

In the final decades of the 20th century, irregular immigration in the United States grew exponentially. It is estimated that in 2017 there are 11 million irregular immigrants, half of them Mexican. In parallel, an anti-immigrant movement has arisen which considers them a threat to the US economy, welfare state, national security and identity. As a result, an ideological discourse has developed around irregular immigration that is accompanied by a series of legal and regulatory adjustments to control it and its use for electoral gain.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas migratorias suelen ser pendulares, por no decir bipolares. Cuando la economía crece y se expande, los inmigrantes son requeridos, *reclutados*, y suelen ser considerados como la solución perfecta por ser mano de obra barata, laboriosa y eficiente. En cambio, cuando los grandes

**LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS SUELEN SER PENDULARES: CUANDO LA ECONOMÍA CRECE, LOS INMIGRANTES SON REQUERIDOS; CUANDO VA A LA BAJA, ESTOS SE CONVIERTEN EN UNA CARGA**

proyectos y las cuentas nacionales o estatales van a la baja, los inmigrantes se convierten en una carga, son considerados innecesarios, tratados como desechables y conminados a que regresen a su país de origen. Los ejemplos a nivel global se repiten: en Sevilla, para la Exposición Universal de 1992, se importaron trabajadores marroquíes; para las Olimpiadas de Atlanta de 1996, se contrataron trabajadores mexicanos desempleados de California; en la olímpica Gre-

cia de 2004, la mano de obra barata llegó de Albania y otros países de la región; en Brasil 2014-2016, se abrió la puerta a haitianos, bolivianos y peruanos. Y cuando los proyectos faraónicos terminaron, los inmigrantes se quedaron.

En el caso de México y Estados Unidos, esta historia es muy larga y repetitiva: cerca de siglo y medio de vaivén migratorio –que empieza con los territorios perdidos en 1848 por parte de México, y el súbito descubrimiento de oro en California– concluye con las promesas de deportación masiva de Donald Trump en 2017. Si bien la historia es circular, el movimiento pendular de las últimas dos décadas tiene particularidades diferentes que es necesario analizar y que explican, en parte, el arribo de Trump a la presidencia de Estados Unidos. Se trata de la construcción progresiva de un discurso antiinmigrante, de una vuelta a los viejos planteamientos de la seguridad nacional, del resurgimiento del *nativismo*, de un ajuste al marco legal para controlar y prevenir la amenaza económica política y cultural que representan los inmigrantes, así como de un oportunismo político que se aprovecha de las circunstancias.

## 2. LOS INMIGRANTES COMO CARGA: LA PROPOSICIÓN 187

En efecto, la primera mitad de los años ochenta del siglo pasado fueron tiempos de bonanza para la economía estadounidense, de ahí que en 1986 se promulgara una ley migratoria que regularizó a 3,5 millones de inmigrantes (*Immigration Reform and Control Act*, [IRCA]). Pero la bonanza no duró mucho y, en menos de un lustro, cambió radicalmente la situación. La crisis económica de

comienzos de los noventa en California –marcada por el cierre de empresas, el colapso de la industria de defensa, los desastres naturales y el incremento de impuestos– creó un ambiente de tensión social y política que coincidió con la gran ola migratoria de fines de siglo que tuvo como destino principal ese estado fronterizo. La presencia, cada vez más visible, de migrantes mexicanos coincidió también con los trágicos sucesos de las revueltas raciales en barrios de Los Ángeles por el veredicto judicial en torno al caso Rodney King (Álvarez y Butterfield, 2000; García, 1995; Durán, 2011).

La emigración mexicana a Estados Unidos se duplicó en una década, y pasó de 4,2 millones en 1990 a 9,1 en el año 2000; lo mismo sucedió con los flujos de los países que provenían de la región (América Central y Caribe), que crecieron al mismo ritmo (Gibson y Jung, 2006). En ese contexto, el gobernador de California Pete Wilson, electo en 1991, tenía un panorama muy difícil para poder ser reelegido en 1994. Al ser consciente de que iba a perder las elecciones, cambió de planes y recurrió al viejo recurso de buscar un chivo expiatorio: los migrantes eran los causantes principales de la crisis porque, supuestamente, vivían del erario público, disfrutaban del Estado de bienestar y no contribuían con impuestos. La campaña de Wilson llevó por lema *Save Our State*, una llamada de SOS a la sociedad Californiana para salir de la crisis. Y como complemento al ejercicio electoral para la reelección y a la presión de un movimiento político de derechas descontento con la situación, Wilson sometió a referéndum la proposición 187 (en adelante, P-187), que limitaba el acceso a los servicios sociales, educativos y de salud a los inmigrantes en situación irregular. Esto incluía a los niños que habían llegado como parte del proceso de reunificación familiar que se dio en la época tras la legalización de inmigrantes indocumentados de 1986, que en muchos casos había regularizado al padre pero no a la familia (estos niños serán los llamados *dreamers* en la primera y segunda década del siglo *xxi*).

Wilson resultó reelegido y la P-187 fue aprobada por el 59% del electorado. El análisis posterior a la elección determinó que muchos hispanos habían votado a favor. En buena parte porque no midieron las consecuencias a medio y largo plazo para su comunidad y porque los inmigrantes ya instalados, simplemente, no querían que llegaran otros a competir por sus puestos de trabajo o complicar su precaria situación. Para Álvarez y Butterfield (2000) la P-187 marcó el renacimiento del nativismo en California. En términos raciales norteamericanos, los blancos de California se habían sentido agredidos por los disturbios raciales de 1992 y porque no se aceptó la disposición judicial de exculpar a los policías blancos que golpearon salvajemente a Rodney King. No obstante, una reacción en contra de la población negra ya no era posible, dada la magnitud de la respuesta que habían dado. Pero sí era factible reafirmarse en contra de los mexicanos, de la comunidad inmigrante de origen hispano que forma parte fundamental de la trilogía racial californiana.



Para Jorge Bustamante (2001: 2), hay un claro trasfondo racista y xenofóbico en la P-187 que se dirige de manera expresa hacia los inmigrantes irregulares, los cuales son sinónimo de mexicanos. En la sección 1 de la propuesta se dice textualmente: «El pueblo de California considera y declara lo siguiente: que ha sufrido y está sufriendo apuros económicos causados por la presencia de extranjeros ilegales en su estado. Que ha sufrido y está sufriendo daños personales y perjuicios causados por la conducta criminal de extranjeros ilegales en su estado»<sup>1</sup>. Es interesante

**TRAS EL ÉXITO ELECTORAL DE PETE WILSON (1994) EN CALIFORNIA, LOS POLÍTICOS CONSERVADORES DESCUBRIERON EN EL TEMA «ANTIINMIGRACIÓN» UNA MINA DE ORO EN VOTOS**

notar cómo, además del tema económico, se dan los primeros pasos en el proceso de criminalización del inmigrante y se habla de «conducta criminal», aunque todavía no ha llegado el momento de llamarlos directamente «criminales». Al mismo tiempo, se introduce el tema de que a los ciudadanos les afecta personalmente la presencia de este grupo, considerado «ilegal».

La P-187 fue más allá de las fronteras de California y tuvo repercusión en otros estados y, particularmente, en el medio académico conservador. En efecto, en las primeras páginas de *El choque de civilizaciones*, Samuel Huntington<sup>2</sup> retoma el tema y dice textualmente:

«El 16 de octubre de 1994, en Los Ángeles, 70.000 personas desfilaron bajo “un mar de banderas mexicanas” protestando contra la proposición 187, un proyecto de ley sometido a referéndum que negaba muchas prestaciones sociales a los inmigrantes ilegales y a sus hijos. ¿Por qué van por la calle con banderas mexicanas y exigiendo a este país que les dé una educación gratuita? Preguntan los observadores. Deberían hacer ondear la bandera estadounidense... Estos despliegues de banderas aseguraron la victoria de la P-187, que fue aprobada por el 59% de los votantes californianos» (Huntington, 1996).

Después del éxito electoral de Pete Wilson, los políticos conservadores descubrieron en el tema «antiinmigración» una mina de oro en votos. Patrick Buchanan, candidato presidencial en el año 2000 por el Partido Reformado (compitió en las primarias de ese partido con Donald Trump), era declaradamente antiinmigrante y ese tema fue el *leitmotiv* de su campaña (Nevis, 2002: 116). A pesar del apoyo popular, la P-187 no tuvo larga vida y fue declarada anticonstitucional al año siguiente; sin embargo, se había sembrado la semilla del descontento e identificado al culpable.

1. N. de E.: Traducción libre del original en inglés.

2. Como se verá posteriormente, Huntington es el ideólogo de la amenaza hispana que pretende dividir a Estados Unidos.

Por otra parte, se había puesto en cuestión la relación entre la federación y los estados: la Corte Suprema determinó, respecto a la P-187, que los estados no podían legislar en asuntos migratorios y revivió un viejo conflicto. En efecto, dos años después, una propuesta de ley bipartidista titulada *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRAIRA) de 1996, firmada por el presidente Clinton, abre la puerta a los estados para legislar sobre algunos aspectos en el manejo de recursos asistenciales a los que tenía acceso la población en general, inmigrantes incluidos. La ley, en este caso, solo limita el acceso a la educación superior a los inmigrantes que no cuenten con una estancia regularizada y que puedan pagar colegiaturas subsidiadas por los estados; se recrudescen las penas para los inmigrantes irregulares reincidentes y especialmente a quienes tienen un récord criminal; se establece la disposición 287(g) o de «comunidades seguras», en la que se promueven los acuerdos entre las policías estatales y los oficiales de migración para detener y deportar inmigrantes en situación irregular.

Al respecto, es pertinente mencionar que la reforma migratoria de 1996, la IIRAIRA, marca el tono antiinmigrante desde la primera letra del acrónimo: la I de *Illegal* que encabeza el título retoma los puntos fundamentales de las posiciones nativistas en contra de los inmigrantes planteadas en la P-187. Como señala Nevis (2002), el lenguaje en el discurso oficial refleja lo que realmente se piensa; en ese sentido, la palabra *illegal* es una categoría discursiva que manifiesta el sentimiento de amenaza a la nación y a la sociedad. No es de extrañar que a partir de esta ley se diera pie a una serie de leyes antiinmigrantes en los estados a los cuales se les permitió el derecho de legislar. De este modo, el discurso antiinmigrante se vio refrendado por una verdadera avalancha de leyes estatales en contra de los inmigrantes irregulares. Los legisladores que se vieron favorecidos, después de una campaña electoral antiinmigrante, tenían la obligación de proponer medidas restrictivas.

Otra vuelta de tuerca de esta política migratoria represiva se enfocó a limitar el acceso al mercado de trabajo a los trabajadores indocumentados. Se trata de lograr, finalmente, que sea muy difícil obtener trabajo para un inmigrante clandestino, con documentos falsos. Ha sido un proceso muy largo y contradictorio. Cuando en 1952 se trató de legislar una medida legal de sanción a los empleadores de indocumentados, se promulgó la llamada *Texas Proviso*, que criminalizaba al inmigrante y eximía al empleador. Y así, a lo largo de tres décadas, se justificó legalmente contratar indocumentados; hasta que en 1986, con la IRCA, se estipularon sanciones a los empleadores que, en la práctica, fueron evadidas muy fácilmente porque los patrones no tenían el modo de verificar la autenticidad de los documentos. Diez años después, en 1997, se estableció un programa piloto para la certificación de documentos que, con el tiempo, evolucionó hasta el programa oficial llamado *E-Verify* (*Employment Eligibility Verification*), el cual conmina a las empresas a utilizarlo, aunque de manera voluntaria. Con ello se pretende que sea obligatorio, incluso para los

trabajadores del medio agrícola que en un primer momento habían sido excluidos. En cualquier caso, la medida no es propiamente sancionar a los empleadores, sino a los inmigrantes (Durand, 2016). Y si para Harper (2008) el sistema del *E-Verify* podría considerarse como kafkiano, para otros ha sido calificado de orwelliano; sea lo que sea, es un parche que no resuelve el problema de fondo: por una parte, el número de la seguridad social (SSN) en que se basa el sistema está totalmente viciado y, por otra, es imposible e inaceptable tener un sistema único de identidad nacional en Estados Unidos.

### 3. EL 11-S Y LA AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL

Son pocas las veces que Estados Unidos ha sido atacado en su propio territorio. La primera fue en Columbus, Nuevo México, en 1916, cuando Pancho Villa incursionó por esos lares y se enfrentó al Séptimo de Caballería. La represalia fue inmediata: la llamada Expedición Punitiva al mando del General Pershing, que inútilmente trató de capturar a Villa. La segunda vez fue el ataque japonés a Pearl Harbor, en 1941, que significó el ingreso oficial de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial y, como se sabe, obtuvo una respuesta final en forma de bombas atómicas. La tercera ocurrió con el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington D. C., cuya réplica también fue inmediata: la invasión de Irak y la guerra en Afganistán contra los talibanes que, sin que se vislumbre el final, ya es la más larga de la historia de Estados Unidos.

El ataque del 11-S provocó, asimismo, una serie de daños colaterales que han afectado, entre otros, a los inmigrantes, a México y a la frontera entre ambos países. No se puede eludir el hecho de que el ataque fue perpetrado por terroristas que entraron en Estados Unidos como turistas o estudiantes, y que varios de ellos sobrepasaron el tiempo de estancia señalado en sus visados sin que pudieran ser detectados a tiempo. El sistema migratorio norteamericano, que ya estaba resquebrajado, terminó por desmoronarse con el ataque, y lo que era un asunto de control fronterizo, laboral y administrativo se convirtió en un problema de seguridad nacional. La ley Patriota (2001) situó las cuestiones de inmigración bajo la esfera del Departamento de Seguridad Nacional y transformó a la Patrulla Fronteriza y al INS (*Immigration Naturalization Services*), antes dependientes del Departamento de Justicia, en el ICE (*Immigration and Customs Enforcement*). Lo que era un servicio de control administrativo, pasó a ser un departamento militar, ejecutivo y persecutorio. La ley amplió significativamente las faltas que implicaban deportación, los jueces tuvieron menor margen de maniobra en estos temas y se penalizó severamente el reingreso o retorno de migrantes que hubieran sido deportados (Brabeck y Xu, 2010).

De esta manera, la seguridad fronteriza se convirtió en una obsesión que, en la práctica, se materializó con la construcción de un muro discontinuo de más de 1.000 kilómetros. A su vez, se modificó el sistema de control migratorio fronterizo hacia una política disuasiva que consistía en incrementar los costos y los riesgos de la migración subrepticia. Esta política –que había empezado en 1993 con la operación Bloqueo en El Paso (Texas) y, en 1994, con la operación *Gatekeeper* en San Diego– se hizo extensiva y permanente a lo largo de toda la frontera (Nevis, 2002). El control ejercido, principalmente en las zonas urbanas, desvió las rutas migratorias hacia las zonas montañosas y desérticas de Arizona con un costo alto de vidas que supera la cifra de 400 personas fallecidas anualmente (Feldmann y Durand, 2008). Al control fronterizo se sumó la persecución sistemática en el interior de Estados Unidos, algo totalmente nuevo para los inmigrantes, que antes se sentían seguros al cruzar dicha frontera. Las redadas sistemáticas en la calle y los centros de trabajo se incrementaron durante el Gobierno de Bush y prosiguieron durante la Administración de Obama, con la salvedad de que con este último se insistía en que la prioridad era la deportación de inmigrantes irregulares que tuvieran un récord criminal, lo que al parecer no siempre sucedía (Alarcón y Becerra, 2012; Massey, Pren y Durand, 2009).

**EL ATAQUE DEL 11-S PROVOCÓ  
UNA SERIE DE DAÑOS  
COLATERALES QUE HAN  
AFECTADO, ENTRE OTROS, A LOS  
INMIGRANTES, A MÉXICO Y A LA  
FRONTERA ENTRE AMBOS PAÍSES**

Además del control fronterizo y la persecución en el interior, la obsesión por el tema migratorio se manifestó en una nueva propuesta de reforma migratoria, en diciembre de 2005, que se aprobó por mayoría en la Cámara de Representantes de Estados Unidos: la Ley para el control de la inmigración, el antiterrorismo y la protección de las fronteras (*The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act*. H.R. 4437), promovida por el republicano James Sensenbrenner. La propuesta destilaba un marcado sentimiento antiinmigrante. Ya no se trataba de limitar el acceso a los servicios o de perseguir a los inmigrantes en el interior de Estados Unidos, se pretendía cortarles sus fuentes de solidaridad y sus redes sociales de protección y apoyo. La propuesta H.R. 4437 pretendía castigar a todos aquellos que, de una manera u otra, dieran trabajo, apoyo o cobijo a un inmigrante en situación irregular. De este modo, el inmigrante no podía pedir un favor porque comprometía al que se lo hacía, tampoco podría tener acceso al alquiler de un departamento ni, menos aún, acceder a las ayudas de iglesias u organizaciones de migrantes. Se trataba de cortar el uso y el acceso del inmigrante a su capital social personal, familiar y comunitario (Durand, 2016).

La propuesta H.R. 4437 –aprobada por la Casa de Representantes (239 votos contra 182)– fue tan extrema, represiva y restrictiva que produjo una reacción inmediata de repudio generalizado.

La lucha contra el terrorismo y la inmigración indocumentada se habían colocado en el mismo nivel y, consecuentemente, los inmigrantes eran considerados criminales al igual que quienes les proporcionaban algún tipo de apoyo. La reacción de protesta espontánea se convirtió en activismo, agitación, organización, acción colectiva y manifestación pública de protesta. La H.R. 4437 se convirtió en el detonador que motivó la salida de la gente a las calles y la posibilidad de que surgieran cuatro aliados inesperados: iglesias, sindicatos, empresarios y políticos.

La iglesia católica –que tiene entre sus fieles a una buena proporción de los inmigrantes indocumentados– consideró una afrenta la propuesta de penalizar a quienes ayudaran a los migrantes. Se decía, en términos bíblicos, que sería como meter a la cárcel al buen samaritano. Desde los obispos de Washington, Los Ángeles y Chicago, hasta los curas de parroquia protestaron de forma generalizada y se sumaron al activismo y a las manifestaciones. Otras iglesias también apoyaron la causa de los inmigrantes y defendieron a sus afiliados. Los empresarios, por su parte, también se vieron afectados directamente, al poder incurrir en una serie de delitos por contratar, apoyar y encubrir a trabajadores indocumentados. Quizá la declaración más impactante fue la de J. W. Marriott Jr. –CEO de la cadena de hoteles más grande de Estados Unidos– quien, en una entrevista, dijo que en sus 2.400 hoteles de Estados Unidos más de la mitad de sus trabajadores eran de origen extranjero y se hablaban 47 lenguas (Durand, 2007). En cuanto a los sindicatos –tradicionalmente contrarios a la contratación de trabajadores inmigrantes–, estos empezaban a cambiar, puesto que la clase obrera también lo estaba haciendo, al incluir ahora a millones de trabajadores de origen latino. Finalmente, se subieron al carro de este movimiento de protesta algunos políticos en busca de votos, fotos y prestigio ante las masas. Su apoyo fue marginal, pero significativo ante los medios. Parece que les llamó la atención ese lema repetitivo de «hoy marchamos, mañana votamos» (Durand, 2007). Así, por primera vez en la historia, una ley migratoria era derrotada en las calles por los inmigrantes irregulares y sus múltiples aliados.

#### 4. HUNTINGTON Y LA AMENAZA CULTURAL

La comunidad de origen mexicano en Estados Unidos supera los 32 millones, según el censo de 2010<sup>3</sup>. Su fuerza radica precisamente en la impresionante masa de población que tiene su origen o sus ancestros en México. Por su parte, la comunidad hispano-latina, que incluye a todos los latinoamericanos y españoles, es una inmensa minoría que ya supera los 50 millones, el 16% de la población total de Estados Unidos. Esa es su fuerza, pero también su debilidad: una masa

3. Véase <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf> [fecha de consulta: 27.08.2016].

de población con una identidad fragmentada, aunque desde fuera se perciba como un bloque monolítico y por lo mismo como una amenaza. De hecho, el resultado de la P-187 ya puso de manifiesto que los latinos no son necesariamente homogéneos, ni se identifican obligatoriamente como tales y, a pesar de que desde el punto de vista institucional se los agrupe y homogenice, en muchos casos las diferencias entre ellos son evidentes (Umaña y Fine, 2001).

Quizá los extremos sean los cubanos (1,8 millones) y los mexicanos (32 millones), no solo en volumen sino en muchas características, como tamaño de la familia, conocimiento del inglés, grado de integración, salario, nivel de educación, presencia e influencia política. Incluso en un contexto regional como el llamado «Triángulo del norte» –compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador– las diferencias entre ellos pueden ser muy significativas, especialmente para la primera generación. Mientras que la migración salvadoreña tiene un fuerte componente de sectores medios y medios bajos, la guatemalteca está en su mayor parte compuesta por campesinos e indígenas y la hondureña por desplazados y desarraigados. Y si en un contexto circunscrito –como podría ser el Caribe insular hispano– destacan las similitudes culturales entre Puerto Rico, Cuba y República Dominicana, en el contexto de Estados Unidos, las diferencias entre los tres grupos se acentúan, en buena parte porque los portorriqueños son considerados ciudadanos, los cubanos inmigrantes en situación regular (refugiados) y los dominicanos tienen un alto componente de irregularidad. En este sentido, el estatus migratorio es un factor fundamental de movilidad social y de posibilidades de integración.

Pero las disparidades se borran cuando se trata de definir y afirmar la identidad frente al otro. Así lo señala Samuel Huntington:

«La gente se define desde el punto de vista de la genealogía, la religión, la lengua, la historia, los valores, las costumbres e instituciones. La gente usa la política no solo para promover sus intereses, sino también para definir su identidad. Sabemos quiénes somos cuando sabemos quiénes no somos y con frecuencia solo cuando sabemos contra quien estamos» (Huntington, 1996: 23)<sup>4</sup>.

En su libro *Choque de civilizaciones* Huntington (ibidem) considera a América Latina una «sub-civilización», vista desde el contexto norteamericano y de la llamada «civilización occidental»; y, al no formar parte propiamente de Occidente, es una amenaza: «En su debido momento, los resultados de la expansión militar estadounidense en el siglo XIX podrían verse amenazados por

4. Lo cual resulta ser de una actualidad tremenda, ya que desde el primer día de campaña, está claro, Donald Trump ha defendido sus intereses, pero también le ha interesado definir su identidad.

la expansión demográfica mexicana en el siglo *xxi*» (p. 617). El argumento de hecho recoge una vieja polémica en torno a los estatutos originarios del Movimiento Estudiantil Chicano de Aztlán (MECHA), que planteaba una hipotética reconquista de los territorios perdidos. Pero el autor le da un supuesto sustento demográfico a esta añeja utopía y reactiva la amenaza. De ahí que en su libro *Quiénes somos* (2004a) y en su artículo «El desafío hispano», dedicado especialmente

**EL NATIVISMO EN ESTADOS UNIDOS, QUE OBTIENE TIENE UN CONTENIDO RACIAL, SE ESCONDE DETRÁS DE LA CAMPAÑA ANTIINMIGRANTE Y SE JUSTIFICA POR LA SITUACIÓN IRREGULAR DE 11 MILLONES DE INMIGRANTES QUE SON CALIFICADOS COMO «ILEGALES»**

a la identidad en Estados Unidos, Huntington (2004b: 12) afirma que: «La llegada constante de inmigrantes hispanos amenaza con dividir a Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas, dos lenguas». Al definir el factor que es causa de la división en la sociedad norteamericana, este autor refuerza su postura nativista. Si bien se cuida muy bien de incluir, de manera explícita, el componente racial en su definición de identidad, resulta muy ilustrativo el mapa 8.1 de su libro *Choque de civilizaciones*, titulado «Los Estados Unidos ¿un país escindido?» con el subtítulo «Proyección de porcentajes de población negra,

asiática, indígena norteamericana e hispana por condados» (1996: 613). Es obvio que la amenaza no solo es hispana, sino que es de todos aquellos que no son blancos occidentales, incluidos los negros y los indios originarios de esas tierras, que no son occidentales, pero esto no es políticamente correcto decirlo.

Aunque Digby Baltzell (1987: 63) señaló hace más de medio siglo en *The Protestant Establishment* que «la clase tiende a reemplazar a la religión (incluso a la etnicidad y la raza) como variable independiente en las relaciones sociales de la clase alta de nuestra sociedad»<sup>5</sup>, en los sectores blancos medios y bajos, tal reemplazo parece no haberse dado. Un negro de la élite, como Barack Obama, pudo llegar a la presidencia de Estados Unidos, pero el arribo de Trump a la Casa Blanca pone en evidencia la reacción y la fuerza que todavía tiene el electorado blanco y la debilidad de las minorías, incluido el voto hispano, que pretendía ser definitorio (De Sipio, 1998). En la actualidad, el nativismo en Estados Unidos, que obviamente tiene un contenido racial, se esconde detrás de la campaña antiinmigrante y se justifica por la situación irregular de 11 millones de inmigrantes que son calificados como «ilegales». De acuerdo con Nives (2002: 97), «el

5. Se refería a los católicos y judíos, que finalmente serían aceptados como blancos.

nativismo no solo es simplemente un sentimiento antiinmigrante, sino la oposición a diferencias socioculturales que reflejan el rechazo interno de las minorías y los extranjeros». Más aún, según Appadurai (2006) las minorías, al convertirse en amenaza, tienden a ser asimiladas o aniquiladas por la sociedad en la que se insertan.

Después de la Guerra Fría, donde los bandos y enemigos estaban bien definidos, equilibrados y pertrechados, quedó un vacío que había que llenar. Los imperios se definen a partir de sus enemigos y el 11-S fue el argumento perfecto para lanzar una guerra a nivel internacional. Pero, en el horizonte interno, la amenaza de la cultura occidental en Estados Unidos la constituyen los inmigrantes, especialmente los hispanos. Huntington (2004a) plantea el surgimiento de un nuevo «nativismo blanco» ante la percepción de que el país es cada vez menos blanco. Según esto, el coctel Molotov que puede inflamar a Estados Unidos tiene varios componentes: cambio demográfico, preferencias raciales, expectativas en las minorías, políticas migratorias laxas, pérdida de empleos por la globalización, demandas de multiculturalismo y nuevas formas de organización y comunicación a partir de Internet. El paso lógico es el empoderamiento del nacionalismo blanco. Todo eso cuenta, pero para Huntington (2004a: 349, 361 y 362) la lengua y la cultura son los elementos fundamentales: «Es posible que el estímulo más poderoso del nativismo blanco acabe siendo la amenaza a su lengua y su cultura, que los blancos ven en la expansión demográfica, social económica y política de los hispanos en la sociedad estadounidense».

Esas condiciones se dieron en la primera década del siglo <sup>xxi</sup> en el estado de Arizona, fronterizo con México, que tiene una larga frontera –alcanza los 624 km– con este país. No obstante, la inmensa mayoría de la población de Arizona es blanca (80%); los hispanos son una minoría: si en 1990 eran apenas 688.000, en la siguiente década alcanzaron el millón de personas, para, en 2006, llegar a 1.877.267, de los cuales 1.681.834 son de origen mexicano. Sin duda, se trata de un crecimiento notable de la población hispana y, sobre todo, mexicana<sup>6</sup>. Y no podía ser de otro modo: este incremento ha sido el resultado directo de la política migratoria estadounidense, que ha tenido como uno de sus principales objetivos disuadir el cruce subrepticio por medio del incremento de los costos y riesgos. La manera de hacerlo ha sido clara y transparente: se sellaron las tradicionales puertas de entrada por California y Texas y se desviaron los flujos hacia los desiertos de Altar y Sonora, fronterizos con Arizona. De acuerdo con datos del *Mexican Migration Project* (MMP), en 1990 la mayoría de inmigrantes irregulares mexicanos (67%) cruzaba por Tijuana (Baja California), en cambio por Sonora solo cruzaba el 9%. La situación cambió radicalmente en el año

6. Fuente: 2006-2008 American Community Survey (ACS) (en línea) <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>



2003, cuando por Sonora (desierto de Altar) cruzaba el 66% y por Baja California tan solo el 16% (Durand, 2016).

Además de ser mayoritariamente blanca, la población de Arizona está residencialmente concentrada en el condado de Maricopa, donde viven dos tercios de la población del estado. Y es en el área metropolitana de su capital, Phoenix, donde se ha dado la mayor cantidad de operativos antiinmigrantes, pues los trabajadores inmigrantes al ser visibles son perseguidos y estigmatizados. Es allí donde a lo largo de 20 años ha operado el famoso *sheriff* Joe Arpaio, que se ha distinguido por su interés especial en capturar inmigrantes irregulares con métodos agresivos que han sido calificados de *racial profiling* (Romero, 2006). Su caso se debatió en las cortes, pero finalmente recibió el indulto presidencial. En ese contexto sociopolítico, y principalmente por razones electorales, en 2010 se aprobó en el Congreso local de Arizona la Ley apoye nuestras fuerzas de orden público y los vecindarios seguros (*Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act*), mejor conocida como la Ley Arizona SB1070. El objetivo de la ley era conformar un conjunto de disposiciones legales, relacionadas indirectamente con la migración, de tal modo que le hicieran la vida cada vez más difícil a los inmigrantes en situación irregular. Esta concepción fue categorizada como la doctrina «*attrition through enforcement*», es decir, arrepentimiento por miedo al castigo o desgaste a través de la aplicación de la ley para que, finalmente, toda esta presión derive en la autoexpulsión (Iglesias, 2010).

La Ley Arizona SB1070 diseñó una serie de disposiciones represivas que no tenían relación con el ingreso o salida de inmigrantes –ya que esto es un asunto federal–, sino que se referían a disposiciones locales como la obligación de registrarse y conseguir documentos probatorios para obtener trabajo (una disposición legal de 1940 que, aun sin aplicarse, no había sido derogada); limitaciones para obtener la licencia de conducir; mayores requisitos exigidos a la hora de comprar, vender o alquilar propiedades, entre otras. La Ley, además, incrementaba las penas a ofensas relacionadas con la migración y ampliaba las facultades de la policía para poder investigar, interrogar y procesar a inmigrantes irregulares. También, como medida adicional, otorgaba a los ciudadanos la facultad de denunciar a los funcionarios que según su criterio no aplicaban la ley en sentido estricto, una manera de fomentar y justificar legalmente el *vigilantismo*. Finalmente, se permitía que los oficiales pudieran detener a personas con la sola sospecha de que estuvieran en situación irregular, lo que no podía hacerse de otro modo que tomando en cuenta las características raciales. Así, dicha Ley despertó una amplia polémica: si bien varios estados siguieron su ejemplo, también hubo una clara oposición y confrontación en la sociedad y en los juzgados. Algunas de las disposiciones más controvertidas fueron suspendidas por el tribunal de distrito, aunque otras fueron aprobadas (*ibidem*).

Según Torre (2016) la Ley Arizona tuvo una intencionalidad claramente electoral, al prometer un control migratorio estricto en un contexto de crisis económica, desempleo, problemas de seguridad fronteriza, tráfico de drogas, incremento de actitudes nativistas xenófobas entre la población blanca y el surgimiento de diversos grupos políticos y activismo antiinmigrante. Por otra parte, la intención y el hecho explícito de generar miedo entre la población inmigrante tuvo un impacto relevante en asuntos de salud pública y el exacerbamiento en las disparidades en cuanto al acceso a los servicios de salud. La investigación de Toomey *et al.* (2014) sugiere que ha conllevado un retroceso notable en cuanto a salud preventiva de una población ya de por sí vulnerable, lo que podría tener un impacto negativo en la sociedad en general. El resultado de esta presión constante en contra de la población en situación irregular afectó principalmente a la población de origen hispano. Pero al cabo de 7 años, se ha visto en Arizona una reacción en contra, logrando conformar un movimiento para destituir y enjuiciar al *sheriff* Arpaio quien, finalmente, no pudo ser reelegido en 2017. Por otra parte, los republicanos perdieron la alcaldía en la ciudad de Phoenix en 2012 por el apoyo que recibieron los demócratas del electorado hispano y por el hartazgo ante la situación de tensión y agresión permanentes. No obstante, Donald Trump ha conseguido ganar las elecciones presidenciales en ese estado, que se mantiene como un bastión electoral republicano.

**TRUMP ES LA SÍNTESIS POLÍTICA,  
ELECTORAL E IDEOLÓGICA DE  
LAS TRES AMENAZAS  
ABORDADAS HISTÓRICAMENTE Y  
RECONVERTIDAS EN UN  
PLANTEAMIENTO DE CORTE  
POPULISTA**

## **5. TRUMP Y LA AMENAZA CIUDADANA**

Finalmente, han llegado los días que nos ha tocado vivir y soportar: la candidatura de Donald Trump, en 2016, y los primeros meses de su Presidencia de los Estados Unidos en 2017. La primera referencia de Trump respecto a México data de unos meses antes de presentarse como candidato a las primarias republicanas y, obviamente, la hizo por Twitter. Al contestar una noticia falsa y amarillista del *Washington Times* titulada «Estado Islámico opera en México, justo a 8 millas de la frontera con EEUU», su comentario fue el siguiente: «El ISIS dirige un campo de entrenamiento a 8 millas de distancia de nuestra frontera sur. [washingtontimes.com/news/2015/apr/...](http://washingtontimes.com/news/2015/apr/...) Necesitamos un muro. Deducir el coste a México»<sup>7</sup>. El segundo comentario lo hizo en la

7. N. de E.: Traducciones libres del original en inglés.

apertura de la campaña para las primarias, donde definió a México como un *enemigo*, por las relaciones comerciales que considera injustas: «México nos está matando en la frontera, en cuanto a empleos y comercio», e introduce el tema de la inmigración criminalizando a los mexicanos: «Cuando México envía a su gente, no nos mandan a los mejores. Nos mandan gente con un montón de problemas, que traen drogas, crimen y son violadores» (*El País*, 9 de noviembre de 2016). La frontera y la pertinencia del muro, el déficit comercial y los migrantes considerados «*bad hombres*» serán un tema central y repetitivo a lo largo de toda la campaña. Posteriormente, definiría su programa sobre migración en su discurso en Phoenix el 31 de agosto de 2016, horas después de haberse entrevistado con el presidente mexicano Peña Nieto:

«Tolerancia cero para los delincuentes de origen extranjero. Cero. Cero. Aquí no entran. Según datos federales, hay por lo menos dos millones, dos millones de delincuentes de origen extranjero en nuestro país. Y los vamos a sacar... Todo aquel que haya entrado a Estados Unidos ilegalmente será deportado. Es lo que significa tener leyes en un país... Nuestras prioridades incluirán sacar a los delincuentes, pandilleros, amenazas a la seguridad, los que hayan prolongado su estancia más allá de lo que permite su visa, las cargas públicas. Es decir, los que se aprovechan de la asistencia social...» [Y luego pasó a presentar la pasarela del horror, a las familias de las víctimas que habían sido asesinadas por migrantes. Planteó diez puntos en su discurso y afirmó que] «si se siguen y se hacen cumplir rigurosamente, lograrán más en cuestión de meses de lo que nuestros políticos han logrado en esta materia en 50 años» (*The New York Times*, versión en español, 06.10. 2016).

Sin lugar a dudas, Trump es la síntesis política, electoral e ideológica de las tres amenazas abordadas históricamente y reconvertidas en un planteamiento de corte populista. Añade, sin embargo, un matiz que no deja de ser relevante: los inmigrantes son una amenaza para el ciudadano de a pie, son criminales, «*bad hombres*» a quienes la política de Obama dejaba caminar libremente por las calles. De manera consecuente, en las primeras semanas de su Administración, firmó tres órdenes ejecutivas: una sobre la frontera, el muro y la seguridad nacional; otra sobre la seguridad interior y la criminalización del migrante; y una última sobre la prohibición del ingreso a los originarios de algunos países musulmanes.

## 6. CONCLUSIONES

En el ámbito legal, las propuestas pueden ser *long shoots*, es decir, que en un primer momento tratan de llamar la atención sobre un problema, como puede haber sido la P-187 (1986) –dado que era previsible que fuera rechazada por anticonstitucional–, y luego esta propuesta es retomada y ajustada a nivel nacional, como fue el caso de la IIRAIRA (1996). Por lo que respecta a la

Ley Patriota (2001), esta se ajusta a una coyuntura específica que pretende solucionar o afrontar nuevos desafíos. La H.R. 4437 (2005), propuesta por el republicano Sensenbrenner, es otro *tiro de prueba*, tan extrema y radical que fue rechazada. Por su parte, la Ley Arizona SB1070 (2010) retoma las experiencias anteriores, aprovecha las nuevas disposiciones, evita caer en la trampa de la anticonstitucionalidad y ajusta sus disposiciones al ámbito local y administrativo, lo que en la práctica le hace la vida imposible a los inmigrantes. Finalmente, las acciones ejecutivas de Trump sobre la frontera, el control interior y la prohibición para el ingreso de ciudadanos de ciertos países musulmanes, tratan de cubrir los huecos de anteriores legislaciones y proponer nuevas medidas restrictivas. Con todo, hay una fuerte oposición a algunas disposiciones de esta legislación, que son moderadas por el poder judicial y por la movilización social.

A lo largo de más de dos décadas, se ha ido construyendo todo un entramado ideológico, político y legal en torno a la inmigración irregular en Estados Unidos. Los planteamientos sobre los inmigrantes como amenaza económica y cultural, así como a la seguridad nacional no son nada nuevos. Desde tiempos inmemoriales se considera que los inmigrantes son una carga y que se aprovechan de las oportunidades que ofrece el país de destino. Las fronteras siempre han sido reforzadas y protegidas ante la amenaza de extranjeros, los muros fronterizos existen desde siempre. Y los pueblos definen su identidad frente a la de otros, que consideran diferentes; para los griegos, por ejemplo, todos aquellos que no hablaban su lengua eran considerados bárbaros.

Lo que en cierto modo es diferente en Estados Unidos desde tiempo reciente es la articulación de esta narrativa y el discurso ideológico frente al inmigrante, que ha dado lugar a una exitosa política electoral y a nuevos ordenamientos legales. Trump sintetiza este proceso, al llevar el discurso antiinmigrante a un nivel de agresividad nunca visto antes, al comprometer verbalmente la Presidencia del país y su capital político si no se aprueba el financiamiento para el muro –como si este fuera un elemento indispensable para la seguridad nacional– y a legislar al vapor, irreflexivamente, con órdenes ejecutivas que no cuentan con la anuencia o la aprobación del Congreso.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alarcón, Rafael; Becerra, William. «¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California». *Norteamérica*, vol. 7, n.º 1 (2012), p. 125-148.

Álvarez, R. Michael y Butterfield, Tara L. «The resurgence of nativism in California? The case of Proposition 187 and illegal immigration». *Social Science Quarterly*, vol. 8, n.º 1 (marzo de 2000), p. 167-179.

Appadurai, Arjun. *Fear of small numbers: An essay on the geography of anger*. Duke University Press, 2006.

Baltzell, E. Digby. *The protestant establishment: Aristocracy & caste in America*. Yale University Press, 1987.

Brabeck, Kalina; Xu, Qingwen. «The impact of detention and deportation on Latino immigrant children and families: A quantitative exploration». *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 32, n.º 3 (2010), p. 341-361.

Bustamante, Jorge. «Proposition 187 and Operation Gatekeeper: Cases for the Sociology of International Migrations and Human Rights». *Migraciones Internacionales*, vol. 1, n.º 1 (julio-diciembre de 2001), p. 2 (en línea) [Fecha de consulta: 25.08.2017] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15100102>

Desipio, Louis. *Counting on the Latino vote: Latinos as a new electorate*. University of Virginia Press, 1998.

Durán, Javier. «Arizona: entre la ley (anti-in) migración y la (in) seguridad. Reflexiones sobre algunas bases ideológicas y culturales de la Ley S.B. 1070». *Migración y seguridad. Nuevo desafío en México, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia AC (CASEDE)*, 2011, p. 91-104.

Durand, Jorge. *Historia Mínima de la Migración México Estados Unidos*. México: El Colegio de México, 2016.

Durand, Jorge. «Otra vez en primavera. Los inmigrantes salen a las calles». *Migración y desarrollo*, n.º 8. (2007)

Feldmann, Andreas y Durand, Jorge. «Mortandad en la frontera». *Migración y desarrollo*, n.º 10 (2008), p. 11-35.

García, Rubén J. «Critical race theory and Proposition 187: The racial politics of immigration law». *Chicano-Latino Law Review*, vol. 17 (1995), p. 118.

Gibson, Campbell y Jung, Kay. «Historical census statistics on the foreign-born population of the United States: 1850-2000». Population Division, Working Paper n.º 81. Washington D. C.: U.S. Census Bureau (2006) (en línea) (<https://www.census.gov/population/www/documentation/twps0081/twps0081.pdf>).

Harper, Jim. «Electronic Employment Eligibility Verification: Franz Kafka's Solution to Illegal Immigration». Cato Policy Analysis Paper, n.º 612 (marzo de 2008) (en línea) [http://www.fosterglobal.com/policy\\_papers/EVerifyIneffectiveInaccurateAndExpensive.pdf](http://www.fosterglobal.com/policy_papers/EVerifyIneffectiveInaccurateAndExpensive.pdf)

Huntington, Samuel. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997 [1996].

Huntington, Samuel. *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*. Barcelona: Paidós, 2004a.

Huntington, Samuel. «El desafío hispano». *Letras Libres*, año 6, n.º 64 (2004b), p. 12-23.

Iglesias, Sara. «La Ley de Inmigración de Arizona (S.B. 1070): contextualización e impacto en la aproximación a la inmigración irregular en Estados Unidos y en la Unión Europea». *Working Paper*, n.º 3 (2010). Barcelona: Institut de Dret Públic.

Nevis, Joseph. «Operation Gatekeeper. The Rise of the Illegal Alien». *Making of the US-Mexico Boundary* (2002), p. 32-33.

Massey, Douglas S.; Pren, Karen A. y Durand, Jorge. «Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos: Las consecuencias de la guerra antiinmigrante». *Papeles de población*, vol. 15, n.º 61 (2009), p. 101-128.

Mexican Migration Project (MMP) <http://mmp.opr.princeton.edu>

Romero, Mary. «Racial profiling and immigration law enforcement: Rounding up of usual suspects in the Latino community». *Critical Sociology*, vol. 32, n.º 2-3 (2006), p. 447-473.

Torre Cantalapiedra, Eduardo. «Explaining state and local anti-immigrant policies in the United States: The case of Arizona's S.B. 1070». *Migraciones Internacionales*, vol. 8, n.º 3 (2016).

Umaña-Taylor, Adriana J. y FINE, Mark A. «Methodological implications of grouping Latino adolescents into one collective ethnic group». *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 23, n.º 4 (2001), p. 347-362.

Toomey, Russell B. *et al.* «Impact of Arizona's S.B. 1070 immigration law on utilization of health care and public assistance among Mexican-origin adolescent mothers and their mother figures». *American journal of public health*, vol. 104, n.º S1 (2014), p. S28-S34.







**Ayhan Kaya**

Profesor y director del Instituto Europeo,  
Istanbul Bilgi University  
[ayhan.kaya@bilgi.edu.tr](mailto:ayhan.kaya@bilgi.edu.tr)

# POPULISMO E INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

## POPULISM AND IMMIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

1. Introducción
2. La concepción maniquea:  
«nosotros» versus «ellos»
3. La reacción contra el multiculturalismo:  
perdidos en la diversidad
4. El *islamofobismo* como nueva ideología
5. Resentimiento hacia la movilidad intra-UE:  
perdidos en la unidad
6. Conclusión

### **PALABRAS CLAVE**

UE, multiculturalismo, inmigración,  
*islamofobismo*, movilidad,  
extrema derecha, condicionamientos  
socioeconómicos, populismo

### **KEY WORDS**

EU, multiculturalism, immigration,  
Islamophobism, mobility, the far right,  
socioeconomic constraints, populism

### **RESUMEN**

Este artículo analiza la correlación entre populismo e inmigración en la UE. Tras examinar la literatura acerca del estado actual de los movimientos populistas en la UE y los resultados de un trabajo de campo comparativo llevado a cabo en Alemania, Francia, Italia, Grecia y los Países Bajos, el artículo trata de comprender cómo influyen los debates sobre inmigración, refugiados, movilidad e islam en el auge del populismo de extrema derecha en Europa. Para ello, se describen los principales componentes del discurso populista en Europa respecto a los inmigrantes y los refugiados y se analizan los factores socioeconómicos, políticos y culturales del extremismo populista, así como el resentimiento hacia la diversidad, el multiculturalismo, el islam, la inmigración y la movilidad entre los seguidores de partidos populistas en los cinco países europeos escogidos.

### **ABSTRACT**

This article analyses the correlation between populism and immigration in the EU. After examining the literature on the current state of the populist movements in the EU, along with the results of comparative fieldwork carried out in Germany, France, Italy, Greece and the Netherlands, the article seeks to understand and explain how the debates on immigration, refugees, mobility and Islam influence the rise of far-right populism in Europe. To do this, the main components of the populist discourse in Europe on immigrants and refugees are described, and the socioeconomic, political and cultural factors in populist extremism are analysed along with the resentment about diversity, multiculturalism, Islam, immigration and mobility held by the followers of populist parties in the five European countries chosen.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este artículo es estudiar la relación entre populismo e inmigración en la Unión Europea. Basándose en el análisis de la literatura que ha abordado el estado actual de los movimientos populistas en la UE, y en los resultados de un trabajo de campo comparativo llevado a cabo en cinco países europeos (Alemania, Francia, Italia, Grecia y los Países Bajos) entre marzo y mayo de 2017, el artículo trata de comprender y explicar la importancia que tienen los debates sobre inmigración, refugiados, movilidad e islam en el auge del populismo de extrema derecha en Europa<sup>1</sup>. Para ello, se describe la esencia misma del discurso populista en Europa relativo a los inmigrantes y refugiados –que se fundamenta en la reiteración de una concepción maniquea del mundo que polariza la sociedad distinguiendo entre «nosotros» y «ellos»– y, a continuación, se analiza más pormenorizadamente el contenido del discurso populista de derechas atendiendo a los factores socioeconómicos, políticos y culturales del extremismo populista, el resentimiento hacia la diversidad, el multiculturalismo, el islam, la inmigración, así como la movilidad entre los seguidores de partidos populistas de cinco países europeos que se han escogido a tal efecto.

## 2. LA CONCEPCIÓN MANIQUEA: «NOSOTROS» VERSUS «ELLOS»

El extremismo populista se alimenta de un antagonismo –que él mismo representa– entre la «gente pura» ya establecida y sus enemigos, a saber, «los judíos», «los musulmanes», «las minorías étnicas» o «la élite corrupta» (Ionescu y Gellner 1969; Berlin, 1967; Taggart, 2000; Ghergina *et al.*, 2013; Franzosi *et al.*, 2015; Mudde, 2016b). En Europa, los grupos de extrema derecha populista definen dicha pureza principalmente en términos etnorreligiosos, lo cual es contrario al principio de igualdad, y preconizan políticas de exclusión, sobre todo hacia los grupos de inmigrantes y las minorías. Aunque existen diferencias en cada país, cabe caracterizar a estos partidos y movimientos por su postura contraria a la inmigración, su preocupación por la protección de la cultura nacional (o europea), su radical oposición a la globalización, a la UE, a la democracia representativa y a los partidos políticos tradicionales, así como por la utilización de lo que es «culturalmente diferente» de lo propio, ya sea étnico, religioso o nacional. Además, otra característica común de los movimientos populistas de todo el mundo es la defensa de la idea del líder fuerte: según ellos, los partidos políticos tradicionales corrompen el vínculo entre dirigentes y bases, generan divisiones artificiales entre personas que son homogéneas y sitúan sus intereses propios por encima de los de las personas (Mudde, 2004: 546).

1. El trabajo de campo ha consistido en cien entrevistas en profundidad realizadas en los cinco países citados y en el marco de un proyecto de Horizon 2020 llamado CoHERE: Critical Heritages (<https://research.ncl.ac.uk/cohere/>). El proyecto se inició en abril de 2016 y durará hasta abril de 2019. Las primeras intervenciones sobre el discurso populista en Europa y otros trabajos sobre critical heritages [patrimonio crítico] pueden consultarse en la página web: <http://cohere-ca.ncl.ac.uk/#/grid>.

Mabel Berezin (2009) explica la importancia de la inmigración y la movilidad para el populismo de derechas que se extiende por la UE. Así, afirma que existen dos ejes de análisis en los que se recogen los matices de los populismos en Europa: un *eje institucional* y un *eje cultural*. En el eje institucional, la base principal para la investigación la constituyen la capacidad organizativa de estos populismos en el ámbito local, así como su capacidad para marcar la agenda y recomendar políticas en el ámbito nacional, estas últimas principalmente relacionadas con el desempleo. En el caso del eje cultural, encontramos su repertorio intelectual para ofrecer respuestas a los efectos negativos de la globalización, su predisposición para acoger discursos xenófobos, racistas, antinmigración e islamófobos, así como la capacidad de su catálogo de explotar aspectos tales como memoria, mitos, pasado, tradición, religión, colonialismo e identidad. Valerse de estos dos ejes en el análisis de los populismos europeos puede proporcionar a los investigadores una serie de herramientas que permitan comprender su éxito o fracaso en los ámbitos local y nacional. Mediante estos dos ejes es posible comprender por qué y cómo muchos partidos populistas en Europa son populares en ciertas zonas en concreto, pero no en el resto del país, así como la función que desempeñan en la consolidación del poder de los partidos populistas ciertos elementos no racionales como son la cultura, la etnia, el pasado, la religión y los mitos.

**LOS POPULISTAS DE DERECHAS  
EXPLOTAN ASPECTOS TALES COMO  
INMIGRACIÓN, CULTURA,  
CIVILIZACIÓN, RELIGIÓN Y  
RAZA, EN TANTO QUE LOS  
POPULISTAS DE IZQUIERDAS  
PREFIEREN RECURRIR A  
FACTORES RELACIONADOS CON  
LA CLASE SOCIAL**

El populismo de derechas prospera, al parecer, en el ámbito nacional si sus líderes logran combinar los elementos de ambos ejes –mezclando resentimiento económico y resentimiento cultural– al objeto de crear una percepción de crisis. Estos populistas solo se diferenciarán de los demás críticos con la situación económica cuando la frustración socioeconómica (desempleo y pobreza) se vincule a lo cultural, es decir, a la preocupación por la inmigración y la integración, por ejemplo. Por este mismo motivo, los populistas de derechas explotan aspectos tales como inmigración, cultura, civilización, religión y raza, en tanto que los populistas de izquierdas prefieren recurrir a factores relacionados con la clase social. En todo caso, la cuestión de la inmigración centra el discurso y los programas de todos los partidos populistas radicales de derechas en Europa. Por ejemplo, según una encuesta llevada a cabo durante la segunda mitad de los años 2000, llama la atención la tendencia entre los votantes de estos partidos a responder que desean que sus países acepten solo un número limitado de inmigrantes, o incluso ninguno en

absoluto, en comparación con el resto del electorado: en Austria, son el 93% de estos votantes (frente al 64% del resto del electorado); en Dinamarca, el 89% (frente al 44%); en Francia, el 82% (frente al 44%); en Bélgica, el 76% (frente al 41%); en Noruega, el 70% (frente al 63%); y en los Países Bajos, el 63% (frente al 39%). De hecho, menos del 2,5% de los votantes de partidos populistas extremistas en seis países son partidarios de más inmigración (Rydgren, 2008: 740). Respecto a la inmigración en Europa, puede observarse una manifestación particular de hostilidad hacia las comunidades de musulmanes ya establecidas, sobre todo en la última década. Muchos votantes están preocupados por el aumento de la diversidad y la inmigración, lo que proporciona el potencial electoral para estos partidos. El sentimiento antiinmigración suele ir acompañado de un sentimiento antimusulmán. Por ejemplo, en 1994, el 35% de las bases del Partido Popular danés respaldó la idea de que los musulmanes amenazaban la seguridad nacional; en 2007, el porcentaje había aumentado al 81% (frente al 21% en el resto del electorado) (Goodwin, 2011: 10). Esta inquietud no se sustenta exclusivamente en agravios de índole económica: el respaldo a estos partidos y la hostilidad social hacia la inmigración se deben también a factores tales como el temor que supone la amenaza cultural. Esta retórica discriminatoria y racista contra los «otros», por consiguiente, plantea una amenaza palmaria para la democracia y la cohesión social en Europa.

En este contexto, los atentados terroristas del 22 de julio de 2011 en Noruega contra el Gobierno, la población civil y un campamento de verano de las juventudes del Partido Laborista noruego son un triste recuerdo del peligro que entraña el extremismo. Su autor fue Anders Behring Breivik, un radical de derechas noruego de 32 años que llevaba ya años participando en foros de internet en los que se había pronunciado contra el islam y la inmigración en Europa. Ciertas voces críticas alertan del auge del extremismo de derechas y de movimientos populistas, ya que evocan, a primera vista, las experiencias pasadas del nazismo, el fascismo y el régimen de Franco, aún vivas en nuestro imaginario colectivo. Es más, el auge del extremismo de tintes populistas en la política europea desafía a la propia democracia en lo que se refiere a los derechos individuales, colectivos y humanos. Por ejemplo, los exámenes de ciudadanía que se están realizando en países como Alemania, Reino Unido o los Países Bajos, se han concebido desde la perspectiva de una cultura exclusiva y dominante, y socavan los derechos individuales y políticos en tanto en cuanto vinculan tales derechos a la concepción y aceptación plenas de esa cultura única (Kaya, 2012b).

Los investigadores Mathew Goodwin, Thomas Raines y David Cutts llevaron a cabo, entre el 12 de diciembre de 2016 y el 11 de enero de 2017, una rigurosa encuesta en línea (*online*) para el programa Chatham House Europe Program basada en muestras representativas por países (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, España y el Reino Unido) entre la

población de edad igual o superior a los 18 años. Dicha encuesta<sup>2</sup> se realizó mediante muestras por cuotas (edad, sexo y región) a un total de 10.195 personas, a las que se les preguntó si debería frenarse la inmigración procedente de países de mayoría musulmana. Una media del 55% de los encuestados respondió afirmativamente a la pregunta, un 25% dijo no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo, mientras que un 20% se pronunció en contra de la medida. Según el estudio, el 71% de los polacos, el 65% de austriacos, el 64% de húngaros y belgas, y el 61% de franceses respondieron en sentido afirmativo; el 58% de los griegos, el 53% de los alemanes y el 53% de los italianos también dijeron estar a favor. Según la edad, esta propuesta recibió un mayor respaldo entre los encuestados de edades más avanzadas: mientras los jóvenes de 18 a 29 años tan solo la apoyaron el 44%, el 63% de los mayores de 60 años se mostró favorable a la medida de prohibición. Si se atiende al sexo y a la residencia, resulta que la propuesta fue mejor acogida entre los varones y los residentes en zonas rurales, en tanto que la tendencia en las ciudades y entre las mujeres fue menos favorable a dicha medida. También la educación es un parámetro diferenciador: el 59% de los encuestados con título de educación secundaria rechazó el aumento de la inmigración de origen musulmán, mientras que en el caso de los titulados superiores fueron menos de la mitad los que respaldaron más restricciones a la inmigración. Así, tal y como se abordará en las siguientes secciones, los parámetros del sexo, educación, edad, región y religiosidad influyen de forma significativa en la percepción que tienen los ciudadanos europeos respecto a la aceptación y la tolerancia hacia los inmigrantes y los refugiados de origen musulmán.

Una coincidencia sorprendente que surgió de las entrevistas que llevamos a cabo durante el trabajo de campo –realizado entre marzo y mayo de 2017 en Alemania, Francia, Italia, Grecia y los Países Bajos entre las bases de los partidos populistas de derechas– fue que una gran mayoría de interlocutores distinguían de forma explícita entre inmigrantes y refugiados. Pese a manifestar una innegable empatía hacia aquellos refugiados que intentan huir de zonas en guerra, no ocultaban su preocupación por el hecho de que sus países fueran incapaces de hacerse cargo de ellos de forma permanente: «a los refugiados debe acogerse en sus países vecinos, y los estados miembros de la UE deben ayudarlos prestándoles apoyo financiero». En cambio, según ellos, los inmigrantes pertenecen a otra categoría distinta: «se quedan en sus países durante décadas y tratan de ocupar sus puestos de trabajo y de aprovecharse de sus recursos sin aportar nada a la sociedad». Existe la creencia generalizada de que los inmigrantes no se integran verdaderamente y que, pese a ello, se aprovechan de servicios públicos tales como la sanidad o los subsidios de desempleo. Las bases de los partidos populistas de derechas ven a los inmigrantes como una

2. Para ampliar información acerca de la encuesta Chathamhouse Survey, véase: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-do-europeans-think-about-muslim-immigration#sthash.QrwHQfPP.dPA8JAoB.dpuf> [Fecha de consulta: 12 de junio de 2017].

carga económica. Así lo expresaba este simpatizante del Frente Nacional en París al ser preguntado por la línea oficial de su partido respecto a los refugiados y los inmigrantes:

«Respecto a la inmigración, no coincido con la postura del FN. No creo que la inmigración vaya a ser forzosamente una amenaza para nuestra identidad; me parece, más bien, un riesgo para la economía. Y respecto a los refugiados, son personas que se ven forzadas a huir de sus países por las guerras. Los inmigrantes y los refugiados son cosas distintas. En la cuestión de los refugiados sí coincido bastante con la propuesta del FN que plantea crear zonas seguras que los acojan cerca de sus países. Esto es mucho más coherente que acogerlos en Europa. Y si los vamos a acoger, lo que conseguimos es hacer que crucen el Mediterráneo, con el peligro que eso supone para ellos. La cuestión de los refugiados es un fenómeno limitado en el tiempo, mientras que la inmigración es algo distinto, tiene que ver con el trabajo, con la familia, es un fenómeno duradero» (entrevista a un estudiante, varón, de 24 años de París, 28 de abril de 2017).

Una respuesta frecuente de los interlocutores es que la inmigración es la consecuencia inevitable de los procesos de la globalización, con la que son muy críticos. Hay una distinción muy nítida entre la experiencia de la inmigración y la de los refugiados, en el sentido de que la primera constituye un acto permanente, y la segunda, por el contrario, es algo coyuntural. Los entrevistados recelan de la experiencia de la inmigración en lo que se refiere a sus consecuencias económicas y culturales. En términos económicos, la percepción que existe de los inmigrantes es que se aprovechan del sistema del estado de bienestar. En términos culturales, se los relaciona básicamente con el islam, al que consideran contrario a sus valores nacionales. Así se expresa sobre la importancia de la inmigración en relación con la globalización un simpatizante alemán de la AfD [Alternativa para Alemania] de Dresde:

«AfD está a favor de fortalecer nuestros intereses nacionales, con lo que se acabaría con esta manía de la globalización. Hay que limitar la inmigración en Alemania y en Europa en general. Lo que propone AfD es que sean los intereses alemanes los que centren la política, y no los intereses de otros estados-nación. En concreto, debería hacerse exactamente lo mismo que hacen los Estados Unidos actualmente: priorizar sus propios intereses nacionales, cosa perfectamente lícita» (entrevista a un varón de 49 años, impresor de profesión, de Dresde, Alemania, 10 de abril de 2017).

Los partidos europeos de extrema derecha han celebrado el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales en los Estados Unidos del 8 de noviembre de 2016, y también el resultado del voto del Reino Unido a favor de salir de la UE. Celebran ambos resultados como un triunfo de sus propias posturas antiinmigración, anti-UE y antiislam, y se proponen ejercer presión para lograr resultados similares en países como Francia, los Países Bajos, Dinamarca, Hungría, Ale-

mania y Suecia. La sociedad europea no es distinta del resto del mundo, en el sentido de que se está polarizando cada vez más entre diversas concepciones maniqueas del mundo en dicotomías antagónicas tales como «nosotros / ellos», «gente pura / élite corrupta» o «privilegiados / perjudicados», a las que apela y que proclama el discurso populista.

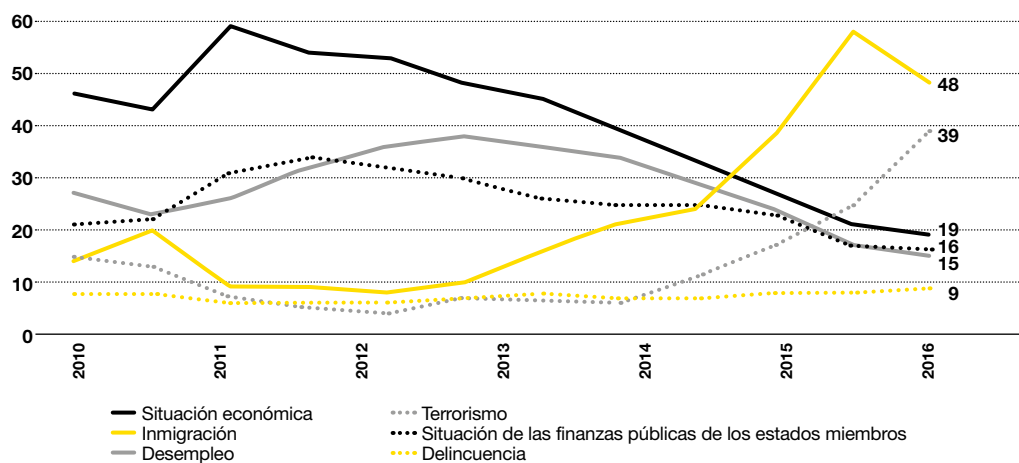
### 3. LA REACCIÓN CONTRA EL MULTICULTURALISMO: PERDIDOS EN LA DIVERSIDAD

Parece existir una opinión generalizada en la sociedad europea acerca de los retos más importantes a los que se enfrenta a diario. Los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros de la UE y los presidentes del Consejo Europeo y la Comisión Europea se reunieron en Bratislava el 29 de junio de 2016 a fin de diagnosticar el estado actual de la UE y abordar el futuro en común sin el Reino Unido tras el Brexit. Esta reunión concluyó con la Declaración de Bratislava, la cual expone las prioridades fundamentales de la UE-27 para los próximos seis meses y propone medidas concretas para lograr sus objetivos en relación con: 1) *la inmigración*, 2) *la seguridad interior y exterior*, y 3) *el desarrollo económico y social*, incluidos el desempleo juvenil y el radicalismo. La figura 1 muestra la percepción de los ciudadanos europeos respecto a sus prioridades más importantes según la encuesta del Eurobarómetro de 2016<sup>3</sup>:

Los partidos y movimientos populistas extremistas de derechas suelen explotar el fenómeno de la inmigración, que presentan como una amenaza para el bienestar y la idiosincrasia social, cultural e incluso étnica del país. Además, los líderes populistas tienden también a culpar de algunos de los problemas más graves de la sociedad –como el desempleo, la violencia, el delito, la inseguridad o el tráfico de drogas y de seres humanos– al enfoque flexible que se aplica a la inmigración. Y esta tendencia se refuerza mediante el recurso a la retórica racista, xenófoba y degradante, de la que el uso de palabras como «aluvión», «invasión», «inundación» e «intrusos» es solo un ejemplo. Algunas personalidades públicas como Geert Wilders, líder del Partido por la Libertad (PVV) en los Países Bajos, y Heinz-Christian Strache, del Partido de la Libertad (FPÖ) en Austria, entre otras, han hablado de «infiltración extranjera» de inmigrantes en sus países, en particular, de musulmanes. El primero llegó incluso a predecir el advenimiento de *Eurabia*, un futuro continente mitológico que sustituiría a la Europa contemporánea (Vossen, 2010; 2011; and Ye'or, 2005), en el que los niños, desde Noruega hasta Nápoles, tendrían que aprender a recitar el Corán en las escuelas mientras sus madres permanecerían en sus casas con el *burka* puesto.

3. Véase, Blog Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, <https://epthinktank.eu/2016/10/03/outcome-of-the-informal-meeting-of-27-heads-of-state-or-government-on-16-september-2016-in-bratislava/most-important-issues-for-eu-citizens/> [Fecha de consulta: 4 de julio de 2017].



**FIGURA 1. Cuestiones más importantes para los ciudadanos de la UE (% , 2016)**

Fuente: Eurobarómetro, julio de 2016.

De este modo, para una parte significativa de la sociedad europea, la diversidad se ha convertido en uno de los retos que suponen una amenaza para la seguridad cultural, social, religiosa y económica de los países europeos. Parece que existe un creciente resentimiento hacia el discurso de la diversidad, el cual, a menudo, es fomentado por la Comisión Europea, el Consejo de Europa, un gran número de académicos, así como de políticos y ONG. La estigmatización de la inmigración ha dado lugar al discurso político denominado «el fin del multiculturalismo y la diversidad». Todo esto se basa en la premisa de que está en juego la homogeneidad del país y que, para recuperarse, este debería aislar a aquellos que no forman parte de un grupo homogéneo etnicocultural y religiosamente. Tras un relativo protagonismo del multiculturalismo, tanto en debates políticos como académicos, actualmente se dan muestras de la desconfianza y se percibe una peligrosa tendencia a hallar nuevas formas de acomodación e integración de la diversidad etnicocultural y religiosa en las sociedades de acogida. En un principio, la idea del multiculturalismo implicaba conciliación, tolerancia, respeto, interdependencia y universalismo, y se esperaba que contribuyese a crear una «comunidad intercultural». Con el tiempo, comenzó a percibirse como una forma de institucionalizar la diferencia a través de discursos culturales autónomos. De hecho, el debate sobre el fin del multiculturalismo existe en Europa desde hace mucho tiempo, y la declaración del «fracaso del multiculturalismo» ha pasado a ser el lema no ya solo de los partidos políticos de extrema derecha, sino también de aquellos de centro en todo el continente (Kaya, 2010). En 2010 y 2011, tanto la canciller alemana Angela Merkel, como el primer ministro del Reino Unido David

Cameron y el presidente francés Nicolas Sarkozy arremetían contra el multiculturalismo por motivos erróneos (Kaya, 2012a). Geert Wilders, en los Países Bajos, no tuvo reparo alguno en afirmar que «[nosotros, los cristianos] debemos enorgullecernos de que nuestra cultura sea superior a la del islam»<sup>4</sup>. El populismo de derechas culpa al multiculturalismo de desnacionalizar la nación propia y de descodificar a su propio pueblo. Anton Pelinka (2013: 8) explica bien la simplificación que hace el populismo de las realidades complejas de un mundo globalizado cuando busca chivos expiatorios a los que culpar: «Como el enemigo –el extranjero, la cultura extranjera– ya ha conseguido asaltar el fortín del Estado nacional, tiene que haber algún responsable de ello. Las élites son también los “otros”, los responsables de las políticas liberal-democráticas de aceptación de la diversidad cultural. La respuesta populista a las complejidades de una sociedad cada vez más plural no es el multiculturalismo (...). El populismo de derechas percibe el multiculturalismo como la receta para desnacionalizar la nación propia, para deconstruir el propio pueblo».

Las masas de la extrema derecha populista necesitan respuestas sencillas y una serie de chivos expiatorios como principales culpables, y estos serán los «otros»: los extranjeros, los judíos, los

romaníes, los musulmanes e, incluso, a veces, los eurócratas o las ONG. Sin duda, el discurso populista les resulta útil a aquellos políticos que participan del mismo. Por ejemplo, en Alemania, algunas páginas web de extrema derecha populista consideran al escritor y político Thilo Sarrazin un héroe popular (*Volksheld*), y reproducen sin ambages las ideas y declaraciones de su polémico libro *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen* (Alemania se desintegra: Cómo ponemos nuestro país en juego), publicado en 2010. El partido político de nuevo cuño *Die Freiheit* llegó incluso a incluir a Sarrazin en su campaña electoral de Berlín, con el lema *Wählen gehen für Thilos Thesen* (vota las ideas de Thilo) y, de logotipo, la imagen de una mezquita tachada con una cruz<sup>5</sup>. Grupos neofascistas como el partido radical alemán de extrema derecha Partido Nacional Democrático (NPD) también lo han elogiado. Dijeron que las ideas de Sarrazin sobre

**LAS MASAS DE LA EXTREMA DERECHA POPULISTA NECESITAN RESPUESTAS SENCILLAS Y UNA SERIE DE CHIVOS EXPIATORIOS COMO PRINCIPALES CULPABLES, Y ESTOS SERÁN LOS «OTROS»: LOS EXTRANJEROS, LOS JUDÍOS, LOS ROMANÍES, LOS MUSULMANES E, INCLUSO, A VECES, LOS EURÓCRATAS O LAS ONG**

4. *Der Spiegel*, 11 de septiembre de 2011.

5. Véase: <http://www.morgenpost.de/politik/inland/article105070241/Pro-Deutschland-ueberklebt-Sarrazin-Plakate.html> [Fecha de consulta: 5 de junio de 2017].

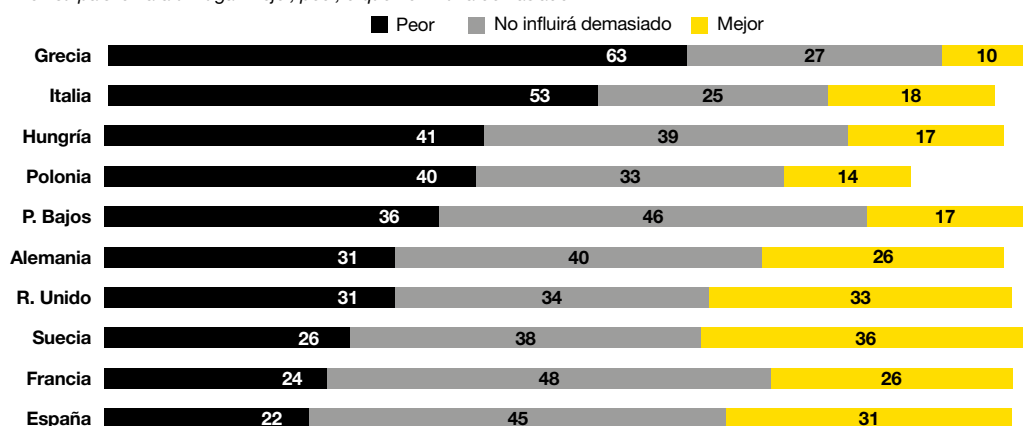
inmigración coincidían con el programa del NPD, y que este había contribuido a la acogida de sus ideas, dado que milita en un partido socialdemócrata tradicional. El NPD ha perdido ya popularidad en Alemania, pero Alternativa para Alemania (AfD) lo ha sustituido con su programa radical de extrema derecha populista. Uno de los entrevistados –en el marco de nuestro proyecto– y partidario de AfD en Dresde, repitió de forma explícita las tesis de Sarrazin:

«La globalización y la inmigración, en general, no son algo malo; pero hay que distinguir entre inmigración *buena* y *mala*. Está científicamente demostrado: la que tenemos aquí en Alemania ahora es seguramente la peor inmigración posible. Si queremos que la inmigración contribuya al país y a su economía, hace falta un tipo de inmigración en la que la inteligencia de los inmigrantes sea superior a la de los nativos. Por desgracia, lo que tenemos es una inmigración en la que el cociente intelectual de los solicitantes de asilo es muy inferior al de los alemanes. Y, además, está la desigualdad de género, cuyos efectos son nefastos. ¡De eso es de lo que tendríamos que hablar públicamente! Por desgracia, nuestra sociedad es demasiado políticamente correcta. AfD es la única fuerza capaz de cambiar esto. El gasto directo del gobierno federal se estima en unos 23.000 millones de euros, el gasto indirecto, unos 50.000 millones de euros. ¡Y, eso, sin mencionar el coste de los estados federales! ¿Cómo se relaciona esto con los 17.000 millones de euros gastados en investigación y educación?» (Varón, 40 años, abogado, entrevistado en Dresde el 2 de abril 2017).

**FIGURA 2. Percepción de la diversidad por los ciudadanos de la UE (2016)**

Es minoritaria en Europa la percepción de que el aumento de la diversidad beneficiará a sus países como un lugar mejor para vivir.

*En general, ¿cree que un aumento del número de personas de razas distintas y diversos grupos étnicos y nacionalidades en su país lo hará un lugar mejor, peor, o que no influirá demasiado?*



Fuente: Encuesta PEW Research Centre, 2016.

Como se observa en la figura 2, una reciente encuesta del PEW Research Centre revela también que los ciudadanos europeos albergan preocupaciones similares sobre la actual diversidad etno-cultural, lingüística y religiosa en la UE. Al ser preguntados si creen que beneficia o perjudica tener un número cada vez mayor de personas de diversos grupos étnicos y nacionalidades para que sus países sean un lugar mejor o peor para vivir, fueron relativamente pocos los que respondieron que ello era beneficioso para su país. En Grecia e Italia, más de la mitad respondieron que el aumento de la diversidad les parecía perjudicial para su país, mientras que en los Países Bajos, Alemania y Francia, fueron menos de la mitad (PEW, 2016).

El populismo de nuestros días ha popularizado un término de nuevo cuño: *nativismo*. Según el Oxford English Dictionary, nativismo es el prejuicio favorable a los nativos frente a los extraños. Actualmente, el nativismo significa la aplicación de políticas que protejan y promuevan los intereses de la población autóctona o ya asentada sobre los de los inmigrantes. Últimamente, esta acepción ha tenido éxito entre los *brexiters*, *trumpistas*, *lepenistas* y otros grupos de populistas de derechas, deseosos de alejarse de las acusaciones de racismo, xenofobia e islamofobia. Nativismo suena más neutral, y disimula cualquier connotación negativa sobre raza, racismo, islamofobia o inmigración (Jack, 2016). De ahí que el populismo nativista europeo reivindique enfrentar al pueblo auténtico, orgánico, arraigado, local con las élites cosmopolitas, globalizadoras y denuncie la traición del sistema político a las identidades etnoculturales y territoriales (Filc, 2015: 274).

**EL POPULISMO DE DERECHAS HA POPULARIZADO UN TÉRMINO DE NUEVO CUÑO: NATIVISMO, QUE HA TENIDO ÉXITO ENTRE LOS BREXITERS, TRUMPISTAS, LEPENISTAS Y OTROS GRUPOS, DESEOSOS DE ALEJARSE DE LAS ACUSACIONES DE RACISMO, XENOFOBIA E ISLAMOFOBIA**

#### **4. EL ISLAMOFOBISMO COMO NUEVA IDEOLOGÍA**

Estos brotes de populismo contribuyen a la securitización y estigmatización de la inmigración, en general, y del islam, en particular, al mismo tiempo que desvían la atención de las soluciones y políticas constructivas que fomentan la integración. Entre estas políticas se incluyen el aprendizaje del idioma y el aumento del acceso al mercado laboral, iniciativas que acusan ya el impacto de las medidas de austeridad en todos los estados miembros del Consejo de Europa. En los últimos años, el discurso islamóforo se ha convertido en mayoritario en Occidente (Kaya, 2011 y 2015b); sectores sociales pertenecientes a las mayorías nacionales de cada territorio tienden a expresar su malestar, derivado de la inseguridad y las penurias socioeconómicas, a través del

discurso de la islamofobia, incluso en aquellos casos que no guardan relación con la verdadera amenaza del islam. Además, la islamofobia se ha ido legalizando –y, por lo tanto, normalizando aún más– a través de, en el caso de Francia, la legislación contra el *hiyab* (2004) y el *burka* (2011) y de los recientes debates sobre el estado de emergencia a raíz de los atentados de 2015 contra *Charlie Hebdo*. Entretanto, movimientos como Pegida en Alemania han tratado de sacar partido de las agresiones del día de Año Nuevo de 2016 en Colonia, de los que se culpó a los refugiados musulmanes (Ingulfsen, 2016). Y si antes la islamofobia estaba más extendida entre la población masculina (Kaya and Kayaoğlu, 2017), en los últimos años, el recurso a los llamados derechos de género también ha predominado en particular en la estigmatización del islam. Algunas de las características y manifestaciones de la islamofobia dominante están relacionadas con lo que se ha definido como «homonacionalismo» (Puar, 2007) y «feminacionalismo» (Farris, 2012). El partido PVV de Wilder en los Países Bajos y la AfD en Alemania, cuya actual colíder (Alice Weidel) ha declarado públicamente su homosexualidad, han logrado atraer a muchas mujeres y a miembros de grupos LGBTI que cada vez expresan con más firmeza sus ataques contra el islam, basándose en un supuesto antiliberalismo que le es inherente y contrario a las mujeres y los homosexuales (Mondon y Winter, 2017).

Varias décadas atrás, fue el sociólogo estadounidense Seymour Martin Lipset (1960) quien señaló que el descontento social y político conduciría al antisemitismo, la xenofobia, el racismo, el regionalismo, el supranacionalismo, el fascismo y el anticosmopolitanismo. Si esta oportuna intervención de Lipset se traslada a la época actual, podría afirmarse que la islamofobia también se ha convertido en una de las sendas que transitan los perjudicados por la situación socioeconómica y política. Sin duda, el discurso islamófobo ha tenido un eco enorme en la última década; ha permitido a quienes lo practican llegar tanto a las comunidades locales como a la internacional, pese a que las causas de todo ese malestar son ajenas a los musulmanes en general; es decir, los musulmanes se han convertido en el chivo expiatorio. Desde hace al menos más de una década, se percibe a la mayoría de los inmigrantes de origen musulmán y a sus descendientes en las sociedades europeas como una carga económica y no como una oportunidad para el país. Se los suele relacionar con la ilegalidad, la delincuencia, la violencia, las drogas, el radicalismo, el fundamentalismo, los conflictos y, en muchos otros aspectos, se los representa de forma negativa (Kaya, 2015b).

Existe, por lo tanto, un temor creciente en el espacio europeo; temor que es aprovechado por los partidos populistas de extrema derecha, como el PVV en los Países Bajos, el Frente Nacional en Francia, Amanecer Dorado en Grecia y AfD en Alemania, y que tiene su fundamento en los atentados yihadistas cometidos en distintas ciudades europeas como París (7 de enero y 13 de

noviembre de 2015), Niza (14 de julio de 2016), Estambul (1 de enero 2017), Berlín (28 de febrero de 2017) y Londres (2017), y también en las atrocidades de Al Qaeda, Estado Islámico (EI) y Boko Haram en Oriente Medio, África y otros lugares. Uno de los entrevistados en Roma entre los seguidores del Movimiento 5 Estrellas lo expresaba de forma muy explícita:

«En pocos años, dejará de existir la cultura europea una vez que el califa se haga con el control de Europa. Será entonces cuando construyamos los recuerdos de lo que perdimos, algo que era, quizá, muy débil. El califato lo anticipó un visionario que dijo que el califa controlaría incluso el Vaticano. Más allá del visionario, hay síntomas de que estamos cambiando nuestra cultura cada vez que se retira un crucifijo de una escuela» (entrevista a un portero de 39 años de Roma, 16 de mayo de 2017).

Tales temores los reiteraron también otros muchos interlocutores en Alemania, Francia, Grecia, Italia y los Países Bajos. Una mujer jubilada de Dresde expresó sus sentimientos de forma similar al preguntársele por el patrimonio europeo:

«Cuando tengamos un califato islámico en Alemania, desaparecerá el patrimonio europeo. Puede sonar exagerado, pero yo creo que debemos preocuparnos. Muchos refugiados musulmanes tienen ideas peligrosas, o, si no, no es posible que se le ocurra a nadie atropellar gente con un autobús [en referencia al atentado de Breitscheid-Platz en Berlín de diciembre de 2016]» (entrevista a una mujer de 70 años, pensionista, de Dresde, 18 de abril 2017).

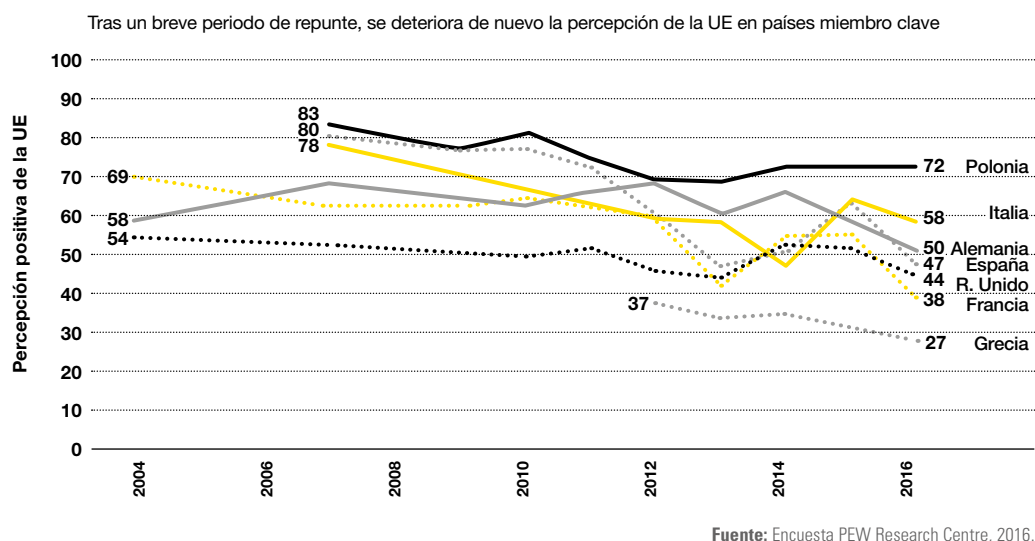
La construcción de la identidad europea contemporánea en parte se ha basado en el racismo antimusulmán, del mismo modo que otras formas de ideología racista desempeñaron su función en la construcción de la identidad europea a finales del siglo xix y principios del xx. El uso del término «islamofobia» presupone que el temor al islam es algo natural y puede darse por supuesto, mientras que usar el término «islamofobismo» implica que dicho temor es algo inventado por quienes tienen interés en crear y recrear tal estado de miedo o fobia. Por ello, al describir la islamofobia como una forma de *ideología*, sostengo que esta funciona como una forma de *racismo cultural* en Europa que ha quedado patente al igual que el proceso de *securitizar* y *estigmatizar* la inmigración y a los inmigrantes en los tiempos del neoliberalismo (Kaya, 2015b). Cabe pues afirmar que el *islamofobismo*, como ideología, es un constructo de la clase política dirigente cuyo fin es fomentar una falsa conciencia, o engaño, en la mayoría de la sociedad, como forma de tapar su propio fracaso en la gestión de las fuerzas sociales, políticas, económicas y legales, y que ha llevado al aumento de la desigualdad, la injusticia, la pobreza, el desempleo, la inseguridad y la alienación. Es decir, el *islamofobismo* resulta ser un

instrumento práctico de control social al que recurren las élites políticas conservadoras para asegurar el cumplimiento y la subordinación en estos tiempos de neoliberalismo, esencializando los límites etnoculturales y religiosos. Los musulmanes se han convertido en el «chivo expiatorio» global, a los que se les achaca cualquier fenómeno social negativo. Cabe sostener que ciertas personas y comunidades en Occidente piensan que ahora los musulmanes gozan de un mayor poder social. Existe el temor creciente en Estados Unidos, Europa e incluso en Rusia y en los países postsoviéticos de que los musulmanes los superarán demográficamente con el tiempo.

## 5. RESENTIMIENTO HACIA LA MOVILIDAD INTRA-UE: PERDIDOS EN LA UNIDAD

Además del creciente resentimiento entre los segmentos populistas hacia el multiculturalismo y la diversidad, existe también un creciente resentimiento hacia el discurso de la unidad y la movilidad, que fomentan también las instituciones europeas, además de académicos, políticos, administraciones locales y ONG. Los líderes populistas de derechas han tratado en todo momento de sacar provecho del sentimiento antieuropeísta. Más recientemente, la percepción del fracaso por parte de los dirigentes europeos a la hora de hacer frente a la crisis económica en curso está alentando aun más la hostilidad hacia la UE, tanto desde la derecha como desde la izquierda.

**FIGURA 3. La percepción de la UE se deteriora (2016)**



Los partidos populistas en muchos de los estados miembros de la UE destacan por sus posturas euroescépticas, en particular, los partidos de extrema derecha. Su euroescepticismo se ha fortalecido aun más tras la crisis financiera global iniciada en 2008. En este sentido, Kriesi y Pappas (2015) pusieron de manifiesto, tras un estudio comparativo de resultados electorales, que la recesión había acarreado un aumento del respaldo social a los partidos populistas, en concreto un 4,1%. Sin embargo, este respaldo muestra diferencias llamativas de una región a otra. El auge populista ha sido muy fuerte en la Europa meridional, central y oriental, con un componente marcadamente antisistema; en los países nórdicos, sin embargo, aunque también está en auge, en este caso tiene un carácter bastante sistémico: los partidos populistas, incluidos el Demócrata sueco y el finés Verdaderos Finlandeses, también apoyan a sus rivales políticos. En general, en Europa occidental el populismo lo ha provocado la crisis financiera: en Francia y el Reino Unido, por ejemplo, ha aumentado rápidamente el respaldo público al populismo de derechas, con un fuerte componente de euroescepticismo (Kriesi and Pappas, 2015: 323); aunque en Alemania lo ha hecho sobre todo a partir de la crisis de los refugiados.

**LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL HA ACARREADO DIVERSOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN LA UE, LOS CUALES HAN LLEVADO A EMIGRAR A LA POBLACIÓN JOVEN (PRINCIPALMENTE) CUALIFICADA DEL SUR AL NORTE, Y DEL ESTE AL OESTE. ALEMANIA, EL REINO UNIDO Y SUECIA SON SIN DUDA LOS BENEFICIADOS NETOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO ACTUAL**

La crisis financiera mundial ha acarreado diversos cambios demográficos en la UE, los cuales han llevado a emigrar a la población joven (principalmente) cualificada del sur al norte, y del este al oeste. Alemania, el Reino Unido, Suecia son sin duda los beneficiados netos del cambio demográfico actual. Sin embargo, los cambios en la estructura demográfica de la UE no generan problemas únicamente a los países de la UE exportadores de emigrantes; también a los países receptores. Por ejemplo, los nacionales alemanes con alta cualificación no pueden competir con la mano de obra barata y cualificada llegada desde España, Italia, o Grecia, por lo que la solución que encuentran es emigrar a su vez a otros países de destino como Suiza, Austria, Estados Unidos y el Reino Unido (Verwiebe *et al.*, 2010). Pero, por otra parte, los países relativamente más pobres del este y el sur, como Grecia, España, Italia, Portugal, Bulgaria, Rumanía y Polonia, no pueden competir con el rico norte/oeste para retener a sus generaciones jóvenes y su talento. Al aumento de los flujos migratorios intra-UE, le ha acompañado un



aumento del nivel educativo de los migrantes<sup>6</sup>. Según un estudio reciente, el porcentaje de migrantes dentro de la zona UEM (Unión Económica y Monetaria) con estudios superiores aumentó en siete puntos entre 2005 y 2012, del 34% al 41% (Jauer *et al.*, 2014). Los emigrantes procedentes de la periferia sur muestran mejores resultados educativos y niveles de aptitud<sup>7</sup>. El número de migrantes con estudios superiores desde los países GIPS (Grecia, Irlanda, Portugal, España) que han emigrado a otros países miembros del euro aumentó del 24% del total en 2005 al 41% en 2012. Entre estos migrantes, el porcentaje de titulados superiores del total que consiguió empleo aumentó del 27% al 49%. En cuanto a la migración este-oeste, según ese mismo estudio, la tendencia es que, de media, los emigrantes de la UE-2 (Bulgaria y Rumanía) no tienen un nivel de educación tan alto como el del resto de europeos (aunque contar con estudios superiores en estos dos países aumenta la probabilidad de migrar). Los emigrantes con estudios superiores desde estos dos países que emigraron en 2011 y 2012 supusieron el 24% del total de emigrantes. En consecuencia, los países de destino han recibido un aumento de emigrantes de talento. Alemania es el primer país de la UE en cuanto a atraer trabajadores con más alta cualificación: el 29% del total de inmigrantes de entre 20 y 65 años de edad que llegaron durante la década anterior (2001 a 2011) disponían de un título de grado, mientras que entre el total de la población, la cifra respectiva era solo del 19% en 2011. Entre los inmigrantes, más del 10% se habían graduado en ciencias duras, TIC, matemáticas o ingeniería, en comparación con el 6% entre el resto de la población de 20 a 65 años.

Los cambios en la magnitud y dirección de los flujos de migración reflejan los cambios de las condiciones macroeconómicas en la UE. Normalmente, los emigrantes suelen preferir seguir rutas ya exploradas en donde ya hay compatriotas que se han establecido<sup>8</sup>. Debido a este *efecto redes*, la inmigración aumenta solo de forma paulatina en un principio, para intensificarse más tarde una vez alcanza su número crítico. El idioma también influye en la elección del país de destino de los emigrantes. Este factor es importante en el caso de trabajadores cualificados que buscan un empleo adecuado a tal formación en el extranjero. Por tanto, cada vez es mayor la importancia de las aptitudes lingüísticas. Por contra, la proximidad geográfica ha perdido importancia. Las restricciones temporales a la inmigración laboral dentro de la UE también han llevado a distorsiones. Estos factores han beneficiado en buena medida al Reino

6. La media de población con estudios superiores aumentó del 19,5% en 2004 al 24,7% en 2013. Entre los países periféricos, Portugal ha tenido el mayor aumento de titulados, con un incremento del 59% en la última década, seguido de Irlanda e Italia con un 44% y un 43% respectivamente.

7. Deutsche Bank Research: «The Dynamics of Migration in the Euro area» (2014) (en línea) [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PROD000000000444494/The\\_dynamics\\_of\\_migration\\_in\\_the\\_euro\\_area.PDF](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000444494/The_dynamics_of_migration_in_the_euro_area.PDF)

8. Puede consultarse con más detalle el debate sobre la Teoría de las Redes [Network Theory] en el ámbito de los estudios sobre inmigración: Thomas and Znaniecki (1918), Castells y Cardoso (2005) y King (2012).

Unido en la última década. Según datos de un estudio para la Comisión Europea, en torno al 90% de la emigración de la UE-8 (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) al Reino Unido entre 2004 y 2009 se debe a la ampliación de la UE, mientras que en el caso de Alemania, únicamente puede achacarse el 10% del total inmigración en este período por esta causa (Holland *et al.*, 2011).

En los últimos años, sin embargo, la migración intra- EU y de la zona euro ha estado impulsada en gran medida por la crisis económica. En los países GIIPS (GIPS + Italia), el descenso de la inmigración y el repunte de la emigración se deben, sin duda, al deterioro de sus mercados laborales. Tampoco es casual que Alemania se haya convertido en el principal país de destino de la UE. Teniendo en cuenta la expansión continuada del empleo y la baja tasa de paro (5,1% en mayo de 2014), Alemania es un destino cada vez más atractivo. Dado que la inmigración provocada por la crisis en un primer momento provenía de forma clara de nacionales de la UE-8 y la UE-2, se han suscitado dudas acerca de la predisposición hacia la migración de ciudadanos de los países miembros más antiguos. Sin embargo, no puede sorprender que los trabajadores extranjeros estén más dispuestos a la movilidad y más preparados para volver a dejar sus países de origen al quedar desempleados a causa del deterioro del mercado laboral. Por otra parte, la crisis en los países GIIPS ha golpeado en particular a sectores como la construcción, el comercio minorista y la industria de la hostelería y restauración, que solían emplear a muchos inmigrantes de países del este de la UE o de países no pertenecientes a la UE. En los últimos años, cada vez más nacionales se han marchado de los países GIIPS. Es evidente que la situación económica ha influido y alterado enormemente las pautas de migración en la zona euro. Más recientemente se ha constatado que muchos jóvenes italianos cualificados se van a Alemania, mientras que los españoles son cada vez más reacios a dejar su país.

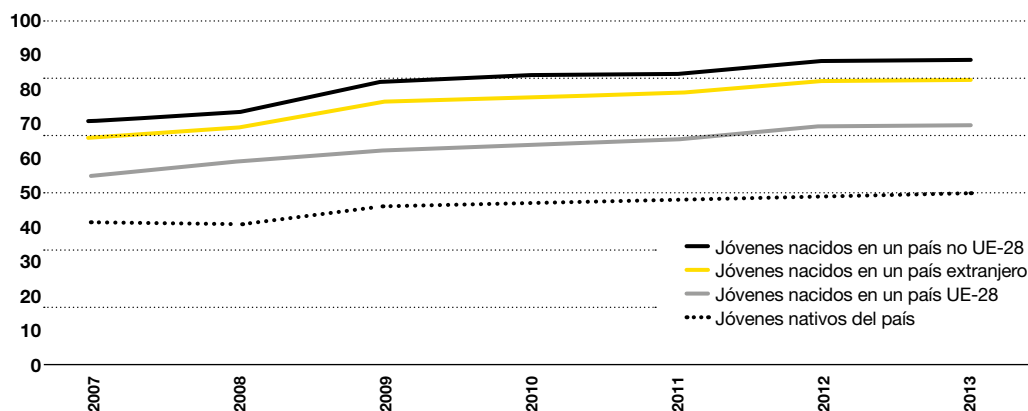
La tabla 1 muestra el nivel de desempleo que afecta a las generaciones jóvenes sin educación ni formación profesional (entre 15 y 29 años) en 2013. Grecia, Italia, España y Portugal presentan pésimos resultados en cuanto a empleo, educación y formación profesional en las generaciones jóvenes. En 2013, el 27% de los jóvenes griegos estaba en situación de desempleo y carecía de estudios o de formación profesional; el 24,6% en el caso de los jóvenes italianos, y el 20% en el de los españoles.

La figura 4 muestra el nivel de desempleo y ausencia de formación según el origen de los jóvenes residentes en países europeos. En este sentido, las generaciones jóvenes originarias de países no miembros de la UE son las más desfavorecidas en términos de su nivel de empleo, educación y formación profesional.

**TABLA 1. Jóvenes (entre 15 y 29 años) que ni trabajan ni estudian, por grupos amplios de país de nacimiento (2013)**

|        | DE LOS QUE                                 |                                       |                                                        |                                     |
|--------|--------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------|
|        | JÓVENES NACIDOS EN EL PAÍS PAÍS ENCUESTADO | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS EXTRANJERO | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS EU-28 (NO EN EL ENCUESTADO) | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS NO UE-28 |
| UE -28 | 15,0                                       | 25,0                                  | 20,9                                                   | 26,8                                |
| BE     | 13,0                                       | 27,0                                  | 19,7                                                   | 31,7                                |
| BG     | 25,8                                       | (u)                                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| CZ     | 12,8 <sup>(b)</sup>                        | 12,6 <sup>(b)</sup>                   | 9,9 <sup>(b/u)</sup>                                   | 15,3 <sup>(b)</sup>                 |
| DK     | 7,1                                        | 10,5                                  | 8,3 <sup>(b)</sup>                                     | 11,6                                |
| DE     | 7,5                                        | n. d.                                 | n. d.                                                  | n. d.                               |
| EE     | 13,8                                       | 27,3                                  | (u)                                                    | 31,2 <sup>(u)</sup>                 |
| IE     | 18,7                                       | 18,0                                  | 19,6                                                   | 15,1                                |
| EL     | 27,0                                       | 43,8                                  | 39,9                                                   | 44,6                                |
| ES     | 20,0                                       | 33,9                                  | 34,0                                                   | 33,8                                |
| FR     | 12,7 <sup>(b)</sup>                        | 26,3 <sup>(b)</sup>                   | 16,8 <sup>(b)</sup>                                    | 28,6 <sup>(b)</sup>                 |
| HR     | 21,4                                       | 37,0                                  | 28,8 <sup>(u)</sup>                                    | 39,2                                |
| IT     | 24,6                                       | 35,7                                  | 35,2                                                   | 35,9                                |
| CY     | 19,7                                       | 22,7                                  | 25,4                                                   | 19,9                                |
| LV     | 15,4                                       | (u)                                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| LT     | 13,7                                       | (u)                                   | n. d.                                                  | (u)                                 |
| LU     | 5,3                                        | 10,7                                  | 8,7                                                    | 17,4                                |
| HU     | 18,3                                       | 27,4                                  | 25,8                                                   | (u)                                 |
| MT     | 10,7                                       | 23,4                                  | (u)                                                    | 20,1 <sup>(u)</sup>                 |
| NL     | 6,2 <sup>(b)</sup>                         | 15,6 <sup>(b)</sup>                   | 12,0 <sup>(b)</sup>                                    | 16,7 <sup>(b)</sup>                 |
| AT     | 6,9                                        | 18,5                                  | 13,0                                                   | 22,2                                |
| PL     | 16,2 <sup>(b)</sup>                        | (b/u)                                 | (b/u)                                                  | (b/u)                               |
| PT     | 16,3                                       | 18,5                                  | (u)                                                    | 20,0                                |
| RO     | 19,6                                       | (u)                                   | n. d.                                                  | (u)                                 |
| SI     | 11,9                                       | 31,0                                  | 27,7                                                   | 31,6                                |
| SK     | 19,0                                       | (u)                                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| FI     | 10,5                                       | 17,7                                  | 13,5 <sup>(u)</sup>                                    | 19,8                                |
| SE     | 7,0                                        | 12,2                                  | 9,4                                                    | 12,7                                |
| UK     | 14,4                                       | 15,8                                  | 12,9                                                   | 17,6                                |

Nota: n.d = no disponible; b = interrupción en la serie temporal; u = escasa fiabilidad. Fuente: Eurostat.

**FIGURA 4. Jóvenes (entre 15 y 29 años) que no trabajan ni estudian, por grupos de país de nacimiento, EU-28 (2007)**

Fuente: Eurostat.

La tabla 2 muestra asimismo el riesgo de pobreza entre los jóvenes de entre 16 y 19 años. Bulgaria (48%), Rumanía (44,5%), Grecia (42,5%), Irlanda (39,6%), Hungría (37,4%), Italia (34,4%) y España (31%) encabezan la lista con la tasa más alta de jóvenes en riesgo de pobreza. La segunda columna de la tabla muestra que los jóvenes de origen extranjero residentes en estos países se encuentran en una situación más complicada incluso en cuanto al nivel de pobreza. La pobreza y el desempleo crecientes empujan a las generaciones jóvenes de estos países, en especial a los más cualificados, a emigrar a Alemania, el Reino Unido o a otros lugares como Estados Unidos, Canadá y Australia.

La privación material entre los jóvenes europeos es también otro motivo que impulsa a buscar una vida mejor en otra parte. Los jóvenes búlgaros, húngaros, rumanos, griegos, lituanos, letones, chipriotas e italianos son quienes sufren una mayor privación material entre los jóvenes de la UE (véase la tabla 3). Fueron muchos los interlocutores entrevistados durante el trabajo de campo los que trajeron a colación el asunto de la movilidad interna entre los jóvenes con ciudadanía de la UE que se veían obligados a emigrar a otros países comunitarios.

La mayor parte de los entrevistados se declararon poco propicios a la movilidad, y dijeron que apenas habían salido de sus países. En primer lugar, muchos de ellos –seguidores de partidos populistas de extrema derecha– dejaron ver su resentimiento hacia la libre circulación o la movilidad intra-UE. La libre circulación y la movilidad no parecen tener gran importancia para quienes, por su situación socioeconómica, son muy poco propicios a la movilidad. Uno de los interlocutores, en este caso una mujer italiana de 60 años, expresaba así sus inquietudes sobre la marcha de las generaciones jóvenes al extranjero al ser preguntada por el patrimonio europeo:

**TABLA 2. Tasa de jóvenes (entre 16 y 29 años) en riesgo de pobreza o exclusión, por grupos de país de nacimiento (2012)**

|       | DE LOS QUE                                 |                                       |                                                        |                                     |
|-------|--------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------|
|       | JÓVENES NACIDOS EN EL PAÍS PAÍS ENCUESTADO | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS EXTRANJERO | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS EU-28 (NO EN EL ENCUESTADO) | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS NO UE-28 |
| EU-28 | 28,3                                       | 44,0                                  | 32,2                                                   | 49,3                                |
| BE    | 16,9                                       | 51,4                                  | 36,7                                                   | 61,1                                |
| BG    | 48,4                                       | (u)                                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| CZ    | 17,0                                       | 24,3                                  | 20,8 <sup>(u)</sup>                                    | 27,6 <sup>(u)</sup>                 |
| DK    | 37,3                                       | 46,9                                  | 521 <sup>(u)</sup>                                     | 44,6                                |
| DE    | 25,1                                       | 35,2                                  | 29,3                                                   | 38,6                                |
| EE    | 24,5                                       | 27,5 <sup>(u)</sup>                   | (u)                                                    | 27,4 <sup>(u)</sup>                 |
| IE    | 39,6                                       | 41,3                                  | 32,9                                                   | 65,5                                |
| EL    | 42,5                                       | 69,3                                  | 43,9 <sup>(u)</sup>                                    | 74,8                                |
| ES    | 30,9                                       | 50,9                                  | 40,5                                                   | 53,7                                |
| FR    | 22,5                                       | 50,8                                  | 30,8 <sup>(u)</sup>                                    | 55,4                                |
| HR    | 29,3                                       | 51,1                                  | 19,0 <sup>(u)</sup>                                    | 56,7                                |
| IT    | 34,4                                       | 47,9                                  | 44,6                                                   | 49,2                                |
| CY    | 25,6                                       | 41,9                                  | 34,2                                                   | 49,8                                |
| LV    | 34,5                                       | 37,1 <sup>(u)</sup>                   | (u)                                                    | 39,3 <sup>(u)</sup>                 |
| LT    | 33,3                                       | 35,5 <sup>(u)</sup>                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| LU    | 16,8                                       | 30,3                                  | 24,6                                                   | 42,8                                |
| HU    | 37,4                                       | 24,5 <sup>(u)</sup>                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| MT    | 20,7                                       | 11,6                                  | 14,5 <sup>(u)</sup>                                    | 10,2 <sup>(u)</sup>                 |
| NL    | 17,4                                       | 45,3                                  | 17,8 <sup>(u)</sup>                                    | 49,8                                |
| AT    | 17,1                                       | 42,2                                  | 54,2                                                   | 36,2                                |
| PL    | 27,0                                       | (u)                                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| PT    | 27,3                                       | 37,2                                  | 26,6                                                   | 43,0                                |
| RO    | 44,5                                       | (u)                                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| SI    | 17,0                                       | 44,0                                  | 48,1 <sup>(u)</sup>                                    | 43,6                                |
| SK    | 20,2                                       | (u)                                   | (u)                                                    | (u)                                 |
| FI    | 21,7                                       | 43,7                                  | 44,4 <sup>(u)</sup>                                    | 43,3                                |
| SE    | 21,7                                       | 43,5                                  | 39,8                                                   | 44,2                                |
| UK    | 28,7                                       | 34,9                                  | 19,6                                                   | 44,9                                |

**Nota:** n.d = no disponible; b = interrupción en la serie temporal; u = escasa fiabilidad. **Fuente:** Eurostat.

**TABLA 3. Tasa de privación material grave entre jóvenes (de 16 a 29 años), por grupos de país de nacimiento (2012)**

|       | DE LOS QUE                                 |                                       |                                                            |                                     |
|-------|--------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
|       | JÓVENES NACIDOS EN EL PAÍS PAÍS ENCUESTADO | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS EXTRANJERO | LOS JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS EU-28 (NO EN EL ENCUESTADO) | JÓVENES NACIDOS EN UN PAÍS NO UE-28 |
| EU-28 | 11,2                                       | 16,5                                  | 7,8                                                        | 20,5                                |
| BE    | 4,9                                        | 26,6                                  | 11,8                                                       | 36,3                                |
| BG    | 42,9                                       | (u)                                   | (u)                                                        | (u)                                 |
| CZ    | 7,3                                        | 6,7                                   | 11,9 <sup>(u)</sup>                                        | 2,0 <sup>(u)</sup>                  |
| DK    | 5,8                                        | 6,1                                   | (u)                                                        | 8,7                                 |
| DE    | 4,7                                        | 5,9                                   | 5,2                                                        | 6,4                                 |
| EE    | 9,2                                        | 146 <sup>(u)</sup>                    | (u)                                                        | 16,2 <sup>(u)</sup>                 |
| IE    | 13,4                                       | 11,6                                  | 8,5                                                        | 20,9                                |
| EL    | 23,4                                       | 55,3                                  | 39,1 <sup>(u)</sup>                                        | 58,8                                |
| ES    | 5,2                                        | 18,6                                  | 5,9                                                        | 22,0                                |
| FR    | 6,7                                        | 16,2                                  | 3,1 <sup>(u)</sup>                                         | 19,2                                |
| HR    | 14,7                                       | 22,0                                  | 2,3 <sup>(u)</sup>                                         | 25,4                                |
| IT    | 15,1                                       | 26,7                                  | 17,9                                                       | 30,4                                |
| CV    | 19,2                                       | 19,7                                  | 14,4                                                       | 25,1                                |
| LV    | 23,9                                       | 10,4 <sup>(u)</sup>                   | (u)                                                        | 9,9 <sup>(u)</sup>                  |
| LT    | 20,3                                       | 16,2 <sup>(u)</sup>                   | (u)                                                        | (u)                                 |
| LU    | 1,8                                        | 1,3                                   | 1,7                                                        | 0,5                                 |
| HU    | 29,6                                       | 24,5 <sup>(u)</sup>                   | (u)                                                        | (u)                                 |
| MT    | 9,9                                        | 4,1                                   | 5,2 <sup>(u)</sup>                                         | 3,5 <sup>(u)</sup>                  |
| IR    | 1,5                                        | 10,7                                  | (u)                                                        | 12,4                                |
| AT    | 2,7                                        | 13,4                                  | 4,2                                                        | 17,9                                |
| PL    | 13,0                                       | (u)                                   | (u)                                                        | (u)                                 |
| PT    | 8,3                                        | 17,4                                  | 5,0                                                        | 24,2                                |
| RO    | 31,9                                       | (u)                                   | (u)                                                        | (u)                                 |
| SI    | 6,5                                        | 14,5                                  | (u)                                                        | 15,8                                |
| SK    | 10,8                                       | (u)                                   | (u)                                                        | (u)                                 |
| FI    | 4,2                                        | 5,9                                   | 10,3 <sup>(u)</sup>                                        | 3,9                                 |
| SE    | 0,9                                        | 5,3                                   | 0,9                                                        | 6,2                                 |
| UK    | 11,9                                       | 13,2                                  | 4,9                                                        | 18,7                                |

**Nota:** n.d = no disponible; b = interrupción en la serie temporal; u = escasa fiabilidad. **Fuente:** Eurostat.

«No sé mucho sobre el patrimonio europeo. En Italia no tenemos en cuenta nuestro pasado tanto como deberíamos. Además, tenga en cuenta que tampoco es que conozca yo demasiado Europa, no he hecho mucho turismo que digamos. Ahora que lo pienso, quizá los árabes, como mi compañera de trabajo, están mucho más apegados a sus raíces que nosotros, y eso está muy bien. En Italia estamos acostumbrados a criticarnos a nosotros mismos continuamente. *Los jóvenes más inteligentes se marchan al extranjero y, al final, somos incapaces de valorar y proteger nuestra cultura. Como las grandes empresas, que ahora se han ido todas al extranjero*» (entrevista a una mujer de 60 años, panadera, en Roma, 2 de mayo de 2017. Cursivas mías).

Este cambio demográfico dentro de la UE alienta los temores de las poblaciones locales de formas distintas: en ocasiones, son los ciudadanos de países receptores como Alemania quienes reaccionan ante el aumento de movilidad de los ciudadanos de la UE aferrándose a sus aspiraciones nativistas, puesto que no valorarían de forma positiva el que sus hábitats fueran cada vez más diversificados, o bien les parece un reto difícil competir con la mano de obra barata en el mercado laboral; y, en el caso de los países que envían migrantes –como España, Italia, Grecia o Portugal– a sus habitantes les supondría un reto enorme asumir el hecho de que es imposible competir con el rico norte/oeste habiendo libre circulación y movilidad de talento. En ambos casos, da la impresión de que lo más probable es que se termine culpando a la globalización, a la europeización o a la superdiversidad.

## 6. CONCLUSIÓN

El propósito de este artículo ha sido analizar el peso que tienen los inmigrantes y los refugiados en Europa, en el contexto del aumento del populismo de derechas. Suele presuponerse que los afiliados de estos partidos populistas son descontentos políticos, votantes movidos por una única cuestión en particular, o que son los «perdedores de la globalización» o etnonacionalistas. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. Los votantes de los partidos populistas están descontentos con, y desconfían de, las élites dominantes; así mismo, y lo que es cada vez más importante, son hostiles a la inmigración y a la creciente diversidad etnocultural y religiosa. Si bien estos votantes perciben que la situación económica les afecta en forma de inseguridad, su hostilidad proviene sobre todo de su visión de que los inmigrantes amenazan su cultura nacional, su seguridad social, su comunidad y su estilo de vida. Para los seguidores de los partidos populistas, los inmigrantes suponen una amenaza para la seguridad, ya que ponen en peligro la unidad y la homogeneidad social, así como la política cultural y económica de su país. La mayor inquietud de estos ciudadanos no es solo el continuo flujo de inmigración y la crisis de los refugiados, sino que también les inquieta profundamente una minoría en particular, que no es inmigrante y que

ya está establecida: los musulmanes. El sentimiento antimusulmán se ha convertido en uno de los factores principales del apoyo a los populismos extremistas de derechas. Esto significa que no basta con apelar únicamente al malestar por la inmigración, esto es, demandar límites al número de inmigrantes o reforzar los controles fronterizos. En el artículo se explican los orígenes de esta inquietud y se han usado como referencia las entrevistas del trabajo de campo llevadas a cabo con seguidores de partidos populistas de derechas en Alemania, Francia, Italia, Grecia y los Países Bajos.

Del análisis se desprende que los partidos populistas se están aprovechando del deterioro de la economía, de la preocupación de la opinión pública por la inmigración, de las actitudes y prejuicios hacia los musulmanes y el islam, así como del descontento social hacia la respuesta de las élites dominantes a todos estos asuntos. Es erróneo pensar que las opiniones e ideas que albergan estos partidos pertenecen a una minoría marginal; más bien al contrario, estos partidos y lo que representan han venido para quedarse. Y no parece probable que vayan a desaparecer ni la inquietud social respecto a la inmigración, ni la creciente diversidad cultural y étnica, ni la preocupación por la

presencia y compatibilidad de los musulmanes, ni el descontento hacia la gestión de las élites dominantes de todas estas cuestiones. Como ya apuntó Mathew Goodwin (2011), el carácter duradero de este desafío acaso se refleje de forma más visible en los últimos resultados sociológicos que demuestran que los partidos populistas extremistas no son patrimonio exclusivo de las generaciones más veteranas: hay indicios de que quienes votan a estos partidos influyen también en los hábitos de voto de sus hijos. Por ejemplo, se sabe que el 37% del respaldo al FN de Marine Le Pen proviene de menores de 35 años que se han visto afectados por situaciones prolongadas de desempleo crónico.

Se ha aducido, así mismo, que el éxito relativo de los partidos populistas de extrema derecha reside en su capacidad para explotar conceptos tales como los de etnia, cultura, religión, pasado colonial, tradición y mitos, a fin de movilizar políticamente a miembros de las clases medias bajas y clases trabajadoras marginadas por los efectos nocivos de la globalización que han llevado a

**LOS PARTIDOS POPULISTAS SE ESTÁN APROVECHANDO DEL DETERIORO DE LA ECONOMÍA, DE LA PREOCUPACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA POR LA INMIGRACIÓN, DE LAS ACTITUDES Y PREJUICIOS HACIA LOS MUSULMANES Y EL ISLAM, ASÍ COMO DEL DESCONTENTO SOCIAL HACIA LAS ÉLITES DOMINANTES. LAS OPINIONES E IDEAS QUE ALBERGAN ESTOS PARTIDOS HAN VENIDO PARA QUEDARSE**



procesos de desindustrialización, desempleo, dificultades sociales, económicas y políticas, así como la movilidad. En palabras de Berezin (2009), dado que el *eje institucional* de los partidos populistas de extrema derecha no se ha desarrollado tanto como para resolver las cuestiones relacionadas con el desempleo, estos tienden más a recurrir al *eje cultural* con el objetivo de movilizar políticamente a las masas. La explotación del recurso cultural por parte de estos partidos políticos probablemente encuadrará muchos de los conflictos sociales, políticos y económicos dentro del abanico de las diferencias religioso-culturales de las sociedades europeas. Muchos de los males a los que se enfrentan los inmigrantes y sus descendientes –como la pobreza, la exclusión, el desempleo, el analfabetismo, la no participación en política y la falta de voluntad de integración– se achacan a su origen islámico, el cual se percibe de forma estereotipada como enfrentado a las normas y valores seculares occidentales. En este sentido, este artículo se limita a exponer que el «*islamofobismo*» es un formato ideológico esencial en el que se abordan las contradicciones sociales y políticas de la era neoliberal, y que esta forma de culturalización impregna las desigualdades relacionadas con la inmigración, así como los órdenes geopolíticos (Brown, 2006; Dirlik, 2003). La culturización de los conflictos políticos, sociales y económicos se ha convertido en un deporte popular, en el sentido de que reduce toda una panoplia de problemas estructurales a meros factores culturales y religiosos, lo cual supone una explicación sencilla a lo que está sucediendo en el mundo para aquellos a quienes apela el discurso populista.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Berezin, Mabel. *Illiberal Politics in Neoliberal Times: Culture, Security and Populism in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Berlin, Isaiah. «To define populism». Intervención de Isaiah Berlin en la Conferencia sobre Populismo de la London School of Economics. Londres, 20-21 de mayo de 1967. (en línea) <http://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib-111bLSE.pdf>

Brown, Wendy. *Regulating Aversion: Tolerance in the Age of Identity and Empire*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

Castells, Manuel y Cardoso, Gustavo (eds.). *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Washington, DC: Johns Hopkins Centre for Transatlantic Relations, 2005.

Dirlik, Arif. «Global Modernity? Modernity in an Age of Global Capitalism». *European Journal of Social Theory*, vol. 6, n.º 3 (2003), p. 275-292.

Farris, Sara. «Femonationalism and the 'Regular' Army of Labour Called Migrant Women». *History of the Present*, vol. 2, n.º 2 (2012), p.184-199.

Filc, Dani. «Latin American inclusive and European exclusionary populism: colonialism as an explanation». *Journal of Political Ideologies*, vol. 20, n.º 3 (2015), p. 263-283.

Franzosi, Paolo; Marone, Franciasco y Salvati, Eugenio. «Populism and Euroscepticism in the Italian Five Star Movement». *The International Spectator*, vol. 50, n.º 2 (2015), p. 109-124.

Ghergina, Sergiu; Mişcoiu, Sergiu y Soare, Sorina (eds.) *Contemporary Populism: A Controversial Concept and Its Diverse Forms*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013.

Goodwin, Matthew. «Right Response: Understanding and Countering Populist Extremism in Europe». *Chatham House Report* (September 2011).

Holland, Dawn *et al.* «Labour mobility within the EU - The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements» *Final Report* (2011). Comisión Europea.

Ingulfsen, Inga. «Why aren't European feminists arguing against the anti-immigrant right?». *Open Democracy* (18 de febrero de 2016) (en línea) <https://www.opendemocracy.net/5050/why-are-european-feminists-failing-to-strike-back-against-anti-immigrant-right>

Ionescu, Ghita y Gellner, Ernest (eds.) *Populism: Its Meanings and National Characteristics*. Weidenfeld & Nicolson, 1969.

Jack, Ian. «We called it racism, now it's nativism». *The Guardian* (12 de noviembre de 2016) (en línea) [https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/12/nativismo-racism-anti-migrant-sentimiento/èrcepción?CMP=share\\_btn\\_tw](https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/12/nativismo-racism-anti-migrant-sentimiento/èrcepción?CMP=share_btn_tw)

Jauer, Julia *et al.* «Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States». *IZA Diskussion Paper*, n.º 7921 (2014).

Kaya, Ayhan. «Migration debates in Europe: migrants as anti-citizens». *Turkish Policy Quarterly*, vol. 10, n.º 1 (2010), p. 79-91.

Kaya, Ayhan. «Islamophobia as a form of Governmentality: Unbearable Weightiness of the Politics of Fear». *Working Paper* 11/1 (diciembre de 2011), Malmö Institute for Studies on Migration, Diversity and Welfare, Malmö University.

Kaya, Ayhan. «Backlash of Multiculturalism and Republicanism in Europe». *Philosophy and Social Criticism Journal*, n.º 38 (2012a), p. 399-411.

Kaya, Ayhan. *Islam, Migration and Integration: The Age of Securitization*. London: Palgrave, 2012b.

Kaya, Ayhan. «Islamization of Turkey under the AKP Rule. Empowering Family, Faith and Charity». *South European Society and Politics*, vol. 20, n.º 1 (2015a), p.47-69.

Kaya, Ayhan, «Islamophobia as an Ideology in the West: Scapegoating Muslim-Origin Migrants», en: Amelina, Anna; Horvath, Kenneth y Meeus, Bruno (eds.) *International Handbook of Migration and Social Transformation in Europe*. Wiesbaden: Springer, 2015b.

Kaya, Ayhan y Kayaoğlu, Aysegül. «Individual Determinants of anti-Muslim prejudice in the EU-15». *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, vol. 14, n.º 53 (2017), p. 45-68.

Kriesi, Hanspeter y Pappas, Takis S. (eds.) *European Populism in the shadow of the great recession*. Colchester: ECPR Press, 2015.

Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, NY: Doubleday, 1960.

Mondon, Aurelien y Winter, Aaron. «Articulations of Islamophobia: from the extreme to the mainstream?». *Ethnic and Racial Studies*, vol. 40, n.º 13 (2017), p. 2151-2179.

Mudde, Cas. «The Populist Zeitgeist». *Government and Opposition*, vol. 39, n.º 4 (2004), p. 541-563.

Mudde, Cas. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press, 2007.

Mudde, Cas. «How to beat populism: Mainstream parties must learn to offer credible solutions». *Político* (25 de Agosto de 2016a) (en línea) <http://www.politico.eu/articulo/how-to-beat-populism-donald-trump-brexitee-refugee-crisis-le-pen/>

Mudde, Cas. *On Extremism and Democracy in Europe*. London: Routledge, 2016b.

Pelinka, Anton. «Right-Wing Populism: Concept and typology», en: Wodak, Ruth; Khosvanirik, M. y Mral, B. (eds.) *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*. London: Bloomsbury, 2013, p. 3-22.

PEW Research Centre. «Spring Global Attitudes Survey 2016» (2016) (en línea) file:///C:/Users/ayhan.kaya/Downloads/Pew-Research-Center-EU-\*los refugiados\*-and-National-Identidad-Report-FINAL-July-11-2016.pdf

Puar, Jasbir. *Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times*. Durham, NC: Duke University Press, 2007.

Rydgren, Jens. «Immigration Sceptics, Xenophobes or Racists? Radical Right-Wing Voting in Six West European Countries». *European Journal of Political Research*, n.º 47 (2008), p. 737-65.

Sarrazin, Thilo. *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen* [German Does Away with Itself: How We Gambled with Our País]. Munich: DVA Verlag, 2010.

Taggart, Paul. *Populism*. Buckingham: Open University Press, 2000.

Verwiebe, Roland; Mau, Steffen; Seidel, Nana y Kathmann, Till. «Skilled German Migrants and Their Motives for Migration Within Europe». *International Migration and Integration*, n.º 11 (2010), p. 273-293.

Vossen, Koen. «Populism in the Netherlands after Fortuyn: Rita Verdonk and Geert Wilders Compared». *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 11, n.º 1 (2010), p. 22-38.

Vossen, Koen. «Classifying Wilders: The Ideological Development of Geert Wilders and His Party for Freedom». *Politics*, vol. 31, n.º 3 (2011), p. 179-189.

Weyland, Kurt. «Clarifying a contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics». *Comparative Politics*, vol. 34, n.º 1 (2001), p. 1-22.

Wodak, Ruth. *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. London: Sage, 2015.

Wodak, Ruth y van Dijk, T. A. (eds.) *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*. Austria, Klagenfurt/Celovec: Drava, 2000.

Ye'or, Bat. *Eurabia. The Euro-Arab Axis*. New York: Fairleigh Dickinson University Press, 2005.

**Traducción del original en inglés:** Alejandro Lacomba





# UN AÑO ELECTORAL CRUCIAL PARA EUROPA Normativa y jurisprudencia

## A CRUCIAL ELECTORAL YEAR FOR EUROPE Regulations and jurisprudence

### Diego Boza Martínez

Profesor de Derecho Penal, Departamento de Derecho Internacional Público, Penal y Procesal, Universidad de Cádiz, [diego.boza@uca.es](mailto:diego.boza@uca.es)

### Irene Claro Quintáns

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

1. Introducción
2. Política y normativa sobre inmigración y asilo en la Unión Europea
  - 2.1. Inmigración: de nuevo a vueltas con Schengen, visados, fronteras, retorno y tarjetas azules
  - 2.2. La reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (Dublín IV): mucho ruido y pocas nueces
  - 2.3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. ¿De un rol proactivo a un rol de contención?
3. Los derechos humanos de los extranjeros y asilados en Europa: algunas tendencias jurisprudenciales del TEDH
4. Conclusiones

#### **PALABRAS CLAVE**

Derechos humanos, Unión Europea, normativa comunitaria, jurisprudencia

#### **KEY WORDS**

Human rights, European Union, EU regulation, jurisprudence

#### **RESUMEN**

Durante el período comprendido en este Anuario (enero de 2016-junio de 2017), los avances normativos en materia de inmigración y asilo entran en una fase de inercia y muy limitadas reformas en el ámbito de la Unión Europea, centradas esencialmente en adaptar el sistema de asilo (Dublín IV) y en consolidar y dotar de mayor eficacia a los instrumentos de gestión migratoria y control de fronteras, así como de retorno de extranjeros. Al mismo tiempo que se convocaban elecciones clave en diversos países y el fantasma del populismo acechaba en muchas de ellas, la entrada de refugiados se iba reduciendo tras dos años muy intensos en este sentido.

#### **ABSTRACT**

During the period covered by this annual (January 2016 to June 2017), regulatory advances in terms of immigration and asylum entered a phase of inertia with highly limited reforms in the European Union setting, which essentially focussed on adapting the asylum system (Dublin IV) and on consolidating and giving greater effectiveness to migration management and border control instruments, as well as the return of non-nationals. At a time when key elections were called in various countries and were stalked by the ghosts of populism, the entry of refugees steadily fell after two very intense years.



## 1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se presentarán algunas novedades políticas y normativas de la Unión Europea<sup>1</sup> en materia de inmigración y asilo, así como el control que sobre las mismas ha ejercido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). A ese análisis se ha añadido también una valoración de la importancia de algunas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que si bien se enmarca en una organización internacional distinta, el Consejo de Europa, en la práctica actúa de faro y guardián en la protección de los Derechos Humanos en Europa, y por ello también para la Unión y sus estados miembros. En materia de derechos de los extranjeros y asilados, Tribunal de Justicia y Tribunal Europeo se observan mutuamente para intentar evitar conflictos interpretativos, que en ocasiones se antojan realmente difíciles de evitar en esta materia.

## 2. POLÍTICA Y NORMATIVA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO EN LA UE

Antes de abordar las propuestas normativas en materia de inmigración y asilo en el ámbito de la UE, conviene recordar aquí que tanto la Comisión como el Parlamento Europeo pasaron durante este período 2016-2017 el ecuador de una Legislatura que se inició sorpresivamente con la eclosión de la crisis de refugiados, una crisis que puso en evidencia las deficiencias del sistema de asilo europeo así como la solidaridad interna y el escaso compromiso con los refugiados de muchos de los estados de la Unión. Rotas tales costuras, la llegada de más de dos millones de refugiados fue aprovechada por los partidos más populistas, algunos de ellos abiertamente xenófobos y antieuropeos, justo a las puertas de elecciones determinantes en varios estados miembros, las elecciones en Austria, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca o Alemania, así como Italia y España sumidas en diversos problemas para dar continuidad o incluso investir Gobierno. Todo ello apuntaba a un escenario que desde la Unión se percibía con extraordinaria ansiedad e incluso cierta parálisis. Aunque los resultados electorales muestran un fuerte auge del populismo antieuropeo y antiinmigrante (FN, AfD, PVV, DPP, etc.) finalmente, con Macron como nuevo líder europeo y la reelegida canciller Merkel, novedad y continuidad se dieron la mano para conjurar, aunque fuera temporalmente, el fantasma del populismo y dar un respiro a la UE en un período 2016-2017 en que, además, las cifras de entrada de refugiados empezaban ya a reducirse significativamente. Esta doble circunstancia, que podría haber abierto una reflexión sobre la

<sup>1</sup> La normativa y jurisprudencia reseñadas cubren el período comprendido entre enero de 2016 y junio de 2017, en la medida en que ya hayan sido publicadas. No obstante, puede ocurrir con algún proyecto normativo o sentencia relevante que se hubieran reseñado ya en ediciones anteriores del Anuario a efectos de ofrecer un primer análisis, siendo inevitable un pequeño solapamiento en aras de la coherencia e integridad del análisis.

necesidad de diseñar la política de inmigración y asilo sobre bases nuevas, por ahora no se ha producido, más bien al contrario, parece imponerse una relativa inercia respecto de las medidas planteadas en plena crisis, inercia que se observa en las grandes líneas de acción acometidas este año desde las instituciones europeas.

Entre estas líneas de respuesta coordinada y rápida a la llamada «crisis de refugiados», deben destacarse durante 2015 el intento por aumentar la presencia y control en el mar Mediterráneo; la introducción de un sistema de reubicación de los solicitantes de asilo; la movilización del presupuesto de la UE o el acuerdo con Turquía para gestionar mejor los flujos de refugiados. Estas medidas, que reforzaban la política de migración y de asilo sin garantías suficientes para el respeto de los derechos humanos, han sido ineficaces para frenar los movimientos migratorios irregulares. En 2016 los motivos de preocupación de las instituciones europeas se mantienen y es previsible que la situación se prolongue en el tiempo. El control de los flujos migratorios irregulares y de las fronteras exteriores se configura como el eje central de la actuación europea sobre migración y asilo. Un control vinculado ahora también, ante la preocupación provocada por los atentados terroristas, a la seguridad. En este contexto la UE se centrará en lograr la identificación y el retorno rápidos de quienes no tienen derecho de estancia y en proporcionar medios legales de entrada a las personas que necesiten protección internacional<sup>2</sup>. Haciéndose eco de una idea defendida por los gobiernos dentro de la tendencia a externalizar el asilo, también se propone eliminar la necesidad de que los refugiados realicen viajes peligrosos, ayudándolos cerca de sus lugares de origen. Todo ello desde una perspectiva que contempla como refugiados solo a quienes proceden de países vecinos de Europa y, en particular, a los sirios.

Las Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario de febrero de 2016, reunido para analizar la crisis migratoria, están en sintonía con este planteamiento. Así, sigue siendo prioritario el

**PARA LA UE SIGUEN SIENDO PRIORITARIOS: LA ACCIÓN CONJUNTA CON TURQUÍA, PERO AMPLIÁNDOLA A OTROS ESTADOS TERCEROS; EL DESPLIEGUE DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS; EL RESTABLECIMIENTO DE SCHENGEN; EL PAQUETE DE REFORMAS DE DUBLÍN IV, ETC.**

2. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración» COM (2016) 85 final, de 10.2.2016.

plan de acción conjunto con Turquía –que llevaría un mes más tarde a la firma de la polémica Declaración de la UE y Turquía–; el respeto de las decisiones sobre reubicación; el restablecimiento de Schengen y el mantenimiento de la ayuda humanitaria a Siria y a los refugiados sirios en la región<sup>3</sup>. Sin embargo, no bastan las intenciones plasmadas en documentos oficiales. La Comisión Europea ha hecho patente su malestar con los gobiernos de los estados miembros, a los que reprocha su falta de voluntad política para dotarnos de un sistema viable de gestión de la migración. Se dispone de los medios adecuados para ello, pero ha fallado su aplicación rápida y efectiva sobre el terreno<sup>4</sup>.

## **2.1. Inmigración: de nuevo a vueltas con Schengen, visados, fronteras, retorno y tarjetas azules**

Tras varias décadas de funcionamiento del espacio Schengen, la idea inicial que dio a luz esta construcción sigue vigente y continúa siendo un símbolo de la libre circulación de personas en la UE. No obstante, los acontecimientos de 2015 pusieron de manifiesto tanto las debilidades del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), como del control exterior de la frontera Schengen. Simultáneamente a la crisis del sistema de asilo, la llegada masiva de refugiados ha provocado la «crisis de Schengen» y ha obligado a replantearse la necesidad de introducir controles temporales en las fronteras interiores. El nuevo Código de fronteras Schengen aprobado en 2016<sup>5</sup> modifica las condiciones para restablecer de forma temporal los controles fronterizos, intentando aportar mayor concreción y claridad a un aspecto caracterizado hasta ahora por la falta de transparencia. Se insta un procedimiento específico que permite reintroducir o prorrogar controles en las fronteras interiores de los estados miembros cuando se produzcan circunstancias excepcionales, esto es, deficiencias graves en los controles de las fronteras exteriores. En este sentido el Consejo recomienda, en mayo de 2017<sup>6</sup>, prorrogar esos controles temporales durante un período máximo de seis meses en diversas fronteras de Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega. Dichos controles solo tienen que realizarse cuando sea necesario porque no exista medida alternativa que pueda lograr el mismo efecto. Los controles fronterizos deben ser específicos y limitarse en su alcance, frecuencia, localización y duración

3. Véase: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/> (Fecha de consulta: 21.10.2017).

4. COM (2016) 85 final, p. 3.

5. Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (DOUE L 77/1, de 23.03.2016).

6. Decisión de ejecución (UE) 2017/818 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, por la que se establece una Recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen (DOUE L 122/73, de 13.05.2017).

a lo estrictamente necesario para responder a las consecuencias de los movimientos secundarios de los migrantes irregulares.

Teniendo en cuenta sus propuestas sobre liberalización del régimen de visados para Georgia, Ucrania, Turquía y Kosovo, en mayo de 2016 la Comisión decide presentar una propuesta de Reglamento que revise el mecanismo de suspensión temporal de la exención de la obligación de visado para los nacionales de un tercer país. La iniciativa se plasma en el Reglamento (UE) 2017/371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1 de marzo de 2017, que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DOUE L 61/1, de 08.03.2017). El objetivo es facilitar a los estados miembros la aplicación del mecanismo de revisión con un procedimiento más rápido y motivos más amplios, además de permitir que sea también la Comisión la que active dicho mecanismo por propia iniciativa. Entre los motivos de suspensión se incluye la disminución de la cooperación sobre readmisión y el incremento sustancial de los riesgos en cuanto al orden público o a la seguridad interior de los estados miembros. Irlanda y el Reino Unido no estarán sujetos a la aplicación de estas medidas, pues ambos seguirán vinculados solo por la legislación nacional de visados.

La Agenda Europea sobre Migración de 2015 establecía la necesidad de avanzar hacia un servicio de guardacostas europeo. Sobre esta base, y a partir de la ineficacia de FRONTEX –dada su falta de medios y las lagunas en su mandato para hacer frente a situaciones particularmente complejas–, se aprueba el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>7</sup>. Recibido en un principio como una creación ambiciosa, lo cierto es que adolece todavía de carencias anteriores. Así, continúa dejando en manos de la voluntad estatal la eficacia de su acción, pues la nueva Agencia no se ha independizado de los países. En lugar de dar prioridad a la solidaridad, se mantiene la lógica del principio de responsabilidad, alejándose de este modo de la orientación que la Comisión parecía querer impulsar en la política de asilo. La Guardia estará compuesta por la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas (que sustituirá a FRONTEX pero mantendrá esta denominación) y las autoridades nacionales de los estados miembros. Hay que destacar la capacidad de la Agencia para evaluar la vulnerabilidad de un Estado miembro en la gestión de sus fronteras exteriores y la posible imposición por su parte de medidas obligatorias

7. DOUE L 251/1, de 16.09.2016. Se excluyen Reino Unido, Irlanda y Dinamarca y se añaden Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia (anexo I del Reglamento 2016/1624).

a ese país. Además, podrían activarse acciones urgentes en las fronteras exteriores cuando el Estado miembro no las controle de manera eficaz y pueda estar en riesgo el espacio Schengen. Se introduce un mecanismo de denuncia ante supuestos de violaciones de derechos humanos. Instrumento de control novedoso, permitiría a cualquier persona directamente afectada por las acciones del personal de la Agencia presentar una denuncia por escrito ante ella. A pesar de que se presenta como un paso adelante en la creación de una política común en materia de fronteras exteriores, lejos de ser una solución al problema estructural de control de fronteras en la UE parece ajustarse más a una respuesta a corto plazo ante la situación en la frontera griega. Para resolver este problema se requeriría una agencia centralizada que no tiene –de momento– base legal en el Tratado de Lisboa.

La Comisión Europea presenta nuevas medidas para una política de retorno más eficaz<sup>8</sup>, tras quedar de manifiesto en la Cumbre de Malta de 3 de febrero de 2017 la necesidad de revisar dicha política<sup>9</sup>. Las recomendaciones a los estados miembros abarcan desde cuestiones genéricas, como mejorar su coordinación, a medidas prácticas concretas. Entre ellas, acortar los plazos de recursos; fijar las salidas voluntarias solo en caso necesario y previa solicitud, acortando los plazos, o crear programas de ayuda al retorno voluntario a partir de junio de 2017. Algunas medidas tendrían dudoso encaje en el respeto de las obligaciones de los estados sobre protección de derechos fundamentales. Así, cuando se pretenden combatir supuestos abusos del sistema recurriendo a la posibilidad de examinar solicitudes de asilo en procedimientos acelerados o incluso en frontera, porque «se sospecha» que la presentación de la demanda de protección solo busca retrasar la ejecución de la decisión de retorno. O cuando se recomienda prevenir las fugas mediante el internamiento de aquellas personas que «muestren signos de no atenerse» a la decisión de retorno; signos como la negativa a identificarse o la oposición violenta a una operación de retorno. No obstante, la Comisión se muestra partidaria de apoyar este Plan renovado aumentando la ayuda financiera a los estados miembros; mejorando el intercambio de información para ejecutar las repatriaciones; incrementando el personal en la unidad de retorno de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas; creando un mecanismo de vuelos comerciales para financiar los retornos, o impulsando la conclusión de los acuerdos de readmisión con Túnez, Nigeria y Jordania y el diálogo con Marruecos y Argelia.

**8.** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea - Un Plan de Acción Renovado, COM (2017) 200 final, de 2 de marzo de 2017. El contenido de esta comunicación se concreta en la Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión, de 7 de marzo de 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 66/15, de 11.03.2017).

**9.** Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno. Comunicado de prensa 43/17 del Consejo Europeo, de 3 de febrero de 2017.

Finalmente, una de las vías legales y seguras de acceso a la UE contempladas por la Comisión es la atracción de trabajadores altamente cualificados. Después de cerrar la reforma de la Directiva de investigadores<sup>10</sup> con un resultado más restrictivo en el texto final que en la propuesta de la Comisión o del Parlamento, se intenta modificar la Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DOUE L 155/17, de 18.06.2009). A limitaciones inherentes a su contenido (condiciones de admisión bastante restrictivas, movilidad prevista en la UE muy limitada) se une la amplia variedad de regímenes nacionales, que crea un marco jurídico fragmentado y diverso. Para que esa tarjeta azul pueda ser un instrumento eficaz en la admisión de estos trabajadores la Comisión presenta el 7 de junio de 2016 una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación (COM (2016) 378 final, de 07.06.2016). La propuesta de la Comisión intenta ajustarse al mercado de trabajo y hacer más atractivo este instrumento. La iniciativa de la Comisión aporta algunas novedades respecto a la Directiva actual de 2009, que tan pobres y escasos resultados ha dado. Entre esas novedades se incluyen la aplicación a los beneficiarios de protección internacional y a los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de un ciudadano de la UE y que residan como tales legalmente en un Estado miembro. Para intentar garantizar la uniformidad y coherencia del régimen aplicable la Propuesta no permite a los estados miembros mantener regulaciones nacionales paralelas sobre trabajadores altamente cualificados que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva. Por lo que se refiere a los criterios de admisión, se reduce la duración necesaria del contrato de 12 meses a seis, con intención de ofrecer un grado de flexibilidad que se adecúe al mercado de trabajo o a las prácticas. La propuesta reduce el umbral del salario mencionado en el contrato de trabajo y los estados podrán, si lo desean, imponer tasas para tramitar las solicitudes, siempre que no sean desproporcionadas ni abusivas. Fuera del debate queda valorar las repercusiones en los países de origen y las consecuencias de la posible «fuga de cerebros» que facilita.

## **2.2. La reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (Dublín IV): mucho ruido y pocas nueces**

La UE sigue empeñada en presentar de manera conjunta la política común de inmigración y asilo, una postura que repercute negativamente en la protección de los refugiados. La Comisión, com-

**10.** Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair* (DOUE L 132/21, de 21.05.2016).

prometida con el objetivo de configurar «una política migratoria de la UE integrada, sostenible y holística», respecto a la política europea de asilo no va más allá de pretender que sea «humana y eficiente, basada en un reparto justo de las responsabilidades»<sup>11</sup>. De nuevo parece relegada a un segundo plano la protección del asilo como un derecho fundamental y la obligación de los estados miembros de cumplir la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de Refugiado, el principio de no devolución y los demás compromisos internacionales (entre los que se incluye el Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Al hilo de esta reflexión, es posible que en la raíz del fracaso de la implantación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) tal como está configurado se encuentre la insistencia en el objetivo de una política común con objetivos compartidos por los estados miembros, mientras esos mismos estados conservan las prerrogativas nacionales que ponen en práctica. Durante el período analizado, la Comisión ha tenido la oportunidad de presentar distintas propuestas de reforma inspiradas en garantizar el reparto de responsabilidades entre estados miembros y evitar los movimientos secundarios. Además de la propuesta de Reglamento el 13 de julio para regular Dublín<sup>12</sup>, contamos con dos propuestas sobre procedimiento de asilo<sup>13</sup> y determinación del estatuto de protección internacional<sup>14</sup>, y una propuesta de Directiva de condiciones de acogida<sup>15</sup>. Dentro de este paquete de medidas de reforma del SECA se encuentra también la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2016) 271 final, de 04.05.2016) relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. La propuesta de la Comisión pretende reforzar el papel de la EASO y transformarla en una agencia que facilite la aplicación y el funcionamiento del SECA. Las citadas propuestas de reforma presentan novedades en la letra pequeña, pero con carácter general se revelan como poco ambiciosas, pues muchos artículos no se modifican. En el diseño de esta normativa han influido los aspectos de control de fronteras. La Comisión se muestra bastante conservadora con sus

**11.** Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de la Comisión, «Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa» COM (2016) 197 final, de 6 de abril de 2016, p. 22.

**12.** Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), COM (2016) 270 final, de 04.05.2016.

**13.** Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE (COM (2016) 467 final, de 13.07.2016).

**14.** Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el 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 y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (COM (2016) 466 final, de 13.07.2016).

**15.** Propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) (COM (2016) 465 final, de 13.07.2016).

iniciativas, pues se limita a mantener a grandes rasgos la situación actual sin introducir cambios sustanciales, aunque parece reaccionar puntualmente a las lecciones aprendidas de los fallos del sistema de Dublín y a las debilidades de la Declaración UE-Turquía. Se ha destacado como avance positivo la sustitución de Directivas por Reglamentos en relación con los procedimientos y la determinación del estatuto de protección internacional. La primera impresión se modera ante la realidad de que dependerá de si finalmente el contenido de las futuras normas es detallado y si las autoridades estatales se comprometen a aplicarlas para que no queden relegadas a un papel simbólico que las convierta en normas irrelevantes e ineficaces como ha demostrado ser, en la práctica, el sistema de Dublín.

El sistema de Dublín, piedra angular de la construcción del SECA, ha entrado en crisis en 2016 y con él el sistema de asilo europeo. Nunca pareció preocupar a quienes lo diseñaron que se basara en la capacidad del Estado miembro de mantener en el interior de sus fronteras a los demandantes de asilo, cuando los controles en esas fronteras interiores habían sido abolidos y se prescindía de la voluntad de las personas. De hecho, un porcentaje muy bajo de solicitantes de asilo son trasladados efectivamente por aplicación del Reglamento de Dublín, de modo que han desarrollado una profunda desconfianza hacia el mismo, negándose con frecuencia a colaborar en la recogida de las huellas dactilares o evitando manifestar su intención de solicitar asilo en el primer Estado miembro al que llegan. Al tener la posibilidad de presentar solo una demanda de asilo, desean hacerlo en aquellos países con mayores vínculos o con mejores condiciones de acogida y reconocimiento.

La Comisión, obsesionada con la ineficacia de un sistema de Dublín que saca a la luz «flaquezas inherentes al sistema»<sup>16</sup>, no se plantea en ningún momento si realmente puede funcionar, teniendo en cuenta además la existencia del espacio Schengen, que no es cuestionada. El intento de reubicar a solicitantes de asilo desde Grecia para aliviar la presión que sufre se ha demostrado ineficaz; las condiciones de acogida en el país heleno continúan siendo insuficientes y no se garantiza el respeto de los derechos de los demandantes de protección internacional. Se pone de manifiesto la ausencia de una salida satisfactoria al reparto desproporcionado de responsabilidades entre los estados miembros. El diferente trato que reciben los demandantes de protección actúa como un incentivo de los movimientos secundarios. La iniciativa europea de reforzar el sistema EURODAC ha sido recibida con críticas por parte de la doctrina que la considera un elemento que «completa la perversa confusión entre la inmigración y

---

16. COM (2016) 197 final.



el asilo», en la que sale perdiendo el derecho de asilo. El resto de medidas propuestas para evitar movimientos secundarios (detención, examen acelerado de solicitudes de asilo, etc.) responden a la misma lógica. El enfoque del control riguroso de los flujos migratorios y de las fronteras resta atención a los defectos y problemas del sistema de asilo. Sirva como ejemplo la ausencia de un debate sobre el coste económico del mantenimiento de la base de datos

**LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS HA CONDUCIDO A APROBAR INSTRUMENTOS DE DUDOSO RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS GARANTÍAS QUE RODEAN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ASILO**

EURODAC o el gasto aparejado al retorno, a la detención y al procedimiento de transferencia. Estos aspectos han contribuido también a impedir que se consolide el SECA.

La crisis de los refugiados ha conducido a aprobar instrumentos de dudoso respeto de los derechos humanos y de las garantías que rodean la protección del derecho de asilo. Entre los más polémicos aprobados en 2016 se encuen-

tra la Declaración UE y Turquía firmada el 18 de marzo de 2016. Al día siguiente del Consejo Europeo de 17 de marzo de 2016 se celebró una singular reunión de los líderes europeos con el primer ministro turco. Sobre la mesa estaba la preocupación por frenar la llegada masiva a Europa desde el país vecino de refugiados e inmigrantes irregulares. La firma de este acuerdo o declaración levantó una agria polémica sobre su contenido y si este respeta el marco jurídico europeo de protección de derechos fundamentales. La discusión sobre su naturaleza terminó ante el Tribunal General de la UE que, en su Auto –hoy recurrido– de 28 de febrero de 2017, *NF c. Consejo Europeo* (asunto T-192/16), no dilucida si tiene valor jurídico vinculante o solo político, pero considera que no se trata de un acto del Consejo Europeo ni de ninguna otra institución de la Unión. Respecto a su contenido, la Declaración contempla diferentes medidas: la devolución a Turquía, a partir del 20 de marzo de 2016, de todos los migrantes irregulares que lleguen por mar a las islas griegas desde aquel país; la reubicación en la UE de un sirio procedente de Turquía por cada sirio devuelto a ese país; impedir la creación de nuevas rutas marítimas o terrestres; el desembolso inicial de la UE de 3.000 millones de euros y el compromiso de pagar otra cantidad semejante tras el cumplimiento de las obligaciones contraídas; el impulso al cumplimiento de la hoja de ruta para liberalizar los visados y poder alcanzar la exención de visado para los nacionales turcos; o el compromiso de dar nuevo aliento al proceso de adhesión de Turquía por medio de la apertura del capítulo 33 de la negociación. La UE sigue apostando por esta Declaración como un medio eficaz para gestionar flujos migratorios. Sin embargo, socava la protección de los derechos de refugiados y solicitantes de asilo y entraña riesgos importantes para los derechos humanos.

### **2.3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. ¿De un rol proactivo a un rol de contención?**

Como guardián de la interpretación y aplicación armónica del derecho comunitario, el TJUE ha jugado un papel clave en la interpretación de las normas sobre ciudadanía, libertades comunitarias y no discriminación, así como en derecho de inmigración y asilo. En los últimos tiempos, sin embargo, parece haber templado un tanto un rol otrora más proactivo en este ámbito, sin embargo, en algunos de sus pronunciamientos más relevantes durante este período ha actuado como muro de contención respecto de interpretaciones relativamente restrictivas de los derechos. Además, en este período destaca particularmente ese papel de referencia pues dos asuntos clave han sido resueltos a instancia de órganos judiciales españoles que le habían elevado sendas cuestiones prejudiciales.

El primero de ellos es la Sentencia Khachab<sup>17</sup> en la que se planteaba la compatibilidad de la normativa española de extranjería en materia de reagrupación familiar con la Directiva 2003/86. En concreto, la duda surgía en relación con la exigencia de recursos fijos y regulares para la manutención propia y de los miembros de su familia que se establece como requisito para la reagrupación familiar. En realidad, este requisito deriva directamente del artículo 7.1.c) de la Directiva 2003/86 por lo que el cuestionamiento se centraba, más concretamente, en la práctica de exigir esos recursos para una prospectiva de un año y que, para ello, se observase la situación del reagrupante en los seis meses anteriores. El TJUE acepta ambos criterios al considerarlos razonables y que no van más allá de lo necesario para la aplicación del artículo 7.1.c) de la Directiva.

En el asunto Rendón Marín<sup>18</sup>, sin embargo, el TJUE considera inadecuada la normativa española que impide la concesión de autorización de residencia cuando el solicitante tiene antecedentes penales en todo caso. En concreto, el señor Rendón Marín era padre de un menor de edad de nacionalidad española y otra de nacionalidad polaca, aunque nacida en España que estaban a su cargo y residían con él. En este contexto, surgen dos argumentaciones distintas. Por una parte, como padre de una menor de un tercer Estado residente en España, el TJUE plantea la aplicabilidad de la Directiva 2004/38 y requiere que se le apliquen los límites a la expulsión de los artículos 27 y 28 entendiendo que la existencia de antecedentes penales de menor entidad como los del señor Rendón no puede ser criterio que fundamente el rechazo de su autorización de residencia.

---

17. STJUE (Sala Cuarta) de 21 de abril de 2016, en el asunto Khachab, C-558/14.

18. STJUE (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2016, en el asunto Rendón Marín, C-165/14.

Por otra parte, en relación con el menor de nacionalidad española, el TJUE vincula su argumentación al artículo 20 TFUE y el estatuto de ciudadano de la UE. El TJUE vuelve a recordar que no existe un derecho de residencia derivado de ese artículo 20 TFUE para los progenitores de nacionales de la UE. No obstante, invoca el asunto Ruiz Zambrano<sup>19</sup> para reiterar que el artículo 20 TFUE «se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión». En consecuencia, al progenitor de un menor de edad ciudadano de la UE que no ha ejercido la libre circulación puede conferírsele un derecho de residencia, no por sí mismo sino vinculado a esa condición y siempre que sea necesario para el efectivo disfrute del derecho de ciudadanía. Con ese criterio, el TJUE reflexiona sobre la posibilidad de limitar ese derecho de residencia por motivos de orden público, posibilidad que se contempla pero que no puede suponer la denegación automática de una autorización de residencia por la existencia de antecedentes penales, como ocurre en España.

No es esta la única sentencia en la que el TJUE ha valorado los derechos de residencia derivados del artículo 20 TFUE. En la Sentencia Chávez-Vílchez y otros<sup>20</sup>, el TJUE reitera la vinculación entre el disfrute efectivo de la ciudadanía europea por los menores de edad y la necesidad de garantizar el derecho de residencia a los progenitores que asuman su custodia efectiva, aun cuando sean nacionales de terceros estados. No obstante, en la Sentencia CS<sup>21</sup> reconoce que cabe la posibilidad de expulsar a esos progenitores cuando «constituyan una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad de dicho Estado miembro, y siempre que se fundamente en una consideración de los diferentes intereses en liza».

Con todo, el asunto más llamativo de este período por las consecuencias que un pronunciamiento diferente del TJUE habría podido suponer es el asunto X y X<sup>22</sup>. En este proceso, en relación con la solicitud de un visado por parte de unos nacionales sirios residentes en Alepo en la Embajada de Bélgica en Beirut se planteó si esa denegación resultaba contraria al artículo 3 CEDH y al artículo 4 y 18 de la CDFUE. En realidad, se planteaba si el Código de visados Schengen debía permitir la concesión de visados humanitarios en situaciones como las que se vivían en Alepo. Sin embargo, el TJUE rechazó el asunto al entender que no se trataba de un supuesto de aplicación

19. STJUE de 8 de marzo de 2011, en el asunto Ruiz Zambrano, C-34/09.

20. STJUE (Gran Sala) de 10 de mayo de 2017, en el asunto Chávez-Vílchez y otros, C-133/15. La particularidad de esta Sentencia es que el TJUE ha planteado que la carga de demostrar que son los progenitores que asumen la guarda del menor no puede quedar únicamente en manos de estos, sino que el Estado también está obligado a investigar estas situaciones.

21. STJUE (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2016, en el asunto CS, C-304/14.

22. STJUE (Gran Sala) de 7 de marzo de 2017, en el asunto X y X, C-638/16.

del Derecho de la UE. Dado que el visado que se solicitaba no era un visado de corta duración, sino un visado para la posterior presentación de una solicitud de asilo, es decir, un visado de larga duración, este quedaba excluido del ámbito de aplicación del Código de visados en particular y del Derecho de la UE en general.

Ciertamente, la cuestión del asilo y la protección subsidiaria ha sido una de las más afrontadas en este período. Así, el TJUE ha analizado el Reglamento Dublín III para concretar que las posibilidades de privar de libertad a un solicitante de asilo por «riesgo de fuga», contempladas en el artículo 28.2 del Reglamento 604/2013, requieren de una nítida definición por la normativa nacional que permita cumplir las exigencias de claridad, de previsibilidad, de accesibilidad y de protección contra las arbitrariedades<sup>23</sup>. En caso contrario, el internamiento ha de considerarse contrario al Derecho de la UE.

Con respecto al internamiento de los solicitantes de asilo, el TJUE se ha enfrentado a la alegación de la jurisprudencia del TEDH que plantea la inadecuación de dicho internamiento cuando no se vaya a producir la expulsión y la posible incompatibilidad del mismo con el artículo 8.3.1.e) de la Directiva 2013/33<sup>24</sup>. A este respecto, el TJUE ha realizado dos matizaciones. Por un lado, que la interpretación del CEDH ha de hacerse en el marco del Derecho de la Unión porque el CEDH no forma parte un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico. Por otro, que cabe el internamiento de los solicitantes de asilo por razones de seguridad, como permite el 8.3.1.e) de la Directiva 2013/33, debido a su comportamiento individual.

En cuanto a la determinación del Estado responsable, el TJUE ha señalado que cuando la persona abandona la UE durante más de tres meses la presentación de una segunda solicitud de asilo se considera originaria y, por tanto, es ese segundo Estado el responsable de analizarla<sup>25</sup>. En todo caso, el TJUE ha reconocido que el solicitante tiene derecho a recurrir contra la decisión de traslado invocando los criterios de responsabilidad establecidos en Dublín III<sup>26</sup>. Así mismo, en el caso de traslado de solicitantes gravemente enfermos, el Estado miembro que pretende el traslado debe disipar previamente las dudas de que el solicitante de asilo pueda recibir un trato no acorde con su situación y, por tanto, contrario al artículo 4 CDFUE<sup>27</sup>.

23. STJUE (Sala Segunda) de 15 de marzo de 2017, en el asunto Al Chodor y otros, C-528/15.

24. STJUE (Gran Sala) de 15 de febrero de 2016, en el asunto J. N., C-601/15.

25. STJUE (Gran Sala) de 7 de junio de 2016, en el asunto Karim, C-155/15.

26. STJUE (Gran Sala) de 7 de junio de 2016, en el asunto Ghezelbash, C-63/15.

27. STJUE (Sala Quinta) de 16 de febrero de 2017, en el asunto C. K. y otros, C-578/16.

También la Directiva de procedimiento ha sido objeto de análisis, en especial con el procedimiento irlandés. En concreto, el TJUE ha rechazado que la solicitud de protección subsidiaria haya de presentarse en un plazo de 15 días posteriores a la denegación de la solicitud de asilo<sup>28</sup>. Para el TJUE, el derecho a ser oído en este procedimiento de protección subsidiaria subsiguiente puede ser satisfecho de forma escrita<sup>29</sup>. En cuanto a la Directiva 2004/83 el TJUE ha interpretado el concepto de «actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas» que da lugar a la retirada del estatuto de refugiado considerando que dentro de él cabe la participación en la actividad de un grupo terrorista aunque esta no revista las consideraciones del artículo 1, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/475 y siempre que se valore el caso concreto del sujeto<sup>30</sup>. No puede cerrarse esta revisión sin la mención a tres casos que son, tangencialmente, del ámbito de extranjería. En primer lugar, el asunto Paoletti y otros<sup>31</sup> en el que se pretendía la despenalización de un delito de tráfico de personas cometido sobre inmigrantes rumanos con anterioridad a que Rumanía entrase a formar parte de la UE. El TJUE ha considerado que la posterior adhesión rumana no afecta a la conducta penal originaria y que no puede servir como argumento para la retroactividad.

Por último, fuera del ámbito de extranjería y asilo pero dentro del de interdicción de discriminación y promoción de la diversidad, destacan dos sentencias relacionadas con el uso del velo islámico en el trabajo<sup>32</sup>. A pesar de lo difundido por la prensa, el TJUE no ha prohibido el uso del velo islámico en el puesto de trabajo. El TJUE ha considerado que no es discriminatoria la prohibición de usar cualquier tipo de simbología religiosa o política en el puesto de trabajo siempre que la misma se enmarque en una política de neutralidad de la empresa y no se convierta en una discriminación indirecta cuyo objetivo real sea la de impedir el uso del pañuelo islámico. Por otra parte, en la Sentencia Bougnaoui y ADDH, el TJUE ha entendido que las indicaciones de un cliente que solicita que no quiere que los servicios le sean prestados por una trabajadora que lleva un pañuelo islámico no pueden ser consideradas como un requisito profesional esencial y determinante ante el que cabe un trato diferenciado que no se considere discriminatorio de acuerdo a la Directiva 2000/78.

28. STJUE (Sala Tercera) de 20 de octubre de 2016, en el asunto Danqua, C-429/15.

29. STJUE (Sala Tercera) de 9 de febrero de 2017, en el asunto M, C-560/14.

30. STJUE (Gran Sala) de 31 de enero de 2017, en el asunto Lounani, C-573/14.

31. STJUE (Sala Quinta) de 6 de octubre de 2016, en el asunto Paoletti y otros, C-218/15.

32. SSTJUE (Gran Sala) de 14 de marzo de 2017 en los asuntos Bougnaoui y ADDH (C-188/15) y Secure Solutions (C-157/15).

### **3. LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS EXTRANJEROS Y ASILADOS EN EUROPA: ALGUNAS TENDENCIAS JURISPRUDENCIALES DEL TEDH**

En un análisis general de las sentencias que sobre Derecho de extranjería ha dictado el TEDH durante el período de referencia, varias son las líneas jurisprudenciales que pueden destacarse, y deben ser muy tenidas en cuenta por España. Se ha producido una cierta tendencia a destacar el aspecto procedimental de los derechos que el CEDH consagra lo que ha provocado una disminución de la aplicación del artículo 13. En este contexto, ha resultado novedosa la alegación al artículo 4 y la prohibición de esclavitud en supuestos de trata de seres humanos tanto para la explotación sexual como para la laboral. Así mismo, se han desarrollado las obligaciones positivas que se derivan del artículo 8 y el derecho a la vida familiar. Además, el TEDH ha reforzado la protección de los solicitantes de asilo tanto en materia de detención como en condiciones de vida. Todo ello junto a una tendencia creciente de jurisprudencia en materia de límites a las detenciones de extranjeros, especialmente crítica con el sistema ruso y la segunda sentencia de condena de la historia del TEDH en aplicación del artículo 1 del Protocolo n.º 7.

En primer lugar, de forma global, se manifiesta un incremento en la importancia de la aproximación procedimental a la protección por las jurisdicciones nacionales de los derechos consagrados frente a su versión material. Esta línea no hace referencia a un único derecho, sino que se presenta de forma transversal. Es lo que ocurre en relación, por ejemplo, con el artículo 3, que prohíbe los tratos inhumanos y degradantes. Este artículo ha sido uno de los más utilizados por el TEDH para limitar las expulsiones al considerar que se producía una vulneración del mismo cuando el Estado parte envíe al individuo a otro Estado en el que pudiera sufrir torturas o tratos inhumanos o degradantes. En esta visión, que puede definirse como sustantiva, del artículo 3 CEDH el estudio de la posible vulneración en el Estado de destino no se hace en general sino particularizado a las circunstancias del sujeto.

Dos sentencias de este período nos pueden servir de ejemplo. Son los casos A. I. c. Suiza y N. A. c. Suiza<sup>33</sup>. A pesar de que en ambos el país que deportaba y el país de destino eran los mismos (Suiza y Sudán), la respuesta del TEDH ha sido diferente. En el primer caso sí se consideró la existencia de una vulneración por la actividad de disidencia política del recurrente que generaba un riesgo de sufrir tratos contrarios al artículo 3 en el caso de ser enviado a Sudán.

---

**33.** SSTEDH de 30 de mayo de 2017, en los casos A. I. c. Suiza; y N. A. c. Suiza.

La ausencia de ese elemento específico en el segundo caso supuso que el TEDH interpretara que no existía riesgo de vulneración del artículo 3. De cualquier modo, el TEDH se ha reafirmado en que el origen de estos riesgos no tiene que ser el Estado, sino que pueden ser entes privados o particulares, incluso la propia familia, siempre que el Estado de destino no ofrezca garantías para la protección<sup>34</sup>.

Junto con esta visión sustancial, lo novedoso, como se ha apuntado, es que el TEDH también desarrolla en relación con el artículo 3 una visión procedimental que hace referencia a la necesidad de que la jurisdicción interna analice las condiciones a las que se enfrenta la persona en el Estado al que va a ser deportado. En la práctica, esta visión procedimental tiene un doble efecto. Por una parte, supone que se condene a estados por no haber efectuado correctamente este análisis<sup>35</sup>. No obstante, esta creciente visión procedimental está suponiendo que, en determinados casos, el TEDH no entre a analizar el fondo de la situación cuando considere que todos los elementos ya han sido convenientemente estudiados por la jurisdicción interna<sup>36</sup>, destacando su carácter subsidiario<sup>37</sup>.

La visión procedimental no solo afecta al artículo 3 sino también a otros artículos del CEDH. Es el caso del artículo 8, que consagra el derecho a la vida personal y familiar y que se ha convertido en otro de los límites clásicos frente a las expulsiones. En la STEDH de la Gran Sala en el caso *Paposhvili c. Bélgica*<sup>38</sup>, la Gran Sala corrigió la posición de la sección al considerar que Bélgica había vulnerado los artículos 3 y 8 del Convenio desde un punto de vista procedimental al no analizar el riesgo que el recurrente (ya fallecido) podría tener en Georgia y las posibilidades de su familia de acompañarlo. Al respecto del artículo 8, también destaca la potenciación de las obligaciones positivas de los estados en esta materia. Siguiendo la línea ya marcada en sentencias anteriores<sup>39</sup>, el TEDH utiliza el artículo 8 no solo como límite a la expulsión<sup>40</sup>, sino también como argumento para permitir la entrada de personas con vínculos familiares en el Estado parte<sup>41</sup>. Especialmente

34. STEDH de 16 de junio de 2016, en el caso *R. D. c. Francia*.

35. SSTEDH de 14 de marzo de 2017, en el caso *Ilias y Ahmed c. Hungría*; de 19 de enero de 2016, en el caso *M. D. y M. A. c. Bélgica*.

36. SSTEDH de 12 de enero de 2016, en los casos *M. R. A. y otros contra Holanda*; *S. D. M. y otros c. Holanda*; *S. S. c. Holanda y A. G. R. c. Holanda*.

37. STEDH de 20 de junio de 2017, en el caso *M. O. c. Suiza*, párrafo 80.

38. STEDH (Gran Sala) de 13 de diciembre de 2016, en el caso *Paposhvili c. Bélgica*.

39. Véase, por ejemplo, STEDH de 30 de junio de 2013, recogida en *Boza et al.* (2015).

40. A este respecto cabe calificar la jurisprudencia de errática. No puede entenderse de otra forma.

41. STEDH de 8 de noviembre de 2016, en el caso *El Ghatet c. Suiza*.

destacable a este respecto es la Sentencia Ustinova c. Rusia<sup>42</sup> en la que el TEDH, además, realiza una crítica a la legislación rusa que impide la entrada de cualquier persona infectada por el VIH.

Otra de las líneas novedosas de interpretación del TEDH durante este período que ha estado relacionada con el artículo 4 CEDH y la prohibición de la esclavitud recogida en este también se ha delimitado desde un planteamiento procedimental. El TEDH ha condenado a Grecia por no haber desarrollado investigaciones suficientes ante las denuncias por la situación en los campos de fresas de Manolada<sup>43</sup> o por una red de trata de seres humanos para la explotación sexual<sup>44</sup>. Por el contrario, ha entendido que Austria no había vulnerado el precepto puesto que ante la alegación de las víctimas de haber sufrido trata de seres humanos ha desarrollado todas las actuaciones necesarias<sup>45</sup>. Precisamente, esta especial incidencia en el aspecto procedimental de los derechos ha producido una cierta tendencia a la baja en la aplicación del artículo 13 como derecho a un recurso efectivo, vinculado con los artículos 3 y 8. Además, la notable importancia cuantitativa y cualitativa de las sentencias en relación con el artículo 5 y los derechos del detenido implican una menor presencia del artículo 13 puesto que, como señala el TEDH en la Sentencia HA. A. c. Grecia, en el marco de las detenciones, el artículo 5.4 constituye *lex specialis* con respecto al artículo 13<sup>46</sup>.

En efecto, en materia de detención se ha producido el mayor incremento en sentencias, concretamente en aplicación del artículo 5 y la protección de la libertad en el mismo contenida. La letra f) del apartado 1 de dicho precepto considera dentro del marco de los Derechos Humanos las detenciones que se practiquen, dentro de la ley, «a una persona para impedir su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición». En este período el TEDH ha tenido la ocasión de interpretar el contenido de este artículo en diversas ocasiones considerando que aquellas detenciones con miras a la expulsión o extradición que se dilatan en exceso son contrarias al Convenio<sup>47</sup>. Ciertamente, más que un factor objetivo de duración, lo relevante para el TEDH es que el Estado haya actuado con la diligencia debida en estos procedimientos<sup>48</sup>. En todo caso, tanto la propia decisión de detención como cualquier

42. STEDH de 8 de noviembre de 2016, en el caso Ustinova c. Rusia.

43. STEDH de 30 de marzo de 2017, en el caso Cowdury y otros c. Grecia.

44. STEDH de 21 de enero de 2016, en el caso L. E. c. Grecia.

45. STEDH de 17 de enero de 2017, en el caso J. y otros c. Austria.

46. STEDH en el caso HA. A. c. Grecia, cit., párrafo 51.

47. Entre otras, SSTEDH de 17 de junio de 2017, en el caso S. M. M. c. Reino Unido, de 1 de septiembre de 2016, en el caso V. M. c. Reino Unido, de 19 de mayo de 2016, en el caso J. N. c. Reino Unido, y en el caso Abdullahi Elmi y Aweys Abubakar c. Malta, ya citada.

48. SSTEDH de 4 de abril de 2017, en el caso Thimothawes c. Bélgica, de 2 de marzo de 2017, en el caso Ahmed c. Reino Unido,



prolongación exigen, de acuerdo al TEDH, un procedimiento contradictorio<sup>49</sup>. En este sentido, el TEDH se ha mostrado especialmente crítico con el sistema de detenciones ruso. La ausencia de límites temporales para la detención administrativa con miras a la expulsión ha llevado al Tribunal de Estrasburgo a condenar en reiteradas ocasiones a Rusia<sup>50</sup>.

También han sido posicionamientos críticos con determinados aspectos de diferentes legislaciones migratorias los que han aplicado la prohibición de discriminación del artículo 14 CEDH en relación con el derecho a la vida familiar. Así, la Gran Sala, en el caso *Biao c. Dinamarca*<sup>51</sup> ha considerado que la denominada «regla de los 28 años», que favorecía la reagrupación familiar a las personas que llevasen más de 28 años en Dinamarca tiene un efecto discriminatorio indirecto en casos como los del recurrente, al perjudicar, sin justificación suficiente, a los daneses nacionalizados frente a los daneses de nacimiento. Asimismo se han considerado discriminatorias las legislaciones italiana y croata en materia de reagrupación al dificultar especialmente la reagrupación familiar de parejas homosexuales<sup>52</sup>.

En relación con el asilo, el TEDH ha desarrollado argumentos interesantes en tres ámbitos. En primer lugar, en cuanto a las detenciones el TEDH considera que corresponde al Derecho interno determinar si una demanda de asilo suspende una detención<sup>53</sup>. No obstante, una vez que la demanda de asilo ha sido admitida a trámite y, por tanto, no se va a proceder a la expulsión inmediata, prolongar la detención resulta contrario al Convenio<sup>54</sup>. No obstante, sus sentencias más interesantes a este respecto han estado relacionadas con la exigencia de unas condiciones dignas para los solicitantes de asilo, tanto en el período de sustanciación del procedimiento de asilo como posteriormente. Así, en el caso *Amadou c. Grecia*, el TEDH ha considerado que el solicitante había sido sometido a trato degradante contrario al artículo 3 por las condiciones de pobreza extrema que sufrió una vez puesto en libertad en el marco de un procedimiento de solicitud de asilo. Las dificultades impuestas en la normativa griega para el acceso de los solicitantes de asilo al mercado de trabajo así como el rechazo en la conce-

---

de 23 de febrero de 2016, en el caso *Mefaalani c. Chipre*, de 12 de enero de 2016, en el caso *Moxamed Ismaaciil y Abdirahman Warsame c. Malta*.

49. STEDH de 6 de octubre de 2016, en el caso *Richmond Yaw y otros c. Italia*.

50. Entre otras, SSTEDH de 13 de junio de 2017, en el caso *Koshevoy c. Rusia*, y en los casos *R. c. Rusia*, *S. K. c. Rusia* y *Z. A. y otros c. Rusia*, ya citadas.

51. STEDH (Gran Sala) de 24 de mayo de 2016, en el caso *Biao c. Dinamarca*.

52. SSTEDH de 23 de febrero de 2016, en el caso *Pajic c. Croacia* y de 30 de junio de 2016, en el caso *Taddeucci y McCann c. Italia*.

53. STEDH de 11 de febrero de 2016, en el caso *R. T. c. Grecia*, párrafo 88.

54. STEDH de 5 de julio de 2016, en el caso *O. M. c. Hungría*.

sión de ayudas materiales e, incluso, de un lugar de acogida son las razones esgrimidas por el TEDH para esta inédita condena. La excesiva demora en la resolución de un procedimiento de asilo, por su parte, se considera vulneradora del derecho a la vida privada protegido en el artículo 8 CEDH. Es lo que afirma el TEDH en el caso *B. A. C. c. Grecia*<sup>55</sup>. En esta Sentencia se condena a Grecia por demorar ocho años en resolver una solicitud de asilo y prolongar así en exceso la situación de inseguridad personal que la resolución de un procedimiento de asilo supone.

Como en años anteriores, la prohibición de tratos inhumanos y degradantes del artículo 3 también ha sido utilizada por el TEDH en relación con las condiciones de los centros de detención. De nuevo, se acumulan las condenas por las deplorables condiciones de los centros de detención en Turquía<sup>56</sup>, Grecia<sup>57</sup>, Malta<sup>58</sup>, Rumanía<sup>59</sup> y, especialmente, Rusia<sup>60</sup>. No obstante, el TEDH ha desarrollado una línea jurisprudencial que introduce un elemento subjetivo en estas condiciones de detención por la que plantea unos requisitos más estrictos cuando la persona afectada tiene alguna vulnerabilidad especial<sup>61</sup>. Esto ha supuesto una serie de condenas a Francia por las condiciones de detención de menores de edad<sup>62</sup>. Otro hecho reseñable es que se ha producido la segunda sentencia por la que se condena a un Estado por vulneración del artículo 1 del Protocolo n.º 7<sup>63</sup>. Este precepto, que establece una serie de garantías ante la expulsión de extranjeros en situación regular, se vio vulnerado por Letonia al permitir la ejecución de expulsiones de personas con autorización de residencia cuando se ha presentado un recurso de alzada<sup>64</sup>.

Para finalizar, hemos de indicar que la Gran Sala ha modificado su visión sobre las expulsiones colectivas prohibidas en el artículo 4 del Protocolo n.º 4 en el marco del caso *Khlaifia y otros c.*

**55.** STEDH de 13 de octubre de 2016, en el caso *B. A. C. c. Grecia*.

**56.** STEDH de 6 de septiembre de 2016, en el caso *Alimov c. Turquía*.

**57.** SSTEDH de 21 de abril de 2016, en el caso *HA. A. c. Grecia*; de 11 de febrero de 2016, en el caso *R. T. c. Grecia*; de 4 de febrero de 2016, en el caso *Amadou c. Grecia*; en el caso *H. A. c. Grecia*.

**58.** STEDH de 22 de noviembre de 2016, en el caso *Abdullahi Elmi y Aweys Abubakar c. Malta*.

**59.** STEDH de 21 de junio de 2016, en el caso *Eze c. Rumanía*.

**60.** SSTEDH de 28 de marzo de 2017, en el caso *Z. A. y otros c. Rusia*, y de 20 de diciembre de 2016, en los casos *Dzidzava c. Rusia*; *Shioshvili y otros c. Rusia* y *Berdzenishvili y otros c. Rusia*.

**61.** STEDH de 3 de mayo de 2016, en el caso *Abdi Mahamud c. Malta*.

**62.** SSTEDH de 12 de julio de 2016 en los casos *A. B. y otros c. Francia*; *A. M. y otros c. Francia*; *R. M. y otros c. Francia*; *R. C. y V. C. c. Francia* y *R. K. y otros c. Francia*.

**63.** STEDH de 17 de enero de 2012 en el caso *Takush c. Grecia*.

**64.** STEDH de 24 de marzo de 2016, en el caso *Sharma c. Letonia*.

Italia<sup>65</sup>. El cambio de criterio del TEDH se ha fundamentado en la consideración de que sí se produjeron los tramites suficientes para individualizar a cada una de las personas que se iban a expulsar, aunque, posteriormente, las concretas resoluciones fueran idénticas, salvo en los datos personales. Precisamente, el artículo 4 del Protocolo n.º 4 ha sido base para la condena a España por las devoluciones en caliente en la valla de Ceuta en el caso N. D. y N. T. c. España<sup>66</sup>,

si bien dicha sentencia, por no ser aún firme en el momento en el que se redactan estas líneas, será objeto de análisis más pormenorizado en la próxima edición de este Anuario.

**LA UE HA EVITADO LA TORMENTA PERFECTA QUE PUDO HABERSE PRODUCIDO DE ACCEDER ALGUNOS PARTIDOS POPULISTAS, XENÓFOBOS Y ANTIEUROPEOS A LOS GOBIERNOS DE VARIOS ESTADOS MIEMBROS, PERO HA PERDIDO LA CAPACIDAD DE INICIATIVA POLÍTICA, Y EL DESPLIEGUE NORMATIVO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y ASILO ES UN REFLEJO DE ELLO**

#### 4. CONCLUSIONES

La Unión ha evitado la tormenta perfecta que pudo haberse producido de acceder algunos partidos populistas, xenófobos y antieuropeos a los gobiernos de varios estados miembros (Francia, Países Bajos, etc.), pero ha perdido la capacidad de iniciativa política, y el despliegue normativo en materia de inmigración y asilo es un reflejo de ello, con escasas reformas de calado. Hacen falta clamorosamente nuevas líneas maestras y

una fuerte capacidad política para abordar estos retos en condiciones, pues son muchos y muy importantes. Es más, la inercia de las reformas iniciadas a la sombra de la crisis de refugiados es engañosa, ya que aparentemente son muchos los textos normativos, comunicaciones y estudios elaborados, pero a poco que se analizan con detenimiento se pone de manifiesto que las reformas son de muy limitada ambición en todos los ámbitos, y las pocas iniciativas nuevas que existen no son realmente reformadoras. Es de desear que con un panorama político más claro y consolidado, en 2017-2018 se avance con mayor determinación. No obstante, todo sugiere que la proximidad de las elecciones de 2019, que forzarán una renovación del Parlamento y la elección de un nuevo Presidente para una nueva Comisión, posterguen la adopción de decisiones clave y simplemente se intenten cerrar los trabajos en curso.

65. STEDH (Gran Sala) de 15 de diciembre de 2016, en el caso *Khlaifia y otros c. Italia*.

66. STEDH de 3 de octubre de 2017, en el caso *N. D. y N. T. c. España*.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boza, Diego *et al.* «Tribunales y Derechos en un contexto de continuidad normativa en España». *Anuario de la Inmigración en España 2014* (2015), p. 196-223.

Contreras Mazarío, José María. «El TJUE no prohíbe el uso del velo islámico. Comentario a las sentencias del TJUE de 14 de marzo de 2017, asuntos C-157/15 y C-188/15». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 57, p. 577 y ss.

De Bruycker, Philippe. «The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic». *European Papers* 2016, vol. 1, n.º 2, p. 559-569 (en línea) <http://www.europeanpapers.eu>

Solanes Corella, Ángeles. «Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea». *Documentación Social*, n.º 180 (2016), p. 149-166.





# POLÍTICA Y NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO ¿Bajo perfil o inacción?

SPANISH IMMIGRATION  
AND ASYLUM POLICY  
AND REGULATIONS  
Inaction  
or low profile?

**José Antonio Montilla Martos**

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada  
*montilla@ugr.es*

**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. El incumplimiento del acuerdo sobre acogida de refugiados
3. La exclusión de los extranjeros en situación irregular del derecho a la asistencia sanitaria
4. La ponderación de las circunstancias personales y familiares en la expulsión del residente condenado
5. La especial trascendencia constitucional en los recursos de amparo vinculados a la expulsión de extranjeros
6. La alternativa entre multa y expulsión
7. Algunos problemas en la aplicación de la legislación de asilo
8. La llamativa escasez de nuevas normas en materia de inmigración y extranjería
9. Los planes de inmigración de las comunidades autónomas
10. Conclusiones

#### **PALABRAS CLAVE**

Inmigración, asilo, normativa española,  
jurisprudencia

#### **KEY WORDS**

Immigration, asylum,  
Spanish regulation, jurisprudence

#### **RESUMEN**

El balance de la actividad normativa a nivel de España durante el período comprendido en este anuario (enero de 2016-junio de 2017) resulta muy limitado; apenas hay iniciativa normativa alguna y el Gobierno ha adoptado un perfil más bajo incluso que en años anteriores, que ya se caracterizaba por un enfoque en el que predominaba la gestión, muy centrado en el programa de reubicación de refugiados que, sin embargo, arroja resultados decepcionantes. La acción de los tribunales cobra en este contexto cierto protagonismo, con sentencias relevantes como la que avala la exclusión sanitaria de los extranjeros irregulares, pero también las que condenan el uso de las devoluciones en caliente o las expulsiones sin valorar la reagrupación familiar, entre otras.

#### **ABSTRACT**

When examined, regulatory activity at national level during the period covered by this annual (January 2016 to June 2017) turns out to be very limited; there is hardly any regulatory initiative at all and the government has kept an even lower profile than in previous years, which were characterised by a focus on management with the refugee relocation programme at the centre, and the results of which nevertheless proved to be disappointing. In this context, the activity of the courts has taken a degree of centrality, with significant rulings such as the endorsement of the exclusion of irregular non-nationals from healthcare, but also those condemning the use of forced expulsion without evaluating family reunification, among others.



## 1. INTRODUCCIÓN

Como se viene advirtiendo en los últimos años en este anuario, el marco normativo de la inmigración en España está absolutamente estancado, tanto si atendemos al ordenamiento general del Estado como si lo hacemos a los ordenamientos autonómicos<sup>1</sup>. La inmigración salió de la

**RESULTA DIFÍCIL SITUAR EL PAPEL DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA, PARTICULARMENTE SI TENEMOS EN CUENTA QUE ESTA PODRÍA EJERCER MUCHA MÁS PRESIÓN SOBRE EL GOBIERNO A POCO QUE ACTUARA DE MANERA CONCERTADA EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO**

agenda política y no ha vuelto a incorporarse. Si bien durante una parte del período cubierto por esta crónica tal inactividad legislativa pudiera explicarse por el bloqueo parlamentario previo a la investidura de Mariano Rajoy como presidente del Gobierno, lo cierto es que tampoco tras su investidura se han presentado propuestas legislativas en la materia, seguramente por la dificultad de restañar heridas de los tres principales grupos parlamentarios de la oposición. A nivel reglamentario tampoco ha habido actividad relevante que reseñar, a pesar de que Mariano Rajoy lleva ininterrumpidamente en el Gobierno desde diciembre de 2011, por lo que, si bien su

Gobierno estuvo en funciones durante 2016, en todo caso se detecta una continuidad en la línea de acción gubernamental en este ámbito. Más difícil resulta situar el papel de la oposición parlamentaria, particularmente si tenemos en cuenta que esta podría ejercer mucha más presión sobre el Gobierno a poco que actuara de manera concertada en el ámbito legislativo y no solo en el del control al Gobierno. En efecto, mientras en el primero apenas hemos visto iniciativas legislativas de los grupos parlamentarios de la oposición durante este inicio de Legislatura, sí se observa en el segundo ámbito una cierta evolución, desde la muy inicial y amplia interpelación urgente en el Congreso sobre la política de asilo del Gobierno (n.º 173/000009, de 20 de diciembre de 2016) cuya moción posterior resultó rechazada en parte por su exceso de ambición, a la más concreta, consensuada y exitosa interpelación con moción sobre los compromisos de ubicación y reasentamiento de España (n.º 173/000046, de 10 de octubre de 2017), ampliamente apoyada por la oposición al Gobierno, un tema del que nos ocuparemos seguidamente.

<sup>1</sup> La normativa y jurisprudencia reseñadas en este artículo cubren el período comprendido entre enero de 2016 y junio de 2017, en la medida en que ya hayan sido publicadas. No obstante, puede ocurrir con algún proyecto normativo o sentencia relevante que se hubieran reseñado ya en ediciones anteriores del *Anuario CIDOB de la Inmigración* a efectos de ofrecer un primer análisis, siendo inevitable un pequeño solapamiento en aras de la coherencia e integridad del análisis.

En todo caso, y como consecuencia de esta inactividad normativa, se acumulan ya importantes cambios en el marco jurídico de la inmigración y el asilo, derivados de la actuación de los diversos órganos jurisdiccionales (el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea), y crece la necesidad de incorporar esa doctrina al ordenamiento e incluso de eliminar algunas contradicciones. La política de inmigración no puede depender de la actuación casuística, segmentada y a instancia de parte de los órganos jurisdiccionales. Además, el desajuste entre el contenido de la norma y la interpretación de los órganos jurisdiccionales está afectando negativamente a la seguridad jurídica. Existen problemas, detectados en la jurisprudencia, que deben ser atendidos de forma urgente a través de cambios normativos. Desde ese presupuesto, analizamos en estas páginas algunas de estas decisiones jurisdiccionales que impelen, de alguna forma, dichos cambios. Antes de ello, se hace una referencia al incumplimiento de la cuota de acogida de refugiados asignada a España por la Unión Europea y este artículo cierra con una coda final sobre la escasísima actuación normativa del Estado y las comunidades autónomas.

## 2. EL INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO SOBRE ACOGIDA DE REFUGIADOS

La preocupación por la situación de los refugiados del otro lado del Mediterráneo parece haber decaído en Europa en los últimos tiempos. Sin embargo, el problema sigue estando ahí. Las circunstancias que provocaron la llegada masiva han variado poco y miles de personas continúan muriendo en el Mediterráneo. Nos interesa destacar aquí que España no ha cumplido con el cupo de acogida marcado por la Unión Europea, al que hicimos referencia en la edición anterior del *Anuario CIDOB de la Inmigración*. En virtud de dos acuerdos sucesivos, adoptados en 2015 en el marco de la Unión Europea, los estados de la Unión se comprometieron a la reubicación de 160.000 refugiados solicitantes de asilo. La Comisión Europea hizo la asignación por países. En la fecha establecida para esa reubicación, septiembre de 2017, se había acogido en los distintos estados al 27% de los comprometidos, según las cifras de la propia Comisión Europea –algo distorsionadas por el incumplimiento de la cuota húngara de 56.000 refugiados–. El número es, en todo caso, escandalosamente bajo, pero aún lo es más si observamos los datos de España, pues, de los 17.337 refugiados asignados, tan solo habían llegado, en la fecha de cumplimiento del plazo, el 26 de septiembre de 2017, 1.980 personas refugiadas, apenas el 11,4% de lo comprometido. Lo más grave es que España es uno de los países con mayor tasa de incumplimiento, solo superado por algunos países de Europa del Este.

La justificación aportada por el Gobierno español han sido las «dificultades objetivas» derivadas del lento establecimiento de los *hotspots* o puntos de acceso donde los inmigrantes aguardan

a ser identificados y registrados, a fin de prepararlos para la reubicación. Además, el secretario de Estado para la Unión Europea ha afirmado en comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea que estas personas «son muy reticentes a ser registradas e identificadas», puesto que así no pueden solicitar asilo en el Estado miembro de su elección, que normalmente son países del norte y del centro de Europa, especialmente Alemania. Sin embargo, las distintas

**SIGUE SIN APROBARSE EL  
REGLAMENTO DE DESARROLLO DE  
LA LEY DE ASILO DE 2009 Y, EN  
CONSECUENCIA, SIN  
ESTRUCTURARSE DE UNA FORMA  
ADECUADA EL DERECHO DE ASILO  
EN ESPAÑA**

organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo han criticado la actitud de España y han desarrollado campañas de denuncia de ese incumplimiento. Más allá de las dificultades operativas, esta es una consecuencia de la inexistencia de una política de asilo y refugio en España. Incluso en relación con los refugiados que finalmente llegan, se plantean una serie de cuestiones referidas a su integración o a las posibilidades de reagrupación familiar que no han sido resueltas. Debe recordarse, una vez más,

que sigue sin aprobarse el reglamento de desarrollo de la Ley de Asilo de 2009 y, en consecuencia, sin estructurarse de una forma adecuada el derecho de asilo en España.

### **3. LA EXCLUSIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN SITUACIÓN IRREGULAR DEL DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA**

Si nos centramos ya en las resoluciones judiciales, entre las decisiones con incidencia en la política de inmigración destaca la aceptación por parte del Tribunal Constitucional de la exclusión de los extranjeros en situación irregular del derecho a la asistencia sanitaria. El Real Decreto Ley 16/2002, de 20 de abril, había incorporado esa exclusión excepcionando las situaciones de urgencia por enfermedad grave o accidente, la asistencia al embarazo, parto y posparto o que se trate de menores de 18 años. Anteriormente, todos los extranjeros empadronados en España, al margen de su situación administrativa, gozaban del derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones de los españoles. Sin embargo, este decreto ley modificaba tanto la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud como el artículo 12 de la ley de extranjería (LOEx) y, en virtud de ello, a) la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos se garantiza a las personas que ostenten la condición de asegurado y b) los extranjeros en situación irregular no pueden acceder a dicha situación. Ello supuso la pérdida del principio de universalidad de la asistencia sanitaria para aquellas personas empadronadas en España, más allá de su situación administrativa.

La citada exclusión ha sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, planteados por el Parlamento de Navarra o los gobiernos de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Canarias. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) número 139/2016 ha determinado la constitucionalidad de esta medida al resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Navarra. La sentencia ha tenido la oposición discrepante de tres magistrados que han sostenido la desproporcionalidad de la medida, más allá del incumplimiento del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad. Por el contrario, la mayoría del tribunal considera que la exclusión no vulnera el derecho a la asistencia sanitaria derivado del artículo 43 de la Constitución Española (CE) porque ese derecho no existe. Se trata de un principio rector, precisado de desarrollo legislativo. Y precisamente en ese desarrollo legislativo, que carece de límites constitucionales, se ha excluido a los extranjeros en situación irregular del disfrute de ese derecho. Pero ello no puede afectar al contenido esencial de ese derecho por la simple razón de que «carece de contenido constitucionalmente esencial que pueda ser afectado por la legislación de urgencia». En este sentido, partiendo de que el artículo 43 de la CE no obliga al reconocimiento de este derecho por el legislador, el Tribunal Constitucional considera que la opción adoptada:

- a) no resulta arbitraria, en cuanto se presenta como necesaria para el mantenimiento del sistema sanitario público en un momento de intensas complicaciones económicas;
- b) no vulnera el derecho a la protección de la salud en cuanto «no excluye el acceso a las prestaciones sanitarias sino que únicamente toma el dato de la ausencia o no de residencia legal en España para exigir la correspondiente contraprestación»;
- c) tampoco se vulnera el límite derivado de los tratados internacionales en cuanto estos no constituyen canon de constitucionalidad y, además, no garantizan el acceso gratuito a las prestaciones sanitarias.

La posición del Tribunal Constitucional es ciertamente discutible. Sin duda lo más cuestionable es la utilización del decreto ley para regular un derecho del capítulo III de la CE, en cuanto el límite material a esta fuente establecido en el artículo 86.1 se refiere expresamente a todo el título I. Sin embargo, nos ocupa específicamente la exclusión de los extranjeros en situación irregular. En el voto particular que suscriben el magistrado Valdés Dal-Ré y la magistrada Asua Bastarrita se considera con relación a esta cuestión que el derecho a la protección de la salud mantiene una estrecha relación instrumental con el derecho a la vida y a la integridad, lo cual impediría limitárselo a los extranjeros en situación irregular. Además, advierte un desajuste entre la medida adoptada –excluir a los extranjeros en situación irregular– y su finalidad de carácter estrictamente económico. En esta línea abunda el voto particular del magistrado Xiol Ríos, que se sustenta en el carácter desproporcionado de la medida que excluye a los inmigrantes en situación irregular del derecho a la asistencia sanitaria: «quien

carece de medios económicos para subvenir a sus necesidades sanitarias ni va a pagar la asistencia en el servicio público, ni va a derivar a un servicio privado, terminando en numerosas ocasiones por hacer uso del servicio público de urgencias». Desde esa perspectiva, niega que esta medida pueda calificarse como coherente y proporcionada con la finalidad de estabilidad financiera del modelo de prestación sanitaria pública. En definitiva, el criterio utilizado por el Tribunal Constitucional puede ser considerado desproporcionado en cuanto utiliza como criterio la nacionalidad y la situación administrativa sin tener en cuenta la capacidad económica como criterio para exigir el pago de determinados servicios, pues poco tiene que ver la situación de este grupo de personas con el turismo sanitario al que se refiere el decreto ley como fenómeno a atajar. Como señala el primer voto particular, a la medida enjuiciada «le falta la mínima coherencia con la finalidad pretendida, o al menos declarada, que es garantizar la sostenibilidad del sistema, al no haber tenido en cuenta la capacidad económica de aquellos a los que excluye».

Debemos recordar que algunas comunidades autónomas han seguido reconociendo ese derecho en virtud de instrucciones internas, normas reglamentarias o incluso leyes (Andalucía, Asturias, Cataluña, País Vasco). El número de estas comunidades incluso se amplió tras las elecciones autonómicas de 2015 (Aragón, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana). Cuando esta inclusión de los extranjeros en situación irregular no se ha previsto en instrucciones sino en normas reglamentarias o legales, el Gobierno del Estado lo ha recurrido al Tribunal Constitucional. Solo desde una consideración absolutamente centralista de lo básico se puede entender que las comunidades autónomas no pueden complementar las personas incorporadas al sistema, incluyendo también a las que se encuentran en situación administrativa irregular.

En cualquier caso, la sentencia del Tribunal Constitucional debe servir para recordarnos que el derecho a la asistencia sanitaria no es un derecho fundamental y, tras esta sentencia, ni siquiera un derecho sino un principio rector de la política social y económica. Por ello, apelamos a la reforma de la Constitución para incluir este derecho en el capítulo II o para dotar a algunos de los derechos del capítulo III de las garantías reconocidas a los del capítulo segundo, lo que puede hacerse por el procedimiento ordinario de reforma del artículo 167 de la CE.

#### **4. LA PONDERACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS PERSONALES Y FAMILIARES EN LA EXPULSIÓN DEL RESIDENTE CONDENADO**

Un sentido más positivo para el reconocimiento de derechos de los extranjeros en España tiene la interpretación que el propio Tribunal Constitucional ha hecho del artículo 57.2 de la LOEx, según el cual es causa de expulsión del territorio nacional que el extranjero haya sido

condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados. En los casos resueltos en las sentencias 131/2016 y 201/2016 del Tribunal Constitucional, las resoluciones judiciales previas al proceso constitucional habían entendido que la Administración no tenía que realizar ponderación alguna relativa a las circunstancias personales y familiares, al adoptar la decisión de expulsión al amparo del artículo 57.2 de la LOEx. Bastaba la existencia de una condena no cancelada por delito doloso castigado con pena de prisión superior a un año. Esa interpretación se sustentaba en la dicción literal del artículo 57.2 de la LOEx. En ambos recursos de amparo, los demandantes cuestionan esa interpretación literal en cuanto no tiene en cuenta la normativa europea, así como la doctrina tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Es importante reseñar, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional ha admitido la especial trascendencia constitucional de este asunto por tres motivos: en cuanto puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, esto es, reconoce el tribunal que su doctrina anterior va a ser alterada; en segundo lugar, porque la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia puede traer causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el tribunal pueda considerar lesiva del derecho fundamental y, finalmente, dado que el asunto suscitado trasciende del caso concreto, porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social y económica.

La cuestión es relevante: ¿deben tenerse en cuenta las circunstancias personales y familiares del extranjero condenado antes de ser expulsado pese a que el artículo 57.2 de la LOEx no haga mención a ello? En este sentido, la STC 131/2016 resuelve el recurso de amparo planteado por un residente de larga duración, con arraigo familiar, hijos escolarizados en España y arraigo laboral al tener un negocio propio desde 2008. Sin embargo, ninguna de estas circunstancias es tenida en cuenta por la Administración en un procedimiento que el propio tribunal califica de «formulario, dirigido al claro objetivo de expulsar al actor sin tomar en consideración ninguna otra circunstancia que no fueran las que permitían la aplicación del artículo 57.2 de la LOEx» (Fundamento jurídico [FJ] 5). Ante ello, el Tribunal Constitucional denuncia una clara negativa de la Administración a valorar las circunstancias alegadas por el actor, ya que se limita a rechazar las alegaciones mediante fórmulas estereotipadas, en lugar de llevar a cabo una motivación más detallada y apegada al caso, en la que se ponderaran de manera constitucionalmente adecuada los derechos en juego y las circunstancias personales y familiares del actor.

Pero lo relevante de esta sentencia es que, más allá de la falta de motivación de la resolución sancionadora, el Tribunal Constitucional considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante en amparo al haberse opuesto el órgano jurisdiccional ordinario –en este caso el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Valencia–, en su labor de fiscalización de los actos administrativos recurridos, a la ponderación de las circunstancias personales del recurrente bajo una interpretación de la norma que no respeta el canon constitucional de motivación del citado derecho fundamental (FJ 6). En este sentido, considera que, pese a la dicción literal del artículo 57.2 de la LOEx, el órgano judicial debió ponderar las «circunstancias de cada supuesto». Con cita en la STC 186/2013, explica que la protección social, económica y jurídica de la familia han de tenerse especialmente presentes al interpretar y aplicar dicho artículo de la LOEx, verificando si, dadas las circunstancias del caso concreto, la decisión de expulsión del territorio nacional y el sacrificio que conlleva para la convivencia familiar es proporcional al fin que dicha medida persigue.

La doctrina de la STC 131/2016 es aplicada en la posterior STC 201/2016. Tampoco en este supuesto se acepta la resolución administrativa de expulsión que se limita a constatar el supuesto habilitante del artículo 57.2 de la LOEx: condena no cancelada por delito doloso castigado con pena de prisión superior a un año. Se exige, por el contrario, la «necesaria ponderación de la circunstancias personales y familiares» para no lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva. A juicio del Tribunal Constitucional «las resoluciones administrativas que no tienen carácter sancionador, como son las impugnadas en este caso, no pueden vulnerar el artículo 24 de la CE pero sí lo han hecho en el presente supuesto los órganos judiciales en su labor de fiscalización de los actos administrativos» en cuanto se ha opuesto a la ponderación de las circunstancias personales del recurrente. En este sentido, resultaría adecuada una modificación del artículo 57.2 de la LOEx para incluir esta referencia a las circunstancias personales y familiares del condenado. En este sentido, debe recordarse que pende ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso número 1 de Pamplona sobre la aplicación automática de este precepto sin valorar, por ejemplo, las circunstancias de los residentes de larga duración.

No podemos soslayar una referencia novedosa advertida en estas sentencias. Se indica que están en juego una pluralidad de intereses constitucionales «asociados a derechos fundamentales como los contemplados en los artículos 18.1 y 24.2 de la CE». La novedad deriva de la mención del artículo 18.1, esto es, del derecho a la intimidad personal y familiar. Hasta ahora, el Tribunal Constitucional había rechazado cualquier vinculación del derecho a la intimidad familiar del artículo 18 de la CE con el derecho a la vida familiar de las personas extranjeras reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En su concepción, la «apertura internacional» de los

derechos derivada del artículo 10.2 de la CE servía para interpretar los derechos reconocidos en la Constitución pero no para incorporar nuevos derechos. Desde esta perspectiva, no existía un derecho fundamental a la vida familiar, a partir de una interpretación conjunta del artículo 18.1 y del 39.2, sino que debía remitirse exclusivamente al 39.2 de la CE (STC 236/2007). La modificación, en su caso, de esa doctrina, tiene una gran importancia no solo en relación con el arraigo familiar como límite a la expulsión, sino también para el reconocimiento como fundamental del derecho a la reagrupación familiar. Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que no se ha modificado la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, simplemente se ha mencionado la vinculación del artículo 18.1 de la CE con el 39.2 de la CE, que es el primer paso para ello.

## **5. LA ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL EN LOS RECURSOS DE AMPARO VINCULADOS A LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS**

En relación con las sentencias anteriores, parece advertirse una posición favorable del Tribunal Constitucional a admitir la especial trascendencia constitucional de recursos de amparo sobre expulsión de extranjeros. Sabemos que la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2006 introdujo como requisito de admisión del recurso de amparo el que los demandantes justificaran, más allá del interés subjetivo, la «especial trascendencia constitucional», dando un carácter objetivo a este proceso constitucional. Se pretendía aminorar la saturación que sufría el Tribunal Constitucional como consecuencia de la utilización del recurso de amparo como una suerte de tercera instancia. La aplicación de este requisito, concretado en la STC 155/2009, ha conllevado una reducción drástica de los recursos de amparo admitidos. Sin embargo, advertimos cierta laxitud en el supuesto de los recursos relacionados con procedimientos de expulsión. La causa puede estar en los límites que encuentra el Tribunal Supremo para conocer en casación de esta materia. Ese déficit, que puede cambiar con la nueva regulación del recurso de casación, sitúa al Tribunal Constitucional como único intermediario entre el TEDH y los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) en materia de expulsión.

Todavía no se perciben los efectos de la nueva configuración del recurso de casación. Recordemos que los artículos 86 a 93 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa recibieron una nueva redacción por el apartado uno de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Las sentencias del Tribunal Supremo (STS) analizadas se corresponden aún con decisiones pronunciadas por la Audiencia Nacional o los TSJ con anterioridad al 22 de julio de 2016, por lo que se rigen por la legislación anterior sobre el recurso de casación. La aplicación de la antigua regulación del recurso de casación continúa, por lo tanto, produciendo una clara separación de los procesos en materia de extranjería. Puede distinguirse, según las opciones



de recurrir en casación, entre los asuntos de los que conocen la Audiencia Nacional y los TSJ en primera instancia, por un lado, y los que son competencia en primera instancia de los juzgados de lo contencioso-administrativo y son revisados en apelación por los TSJ, por otro. Traducido a áreas concretas, se crean dos circuitos paralelos, uno para el asilo y otro para la extranjería en sentido estricto.

La intervención de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (más en concreto de la Sección 3ª) se centra fundamentalmente en la interpretación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de asilo. La mayoría de los asuntos que llegan a casación actualmente se refieren a solicitudes de asilo, protección subsidiaria o permanencia por razones humanitarias. Cabe reseñar la STS de 19 febrero 2016 (recurso de casación 3163/2015), que concede la condición de refugiado a un nacional sirio que ejercía la profesión de piloto civil. El Tribunal Supremo considera que es aplicable al caso el derecho de asilo y no el régimen de protección subsidiaria, a diferencia de lo que habían estimado la Administración y la Audiencia Nacional. La causa de la discrepancia es la diferente valoración del carácter específico del riesgo del recurrente.

En estas materias, el Tribunal Supremo asume un importante papel en la recepción de la jurisprudencia europea, como ejemplifica la STS de 25 enero 2016 (recurso de casación 2133/2015), que otorga la protección por razones humanitarias (conforme al artículo 46.3 de la Ley de asilo) al apreciar una especial vulnerabilidad en la situación de una etíope que padece una enfermedad crónica, de la que está recibiendo tratamiento en un hospital público en España. Señala que su retorno al país de procedencia puede comportar que se produzcan situaciones de vulneración de su derecho a la integridad física y psíquica. Se aprecia que existe el riesgo real de que pueda ser estigmatizada socialmente, debido a la enfermedad crónica que padece, y de ser víctima de actos de violencia sexual y de violencia por razones de género. Por el contrario, la jurisprudencia menor de los TSJ acaba convirtiéndose en la única referencia para la interpretación de la Ley Orgánica 4/2000. Ello salvo algunas incursiones del Tribunal Supremo en los visados por reagrupación familiar, las autorizaciones por residencia por circunstancias excepcionales y las expulsiones por actividades contrarias al orden público. Los recursos contra las decisiones de las subdelegaciones del Gobierno en materia de extranjería no estaban llegando al Tribunal Supremo, quedando la interpretación de la ley fijada exclusivamente por la jurisprudencia de los TSJ, con la posibilidad de que se produzcan diferencias significativas según las comunidades autónomas.

En cualquier caso, a partir del nuevo recurso de casación, al que nos referimos en el siguiente apartado, la situación se ha modificado. De hecho, ya tenemos varios ejemplos de sentencias que aplican el Decreto 240/2007 exigiendo medios de vida a familiares de españoles, a los que

algún TSJ había dejado al margen de este requisito; a la admisión del recurso sobre la pena en concreto o incluso sobre la aplicación de la doctrina Zaizoune. A partir de ahora el Tribunal Supremo deberá decidir.

## 6. LA ALTERNATIVA ENTRE MULTA Y EXPULSIÓN

De la misma forma que antes reclamábamos una modificación del artículo 57.2 de la LOEx para incorporar la referencia a las circunstancias personales y familiares del condenado, en virtud de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en 2016 sobre esta cuestión, también la alternativa entre multa y expulsión respecto a las situaciones de estancia irregular del artículo 57.1 de la LOEx precisaría ser modificada para adaptarse a la doctrina jurisprudencial europea, en este caso vinculada a la adecuada incorporación de la directiva de retorno.

El Tribunal Supremo limitó hace más de una década la discrecionalidad de la Administración para elegir entre ambas sanciones, imponiéndole un deber reforzado de motivación. La jurisprudencia constante era que la sanción principal es la multa y, en cuanto sanción más grave y secundaria, la expulsión requiere una motivación específica, y distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal (Sentencia de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de 30 de junio de 2006, recurso de casación número 5101/2003). El problema surge tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 23 de abril de 2015 (asunto C-38/14), el conocido caso Zaizoune, que afirma que la directiva de retorno se opone a una legislación como la española que impone, dependiendo de las circunstancias, o bien la multa, o bien la expulsión. En consecuencia, según el Tribunal de Justicia de la UE, la legislación española resulta contraria a la directiva.

En la práctica, la ausencia de intervención del legislador y de jurisprudencia del Tribunal Supremo había dejado la solución de este conflicto entre norma europea y nacional al criterio de los Tribunales Superiores de Justicia. La mayoría de los TSJ habían optado por abandonar la exigencia de una motivación reforzada para la expulsión, apoyándose en el principio de interpretación conforme al Derecho de la Unión Europea. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) ha afirmado en la Sentencia número 3275/2016, de 21 diciembre, que el criterio jurisprudencial tradicional del Tribunal Supremo ha sufrido un «cambio radical» con la sentencia Zaizoune, que ha supuesto un «punto de inflexión» a partir del cual la solución jurídica a aplicar en los supuestos de estancia irregular es justamente la contraria: en aplicación de la directiva de retorno, la sanción principal es la expulsión y la secundaria y excepcional, la multa. Podría descartarse la expulsión e imponer la multa cuando la primera implicara un riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes o lesionara el derecho a la vida privada o familiar.

Pero la anterior no es una posición unánime. Podemos destacar la muy fundamentada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) número 293/2016, de 15 junio. Esta decisión modula los efectos que deben atribuirse a la Sentencia Zaizoune. Curiosamente se trata del mismo tribunal que planteó la cuestión prejudicial que es el origen de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco recuerda que es claro que la legislación española ha transpuesto incorrectamente la directiva de retorno, pero matiza que no puede aplicarse de forma directa la directiva para desestimar los recursos contencioso-administrativos contra las órdenes de expulsión. Explica el TSJ que el efecto directo de las directivas «está restringido a los particulares frente a los poderes públicos o el Estado, de modo que se trata de un efecto directo vertical que únicamente ellos pueden invocarlo a su favor frente al Estado incumplidor, pero que no puede generar obligaciones para el particular frente al Estado».

En cualquier caso, la Ley Orgánica 7/2015, que entró en vigor el 22 de julio de 2016, va a solventar esta situación a través de un nuevo recurso de casación ante el Tribunal Supremo. De hecho, ya ha admitido una casación en este sentido (auto de 13 de octubre de 2017). De cualquier forma, ello no empece que esta cuestión debiera ser clarificada por el legislador orgánico incorporando correctamente la directiva en la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la UE e introduciendo aquellos rasgos que permite el proceso de incorporación de una directiva.

## **7. ALGUNOS PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ASILO**

Por otro lado, algunas de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo durante 2016 parecen revelar problemas de aplicación de la legislación de asilo. En este caso no son problemas derivados de la regulación legislativa, sino de una deficiente ejecución. Así, la STS 1835/2016, de 18 julio, llama la atención sobre la aplicación restrictiva del trámite de denegación expeditiva de la solicitud de asilo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 12/2009. Sostiene el Tribunal Supremo que «nos hallamos ante una resolución denegatoria acordada mediante un procedimiento brevísimo que comporta una patente disminución de garantías para el solicitante, y que por mucho que se intitule denegación reviste una funcionalidad u operatividad práctica cercana a las resoluciones de inadmisión». En concreto, excluye la intervención de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), y determina que la solicitud sea rechazada sin haber llegado a ser analizada a fondo. Concluye que solo procede «cuando la incoherencia, inverosimilitud o insuficiencia del relato sea manifiesta, obvia o patente». No es una jurisprudencia novedosa, sino que se remonta a sentencias de 2013 (SSTS de 27 de marzo de 2013, recursos de casa-

ción 2429/2012 y 2529/2012), lo que revela problemas de cumplimiento. De igual forma, hay varias sentencias en las que se denuncia que la Administración no ha respondido en el plazo legal de dos días a la petición de reexamen de la denegación de protección internacional (art. 21.5 de la Ley 12/2009). En el caso de que la Administración no responda, existe la obligación de tramitar la solicitud de asilo por el procedimiento ordinario. Puede verse como muestra la STS 2012/2016, de 19 septiembre.

Finalmente, debe mencionarse también el problema vinculado a la ausencia en el expediente de la resolución original denegatoria de la solicitud de asilo dictada por el ministro del Interior o por el subsecretario por delegación. Únicamente consta una resolución firmada por el subdirector general de asilo, en la que se transcribe el texto de la resolución denegatoria del asilo, en cuyo pie figura la autoridad que la ha dictado (el subsecretario por delegación del ministro) y la fecha de la misma. Asimismo se encuentra en el expediente una certificación del secretario de la CIAR en la que se afirma la existencia del Acta de la reunión de la Comisión Interministerial que emite una propuesta desfavorable al reconocimiento de la condición de refugiado del recurrente y se añade al final de dicha certificación que dicha propuesta desfavorable fue resuelta en este mismo sentido por el ministro del Interior y la fecha de la resolución. El caso es analizado en la STS de 1 de febrero de 2016 (recurso de casación 2134/2015). La mayoría del órgano juzgador considera acreditada la existencia de la resolución denegatoria, el texto de la misma, el órgano que la dictó y su fecha. Sin embargo, hay un voto particular suscrito por tres magistrados en el que se apunta que se trata de un problema reiterado y se sostiene que «la falta de constancia de la resolución administrativa dictada por órgano competente nos debería haber llevado a considerar que no existe una resolución expresa».

## **8. LA LLAMATIVA ESCASEZ DE NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA**

A diferencia de la jurisprudencia, en la que se advierten distintos aspectos interesantes, como hemos comprobado, la nueva normativa sobre inmigración y extranjería es prácticamente inexistente. La mención de las fuentes referidas a la materia puede dar una idea cabal de la inactividad normativa.

En este sentido, la novedad más destacada se refiere a la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia, regulada por la Orden del Ministerio de Justicia de 30 de septiembre de 2016. Por un lado, solo se presentan ya telemáticamente, lo que ha supuesto la pérdida de la capacidad de actuación del Registro Civil. Por otro, se dis-

pensa de la prueba prevista en el reglamento (Real Decreto 1004/2015) a los solicitantes que hayan sido escolarizados en España y hayan superado la educación secundaria obligatoria. De la misma forma, las personas que no sepan leer ni escribir podrán solicitar también la dispensa al Ministerio de Justicia, que resolverá motivadamente a la vista de las circunstancias particulares y las pruebas aportadas. Siquiera como curiosidad puede mencionarse también la Orden del Ministerio del Interior de 1 de marzo de 2017, en la que el ministro delega en el delegado del Gobierno en Melilla las competencias en materia de extranjería sobre los territorios de las Islas Chafarinas y los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera.

Finalmente, continúan publicándose trimestralmente las resoluciones del Servicio Público de Empleo Estatal, por las que publican los catálogos de ocupaciones de difícil cobertura a las que pueden acceder los extranjeros. Sin embargo, trimestre a trimestre se repite el mismo catálogo, que incluye únicamente a deportistas profesionales, entrenadores deportivos y distintos empleos en el sector de la marina mercante.

## 9. LOS PLANES DE INMIGRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El estancamiento del marco normativo en inmigración no es exclusivo del Estado, sino que alcanza también a las comunidades autónomas. Tampoco las comunidades están desarrollando una política de inmigración. Sirven de ejemplo los planes de inmigración. Todas las comunidades han elaborado en algún momento un plan de inmigración. Sin embargo, en la mayoría de los supuestos han agotado el período de aplicación para el que fueron concebidos, y con ello sus efectos, sin que se hayan renovado, tras la oportuna evaluación de su aplicación. Así, únicamente están en vigor, terminando su período de aplicación, los de Andalucía, Aragón y Castilla-León, y ha sido anunciado por los responsables políticos la aprobación de un nuevo plan para Madrid. En puridad, las comunidades autónomas están actuando como espejo del Estado, donde tampoco ha sido renovado el plan de inmigración: si el Estado no lo hace, las comunidades autónomas tampoco.

En Andalucía, el «III Plan Integral para la inmigración en Andalucía. Horizonte 2016» presenta algunos elementos interesantes. Es, como se apunta, el tercer plan que se aprueba en Andalucía desde 2001 con la finalidad de coordinar la acción de los centros directivos de la Administración andaluza que ejecutan políticas públicas relacionadas con la inmigración. Según se explica en el propio plan, el primero aprobado en Andalucía tuvo como finalidad atender a la acogida de inmigrantes, en un momento de llegada masiva en el contexto de la euforia económica. Luego, el segundo plan debió ocuparse de la integración en la sociedad de acogida de esos cientos de

miles de personas que llegaron a Andalucía. En este contexto, el tercer plan, que ahora concluye su aplicación, ha pretendido partir de los logros alcanzados para ocuparse específicamente de la gestión de la diversidad generada por el proceso migratorio. Por ello, más allá de la plena integración social, económica, laboral y cultural de las personas inmigrantes en Andalucía y del acceso en condiciones de igualdad y equidad de la población extranjera a los servicios básicos comunes al conjunto de la población (sanidad, educación, empleo, vivienda, servicios sociales o atención jurídica), se incluye la necesidad de sensibilizar a la sociedad sobre los valores positivos de la diversidad cultural, rechazando toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación que se produzca.

Por su parte, el nuevo «Plan de Integración de Inmigrantes de la Comunidad de Madrid 2017-2021» plantea una perspectiva algo distinta. Pretende avanzar en la integración de los inmigrantes e introduce como elemento relevante el «freno a la radicalización». Con ello se introduce una relación entre inmigración y terrorismo que puede resultar problemática.

**TAMPOCO LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESTÁN DESARROLLANDO UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN. POR EJEMPLO, SOLO TRES DE ELLAS (ANDALUCÍA, ARAGÓN Y CASTILLA-LEÓN) MANTIENEN PLANES DE INMIGRACIÓN VIGENTES**

## 10. CONCLUSIONES

Lo explicado hasta aquí refuerza la impresión adelantada en la introducción que permitiría atribuir la inacción normativa de este período a las difíciles circunstancias políticas de casi un año con un Gobierno en funciones y un Congreso muy segmentado políticamente, al menos en parte. Sin embargo, ni el período precedente ni el posterior se caracterizaron tampoco por una fuerte iniciativa política y legislativa en esta materia, por lo que podemos hablar de un cierto estancamiento e incluso de inacción a nivel nacional. En los últimos años, el Gobierno ha adoptado un perfil político bajo de carácter eminentemente técnico, sin que las Cortes hayan, especialmente en 2017, asumido su mayor capacidad política y girado la situación para marcarle la pauta al Gobierno. Aunque nada parece apuntar que el próximo año esto pueda cambiar drásticamente, como mínimo convendría que los grupos parlamentarios se centraran en dos o tres reformas clave (acceso universal a la sanidad, modificación de la reforma sobre las devoluciones en caliente y las vallas de Ceuta y Melilla, etc.) y que el Gobierno, como mínimo, asumiera la aprobación del reglamento de asilo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernández Rojo, David. «La detención de extranjeros en situación irregular: impacto de la Directiva 2008/115/CE y la jurisprudencia del TJUE en la legislación española». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 53 (2016).

Mahamut, Rosario García. «La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo». *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 38 (2016), p. 211-238.

Tornos Mas, Joaquín. *De nuevo sobre la reversibilidad de los derechos prestacionales reconocidos en la Constitución. El derecho a la sanidad, el Real Decreto ley 12/2012 y la STC 139/2016*. Barcelona: Observatorio de Derecho Público IDP Barcelona, 2016 (en línea) <http://idpbarcelona.net/nuevo-la-reversibilidad-los-derechos-prestacionales-reconocidos-la-constitucion-derecho-la-sanidad-real-decreto-ley-122012-la-stc-1392016/>





2

**ANÁLISIS**

**Lorenzo Gabrielli**

Investigador GRITIM,  
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)  
*lorenzo.gabrielli@upf.edu*

# LA EXTERNALIZACIÓN EUROPEA DEL CONTROL MIGRATORIO ¿La acción española como modelo?

## EUROPEAN EXTERNALISATION OF MIGRATION CONTROL The spanish action as a model?

1. La externalización del control migratorio: un marco general
2. La externalización española: ¿un modelo de acción política para Europa?
3. La influencia de la acción española en la reciente externalización europea del control migratorio
4. La condicionalidad migratoria: ¿el legado más importante del «modelo» español?
5. Conclusiones: la inspiración española y la profundización de los efectos colaterales

### **PALABRAS CLAVE**

Externalización, políticas de inmigración,  
España, Europa, África, Mediterráneo

### **KEY WORDS**

Externalisation, immigration policies, Spain,  
Europe, Africa, Mediterranean

### **RESUMEN**

Este artículo analiza las recientes evoluciones de la externalización del control migratorio en la UE a fin de comprender hasta qué punto la dimensión externa que desarrolló hacia los países de África Subsahariana el Gobierno español en la segunda mitad de los años 2000 ha servido como modelo. Para ello, se aborda la génesis y los elementos clave de la externalización española y se examina la condicionalidad migratoria que se consolidó en la negociación con los terceros países y sus consecuencias. En conclusión, se realiza un balance de tales influencias en la política migratoria europea y se estudian las consecuencias de este mimetismo en la externalización del control migratorio: la reproducción y amplificación de los errores del pasado, tanto en materia de respeto de los derechos de los migrantes y refugiados, como en el ámbito de la seguridad humana de las personas en movimiento.

### **ABSTRACT**

This article analyses the recent evolutions in the externalisation of the EU's migration control in order to understand the extent to which the external dimension the Spanish government developed with regard to the countries of Sub-Saharan African in the second half of the 2000s has served as a model. For this, it addresses the genesis and the key elements of Spanish externalisation and examines the migration conditionality that was consolidated in the negotiation with third countries and its consequences. In conclusion, an assessment is made of the influence on European migration policy along with the consequences of this mimicry in the externalisation of migration control: the reproduction and amplification of past mistakes, both in terms of respect for the rights of migrants and refugees, and the human security of the people in movement.

## 1. LA EXTERNALIZACIÓN DEL CONTROL MIGRATORIO: UN MARCO GENERAL

En los años noventa del siglo pasado, tras la implementación del espacio Schengen, el área mediterránea se transforma progresivamente en una zona clave en materia migratoria, a causa de las llegadas de migrantes y refugiados por vías informales. En aquella época, España, Italia y Grecia eran considerados por los miembros del espacio Schengen como los puntos débiles de la frontera común europea en relación con el control de los flujos migratorios. Sin embargo, en los años 2000, las políticas migratorias europeas comienzan progresivamente a apuntar al continente africano, primero hacia los países del sur del Mediterráneo y enseguida hacia la región subsahariana. Esto se debe al desarrollo cada vez más importante de la dimensión externa de la política de inmigración, también definida como «externalización», «extraterritorialización» o «delegación» del control migratorio hacia terceros países (Boswell, 2003; Gabrielli, 2007 y 2011, Geddes, 2009; Guiraudon, 2001, Lavenex, 2006 y 2007, Lavenex y Uçarer, 2004). Todas estas definiciones enfatizan la dinámica de desplazamiento de las tareas de control migratorio fuera del territorio europeo y hacia terceros países. El «control remoto» de la migración (Zolberg, 2003), a través de la política de visados o de centros de procesamiento externos al territorio nacional, no es ni muy reciente, ni específico del caso europeo. En todo caso, existen dos elementos novedosos que hacen sumamente interesante estudiar la dimensión externa de la política de inmigración en el caso europeo hoy en día: por una parte, el hecho de que estas prácticas se hayan vuelto centrales en la estrategia para hacer frente al fenómeno migratorio (Zaiotti, 2015) y, por la otra, que además los acuerdos bilaterales o multilaterales traten temáticas relacionadas con el control migratorio. Así, guiada por una lógica a corto plazo, esta externalización se construye a través de la delegación del control de los flujos migratorios hacia los principales países de tránsito, para crear una «zona tampón» alrededor de la UE y supuestamente disuadir la migración (Guiraudon, 2001; Gabrielli, 2007; Casas-Cortes *et al.*, 2011; Andersson, 2014). Para implementar esta extraterritorialización de las políticas de control migratorio hacia terceros países, los gobiernos europeos recurren a un conjunto heterogéneo de acuerdos con los países africanos emisores y de tránsito con el fin de impulsar y asegurar su colaboración con Europa.

En abril 2016, el entonces ministro de Interior español, Jorge Fernández Díaz, explicaba que la UE estaría copiando el «modelo español» en materia de política migratoria<sup>1</sup>. Cierta narrativa en este sentido se ha difundido en España. Sin embargo, en el ámbito europeo no existe ninguna mención explícita a este modelo en los marcos políticos de dicha materia. El objetivo principal

1. Véase: «Somos un modelo de referencia para Europa en política migratoria». *El País* (30.04.2016) (en línea) [https://politica.elpais.com/politica/2016/04/29/actualidad/1461939788\\_786313.html](https://politica.elpais.com/politica/2016/04/29/actualidad/1461939788_786313.html)

de este análisis es comprender hasta qué punto existe un «modelo español» en materia de externalización y qué influencia tiene en el desarrollo más reciente de la externalización del control migratorio impulsada por la UE. Para ello, es necesario, en primer lugar, analizar cuáles son los elementos fundamentales de la dimensión exterior de la política migratoria española, con particular interés en el caso de África Subsahariana; en segundo lugar, estudiar el desarrollo reciente de la externalización europea, para verificar cuáles son los elementos comunes entre los dos niveles de acción política y hasta qué punto ha habido una influencia española a nivel europeo, centrándonos en particular en la «condicionalidad migratoria»; y, finalmente, realizar un balance de tales influencias en la política migratoria y considerar brevemente sus consecuencias para las personas en movimiento.

## 2. LA EXTERNALIZACIÓN ESPAÑOLA: ¿UN MODELO DE ACCIÓN POLÍTICA PARA LA UE?

Debido a su situación geográfica, desde comienzos de los años 2000 España, junto con Italia, presiona a los socios europeos para apoyar sus tareas de control de la frontera común europea frente a los flujos migratorios<sup>2</sup>. Esta comunidad de intereses entre los dos países impulsa también en la agenda europea la cuestión de la cooperación con terceros países en materia migratoria<sup>3</sup> (Ritaine, 2003; Pinyol, 2007; Gabrielli, 2011b). Sin embargo, es en materia de externalización del control hacia el continente africano donde la acción española representa posiblemente un modelo para Europa. A fin de comprender su influencia, es necesario entonces entender cuáles son los elementos claves de la dimensión exterior española. A este propósito, a continuación se analizará: 1) el desarrollo de la acción diplomática en África Subsahariana; 2) los acuerdos de readmisión; 3) los acuerdos más amplios de cooperación migratoria; 4) el uso de acuerdos tanto formales como informales; 5) la cooperación operativa en el ámbito de intercambio de información, oficiales de enlace y operaciones comunes de patrullas; 6) la condicionalidad migratoria (ligada a la ayuda al desarrollo, así como a otros ejes de las relaciones).

Generalmente se considera que el Plan África ha sido un elemento clave de la acción exterior española en materia migratoria. Esto es cierto sobre todo en materia de fomento de las acciones diplomáticas con varios países de África Subsahariana; sin embargo, el desarrollo empírico de la dimensión externa de la política de inmigración española se desarrolla finalmente de manera

2. La acción política española impulsó, a finales de 2005, la primera operación de patrullas conjuntas de la agencia Frontex en la zona de Gibraltar (Minerva) y en el Atlántico (Hera).

3. La declaración final del Consejo UE de Sevilla de 2002 subraya que «cualquier futuro acuerdo de cooperación, asociación o equivalente que concluya la UE o la CE con cualquier país debería incluir una cláusula sobre la gestión conjunta de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal».

más improvisada, sobre la marcha, como si de un ejercicio de «bricolaje» se tratara, ya que el plan en sí no define líneas y actuaciones claras (Gabrielli, 2011b). En consecuencia, para visualizar las características centrales de la dimensión externa de la política de inmigración española es necesario considerar a la vez su evolución temporal y geográfica, así como las modalidades de negociación de la cooperación con terceros países. En este sentido, un primer pilar fundamental de la dimensión externa es representado por los acuerdos de readmisión de los migrantes en situación irregular en España o interceptados a su llegada. Estos acuerdos pueden contemplar el retorno forzoso de los ciudadanos de los países signatarios, o también de nacionales de terceros países que han transitado por uno de los países signatarios antes de entrar irregularmente en el otro (Cassarino, 2012 y 2016). Por ejemplo, en 1992, España firma su primer acuerdo de readmisión con Marruecos, que implica la readmisión de nacionales y de ciudadanos de terceros países, aunque finalmente Rabat no acepta la validez de este acuerdo hasta 2003, cuando finalmente transpone su contenido en la legislación nacional, y coopera en las readmisiones negociando caso por caso (Casas-Cortes *et al.*, 2011 y 2016, El Qadim, 2015, Ferrer-Gallardo, 2008).

En un segundo momento, los acuerdos amplían el ámbito de la cooperación e incluyen nuevos elementos, como el control de las salidas de migrantes y de los «migrantes en tránsito», la organización de patrullas conjuntas o la aceptación de las operaciones de Frontex, el intercambio de información, así como el envío de material de control y de oficiales de enlace españoles. En general, estos acuerdos tienden a ser menos formales y estructurados y más operativos, y su objetivo es filtrar la movilidad en tránsito, controlar la salida de nacionales y ciudadanos de terceros países en las fronteras de terceros países y, en algunos casos, limitar la salida de barcos de las zonas costeras (Andersson, 2014; Gabrielli, 2008 y 2011a). Este es el caso ocurrido en 2005, después de los muy mediatizados saltos de la valla en Ceuta y de la muerte de cinco migrantes<sup>4</sup>, cuando la presión española sobre Marruecos aumentó para que este país controlara más intensamente las zonas cercanas a los dos enclaves, en un primer momento y, después, las salidas de embarcaciones desde sus costas atlánticas. Sin embargo, la adaptación de los flujos migratorios al entorno político y policial cambiante en los espacios de tránsito marroquíes acaba produciendo un desplazamiento de las rutas, lo que genera un nuevo reajuste geográfico de las presiones políticas españolas hacia Mauritania (Gabrielli, 2011a; Casas-Cortes *et al.*, 2015). Este desplazamiento de las rutas migratorias y un aumento altamente mediatizado de las llegadas de embarcaciones a Canarias entre 2005 y 2006 empuja al Gobierno de Zapatero a ampliar el alcance de sus acciones y, consecuentemente, a «descubrir» África Subsahariana. Indicativo de ello es la elaboración por

4. «Cinco inmigrantes mueren tiroteados en Ceuta tras intentar saltar la valla 600 subsaharianos». *El País* (30.09.2005) (en línea) [https://elpais.com/diario/2005/09/30/espana/1128031201\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/09/30/espana/1128031201_850215.html)

parte del Gobierno español del ya mencionado «Plan África». Los acuerdos sobre readmisión y cooperación migratoria no solo se negocian con Marruecos, Mauritania y Senegal, de donde salen las embarcaciones hacia Canarias, sino también con otros países a lo largo de las principales rutas migratorias terrestres en el continente africano.

Entre 2005 y 2010, España concluyó acuerdos bilaterales –algunos formales y otros informales– con diez países de África Subsahariana, algunos simplemente de readmisión, otros de cooperación migratoria más amplia (véase tabla 1):

| TABLA 1. Acuerdos migratorios concluidos por España con países de África Subsahariana (2000-2010) |                |                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAÍS                                                                                              | FECHA          | TIPOLOGÍA DEL ACUERDO                                                                                                                 |
| Ghana                                                                                             | diciembre 2005 | acuerdo informal (memorando de entendimiento)                                                                                         |
| Nigeria                                                                                           | diciembre 2005 | acuerdo informal (memorando de acuerdo) sobre el control migratorio (+ acuerdo de readmisión, 2001)                                   |
| Senegal                                                                                           | diciembre 2006 | memorando de entendimiento y acuerdo de cooperación migratoria amplio (ambos informales)                                              |
| Gambia                                                                                            | octubre 2006   | acuerdo formal de control migratorio (incluye cuestiones de desarrollo)                                                               |
| Guinea                                                                                            | octubre 2006   | acuerdo migratorio formal (incluye cuestiones de desarrollo)                                                                          |
| Mauritania                                                                                        | julio 2007     | acuerdo informal de cooperación migratoria (+ acuerdo formal de readmisión de nacionales y ciudadanos de terceros países, julio 2003) |
| Mali                                                                                              | enero 2007     | acuerdo formal de cooperación migratoria (incluye cuestiones de desarrollo)                                                           |
| Cabo Verde                                                                                        | marzo 2007     | acuerdo formal de cooperación en el control migratorio (incluye cuestiones de desarrollo)                                             |
| Guinea Bissau                                                                                     | enero 2008     | acuerdo formal de cooperación migratoria (incluye cuestiones de desarrollo; + acuerdo formal de readmisión, febrero 2003)             |
| Níger                                                                                             | mayo 2008      | acuerdo formal de cooperación migratoria (incluye cuestiones de desarrollo)                                                           |
| Gambia                                                                                            | octubre 2010   | acuerdo informal de cooperación migratoria                                                                                            |

**Nota:** En el marco de la gran informalidad de los acuerdos migratorios, ha sido esencial llevar a cabo un complejo y profundo trabajo de reconstrucción a través de fuentes de prensa, para entender no solo el proceso de negociación de esta externalización, sino también el contenido de los acuerdos y la vinculación existente con las concesiones de ayuda al desarrollo. **Fuente:** Elaboración propia (Gabrielli, 2008 y 2011b).

Otra característica fundamental de los acuerdos –sean de readmisión o más amplios– es que, como hemos visto, pueden ser concluidos tanto de manera formal como informal; es decir, a través de instrumentos diplomáticos como un memorando de entendimiento o un intercambio de cartas (Cassarino, 2007; Paoletti, 2012). La informalidad ha sido cada vez más utilizada en el caso español, ya que su escasa transparencia (estos acuerdos no se hacen públicos) permite, por un lado, limitar el control de la sociedad civil europea sobre el respeto de los derechos humanos y de asilo y, por otro, reducir las críticas internas hacia los gobiernos de los terceros



países sobre la cooperación con Europa (Gabrielli, 2008). Hay que subrayar igualmente que, incluso en el caso de los acuerdos formales, puede pasar un tiempo largo (de uno a dos años) entre la firma del acuerdo y su implementación y su publicación en el BOE. El ejemplo más paradigmático de esta externalización es probablemente el de la cooperación entre España y Senegal. Más concretamente, la conclusión de un acuerdo muy amplio entre los dos países –mantenido informal y nunca publicado– que supone para el Gobierno senegalés más que la aceptación de la readmisión de migrantes interceptados en España o en ruta hacia las Islas Canarias, ya sean nacionales o de terceros países. Además de colaborar en la identificación de migrantes y su redocumentación a través de oficiales senegaleses presentes en los centros de detención en el archipiélago, Dakar también acepta controlar las salidas de embarcaciones desde sus costas, así como la presencia de oficiales de enlace españoles en el país, la extensión de las operaciones de Frontex en sus aguas y el establecimiento de patrullas bilaterales con España (Gabrielli, 2008 y 2011b).

Un ulterior elemento clave de la dimensión externa española, y en particular de su negociación, es que se funda en una «condicionalidad migratoria» en la que destaca claramente la «buena voluntad» de los países africanos. A cambio de su cooperación, los países que aceptan la externalización obtienen diferentes contrapartidas. En el campo del control migratorio, España –apoyada por la UE– proporciona una asistencia material y financiera, mediante el suministro de aparatos de control y la formación de agentes de policía y guardias de fronteras. Sin embargo, las contrapartidas realmente relevantes afectan principalmente a otros ámbitos y dependen del nivel económico y del poder de negociación del país en cuestión, habiendo una gran diferencia entre países como Marruecos y los de África Subsahariana. En el caso de la cooperación con Marruecos, la negociación es más compleja y los instrumentos utilizados son bastante amplios, incluyendo el apoyo español a nivel de la UE en asuntos como el acuerdo comercial o el caso del Sahara Occidental (Ferrer-Gallardo, 2008). Por lo que respecta a los países de África Subsahariana, la conclusión de un acuerdo bilateral está generalmente vinculada a las promesas de impulsar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Gabrielli, 2008 y 2011b).

Una vez más, el caso de la negociación de la externalización del control migratorio con Senegal en 2006 es muy ilustrativo en este sentido. A cambio de la cooperación de Dakar, el Gobierno de José Luis Zapatero aprobó una ayuda al desarrollo de 20 millones de euros dirigida principalmente al proyecto REVA (*Rétour vers l'agriculture*) y prometió unas cuotas de visados para el reclutamiento de trabajadores estacionales senegaleses para el sector agrícola (Gabrielli, 2008). Otro caso paradigmático en ese sentido es el de Malí que, justo después de firmar un acuerdo bilateral con España en 2007, se convirtió repentinamente en un país prioritario para la cooperación

española (Gabrielli, 2011b). Según lo relatado por un trabajador de una ONG española residente en Malí en ese momento, «de repente, había tanto dinero para proyectos de desarrollo que las ONG presentes no eran suficientes para gastarlo todo»<sup>5</sup>. La externalización española impulsó entonces una «condicionalidad migratoria» basada principalmente en las concesiones de ayuda al desarrollo como un instrumento clave de presión para la conclusión de los acuerdos (Gabrielli, 2008 y 2012). Sin embargo, en varios casos se combinan también otros incentivos, como las promesas de cuotas de visados o de inversiones económicas, entre otros.

A través de su compleja red de acuerdos migratorios con países de África Occidental, España –un país que anteriormente no tenía casi relación con África Subsahariana– se convierte en un actor clave en la externalización del control migratorio. Por otra parte, la dimensión exterior de la política de inmigración española hacia África Occidental parece convertirse progresivamente en un paradigma de acción para la UE, y esto por varias razones. En primer lugar, España es el principal actor europeo que ha concluido acuerdos con países de África Subsahariana en materia de externalización del control, ya que Italia hasta hacía poco solo había concluido acuerdos con países Mediterráneos, como Albania, Túnez y Libia (Paoletti, 2012) puesto que, en su caso, no existe una ruta directa desde el África Subshariana. Por su parte, Francia ha concluido varios acuerdos bilaterales con países de África Subsahariana, pero orientados principalmente a la readmisión y al codesarrollo (Panizzon, 2011). En segundo lugar, existe la percepción difusa de que la externalización española fue finalmente un modelo eficaz y eficiente de subcontratación del filtraje migratorio, ya que, después del pico de llegadas de 2006, el cruce de embarcaciones hacia Canarias casi ha desaparecido. Sin embargo, hay que considerar que, inmediatamente después, se produjo un aumento de los cruces marítimos desde Libia a Italia, lo que indica una reorientación de las rutas entre África y el Mediterráneo, y también que los efectos tendrían que analizarse a nivel más amplio, tanto geográfica como temporalmente. Al mismo tiempo, habría que considerar a su vez los efectos «colaterales» de estas políticas en materia de derechos de los migrantes y los refugiados en los espacios de tránsito, así como la violencia a la que estos están expuestos. En el apartado de las conclusiones se volverá a plantear de manera más amplia esta cuestión. A lo anteriormente expuesto, hay que añadir que las llegadas de cayucos hacia las islas Canarias respondía también a elementos coyunturales: las patrullas en el Mediterráneo desde 2003-2004, el desplazamiento de las rutas migratorias hacia España (después de la implementación del acuerdo informal entre Italia y Libia de 2004), la «crisis» de Ceuta y Melilla de 2005 (Zaragoza-Cristiani, 2016), a

5. Entrevista personal mantenida en Barcelona en 2009 con un trabajador de una ONG española.

los que se sumó un elemento coyuntural muy importante como la crisis del sector pesquero «tradicional» en Mauritania y Senegal, con la consecuente disponibilidad de embarcaciones y navegantes experimentados<sup>6</sup> (Sall y Morand, 2008).

Desde finales de la década de los 2000, no obstante, la acción española en materia de externalización del control migratorio se ha vuelto mucho más marginal respecto al pasado, y otros países de la UE han ido adquiriendo mayor protagonismo. De alguna manera, por un lado, España aún está viviendo de las rentas de las relaciones que estableció en su día y, por otro, las llegadas hacia Canarias han cesado porque tenían un fuerte elemento coyuntural. En la última década, la importancia de la ruta migratoria hacia España ha sido bastante marginal comparada con las rutas en el Mediterráneo central y oriental. Durante los dos gobiernos de Rajoy, la dimensión exterior de la política migratoria española no ha tenido mucha visibilidad respecto a la época de Zapatero, aparte de las relaciones con Marruecos para el control fronterizo en Ceuta y Melilla. En cuanto a las relaciones con África Subsahariana, hay que señalar la drástica reducción del monto de la AOD española que se ha producido desde la eclosión de la crisis económica. España sigue activa en el marco europeo con un perfil relativamente bajo: en el Fondo Fiduciario para África, por ejemplo, aportó el mínimo previsto, que son tres millones de euros, mientras que actualmente gestiona 10 de los proyectos aprobados hasta el momento<sup>7</sup>.

### 3. LA INFLUENCIA DE LA ACCIÓN ESPAÑOLA EN LA RECIENTE EXTERNALIZACIÓN EUROPEA DEL CONTROL MIGRATORIO

Hasta tiempos muy recientes, las iniciativas bilaterales de los países europeos hacia el Mediterráneo y África han sido y siguen siendo predominantes en el ámbito de la dimensión externa de la política migratoria (Kunz *et al.*, 2011). La UE acompañaba políticamente las iniciativas de los países miembros a través del desarrollo de marcos políticos generales<sup>8</sup>, además de proporcionar cierto apoyo material y diplomático puntual en las negociaciones con los terceros países. Sin em-

6. En estos dos países, después de los acuerdos pesqueros con la UE, la competencia con la pesca industrial de los grandes grupos europeos afectó gravemente a los pescadores locales. En el caso mauritano, el golpe de Estado del 3 de agosto de 2005 empeoró todavía más la situación. A esto se sumó también la presencia de muchos jóvenes pescadores con competencias de navegación en la zona, lo que facilitó la organización de muchas salidas hacia las islas Canarias.

7. Véase: «España lidera dos proyectos de control de fronteras financiados con fondos europeos de cooperación». *El diario.es* (24.05.2017) (en línea) [http://www.eldiario.es/desalambre/Espana-proyectos-inmigrantes-dinero-cooperacion\\_0\\_647085542.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Espana-proyectos-inmigrantes-dinero-cooperacion_0_647085542.html)

8. Nos referimos a la Política Europea de Vecindad (PEV), pero sobre todo al Enfoque Global sobre la Migración (GAM) de 2005, o, en un ámbito más «interregional», al acuerdo UE-ACP (África, Caribe y Pacífico) de Cotonou en 2001 y las cumbres multilaterales euro-africanas de 2006 (la Conferencia Ministerial euro-africana sobre migración y desarrollo de Rabat y la Conferencia de Inmigración y Desarrollo de Trípoli).

bargo, después de las llamadas «primaveras árabes», ha habido una progresiva revitalización de las iniciativas comunitarias hacia terceros países: es el caso del Enfoque Global sobre Migración y Movilidad (GAMM) de 2011 y de la Comunicación de la Comisión de una Agenda europea de Migración en mayo de 2015; pero, sobre todo, de la Cumbre de La Valeta de noviembre de 2015 y del acuerdo UE-Turquía de abril de 2016 (Gabrielli, 2016). En comparación con las precedentes iniciativas comunitarias en la materia, más basadas en prerrogativas macroinstitucionales, las nuevas iniciativas están orientadas hacia líneas sectoriales más específicas (Lavenex y Wichmann, 2009).

Para comprender si la acción española sirve de modelo para la externalización impulsada por la UE, se empezará el análisis por el GAMM, publicado por la Comisión europea en 2011 como respuesta a la llegada de migrantes y refugiados tras el inicio de las primaveras árabes. Tanto su marco general como los dos instrumentos de cooperación previstos<sup>9</sup> recuerdan claramente el contenido de los acuerdos migratorios firmados por España con varios países de África Subsahariana, por los ámbitos de cooperación (readmisión, cooperación en el control de los flujos y refuerzo del control de fronteras) y los instrumentos de negociación (la ayuda al desarrollo y las cuotas de visados). Una novedad de este marco es que hay una interconexión clara entre cooperación migratoria y AOD, mientras que en la acción española resultaba muy complejo reconstruir las relaciones entre estos dos elementos, es decir, la condicionalidad migratoria. Por su parte, la mal llamada «crisis de los refugiados sirios» también ha dado un impulso suplementario a la acción de la UE hacia los vecinos mediterráneos y africanos. En este contexto, aparece la «Iniciativa de la Ruta de la Migración de la UE-Cuerno de África» de noviembre de 2014<sup>10</sup>, desde entonces también llamado «Proceso de Jartum» (Stern, 2015), que representa la contraparte en África Oriental del proceso de Rabat iniciado en 2006 bajo iniciativa española hacia los países de África Occidental.

Otro esfuerzo clave a nivel comunitario es la Cumbre de La Valeta sobre migración, celebrada el 12 de noviembre de 2015 entre representantes de países e instituciones de la UE y varios países africanos. Como resultado de esta cumbre, se firma un plan de acción y, lo que es más

9. El primer instrumento son las asociaciones de movilidad (*Mobility partnership*), que consisten en una colaboración adoptada con países vecinos, un plan político de acciones y una agenda común, pero sin carácter vinculante legal. El segundo instrumento son las agendas comunes sobre migración y movilidad (*Common agendas on migration and mobility*), un marco alternativo para la cooperación cuando los socios no pueden asumir la totalidad de las obligaciones y compromisos. Hasta el momento, en el caso de África, se han establecido asociaciones de movilidad con Cabo Verde (2008), Marruecos (2013) y Túnez (2014), y agendas comunes con Nigeria (2015) y Etiopía (2015).

10. Véase: <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf> [fecha de consulta: 15.05.2017].

importante, la UE establece un Fondo Fiduciario de Emergencia para África (*EU Emergency Trust Fund for Africa*) para tratar «la estabilidad y las causas profundas de la migración irregular y de las personas desplazadas en África». Este fondo, que en realidad sería un instrumento para dar respuestas rápidas y flexibles a situaciones de emergencia o postemergencia, busca la extensión geográfica de la externalización en la región del Sahel/Lago Chad, Cuerno de África y África del Norte, con gran interés en los países que circundan Libia, ya que la cooperación con este país resulta muy complicada debido a la situación interna creada después de la caída del régimen de Muamar el Gadafi. Según sus objetivos, este fondo aborda la gestión de la migración, conjuntamente con las causas profundas de los movimientos humanos<sup>11</sup>; sin embargo, la idea de que la UE estaría finalmente tomando en consideración las causas de la movilidad es profundamente discordante con los objetivos de muchos de los programas seleccionados hasta el momento, que se centran más a menudo en el control de los flujos migratorios y de las fronteras que en el fomento de un desarrollo sostenible de las sociedades de origen y en la promoción de la gobernabilidad democrática y de los derechos humanos<sup>12</sup> (Gabrielli, 2016). Además, el hecho de que los programas estén elaborados por las delegaciones exteriores del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en los terceros países, es una muestra de un enfoque profundamente exógeno. A esto hay que sumarle que, tal y como se indica en otra relevante iniciativa comunitaria –la Comunicación de la Comisión «Hacia un nuevo marco de asociación con terceros países en el marco de la Agenda Europea sobre la Migración» presentada el 7 de junio de 2016–, se reconoce por primera vez la condicionalidad negativa; es decir, la posibilidad de sancionar abiertamente la falta de cooperación migratoria de un tercer país con la UE, mientras que hasta la fecha solo se reconocía la condicionalidad positiva, es decir, los incentivos<sup>13</sup>. Esta iniciativa recuerda una vez más al modelo español, en lo concerniente a sus finalidades y a las contrapartidas ofrecidas a los terceros países, aplicadas a un enfoque geográfico diferente. Por un lado, Eritrea, Sudán, Chad y Níger se consolidan como socios clave para filtrar la movilidad antes que Libia; por otra parte, la cooperación con Turquía, el Líbano y Jordania se convierte también en una prioridad, a fin de reducir la llegada de refugiados y de migrantes desde el Mediterráneo oriental.

11. Véase: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet\\_ec\\_format\\_eu\\_emergency\\_trust\\_fund\\_for\\_africa.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_eu_emergency_trust_fund_for_africa.pdf) [fecha de consulta: 15.05.2017].

12. Una parte importante de los proyectos está vinculada a cuestiones de seguridad, de control de fronteras y de movilidad, si bien otra parte está dirigida a la creación de empleo. Véase: [http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en) [consultado el 15.05.2017].

13. La comunicación menciona explícitamente que «una combinación de incentivos positivos y negativos se integrará en las políticas de desarrollo y comercio de la UE para recompensar a aquellos países que estén dispuestos a cooperar eficazmente con la UE en la gestión de la migración y asegurar las consecuencias para los que se nieguen». Comisión europea, «Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration», COM (2016) 385 final, Estrasburgo, 7 de junio de 2016.

Aún respecto al Mediterráneo oriental, hay que recordar otra pieza clave de la externalización europea, esto es, el «acuerdo» entre la UE y Turquía del 18 marzo de 2016<sup>14</sup>. Una novedad fundamental es que este acuerdo se orienta expresamente a bloquear la llegada de refugiados (el documento menciona específicamente a los «sirios» en su punto 2). En la declaración de prensa publicada, se pueden identificar varios elementos anteriormente ya presentes en la delegación española de las tareas de filtraje de las movilidades, con la novedad de que, en este caso, los términos del intercambio ya están claramente incluidos en el texto del acuerdo. Hablamos del relanzamiento de las negociaciones sobre el acceso de Turquía a la UE, del nuevo régimen de visado para los ciudadanos turcos y de los 3.000 millones de euros (más 3.000 millones extra) de ayudas a Turquía. En comparación con la acción española, es necesario subrayar que las cifras de ayuda prometida son mucho más elevadas en este acuerdo, y que resulta necesario movilizar otros instrumentos de negociación, como el régimen de visados y la relación política con Europa. El tema de la facilitación de visados está presente también en las negociaciones sobre la readmisión que la UE comienza a finales de 2016 con Túnez, país con el cual se firmó una «asociación de movilidad» en marzo de 2014<sup>15</sup>. Sin embargo, la negociación europea en materia de readmisión con varios países del norte de África (Marruecos, Túnez y Argelia) no parece nada fácil<sup>16</sup>.

La última iniciativa comunitaria hasta la fecha se ha tomado por parte del Consejo europeo el 3 de febrero de 2017, en la cumbre informal de La Valeta, para la cooperación con el Gobierno de Acuerdo Nacional en Libia presidido Faye al-Sarraj (que no obstante controla solo una parte del territorio), con el fin de formar y equipar a los guardacostas para «reforzar sus capacidades de prevenir la salida de embarcaciones de la costa, de luchar contra los traficantes y de aumentar las operaciones de búsqueda y rescate de migrantes»<sup>17</sup>. El acuerdo ha sido facilitado por la promesa de la UE a Trípoli de 200 millones de euros a cambio de su cooperación, que ha sido impulsada especialmente por Italia. Además, en mayo 2017, Italia y Alemania pidieron una misión directa de la UE en la frontera entre Libia y Níger para bloquear los flujos migratorios<sup>18</sup>.

14. Realmente, se trata simplemente de una declaración política (Véase: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>); la base legal de la cooperación es un acuerdo entre Grecia y Turquía.

15. Véase: «The EU and Tunisia start negotiations on visa facilitation and readmission». *European Commission Press Release* (12.10.2016) (en línea) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3394\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3394_en.htm) [fecha de consulta: 28.03.2017].

16. Véase: *Europa Press* (2 de febrero de 2017) (en línea) <http://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-dificultades-avanzar-acuerdos-readmision-inmigrantes-paises-norteafricanos-20170202151737.html>

17. Para más información sobre la Declaración de Malta, véase: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

18. *EU Observer* (15 de mayo de 2017) (en línea) <https://euobserver.com/migration/137896> [fecha de consulta: 15.05.2017].

En paralelo al impulso de la UE, las iniciativas de los países europeos sobre esta cuestión no han parado, aunque su acción en materia de dimensión exterior de la política migratoria parece cada vez más integrada en el marco de acción de la UE, que recuerda el que siguió a la publicación española del Plan África, pues recientemente los gobiernos de Italia, Francia y Alemania han asumido un compromiso con la UE para celebrar acuerdos con varios países de África Subsahariana, en particular Malí y Níger<sup>19</sup>. La canciller alemana Angela Merkel visitó varios países africanos (Malí, Níger y Etiopía, donde está la sede de la Unión Africana) en octubre de 2016<sup>20</sup>. Un mes más tarde, en noviembre de 2016, fue el entonces ministro de Relaciones Exteriores italiano, Paolo Gentiloni, quien visitó Níger, Malí y Senegal, acompañado por Dimitris Avramopoulos, comisario europeo de Migración, Asuntos Interiores y Ciudadanía<sup>21</sup>. La cuestión de la cooperación con Níger estaba en el centro de la agenda y el ministro italiano explicó: «ayudaremos a las autoridades en el fortalecimiento del control fronterizo y la adaptación de sus equipos y, por supuesto, en la gestión de la asistencia humanitaria»<sup>22</sup>. Durante la siguiente visita a Senegal, los mismos Gentiloni y Avramopoulos se reunieron con el ministro de Asuntos Exteriores senegalés Mankeur Ndiaye, y le solicitaron cooperación en tareas de identificación y repatriación, lo que representó un elemento clave también de la acción española con este país. El ministro senegalés, por su parte, pidió que las personas retornadas recibieran un apoyo que les permitiera trabajar y permanecer en el país de origen<sup>23</sup>. En paralelo, la UE prometió 500 millones de euros para cinco países prioritarios (Níger, Malí, Senegal, Etiopía y Nigeria), e Italia también puso sobre la mesa otros 200 millones de euros para Níger<sup>24</sup>.

Los Países Bajos, que presidieron el Consejo de la UE en el primer semestre de 2016, fueron también protagonistas de una serie de viajes a países de África Subsahariana para negociar nuevos acuerdos (Gabrielli, 2016). El 11 de diciembre de 2016, el ministro de Asuntos Exteriores de este país, Bert Koenders (en nombre de Federica Mogherini, Alta Representante UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) concluyó un acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores de Malí, Abdoulaye Diop, lo que representa el primer caso de un acuerdo *específico* entre la UE y un

19. *Africa Express* (10 de octubre de 2016) (en línea) <http://www.africa-express.info/2016/10/11/mali-prima-tappa-del-viaggio-africa-della-cancelliera-tedesca/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

20. *Africa Express* (11 de octubre de 2016) (en línea) <http://www.africa-express.info/2016/10/12/niger-la-seconda-tappa-del-viaggio-in-africa-della-cancelliera-tedesca/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

21. *Africa Express* (19 de noviembre de 2016) (en línea) <http://www.africa-express.info/2016/11/20/nigermalisenegalgentilonie-lue-firmano-assegni-per-fermare-il-flusso-dei-migranti/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

22. *Ibidem*. Traducción del autor.

23. *Ibidem*.

24. *Ibidem*.

país subsahariano<sup>25</sup>. Junto con la lucha contra las «causas profundas de la migración irregular», el acuerdo quiere claramente «fomentar el retorno de los migrantes malienses en Europa» y de los «solicitantes de asilo rechazados» e incluye el destacamento de funcionarios malienses para facilitar la redocumentación y acelerar los retornos»<sup>26</sup>. La cooperación también financiaría nueve proyectos diferentes, por un importe de 145 millones de euros<sup>27</sup>. No obstante, el Gobierno maliense de Modibo Keita rechazó haber firmado tal acuerdo<sup>28</sup>, después de fuertes críticas internas<sup>29</sup>, las misiones de identificación ya habrían comenzado en Malta a finales de 2016<sup>30</sup>. El ministro Bert Koenders viajó igualmente a Ghana y Costa de Marfil a finales de 2016, y siempre en nombre de la UE, con el fin de «llegar a acuerdos políticos para abordar los flujos desde África Occidental»<sup>31</sup>.

Tanto en el ámbito de la UE, como de sus países miembros más activos, todas las iniciativas recientes en materia migratoria con los países de África Subsahariana van en la misma dirección trazada anteriormente por España: una externalización cada vez más intensa y extendida del control migratorio y de fronteras. Se trata además, en los dos casos, de unas políticas reactivas que responden a las diferentes «crisis migratorias» en diferentes puntos de las fronteras europeas (Gabrielli, 2015; Scott *et al.*, 2017). En términos geográficos, la dimensión exterior de la política migratoria desplaza su foco hacia el Mediterráneo central y oriental, en razón del contexto actual de las rutas migratorias, y mantiene su interés por África Subsahariana como «espacio tampón» de las movilidades. Los instrumentos de la cooperación que la UE y sus miembros buscan implementar recuerdan los de la acción española: cooperación en redocumentación y readmisiones, así como externalización del control de la movilidad y de las fronteras. Los instrumentos utilizados en la negociación parecen también muy similares, con las obvias diferencias determinadas por el peso geopolítico de los diferentes terceros países y por el hecho de negociar en nombre de la UE en su conjunto. Sin embargo, respecto al caso de África Subsahariana, el legado más claro de la acción española que siguió el Plan África es la condicionalidad migratoria.

25. «Koenders concludes migrant return agreement with Mali for EU». News ítem (11 de diciembre de 2016). Netherlands Government (en línea) <https://www.government.nl/latest/news/2016/12/11/koenders-concludes-migrant-return-agreement-with-mali-for-eu> [fecha de consulta: 15.05.2017].

26. *Ibidem*.

27. *EurActiv* (12 de diciembre de 2016) (en línea) <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/lue-et-le-mali-saccordent-sur-la-readmission-des-migrants/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

28. *VOA* (19 de diciembre de 2016) (en línea) <http://www.voaafrique.com/a/le-mali-dement-categoriquement-tout-accord-de-readmission-avec-ue/3642156.html> [fecha de consulta: 15.05.2017].

29. Véase: <http://www.rfi.fr/afrique/20161221-retour-migrants-mali-polemique-eventuels-accords-signes-ue/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

30. *Mali Actu* (25 de diciembre de 2016) (en línea) <http://maliactu.net/mali-9-migrants-maliens-vont-etre-expulses-de-malte-suite-a-leur-identification-par-une-mission-du-gouvernement/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

31. *News* ítem (11 de diciembre de 2016). Netherlands Government.



#### 4. LA CONDICIONALIDAD MIGRATORIA: ¿EL LEGADO MÁS IMPORTANTE DEL «MODELO» ESPAÑOL?

Como se ha visto, la externalización del control migratorio, tanto a nivel bilateral como multilateral, está, o bien incluida en un marco más amplio de diálogo político, o bien vinculada a otras

**EMERGE ASÍ UNA «CONDICIONALIDAD MIGRATORIA» QUE SE CONVIERTE EN EL PILAR CENTRAL EN EL QUE SE BASA LA COOPERACIÓN DE LA UE CON LOS TERCEROS PAÍSES**

cuestiones de las relaciones exteriores: la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales, la inversión extranjera directa (IED), las finanzas y la seguridad, entre otros (Jurje y Lavenex, 2014; Lavenex y Kunz, 2008; Kunz *et al.*, 2011). Emerge así una «condicionalidad migratoria» que se convierte en el pilar central en el que se basa la cooperación con los terceros países (Gabrielli, 2009 y 2016) y que transforma la ex-

ternalización del control migratorio en un elemento central en las relaciones de estos países con la UE. Esta condicionalidad migratoria es posiblemente el legado más importante del «modelo» español.

En el caso de la cooperación con los países africanos, con los que la condicionalidad de una posible adhesión a la UE no puede utilizarse, se vincula particularmente la negociación de la externalización con la ayuda al desarrollo (Gabrielli, 2009; Kabbanji, 2013). Las negociaciones más recientes de la cooperación con Túnez y Libia, o con Malí, Etiopía, Nigeria, Níger y Senegal –en el marco de los «partenariados sobre migración»– son representativas de esta tendencia. Es también el caso del Fondo Fiduciario para África, en el que destaca el caso de la cooperación con Etiopía, la cual establece un préstamo de 500 millones de dólares al Gobierno etíope<sup>32</sup>. A este propósito, Francisco Carreras, jefe de cooperación de la Delegación de la UE en Etiopía, confirmó claramente que «las cuestiones relacionadas con la inmigración están en el centro de nuestro apoyo a los países»<sup>33</sup>. El caso del acuerdo firmado entre la UE y Afganistán (*Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*), el 2 de octubre de 2016, relativo al retorno –tanto voluntario como forzoso– de los afganos cuya de-

32. «EIB President pledges support for “Jobs Compact” in Ethiopia tackling migration and refugee challenge». European Investment Bank, press releases (21 de septiembre de 2016) (en línea) <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2016/2016-212-european-investment-bank-president-pledges-support-for-jobs-compact-in-ethiopia-tackling-migration-and-refugee-challenge.htm> [fecha de consulta: 15.05.2017].

33. «Europe pays out to keep a lid on Ethiopia migration». *IRIN* (24 de octubre de 2016) (en línea) <https://www.irinnews.org/analysis/2016/10/24/europe-pays-out-keep-lid-ethiopia-migration> [fecha de consulta: 15.05.2017].

manda de asilo hubiera sido rechazada en Europa, es igualmente indicativo<sup>34</sup>. Para firmar dicho acuerdo, la UE utilizó una gran presión diplomática y material<sup>35</sup>, ya que su cierre fue vinculado a la conferencia internacional para recoger fondos de ayuda al desarrollo hacia Afganistán, que finalmente recibiría 3.750 millones de dólares anuales durante un cuatrienio. Hay que señalar que las «tarifas» podrían cambiar radicalmente en función del estatus geopolítico del país en cuestión, de sus recursos naturales o de su dependencia de la AOD, así como, por otro lado, de la urgencia europea en externalizar el control y de la posición del país en las rutas migratorias. Sin embargo, a veces la ayuda por sí misma no es suficiente para incitar la cooperación de los terceros países –lo que pasa más a menudo en África Subsahariana– y se tienen que utilizar otros instrumentos (régimen especial o cuotas de visados, relaciones políticas sobre otros asuntos, promesas de inversión), como ha sido el caso en las recientes negociaciones con Turquía y Túnez, entre otros, y como fue y sigue siendo en la cooperación entre España y Marruecos.

**LA AYUDA AL DESARROLLO SE ESTÁ DESVIRTUANDO PROGRESIVAMENTE, AL CONVERTIRSE MÁS EN UNA HERRAMIENTA DE NEGOCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE CONTROL DE LA MIGRACIÓN CON TERCEROS PAÍSES QUE EN UNA HERRAMIENTA DE DESARROLLO EN SÍ MISMA**

La vinculación de la externalización del control migratorio con la ayuda al desarrollo –utilizada como instrumento de presión para fomentar la conclusión de un acuerdo– tiene varias consecuencias que es necesario resaltar. En primer lugar, se produce una clara reconfiguración geográfica de las prioridades de la ayuda, ya que los países que se encuentran a lo largo de las principales rutas migratorias se convierten en una prioridad, como es el caso anteriormente mencionado de la cooperación entre Malí y España (Gabrielli, 2012; Serón *et al.*, 2010). Además, la ayuda al desarrollo se está desvirtuando progresivamente, al convertirse más en una herramienta de negociación de la cooperación en materia de control de la migración con terceros países que en una herramienta de desarrollo en sí misma (Nyberg Sørensen, 2012).

34. Véase European External Action: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/11107/Joint%20Way%20Forward%20on%20migration%20issues%20between%20Afghanistan%20and%20the%20EU](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/11107/Joint%20Way%20Forward%20on%20migration%20issues%20between%20Afghanistan%20and%20the%20EU) [fecha de consulta: 15.05.2017].

35. «Joint Commission-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Afghanistan». Note from European Commission and EEAS to Coreper. Bruselas, 3 de marzo de 2016, 6738/16 (EU restricted) MIGR 43 / COASI 18.

Esto desvía los objetivos de la ayuda; más que para las prioridades de desarrollo de los terceros países, los fondos se utilizan de manera creciente para cumplir otras prioridades, al financiarse proyectos en ámbitos estrictamente relacionados con la seguridad, el control de fronteras y de la movilidad (Ruiz-Giménez Arrieta, 2011). Estos son los casos de, por ejemplo, la financiación de un pasaporte electrónico en Senegal en 2007<sup>36</sup> o la nueva implementación del sistema de tarjetas biométricas de la CEDEAO en el mismo país en 2016, que se realizaron a través de un proyecto financiado por la UE y llevado a cabo por la OIM<sup>37</sup>. También se fomentan proyectos similares en el caso de Malí. La digitalización de los registros de población y del sistema de identificación es una cuestión que difícilmente puede considerarse como una prioridad real para el desarrollo de las sociedades locales.

Lo mismo ocurre con algunos programas del Fondo Fiduciario de la UE para África, como el GAR-SI Sahel (*Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel*), dotado con 41,6 millones de euros y en el que la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) del Gobierno español, junto con la Guardia Civil, juegan un papel importante<sup>38</sup>; o el WAPIS (*West African police information system*), dotado con cinco millones de euros y gestionado por Interpol, entre otros. Esta visión exógena del desarrollo –que fomenta los intereses europeos vinculados al filtraje de la movilidad en África– es parte integrante de la misma estructura del Fondo Fiduciario para África, puesto que los programas son diseñados por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En efecto, se han planteado varias críticas sobre el contenido y las modalidades de estos fondos, tanto del lado europeo –en este caso la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo<sup>39</sup>– como de algunos representantes africanos (Pace, 2016). Castillejo (2016) considera que este fondo fiduciario puede ser un indicador de las tendencias futuras de la cooperación al desarrollo de la UE, es decir: una limitada implicación de la sociedad civil y las ONG de los terceros países, así como los estrechos vínculos con los intereses de la UE y el uso de condicionalidades.

36. *The Star Online* (30 de mayo de 2016) (en línea) <http://www.thestar.com.my/business/business-news/2016/05/30/iris-wins-rm346mil-deal-to-supply-id-biometric-cards-to-senegal/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

37. La UE está financiando a través de la OIM el proyecto «Support to Free Movement of Persons and Migration in West Africa (FMM West Africa)» que relaciona la migración irregular con el establecimiento de DNI biométricos. IOM Press Releases (26.01.2016) (en línea) <https://www.iom.int/news/iom-supports-ecowas-meeting-national-biometric-id-cards-task-force-irregular-migration-0/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

38. *El Diario* (24 de mayo de 2017) (en línea) [http://www.eldiario.es/desalambre/Espana-proyectos-inmigrantes-dinero-cooperacion\\_0\\_647085542.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Espana-proyectos-inmigrantes-dinero-cooperacion_0_647085542.html)

39. Parlamento Europeo - Comisión de Desarrollo. «Report on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid» (2015/2341(INI)) (29 de junio de 2016) (en línea). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0221+0+DOC+XML+V0//EN> [fecha de consulta: 15.05.2017].

Otra consecuencia de esta externalización es que la «condicionalidad migratoria» está debilitando la condicionalidad democrática. Al respecto, Lavenex y Schimmelfennig (2009: 808) señalan claramente que «la macropolítica de promoción de la democracia parece ser incompatible con la lógica sectorial de la gobernanza externa». En el plano bilateral, los acuerdos entre Italia y el régimen de Ben Alí en Túnez y con Gadafi en Libia son muy ejemplificativos en este sentido. Más reciente es el caso de la cooperación entre la UE y Sudán<sup>40</sup>, cuyo presidente Omar al-Bashir ha sido acusado por la Corte Penal Internacional como coperpetrador indirecto de una campaña de asesinatos masivos, violaciones y saqueos contra civiles en Darfur. Pero también la cooperación con los gobiernos de la actual Libia<sup>41</sup>, de Eritrea o de Etiopía –cuyo respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles es muy cuestionable–, la cual no está exenta de críticas y plantea serias preocupaciones tanto en Europa como en África.

De esta manera, la externalización crea una dependencia cada vez más fuerte de Europa hacia sus países vecinos, que se han transformado en

piezas clave de los sistemas del control de la movilidad (Zaragoza-Cristiani, 2016). Cuando en alguno de estos países ocurre un cambio de régimen –como en Túnez tras la Revolución del Jazmín– o se eleva la inestabilidad –como en el caso de Libia–, los marcos de cooperación existentes colapsan y de repente reaparecen o repuntan los cruces irregulares. Al mismo tiempo, cuando un tercer país situado en las rutas migratorias quiere presionar a Europa para obtener ventajas en otras áreas políticas, este tiene en sus manos un instrumento de presión muy efectivo (Greenhill, 2016). Por otra parte, los terceros países necesitan dar pruebas a sus socios europeos de su disposición y compromiso para controlar de manera efectiva la movilidad y aceptar las readmisiones; en este marco, algunos de estos países parecen sacrificar los derechos y la seguridad de los migrantes y los refugiados en aras de una buena y rentable entente con la UE,

**ESTE FONDO FIDUCIARIO PUEDE SER UN INDICADOR DE LAS TENDENCIAS FUTURAS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE: UNA LIMITADA IMPLICACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS ONG DE LOS TERCEROS PAÍSES, ASÍ COMO LOS ESTRECHOS VÍNCULOS CON LOS INTERESES DE LA UE Y EL USO DE CONDICIONALIDADES**

40. *Spiegel Online* (13 de mayo de 2016) (en línea) <http://www.spiegel.de/international/world/eu-to-work-with-despot-in-sudan-to-keep-refugees-out-a-1092328.html/>; *Huffington Post* (6 de septiembre de 2016) (en línea) [http://www.huffingtonpost.com/entry/eu-migration-eritrea-sudan\\_us\\_5759a90ae39a28acd632/](http://www.huffingtonpost.com/entry/eu-migration-eritrea-sudan_us_5759a90ae39a28acd632/) [fecha de consulta: 15.05.2017].

41. En el caso de Libia, varias fuentes documentan las violaciones de los derechos básicos de refugiados y migrantes, las detenciones arbitrarias, los abusos, la tortura, la explotación sexual, los homicidios ilegítimos y otros malos tratos (UNSMIL & OHCHR, 2016).

lo que se traduce en ocasiones en expulsiones indiscriminadas de extranjeros, generalmente de África Subsahariana, independientemente de su condición de refugiados o de inmigrantes de largo plazo en el país. Así ha ocurrido en Marruecos (Gabrielli, 2011a), Libia y, por último, Argelia, que a finales de 2016 organizó expulsiones indiscriminadas de personas de origen subsahariano<sup>42</sup>.

## 5. CONCLUSIONES: LA INSPIRACIÓN ESPAÑOLA Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS EFECTOS COLATERALES

Más que como modelo, ya que no existen referencias explícitas a la acción española en los marcos políticos oficiales europeos ni en los discursos, la acción española en materia de externalización del control ha servido como clara fuente de inspiración para la UE. En líneas generales, como en el caso español, en la UE se ha decidido responder a las «crisis migratorias» y a las llegadas de refugiados de manera reactiva y cortoplacista, a través de una externalización cada vez más intensa y geográficamente extendida del control de la movilidad y de las fronteras. Más específicamente, la inspiración española se ha producido a dos niveles: los objetivos de la cooperación migratoria (redocumentación y readmisiones, externalización del control de fronteras y movilidad, cooperación operativa a nivel de intercambio de informaciones, oficiales de enlace y operaciones comunes de patrullas) y los instrumentos de negociación (la condicionalidad migratoria y la vinculación de la externalización con la AOD). Sin embargo, respecto a la época en la que se ha desarrollado la acción española, hay que considerar la variación relevante de la situación política en las cercanías de Europa: las «primaveras árabes», los flujos de refugiados sirios, el desmoronamiento de Libia y otros conflictos en el continente africano, entre otros. Ha habido también un cambio del foco geográfico de interés, ya que la externalización se ha desplazado hacia el Mediterráneo central y oriental, vista la evolución de las rutas migratorias. Sin embargo, el interés para transformar la región subsahariana del continente africano en un «espacio tampón» de las movi­lidades se ha mantenido y se ha extendido el área de interés hacia las regiones centro-orientales y el Cuerno de África.

En paralelo, la crisis económica y las decisiones políticas consecuentes han afectado de manera grave a los recursos de la AOD y, además, ha habido una evolución intrínseca de las orientaciones europeas en esta materia, en particular, respecto al vínculo «migración y desarrollo». El enfoque hacia el codesarrollo, tan en boga en la segunda mitad de los años 2000 en España y en Europa, casi ha desaparecido de las agendas políticas y ha sido suplantado por el mantra del *capacity building* de los terceros países. De la misma manera, la financiación se desplaza cada vez más desde las

42. *Jeune Afrique* (7 de diciembre de 2016) (en línea) <http://www.jeuneafrique.com/381265/politique/algerie-chasse-a-lhomme-noir-scandale/> [fecha de consulta: 15.05.2017].

pequeñas ONG, o las asociaciones de migrantes activas en el desarrollo, hacia las grandes ONG o hacia organizaciones internacionales o intergubernamentales que tienden en su mayoría a alinearse con los intereses y la agenda de los países europeos (Lavenex, 2016; Geiger y Pecoud, 2014). Otro cambio ocurrido es que la condicionalidad migratoria se ha transformado en un elemento evidente de la dimensión exterior de las políticas migratorias en Europa y que, además, se ha reconocido claramente el uso de la condicionalidad negativa para presionar a los terceros países.

Finalmente, una vez confirmada la inspiración española en las recientes acciones europeas, es necesario también plantear cuáles son las consecuencias prácticas que se producen en el terreno. ¿Es la profundización de la externalización una elección política adecuada para conseguir los objetivos declarados, es decir, reducir los flujos, combatir el tráfico y la trata y proteger las personas en movimiento? En primer lugar, la eficacia de estas políticas es muy relativa respecto a la reducción de la inmigración irregular. Si consideramos un largo plazo y la totalidad de las fronteras europeas, los cruces irregulares siguen siendo un elemento estructural del espacio del Mediterráneo y solo se van desplazando las ru-

tas (Andersson, 2016; Gabrielli, 2011a y 2015; Casas *et al.*, 2015). Además, al ser una política reactiva y focalizada a corto plazo, no actúa hacia las causas profundas de estos fenómenos. Por otra parte, la externalización amplía el mercado de los facilitadores de cruces fronterizos ya que, como en el caso de todos los mercados «ilegales», a mayores dificultades para acceder al producto, corresponde un aumento de los precios y de las posibilidades de negocio (Savona, 1996), hecho que se confirma en las recientes evoluciones en el Mediterráneo (Fargues y Di Bartolomeo, 2015). Asimismo, hay que considerar que la informalidad y poca transparencia de muchos de los acuerdos limitan el escrutinio público hacia la acción de los gobiernos que cooperan en materia migratoria. Algunos acuerdos, por ejemplo, han entrado en vigor antes de su aprobación por los parlamentos (en el caso español por ejemplo), mientras que muchos otros nunca han sido publicados –como el adoptado entre España y Senegal o los varios acuerdos entre Italia y Libia– (Gabrielli, 2008 y 2016). Los casos del acuerdo de la UE con Turquía, cuyo contenido aparece solamente en un comunicado de prensa, y de la actual cooperación con Libia, muy poco transparente, constituyen otros ejemplos claros en este sentido.

**COMO EN EL CASO ESPAÑOL, EN LA UE SE HA DECIDIDO RESPONDER A LAS «CRISIS MIGRATORIAS» Y A LAS LLEGADAS DE REFUGIADOS DE MANERA REACTIVA Y CORTOPLACISTA, A TRAVÉS DE UNA EXTERNALIZACIÓN CADA VEZ MÁS INTENSA Y GEOGRÁFICAMENTE EXTENDIDA DEL CONTROL DE LA MOVILIDAD Y DE LAS FRONTERAS**

En segundo lugar, otro problema del mimetismo europeo en la externalización es la falta de toma en consideración de los «efectos colaterales» de esta política respecto a las personas en movimiento. Desafortunadamente, las consecuencias que se producen para estas personas son las mismas que en el caso de la externalización española, pero amplificadas. La imposibilidad de definir quién es efectivamente un «migrante en tránsito» *ex ante*, es decir, antes de que haya realmente intentado entrar en Europa, implica que la externalización del control migratorio produzca un impacto indiscriminado sobre todo tipo de flujo (Collyer *et al.*, 2012). Esto tiene graves consecuencias en las condiciones de las personas en movimiento en los espacios cercanos a Europa: la violación de sus derechos y las limitaciones de acceso al asilo, la informalización ulterior de los flujos y el nivel de violencia al que están expuestas.

Las limitaciones al acceso al asilo de los refugiados y, más ampliamente, las violaciones de vario tipo de los derechos humanos de las personas en movimiento en los espacios de tránsito son largamente conocidas (Amnistía Internacional, 2014; HRW, 2014; UNHCR, 2015). El filtraje de la movilidad en los espacios de tránsito produce limitaciones al derecho de asilo tan importantes que ciertos autores hablan de prácticas de *neo-refoulement* (Hyndman y Mountz, 2008) o de «externalización del asilo» (Gammeltoft-Hansen, 2011). A este propósito es útil recordar las declaraciones del ministro del Interior alemán, Thomas de Maizière, que en noviembre de 2016 argumentó que las personas interceptadas en el Mediterráneo, sean o no refugiados, deberían ser enviadas a «centros de procesamiento» en el norte de África, principalmente Túnez y Egipto<sup>43</sup>. Como subrayan algunos autores «las enseñanzas extraídas de la cooperación con Marruecos ponen de manifiesto la escasa viabilidad y conveniencia del enfoque de la UE con respecto a terceros países y que la cooperación con estos no debe hacerse a expensas de los derechos de los migrantes» (Carrera *et al.*, 2016).

Otro de los efectos de la externalización es la producción de una gran informalidad entre los migrantes y refugiados, es decir, la producción de individuos «invisibles», sin derechos y cada vez más expuestos a la violencia en todos los espacios de tránsito (Gabrielli, 2014). Si las rutas *más fáciles* y más traficadas están bajo un creciente control, los flujos se desplazan hacia *nuevas rutas* que son menos controladas pero más largas y más peligrosas (Gabrielli, 2011b). Los obstáculos naturales y geográficos se utilizan entonces de manera muy cínica como elementos disuasorios. Pero, lejos de reducir los flujos, el principal resultado de esta estrategia es el aumento del riesgo para los migrantes, confirmado por el número creciente de personas que han muerto en las

43. *The Independent* (6 de noviembre de 2016) (en línea) <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/german-ministry-refugee-migrants-asylum-seekers-africa-libya-tunisia-egypt-australia-a7400681.html> [fecha de consulta: 15.05.2017].

fronteras europeas durante las últimas décadas (Last y Spijkerboer, 2014; Ferrer-Gallardo y Van Houtum, 2014; Fargues y Di Bartolomeo, 2015). Emerge entonces claramente la necesidad de un replanteamiento profundo de las orientaciones políticas europeas en materia migratoria, que deben tomar en cuenta las consecuencias de estas políticas y las responsabilidades europeas por su acción extraterritorializada (McNamara, 2013; Carling y Hernández Carretero, 2011; Kohnert, 2007) y centrarse en un nuevo enfoque ético que privilegie ante todo la seguridad de las personas en movimiento, independientemente de su condición jurídica (Zapata y Gabrielli, 2017).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amnistía Internacional. *The Human Cost of Fortress Europe: Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders*. Londres: Amnistía Internacional, 2014 (en línea) <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/festung-europa/dok/2015/die-kampagne-sos-europa/bericht-the-human-cost-of-fortress-Europe>

Andersson, Ruben. «Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n.º 7 (2016), p. 1055-1075.

Andersson, Ruben. «Hunter and Prey: Patrolling Clandestine Migration in the Euro-African Borderlands». *Anthropological Quarterly*, vol. 8, n.º 7 (2014), p. 119-150.

Boswell, Christina. «The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy». *International Affairs*, vol. 79, n.º 3 (2003), p. 619-638.

Carling, Jørgen y Hernández-Carretero, María. «Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing Unauthorised Migration from Africa». *British Journal of Politics and International Relations*, n.º 13 (2011), p. 42-58.

Carrera, Sergio; Cassarino, Jean-Pierre; El Qadim, Nora; Lahlou, Mehdi y den Hertog, Leonard. «EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?». *CEPS Paper*, n.º 87 (2016) (en línea) <https://www.ceps.eu/publications/eu-morocco-cooperation-readmission-borders-and-protection-model-follow/>

Casas Cortes, Maribel; Cobarrubias, Sebastian y Pickles, John. «'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality». *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, n.º 3 (2016), p. 231-251.

Casas Cortes, Maribel; Cobarrubias, Sebastian y Pickles, John. «Riding Routes and Itinerant Borders: Autonomy of Migration and Border Externalization». *Antipode*, vol. 47, n.º 4 (2015), p. 894-914.



Casas Cortes, Maribel; Cobarrubias, Sebastian y Pickles, John. «Stretching borders beyond sovereign territories? Mapping EU and Spain's border externalization policies». *Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 2, n.º 1 (2011), p. 71-90.

Cassarino, Jean-Pierre. «Réadmission des migrants: Les faux-semblants des partenariats Euro-Africains». *Politique étrangère*, n.º 1 (2016), p. 25-37 (en línea) <http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-25.htm>

Cassarino, Jean-Pierre. «The Co-operation on readmission and enforced return in the African-European context», en OECD/SWAC, *Regional challenges of West African migration: African and European perspectives*, París: OECD, 2009, p. 50-72.

Cassarino, Jean-Pierre. «Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood». *The International Spectator*, vol. 42, n.º 2 (2007), p. 179-196.

Castillejo, Clare. «The European Union Trust Fund for Africa: a glimpse of the future for the EU development cooperation». *Discussion Paper*, n.º 22 (2016). Bonn: German Development Institute (en línea) <https://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/the-european-union-trust-fund-for-africa-a-glimpse-of-the-future-for-eu-development-cooperation/>

Collyer, Michael; Duvell, Franck y De Haas, Hein. «Critical approaches to transit migration». *Population, Space and Place*, vol. 18, n.º 4 (2012), p. 407-414.

El Qadim, Nora. *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*. París: Dalloz, 2015.

Fargues, Philippe y Di Bartolomeo, Anna. «Drowned Europe». *Migration Policy Centre, Policy Brief* (2015). EUI, Florence (en línea) <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/35557>

Ferrer-Gallardo, Xavier y Van Houtum, Henk. «The Deadly EU Border Control». *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, vol. 13, n.º 2 (2014), p. 295-304.

Ferrer-Gallardo, Xavier. «The Spanish–Moroccan border complex: Processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering». *Political Geography*, vol. 27, n.º 3 (2008), p. 301-321.

Gabrielli, Lorenzo. «Multilevel inter-regional governance of mobility between Africa and Europe: Towards a deeper and broader externalization». *GRITIM Working Paper*, n.º 30 (invierno 2016) (en línea) [fecha de consulta 28.3.2017] <https://www.upf.edu/documents/3329791/0/L.+Gabrielli+--+GRITIM+WP+30+2016.pdf/4a034bb9-882d-9721-2cd6-20b133d63945>

Gabrielli, Lorenzo. «Récurrence de la crise frontalière: l'exception permanente en Espagne». *Cultures & Conflicts*, n.º 99-100 (2015), p. 101-124.

Gabrielli, Lorenzo. «Securitization of migration and human rights: frictions at the Southern EU borders and beyond». *Urban People*, vol. 14, n.º 2 (2014), p. 307-318.

Gabrielli, Lorenzo. «El codesarrollo y la externalización europea del control migratorio hacia África: los riesgos de una relación ambigua», en: Aboussi, M. (ed.). *El codesarrollo a debate*. Granada: Comares Editorial, 2012, p. 47-58.

Gabrielli, Lorenzo. «Interactions analysis between control externalization and migration dynamics in African transit spaces: an indicator of the results and side-effects of European immigration policies», en: Streiff-Fénart, J. y Segatti, A. (eds.). *The challenge of the threshold. Border closures and migration movements in Africa*. Lanham MD: Lexington Books, 2011a, p. 3-16.

Gabrielli, Lorenzo. *Les ambiguïtés et ambivalence de la politique d'immigration espagnole: le cas révélateur des migrations ouest-africaines*. Tesis doctoral en Ciencias Políticas, Sciences Po Bordeaux – LAM (Les Afriques dans le Monde), 2011b (en línea) [fecha de consulta 28.3.2017] <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00599104>

Gabrielli, Lorenzo. «Flux et contre-flux entre l'Espagne et le Sénégal. L'externalisation du contrôle des dynamiques migratoires vers l'Afrique de l'Ouest». *Revue Asylon(s)*, n.º 3 (2008) (en línea) [fecha de consulta 28.3.2017] <http://www.reseau-terra.eu/article716.html>

Gabrielli, Lorenzo. «Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union Européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse». *Politique Européenne*, n.º 22 (2007), p. 149-173.

Gammeltoft-Hansen, Thomas. «Out-sourcing asylum: The advent of 'Protection Lite'», en: Bialasiewicz, L. (ed.). *Europe in the World: EU Geopolitics and the Making of European Space*. Aldershot: Ashgate, 2011, p. 129-140.

Geddes, Andrew. «Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum». *SIEPS Report*, n.º 2 (2009) (en línea) <http://www.sieps.eu>

Geiger, Martin y Pecoud, Antoine. «International Organisations and the Politics of Migration». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 40, n.º 6 (2014), p. 865-887.

Greenhill, Kelly M. «Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis». *European Law Journal*, vol. 22, n.º 3 (2016), p. 317-332.

Guiraudon, Virginie. «De-nationalizing control. Analysing state responses to constraints on migration control», en: Guiraudon, V. y Joppke, C. (eds.). *Controlling a New Migration World*. Londres: Routledge, 2001, p. 31-64.

Human Rights Watch. *Abused and Expelled: Ill-Treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco*. Nueva York: Human Rights Watch, 2014.

Hyndman, Jennifer y Mountz, Alison. «Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe». *Government and Opposition*, vol. 43, n.º 2 (2008), p. 249-269.

Jurje, Flavia y Lavenex, Sandra. «Trade Agreements as Venues for ‘Market Power Europe’? The case of Immigration Policy». *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, n.º 2 (2014), p. 320-336.

Kabbanji, Lama. «Migration et développement: quelles politiques menées en Afrique subsaharienne?», en: Beauchemin, C.; Kabbanji, L.; Sakho, P. y Schoumaker, B. (eds.). *Migrations africaines: le codéveloppement en questions*. París: Armand Colin, 2013, p. 41-90.

Kohnert, Dirk. «African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions». *GIGA Working Papers*, n.º 49 (mayo de 2007) (en línea) [fecha de consulta 28.3.2017] [https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp49\\_kohnert.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf)

Kunz, Rahel; Lavenex, Sandra y Panizzon, Marion. (eds.). *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. Londres: Routledge, 2011.

Last, Tamara y Spijkerboer, Thomas. «Tracking Deaths in the Mediterranean», en: Tara, B. y Laczko, F. (eds.). *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*. Ginebra: IOM, 2014, p. 85-108.

Lavenex, Sandra. «Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies». *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2016), DOI: 10.1080/1369183X.2015.1102047.

Lavenex, Sandra. «Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control». *West European Politics*, vol. 29, n.º 2 (2006), p. 329-350.

Lavenex, Sandra y Kunz, Rahel. «The Migration-Development Nexus in EU External Relations». *Journal of European Integration*, vol. 30, n.º 3 (2008), p. 439-457.

Lavenex, Sandra y Schimmelfennig Franck. «EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European

Politics». *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n.º 6 (2009), p. 791–812.

Lavenex, Sandra y Uçarer, Emek. «The External Dimension of Europeanisation. The Case of Immigration Policies». *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n.º 4 (2004), p. 417-443.

Lavenex, Sandra y Wichmann, Nicole. «The External Governance of EU Internal Security». *Journal of European Integration*, vol. 31, n.º 1 (2009), p. 83-102.

McNamara, Frank. «Member State Responsibility for Migration Control within Third States: Externalisation Revisited». *European Journal of Migration and Law*, vol. 15, n.º 3 (2013), p. 319-335.

Nyberg Sørensen, Ninna. «Revisiting the migration-development nexus: From social networks and remittances to markets for migration control». *International Migration*, vol. 50, n.º 3 (2012), p. 61-76.

Pace, Roderick. «The Trust Fund for Africa: A preliminary Assessment». Euromesco policy brief n.º 65 (2016) (en línea) <http://www.euromesco.net/images/papers/brief65.pdf>

Panizzon, Marion. «Franco-African pacts on migration: bilateralism revisited in multilayered migration governance», en: Kunz, R.; Lavenex, S. y Panizzon, M. (eds.). *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. Londres: Routledge, 2011, p. 207-248.

Paoletti, Emanuela. «Migration Agreements between Italy and North Africa: Domestic Imperatives versus International Norms». Middle East Institute (2012) (en línea) <http://www.mei.edu/content/migration-agreements-between-italy-and-north-africa-domestic-imperatives-versus/>

Pinyol Jiménez, Gemma. «España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 79-80 (2007), p. 87-105.

Ritaine, Evelyne. «Dos à la mer? Les pays européens du Sud face à l'immigration». *Critique internationale*, n.º 18 (2003), p. 143-158.

Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar (ed.). *El Camino de Arena. Crear redes para la vinculación entre migración y desarrollo*. Madrid: Ed. La Catarata, 2011.

Savona, Ernesto U. «Dynamics of Migration and Crime in Europe: New Patterns of an Old Nexus». *Transcrime Working Papers*, n.º 8 (1996) (en línea) [http://eprints.biblio.unitn.it/190/1/Dynamics\\_of\\_migration.pdf](http://eprints.biblio.unitn.it/190/1/Dynamics_of_migration.pdf)

Serón, Gema; Jolivel, Audrey; Serrano, Maria y Gázquez, José Luis. *Coherencia de políticas españolas hacia África: Migraciones*. GEA (Grupo de Estudios Africanos) - UAM (2010): (en línea) <http://grupodeestudiosafricanos.org/publicaciones/coherencia-politicas-espanolas-africa-migraciones>

Spijkerboer, Thomas. «The Human Costs of Border Control». *European Journal of Migration and Law*, n.º 9 (2007), p. 127-139.

Sall, Aliou y Morand, Pierre. «Pêche artisanale et émigration des jeunes africains par voie piroguère». *Politique Africaine*, n.º 109 (2008), p. 32-41.

Scott, James W.; Brambilla, Chiara; Celata, Filippo; Coletti, Raffaella; Bürkner, Hans-Joachim; Ferrer-Gallardo, Xavier y Gabrielli, Lorenzo. «Between Crises and Borders: Interventions on Mediterranean Neighborhood and the Salience of Spatial Imaginaries». *Political Geography* (julio de 2017). DOI:10.1016/j.polgeo.2017.07.008.

Stern, Maximilian. «The Khartoum Process: Critical Assessment and Policy Recommendations». *IAI Working Papers*, n.º 15/49 (diciembre de 2015) (en línea) <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1549.pdf>

UNSM/ OHCHR. «Detained and Dehumanised». Report on Human Right Abuses against Migrants in Libya. (diciembre de 2016) (en línea) [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf)

UNHCR. *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*. Nueva York: UNHCR, 2015 (en línea) <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>

Zaiotti, Ruben. «Mapping remote control. The externalization of migration management in the 21st century», en: Zaiotti, R. (ed.). *Externalizing Migration Management. Europe, North America, and the spread of 'remote control' practices*, Oxford – Nueva York: Routledge, 2015, p. 3-30.

Zapata-Barrero, Ricard y Gabrielli, Lorenzo. «Ethics and the Securitization of Migration: reversing the current policy framework», en: Bourbeau, Ph. (ed.). *Handbook on Migration and Security*. Cheltenham: Edward Elgar Press, 2017, p. 125-143.

Zaragoza-Cristiani, Jonathan. «Fortress Europe? Porous Borders and EU Dependence on Neighbour Countries». *E-International Relations* (enero de 2016) (en línea) <http://www.e-ir.info/2016/01/02/fortress-europe-porous-borders-and-eu-dependence-on-neighbour-countries/>

Zolberg, Aristide. «The Archeology of 'Remote Control'», en: Fahrmeir, A.; Faron, O. y Weil, P. *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*. Nueva York: Berghan Books, 2003, p. 195-222.



# INMIGRACIÓN DE ALTA CUALIFICACIÓN Y SU IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL EN EUROPA

HIGHLY SKILLED  
IMMIGRATION  
AND ITS IMPACT ON  
THE LABOUR MARKET  
IN EUROPE

**Carlos Iglesias Fernández**

Instituto de Análisis Económico y Social (IAES),  
Universidad de Alcalá de Henares  
*carlos.iglesias@uah.es*

**Raquel Llorente Heras**

Instituto de Análisis Económico y Social (IAES),  
Universidad de Alcalá de Henares  
*raquel.llorente@uam.es*

1. Introducción
2. Algunos apuntes metodológicos
3. Características básicas de la inmigración de alta cualificación
4. La inmigración de alta cualificación y las oportunidades laborales de los trabajadores nacionales de los países de destino
5. Conclusiones

#### **PALABRAS CLAVE**

Europa, inmigración, empleo, educación terciaria, cualificación, ocupaciones laborales

#### **KEY WORDS**

Europe, immigration, employment, tertiary education, qualification, occupations

#### **RESUMEN**

La inmigración de alta cualificación reviste actualmente una creciente importancia y, dadas sus características específicas y su posible posición estratégica en los procesos de trabajo, el estudio de sus efectos resulta especialmente relevante. Este artículo analiza el impacto laboral que tiene la presencia de población inmigrante con estudios superiores sobre las oportunidades laborales de los trabajadores nativos en una selección de países europeos que poseen una mayor población inmigrante de este tipo. Tras describir sus características más relevantes, se realizan distintas estimaciones econométricas para establecer cuál es el efecto laboral inducido por este colectivo. Los resultados apuntan a un efecto negativo, pero de carácter muy moderado, sobre la tasa de empleo de los nacionales para los países de España, Alemania, Francia y Suiza, e incluso un ligerísimo efecto positivo en el caso de Italia y Reino Unido.

#### **ABSTRACT**

Highly skilled immigration is currently growing significantly and, given its specific features and possible strategic position in labour processes, the study of its effects is particularly important. This article analyses the labour impact of the presence of an immigrant population with higher education on the job opportunities of national workers in a selection of European countries that possess a large immigrant population of this type. After describing their most significant characteristics, various econometric estimates are used to establish the labour effect exerted by this group. The results indicate an effect that is negative, but only moderately, on the employment rates of the nationals of Spain, Germany, France and Switzerland, and even a slightly positive effect in the cases of Italy and the United Kingdom.



## 1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, la inmigración se ha constituido en un instrumento relevante para la asignación eficiente de recursos y en una fuente importante para el crecimiento económico de los países receptores (Bodvarsson y Van den Berg, 2009). Más allá, y desde un punto de vista estrictamente económico, el análisis de la inmigración ha centrado su interés, sobre todo, aunque no únicamente, en evaluar las posibles consecuencias laborales para los trabajadores nativos que conlleva la llegada de inmigrantes. La mayoría de las investigaciones consideran la inmigración como un *shock* sobre la oferta de trabajo nacional, y se centran en el análisis y la determinación del efecto ejercido por la población extranjera sobre las oportunidades laborales (en términos de salarios y empleo) de la mano de obra nacional. Asimismo, también se han desarrollado diversos análisis en torno a sus procesos de asimilación, en relación con su permanencia en el país de acogida, así como su diferente situación laboral respecto a los trabajadores nacionales. Por último, también se ha tratado de cuantificar la posible contribución económica total de la llegada de inmigrantes a la economía de los países receptores.

Generalmente las conclusiones alcanzadas respecto a estas cuestiones, y en relación con los procesos más recientes de inmigración, señalan claramente la presencia de efectos beneficiosos (p. ej., Borjas, 2013; Pekkala y Kerr, 2013):

- a) La inmigración ha tenido un efecto global positivo, en términos de PIB, sobre las economías destinatarias.
- b) La mano de obra inmigrante solo compite y, por tanto, puede perjudicar laboralmente a los trabajadores nacionales que pueden ser sustitutivos, los cuales suelen ser minoría. En términos generales, los principales estudios han concluido que estos trabajadores suelen ser poco cualificados y sin formación, por lo que desarrollan tareas manuales (Borjas, 2006).
- c) Se favorecen las condiciones laborales de los trabajadores nacionales que son complementarios con los recién llegados, lo que se observa como la situación más frecuente. Este tipo de trabajadores corresponde, principalmente y sobre todo, a la población de cualificación media y alta (Card y DiNardo, 2000). En este caso, la población inmigrante presenta una cualificación complementaria con la población nacional y hace aumentar la productividad de los trabajadores nacionales, así como el empleo. De este modo, la inmigración favorece el aumento de la demanda agregada al fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo.

- d) En relación con el empleo, también se observan ciertos efectos redistributivos, ya que permite, por ejemplo, una mayor participación laboral femenina (Cuadrado *et al.*, 2007). La llegada de una oferta laboral complementaria o sustitutoria en las tareas del hogar y el cuidado de niños y enfermos, permite la incorporación de un importante colectivo de mujeres al mercado de trabajo, al tiempo que facilita la conciliación laboral y familiar.
- e) Finalmente, aunque en un principio se observa un claro diferencial entre ambas poblaciones de trabajadores, en cuanto a sus condiciones laborales, el proceso de asimilación suele ser bastante rápido, sobre todo si el inmigrante habla el idioma del país de destino y si establece redes sociales más allá de sus compatriotas más cercanos (González e Iglesias, 2013). Las condiciones salariales entre la población nacional e inmigrante también se ven marcadas por esta pauta de integración, siendo muy inferiores para los inmigrantes en el momento de llegada y mejorando considerablemente a lo largo del proceso de asimilación y adquisición de las habilidades laborales requeridas en el país de destino (Chiswick, 1978). Si bien también es cierto que el proceso de asimilación se encuentra marcado por un importante proceso de autoselección y que en las etapas iniciales existe una importante segregación o segmentación laboral entre los trabajadores nacionales e inmigrantes (Doeringer y Piore, 1971).

Como ya se ha comentado, un caso específico que está adquiriendo una notable relevancia –dentro del análisis de la inmigración– hace referencia a la inmigración de alta cualificación, de la mano de su creciente presencia en determinadas ocupaciones laborales especialmente relevantes para el sistema productivo<sup>1</sup> y de los efectos positivos que cabe esperar de su presencia en términos de productividad, innovación y competitividad (Jaimovich y Siu, 2017). En el caso de Estados Unidos, el estudio de la inmigración cualificada no resulta novedoso (Borjas, 2000). Durante las últimas décadas, se ha comprobado claramente cómo la existencia de una relativa caída en la formación de las últimas olas de inmigración ha provocado un importante aumento de la brecha salarial existente entre la población nacional e inmigrante (Betts y Lofstrom, 2000; Bodvarsson y Van den Berg, 2013).

Por otra parte, resulta cada vez más evidente que los países europeos van a experimentar carencias importantes de oferta de mano de obra cualificada en sus mercados de trabajo. Por ello, en cierta medida, la respuesta está siendo la competencia entre países por captar los flujos de

1. claro ejemplo serían las llamadas ocupaciones STEM, es decir, ocupaciones laborales relacionadas con Science, Technology, Engineering, and Math (Jaimovich y Siu, 2017).

inmigración de alta cualificación. Desde este punto de vista, son ya numerosos los trabajos que analizan las políticas nacionales de inmigración en relación con este objetivo, tanto desde la perspectiva de valorar las políticas existentes, como para determinar cuál debería ser su futuro diseño a fin de conseguir este objetivo (Kahanec y Zimmerman, 2010; Chaloff y Lemaitre, 2009; Triandafyllidou e Isaakyan, 2014; Arango, 2005; Huddleston *et al.*, 2015). En el caso específico de este tipo de inmigración, conocer cuál es el balance entre los efectos inducidos, de carácter positivo y negativo, así como determinar cuáles serán los colectivos de trabajadores nacionales afectados resulta especialmente relevante y necesario.

Sobre la base de estas reflexiones, el objetivo de este trabajo es determinar los potenciales efectos laborales de la inmigración de alta cualificación (en adelante HS [*High skilled*]) sobre las economías de los países europeos más frecuentemente receptores de estos flujos de inmigración, a fin de comprobar si, también en este caso, se derivan efectos positivos sobre los diversos mercados de trabajo nacionales e identificar las características específicas asociadas con este colectivo concreto. Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrollan algunas explicaciones metodológicas utilizadas en la presente investigación; en segundo lugar, se realiza un análisis descriptivo para conocer el tamaño de estos flujos, sus países de procedencia y destino, así como las características personales y laborales más importantes de las personas involucradas en este proceso; en tercer lugar, se plantea averiguar el efecto ejercido por la llegada de extranjeros con alta cualificación sobre las oportunidades de empleo (aproximadas por las tasas de empleo) de la población empleada nacional; y, por último, se recogen las principales conclusiones alcanzadas.

## 2. ALGUNOS APUNTES METODOLÓGICOS

El trabajo utiliza como fuente principal de datos la estadística *Labour Force Survey* (LFS), una encuesta desarrollada por Eurostat sobre la población activa de los 28 estados miembros de la Unión Europea, 2 países candidatos y 3 países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)<sup>2</sup>. Actualmente, los microdatos de la LFS pueden ser utilizados bajo petición para fines científicos y muestran cuáles son los principales datos laborales de los países europeos<sup>3</sup>. No obstante, los datos sobre inmigración no cuentan con la suficiente representación en todos los países de la UE. Los datos utilizados provienen, así, tanto de los conocidos como *core data* o datos principales como del módulo específico *ad hoc* desarrollado en el año 2014 sobre inmi-

2. Encuesta realizada de conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 577/98 del Consejo de 9 de marzo de 1998.

3. Ello requiere de tratamiento estadístico o explotación.

gración. La mayoría de los análisis abarca hasta 2015, último año disponible en el momento de elaboración de la presente investigación. No obstante, con el fin de ofrecer la mayor información posible sobre el objeto de estudio, se consideran determinados períodos temporales de análisis sobre todo en la parte descriptiva. Por consiguiente, los datos se enmarcan dentro de la llamada Gran Recesión (2008-2016), lo cual puede influir en los resultados obtenidos, ya que los procesos de inmigración cambian de signo y composición de acuerdo al ciclo económico. En la reciente crisis económica, la llegada de inmigrantes se ha visto reducida considerablemente debido, entre otras cuestiones, a la escasa posibilidad de encontrar un empleo; aunque esta pauta ha resultado mucho más intensa entre los inmigrantes menos cualificados (Eurostat, 2015).

La población objeto de estudio es la inmigración de alta cualificación, que se define como la población con nacionalidad extranjera que posee un nivel formal de estudios acabados de carácter terciario o superior<sup>4</sup>. Téngase en cuenta que el nivel educativo de cada individuo es aquel declarado en la encuesta; por tanto, en el caso de los inmigrantes, ello no refleja la existencia de un reconocimiento de las credenciales educativas en el país de llegada. Asimismo, generalmente la formación obtenida por los inmigrantes suele ser aquella recibida en el país de origen. En la encuesta no es posible diferenciar la educación recibida en origen de la formación adquirida en destino. La consideración de la población inmigrante se realiza sobre la variable de la nacionalidad; concretamente, se consideran inmigrantes a todas aquellas personas que no poseen la nacionalidad del propio país de estudio. Al determinar la nacionalidad como signo de diferenciación de la inmigración, se logra establecer un criterio común y de fácil comparación, si bien con ello se pierden del análisis los procesos de naturalización o adquisición de la ciudadanía. Los análisis llevados a cabo sobre el impacto laboral de la inmigración se han centrado en el corto plazo y en los casos de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suiza; países europeos que constituyen, como se verá más adelante, el destino más frecuente de la inmigración HS recibida en el continente europeo.

Para estudiar la forma en que la llegada de inmigrantes de alta cualificación afecta a las oportunidades laborales de los trabajadores nacionales, se estiman una serie de modelos econométricos siguiendo la metodología establecida por Borjas (2003 y 2013), comúnmente conocida como «metodología de celdas». La población nacional e inmigrante no compiten en el mercado

4. Utilizamos la agregación en tres categorías (primario, secundario y terciario) ofrecida por Eurostat, que salva los posibles cambios estructurales entre la International Standard Classification of Education de 1997 (ISCED 97) y la ISCED 11; información agregada en la propia LFS.

laboral por los mismos puestos de trabajo, sino que se diferencian en función de su cualificación y capital humano. La «metodología de celdas» trata de aproximar esta competencia laboral sobre la definición de diferentes ubicaciones laborales, tramos o celdas, dentro de los cuales se aproxima la competencia entre la población nacional e inmigrante<sup>5</sup>. Generalmente, estas ubicaciones se definen mediante la educación, la experiencia laboral, la edad etc., variables o indicadores indirectos que intentan aproximar el capital humano de los individuos, base que define *a priori* la posible o potencial productividad y la diferente competencia por los puestos de trabajo. La hipótesis que subyace en esta metodología es que los individuos compiten laboralmente con aquellos con su mismo capital humano. Por tanto, los inmigrantes no compiten con todos los nacionales, sino con aquellos similares en formación y cualificación. Adicionalmente, la «metodología de celdas» resulta muy adecuada debido a la posibilidad de que la respuesta de los trabajadores nativos –ante la llegada de trabajadores extranjeros y su competencia laboral– sea el desplazamiento hacia otras ubicaciones laborales, lo que preserva un empleo segmentado y favorece la segregación laboral de ubicaciones laborales donde la presencia de inmigrantes no sea tan intensa. Esta estrategia se conoce como *voting with your feet*<sup>6</sup>, porque determina que la movilidad geográfica o laboral provoca una cierta señal o voto hacia la segmentación. La «metodología de celdas» divide estadísticamente a la población en grupos entre los cuales la movilidad resulta difícil y, por tanto, presumiblemente pequeña, sobre los cuales se aplican las estimaciones econométricas. El capital humano no se puede modificar fácilmente a corto plazo, por ello, estas estimaciones recogen el impacto de la inmigración en las condiciones de los nacionales a corto plazo.

El impacto laboral se suele aproximar mediante los salarios o la tasa de empleo. En esta investigación, dadas las posibilidades que ofrece la *Labour Force Survey*, se utiliza esta última perspectiva, y se analiza cuál es el impacto laboral que tiene la tasa de inmigración HS sobre la tasa de empleo de los nacionales definida a través de celdas. De esta forma, se concluye que los flujos de inmigrantes HS perjudican las oportunidades laborales de los nativos si estos ven reducida su tasa de empleo considerando diferentes ámbitos de competencia; en este caso se obtendría un efecto negativo. Por lo tanto, existiría un efecto de desplazamiento, de manera que la llegada de inmigrantes HS desplazaría a la población nacional fuera del empleo, bien al desempleo, bien a la

5. Téngase en cuenta que este tipo de modelos centran su atención exclusivamente en el mercado laboral estableciendo el impacto de la inmigración como un *shock* de la oferta de trabajo, por tanto, otros factores productivos, tales como el *stock* de capital, permanecen estables. Desde esta perspectiva laboral, no se analiza el impacto que la población inmigrante presenta en los usos del capital. Los nuevos avances académicos están centrando su atención en el establecimiento del impacto laboral de la inmigración en la productividad del trabajo teniendo en consideración cambios en el capital y, por consiguiente, en los rendimientos del mismo.

6. La traducción literal de esta frase sería «votar con tus pies» y su interpretación: «rechazar con su voto».

inactividad. Por el contrario, consideraremos que este tipo de inmigración mejora las oportunidades laborales de los nacionales si entre ambas tasas se observa una relación positiva. Ello determinaría la existencia de un efecto complementario entre ambas poblaciones, de manera que la llegada de inmigrantes HS favorecería la creación de empleo entre los nacionales. Por último, si el efecto es cercano a cero, se podría determinar la existencia de efectos nulos. En este último caso, no existirían efectos de sustitución o complementariedad, y la llegada de inmigrantes HS no afectaría al empleo de los nacionales.

Para cada país se desarrollan varias estimaciones, considerando tanto el total de la población inmigrante como la población inmigrante de elevada cualificación. Las estimaciones se realizan, tal como suele ser generalizado, por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) sobre los microdatos de la *Labour Force Survey* para datos poblacionales de 16 a 64 años. En España, este tipo de modelos han sido desarrollados anteriormente por Cuadrado *et al.* (2007) y Carrasco *et al.* (2008), aunque sin realizar comparaciones internacionales y solamente para el conjunto de la población inmigrante. Por tanto, nuestra estimación respondería a la expresión siguiente, frecuentemente desarrollada por este tipo de estudios:

$$\ln(e^{t_{ijo}}/(1-e^{t_{ijo}})) = p_{\text{ext}} + T + I + J + O + (T \times I) + (T \times J) + (T \times O) + (I \times J) + (I \times O) + (J \times O) + \varepsilon$$

$$p_{\text{ext}} = M_{t_{ijo}} / (M_{t_{ijo}} + N_{t_{ijo}})$$

Donde «t» representa el tiempo, diferenciando 16 periodos correspondientes a los datos trimestrales de 2011 a 2015<sup>7</sup>; «i» la educación diferenciada en tres grandes categorías (primaria, secundaria y terciaria o superior); y «j» la edad restringida a 10 tramos quinquenales desde los 16 a 67 años y la ocupación en 9 categorías (aquellas grandes agregaciones definidas por la ISCO08)<sup>8</sup>. Todo ello establece un análisis de 4.320 casillas (16\*3\*10\*9). Las variables en mayúsculas son *dummies* de efectos fijos que recogen las características previas y su interacción<sup>9</sup>. La variable «p<sub>ext</sub>» es, en primer lugar, el porcentaje de población extranjera total y,

7. Al repetirse el modelo en varios trimestres, se dinamizan los resultados mostrando que las diferencias de la tasa inmigración considerada, Total o HS, afectan a la tasa de empleo de los trabajadores nacionales. Con ello se evitan cuestiones de nivel. No obstante, téngase en cuenta que no se compara la situación laboral de los inmigrantes con aquella detenida por los trabajadores nacionales, sino simplemente su presencia o llegada al país de acogida.

8. La ocupación laboral para toda la población se construye como la ocupación laboral actual para aquellos que están empleados, y la ocupación laboral previa para aquellos que están en desempleo. Ello establece que el modelo se desarrolla solamente sobre la población activa con experiencia laboral.

9. Al incluir *dummies* temporales, se controla por el cambio de ciclo y, a priori, los resultados alcanzados en el modelo deberían estar libres de los efectos ejercidos por la crisis económica.

posteriormente, el porcentaje de población extranjera con estudios superiores o inmigración cualificada sobre el total de población. Asimismo, « $M_{tijo}$ » son los inmigrantes totales o de alta cualificación según el modelo considerado, agrupados por celdas según la edad, el nivel de estudios y la ocupación laboral. Por consiguiente, se podrá comparar entre dos tipos de estimaciones: una para el impacto total de los inmigrantes y otra solamente para los inmigrantes

**LOS PAÍSES QUE EN MAYOR MEDIDA HAN CONSEGUIDO CAPTAR ESTE TIPO ESPECÍFICO DE INMIGRACIÓN ALTAMENTE CUALIFICADA SON, POR ESTE ORDEN, REINO UNIDO, ALEMANIA, ESPAÑA, FRANCIA, SUIZA E ITALIA**

HS. La variable dependiente recoge el cambio en la tasa de empleo medida como el total de empleados sobre la población activa, es decir, « $e_{tijo}$ » recoge la tasa de empleo de los trabajadores nacionales en cada una de las celdas o grupos establecidos. En definitiva, se contrasta el efecto de la tasa de inmigración sobre la tasa de empleo de los trabajadores nacionales como variable dependiente que cuantifica el posible impacto laboral. Y el mismo modelo se repite considerando como variable independiente la tasa de inmigración de los HS consi-

derada, tal como se ha mostrado previamente, como el porcentaje de inmigrantes HS sobre el total de la población.

### 3. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA INMIGRACIÓN DE ALTA CUALIFICACIÓN

De acuerdo con los datos de la *Labour Force Survey* para el año 2015, en la UE residían un total de 6,8 millones de inmigrantes con estudios terciarios, esto es, inmigrantes de alta cualificación. Esto suponía una tasa no demasiado elevada del 2,1% sobre la población total. Comparado con 2007, la tasa de inmigración HS ha aumentado en la UE-28 en 0,8 puntos porcentuales, lo que supone una variación de su volumen del 66% (véase tabla 1). Por países, y siempre para datos de 2015, los destinos más frecuentes, o los países que en mayor medida han conseguido captar este tipo específico de inmigración son, por este orden, Reino Unido, Alemania, España, Francia, Suiza e Italia. Por ello, este análisis se centrará principalmente en estos países. En el caso del Reino Unido, se alcanza la mayor concentración de población inmigrantes HS con un colectivo de 2.117,3 personas, estableciendo una tasa del 5,1%. No obstante, la mayor tasa de inmigrantes HS se alcanza en Suiza, con el 9,6%. Al analizar las variaciones en las tasas, se observa que este tipo de inmigración ha aumentado en todos los países analizados, siendo los crecimientos más elevados en Suiza (con un aumento de 3,6 puntos porcentuales) y el Reino Unido (con un aumento de 2,9 puntos porcentuales).

**TABLA 1. Inmigrantes con estudios terciarios (miles de personas) y tasa de inmigración cualificada por países destino. Población 16-64 años (2015)**

|                | 2007              |            | 2015              |            | CREC.  |                       |
|----------------|-------------------|------------|-------------------|------------|--------|-----------------------|
|                | MILES DE PERSONAS | TASA DE HS | MILES DE PERSONAS | TASA DE HS | % VAR. | DIF. P.P. SOBRE TASAS |
| UE-28          | 4.100,8           | 1,2        | 6.806,3           | 2,1        | 66%    | 0,8                   |
| Área euro (19) | 3.021,8           | 1,4        | 4.312,0           | 2,0        | 43%    | 0,6                   |
| Alemania       | 834,4             | 1,5        | 1.205,0           | 2,3        | 44%    | 0,7                   |
| España         | 754,2             | 2,5        | 773,3             | 2,5        | 3%     | 0,0                   |
| Francia        | 437,1             | 1,1        | 708,8             | 1,7        | 62%    | 0,6                   |
| Italia         | 234,3             | 0,6        | 428,6             | 1,1        | 83%    | 0,5                   |
| Reino Unido    | 871,8             | 2,2        | 2.117,3           | 5,1        | 143%   | 2,9                   |
| Suiza          | 300,9             | 5,9        | 528,3             | 9,6        | 76%    | 3,6                   |

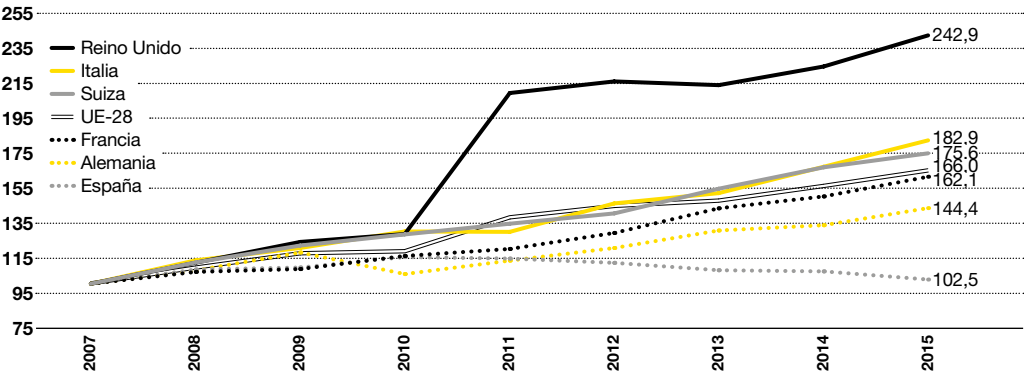
**Notas:** a) Las cifras en miles de personas se basan en una estimación y reflejan un cálculo aproximado. Dichas cifras han sido estimadas en base a los datos de la web de Eurostat, tomando el porcentaje de inmigración con diferentes tipos de estudios, es decir, la distribución de los inmigrantes por niveles de estudio. Para obtener las cifras absolutas en miles de personas se han multiplicado estos porcentajes por la población total inmigrante.

b) La tasa de inmigración cualificada o de HS se calcula como el porcentaje de inmigrantes con educación terciaria sobre el total de la población de cada país.

**Fuente:** LFS, Eurostat.

Por su parte, la figura 1 muestra la evolución seguida por la inmigración de alta cualificación en los países seleccionados. Entre los crecimientos observados destaca claramente el incremento que ha experimentado la inmigración HS en el Reino Unido, sobre todo a partir del año 2011, con un incremento final del 143%, frente al realmente moderado crecimiento obtenido en España, cercano al 3%, estableciendo el ritmo de crecimiento más bajo de los países considerados en la comparación. La evolución se enmarca dentro de la recesión económica; sin embargo, a excepción del Reino Unido, no se observan cambios de tendencia relevantes. Solo en el caso de España se atisba una leve tendencia decreciente a partir del año 2010.

**FIGURA 1. Evolución de la población de inmigrantes con estudios terciarios. Población entre 16-64 años (números índices 2007-2015)**

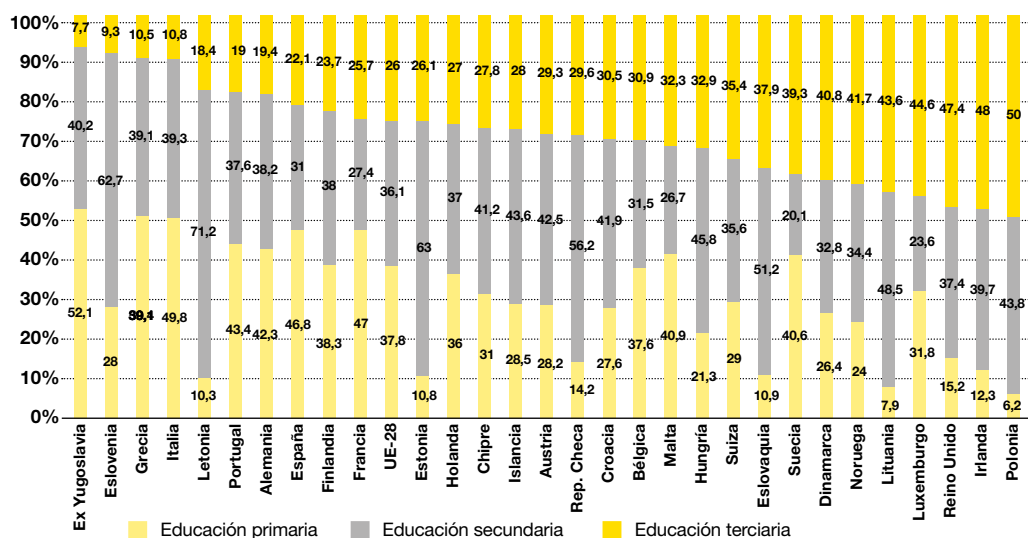


**Fuente:** LFS, Eurostat.



En la figura 2, asimismo, se muestra cuál es la proporción de inmigración con alta cualificación sobre la población inmigrante total por países de la Unión Europea. La frecuencia de este colectivo varía desde el mínimo del 7,7% de la antigua Yugoslavia, hasta el máximo de 50% de Polonia. Por detrás encontramos a Irlanda, con un 48% y a Reino Unido, con un 47% de su inmigración con estudios de nivel superior. En España, la inmigración de alta cualificación supone el 22,1% del total de la población extranjera residente.

**FIGURA 2. Distribución de los inmigrantes por educación. Población entre 16-64 años (2015)**



Fuente: LFS, Eurostat.

En la tabla 2 se puede observar cuál es el origen por grandes zonas geográficas de la inmigración de alta cualificación. En todos los casos, los inmigrantes HS procedentes de países europeos son mayoría<sup>10</sup>. Aparte de ellos, se observan diferentes pautas por países. En el caso de Alemania, son los inmigrantes procedentes de Oriente Próximo y Oriente Medio los más frecuentes. En España, el segundo colectivo por su presencia son los sudamericanos, aunque han perdido peso sobre el total durante el periodo considerado. En Francia existe una elevada presencia de inmigrantes con estudios superiores procedentes de África del Norte. En Italia y en Reino Unido,

10. Se trata de personas con nacionalidad de algún país de la UE-28 que residen en un país de la UE-28 distinto del de origen. Por este motivo, al no debérselos considerar realmente como inmigrantes, son excluidos del análisis.

el segundo colectivo de inmigrantes de alta cualificación por su ponderación procede del sur y el sudeste asiático, cuestión que también se repite en Suiza, pero solo para el año 2015.

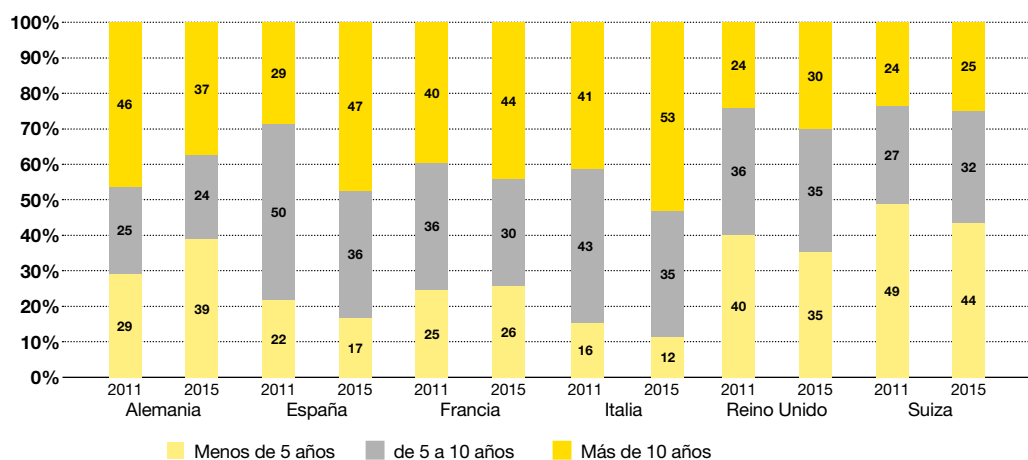
**TABLA 2. Distribución de la población inmigrante con estudios terciarios por origen (% media anual 2011 y 2015)**

|                            | ALEMANIA   |            |           | ESPAÑA     |            |           | FRANCIA    |            |           | ITALIA     |            |           | REINO UNIDO |            |           | SUIZA      |            |           |
|----------------------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
|                            | 2011       | 2015       | Dif. P.p. | 2011       | 2015       | Dif. P.p. | 2011       | 2015       | Dif. P.p. | 2011       | 2015       | Dif. P.p. | 2011        | 2015       | Dif. P.p. | 2011       | 2015       | Dif. P.p. |
| Europa                     | 73,2       | 70,0       | -3,1      | 50,1       | 62,8       | 12,7      | 45,8       | 43,1       | -2,7      | 62,7       | 60,4       | -2,3      | 44,8        | 54,2       | 9,5       | 81,3       | 84,1       | 2,7       |
| África del Norte           | 1,5        | 1,6        | 0,1       | 5,8        | 3,9        | -1,9      | 18,2       | 21,5       | 3,3       | 8,7        | 7,9        | -0,8      | 1,2         | 0,7        | -0,4      | 1,3        | 1,1        | -0,2      |
| Resto de África            | 1,4        | 1,8        | 0,4       | 1,6        | 2,6        | 1,0       | 15,1       | 15,1       | 0,0       | 4,1        | 4,2        | 0,0       | 11,5        | 7,7        | -3,8      | 1,7        | 1,6        | -0,2      |
| Oriente Medio              | 5,6        | 6,9        | 1,3       | 2,1        | 1,6        | -0,5      | 4,2        | 3,3        | -0,9      | 2,0        | 3,4        | 1,4       | 2,7         | 2,8        | 0,1       | 1,3        | 0,9        | -0,3      |
| Este de Asia               | 5,3        | 6,1        | 0,9       | 1,4        | 2,4        | 1,0       | 5,5        | 5,7        | 0,2       | 3,3        | 1,9        | -1,4      | 5,8         | 5,1        | -0,7      | 2,0        | 1,7        | -0,3      |
| Asia del Sur y del Sudeste | 4,6        | 5,5        | 0,9       | 1,1        | 2,0        | 0,9       | 4,1        | 3,3        | -0,8      | 8,9        | 10,2       | 1,3       | 20,2        | 17,5       | -2,6      | 3,5        | 3,9        | 0,3       |
| América del Norte          | 5,1        | 4,1        | -0,9      | 1,1        | 1,4        | 0,3       | 3,0        | 2,2        | -0,7      | 2,0        | 1,3        | -0,7      | 6,2         | 5,9        | -0,3      | 3,6        | 2,6        | -0,9      |
| América Central            | 0,8        | 0,8        | -0,1      | 6,6        | 5,5        | -1,1      | n.d.       | n.d.       | n.d.      | 1,5        | 1,8        | 0,3       | 1,2         | 0,9        | -0,3      | 1,0        | 1,0        | 0,0       |
| América del Sur            | 2,1        | 2,4        | 0,3       | 30,1       | 17,5       | -12,6     | 4,2        | 5,8        | 1,6       | 6,8        | 8,7        | 1,9       | 2,2         | 1,5        | -0,7      | 3,3        | 2,5        | -0,8      |
| Australia y Oceanía        | n.d.       | n.d.       | n.d.      | n.d.       | n.d.       | n.d.      | n.d.       | n.d.       | n.d.      | n.d.       | n.d.       | n.d.      | n.d.        | n.d.       | n.d.      | 1,0        | 0,6        | -0,4      |
| <b>Total</b>               | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>-</b>  | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>-</b>  | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>-</b>  | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>-</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b> | <b>-</b>  | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>-</b>  |

**Notas:** a) n.d. No disponible por falta de significatividad en la base de datos. b) Sombreadas las casillas con mayor frecuencia, excluyendo Europa.

**Fuente:** Microdatos LFS, Eurostat.

Además de saber la cuantía de estos flujos y su composición por países de origen y destino, otra cuestión muy relevante consiste en conocer las características personales y profesionales de las personas integradas en este colectivo. Estas características, y su comparación con las propias de la población nacional de los países receptores, serán fundamentales para entender los posibles efectos ejercidos por la migración de alta cualificación sobre la situación laboral de los residentes nacionales. En la figura 3 se recogen los años de residencia de los inmigrantes cualificados. En términos generales, este tipo de inmigración presenta un amplio número de años de residencia, mostrando la máxima concentración en el tramo de 10 años o más. *A priori* este dato indicaría que se trata de una inmigración de carácter permanente y con una movilidad bastante asentada; no obstante, se debe tener en cuenta que estas cifras esconden un posible efecto de autoselección, dado que no se muestra cuál es el porcentaje de inmigrantes que retornan a su país o se nacionalizan, cuestión que no aparece dentro de la LFS y no puede establecerse. A pesar de eso, dado lo elevado de esta cifra, se puede suponer que la inmigración HS no suele moverse del país de destino y permanece por largo tiempo en el mismo. Destaca la elevada estancia de este tipo de inmigración en Italia, donde el 53% de los inmigrantes cualificados han residido en el país durante 10 años o más.

**FIGURA 3. Distribución de inmigrantes cualificados según los años de residencia (% , 2011 y 2015 )**

Fuente: Microdatos LFS, Eurostat.

Profundizando en la cuestión de la permanencia de los inmigrantes HS, en la tabla del anexo A1<sup>11</sup> se recoge cuáles son las principales razones de la inmigración. Tanto los inmigrantes HS como el resto de inmigrantes tienen como motivaciones principales la búsqueda de empleo o razones familiares, si bien, la primera motivación suele ser más intensa entre los inmigrantes no cualificados. Asimismo, entre los inmigrantes cualificados la movilidad por motivos de empleo suele ser algo más frecuente en el caso de haber encontrado un puesto de trabajo previamente a la migración. Este hecho establece *a priori* una cierta movilidad *voluntaria*, dado que se accede a un puesto de trabajo encontrado previamente y no existe un desplazamiento hacia lo desconocido. En el caso de Francia y Reino Unido, entre los inmigrantes cualificados destaca la movilidad por motivos de estudio. Estas motivaciones, en general de carácter voluntario, refuerzan la pauta de permanencia de los inmigrantes HS en los países de acogida.

En relación con las características del mercado de trabajo, en la tabla 3 se calcula las tasas laborales básicas de los inmigrantes residentes en los países europeos que hemos seleccionado, diferenciando entre sus niveles de estudios. Los inmigrantes con estudios de educación terciaria o inmigración cualificada suelen presentar mayores tasas de actividad que el resto de inmigrantes, a excepción del caso de Alemania y Suiza. Algo similar se observa en relación con la tasa de empleo, donde siempre los inmigrantes más cualificados consiguen mayores frecuencias de

11. Véase al final del artículo.

empleo (salvo en Alemania). Los datos de desempleo muestran un comportamiento compartido ahora por todos los países: los inmigrantes HS consiguen menores tasas de paro que el resto de sus compañeros extranjeros. En términos generales, un mayor capital humano se asocia con mejores condiciones laborales, menor desempleo y mayor empleabilidad, pautas que se repiten para los trabajadores inmigrantes. En España, los extranjeros más cualificados muestran una tasa de paro muy similar a la agregada (25,7% de los HS frente al 24,5% de tasa agregada), aunque superior a la tasa de desempleo de los nacionales con estudios superiores (14,5%)<sup>12</sup>.

| <b>TABLA 3. Distribución de la población inmigrante con estudios terciarios por origen (% Media anual 2011 y 2015)</b> |                             |            |           |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------|-----------|-----------|
|                                                                                                                        | NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADO |            |           |           |
|                                                                                                                        | PRIMARIO O MENOS            | SECUNDARIA | TERCIARIA | DIF. P.P. |
| TASA DE ACTIVIDAD                                                                                                      |                             |            |           |           |
| Alemania                                                                                                               | 57,60                       | 79,80      | 77,90     | 20,30     |
| España                                                                                                                 | 72,90                       | 81,40      | 83,60     | 10,70     |
| Francia                                                                                                                | 56,60                       | 72,70      | 74,10     | 17,50     |
| Italia                                                                                                                 | 64,20                       | 76,80      | 78,10     | 13,90     |
| Reino Unido                                                                                                            | 61,00                       | 77,00      | 81,00     | 20,00     |
| Suiza                                                                                                                  | 84,40                       | 88,30      | 82,70     | -1,70     |
| TASA DE EMPLEO                                                                                                         |                             |            |           |           |
| Alemania                                                                                                               | 49,30                       | 72,90      | 72,00     | 22,70     |
| España                                                                                                                 | 43,10                       | 54,60      | 62,10     | 19,00     |
| Francia                                                                                                                | 46,90                       | 56,80      | 63,00     | 16,10     |
| Italia                                                                                                                 | 52,60                       | 65,30      | 67,80     | 15,20     |
| Reino Unido                                                                                                            | 53,70                       | 69,80      | 76,80     | 23,10     |
| Suiza                                                                                                                  | 66,70                       | 78,80      | 82,80     | 16,10     |
| TASA DE DESEMPLEO                                                                                                      |                             |            |           |           |
| Alemania                                                                                                               | 14,50                       | 8,60       | 7,60      | -6,90     |
| España                                                                                                                 | 40,90                       | 33,00      | 25,70     | -15,20    |
| Francia                                                                                                                | 17,10                       | 21,80      | 15,00     | -2,10     |
| Italia                                                                                                                 | 18,10                       | 14,90      | 13,20     | -4,90     |
| Reino Unido                                                                                                            | 12,00                       | 9,40       | 5,20      | -6,80     |
| Suiza                                                                                                                  | 8,6                         | 4,4        | 3,4       | -5,20     |

Fuente: LFS Modulo Ad hoc, Eurostat.

La tabla 4 completa el perfil profesional de los inmigrantes en función de su nivel de estudios. Los inmigrantes con alta cualificación se concentran relativamente en el desempeño de ocupaciones laborales de nivel no manual de alta de cualificación (NMAC), con especial intensidad en los casos

12. Esta pauta laboral podría estar escondiendo un cierto problema de endogeneidad.

de Alemania, Francia, Reino Unido y Suiza, trabajan abrumadoramente en el sector servicios. Además, presentan tasas de parcialidad y temporalidad sensiblemente menores a las asociadas con los subgrupos de inmigrantes con un nivel educativo más bajo (a excepción de Francia, donde la tasa de temporalidad también resulta elevada entre los inmigrantes cualificados).

| <b>TABLA 4. Caracterización de la oferta laboral de los extranjeros según el nivel de estudios alcanzado (% población entre 16-64 años, 2015)</b> |                                                    |                         |                   |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------|-------------------|------------------|
|                                                                                                                                                   | <b>POBLACIÓN EXTRANJERA EMPLEADA:</b>              | <b>PRIMARIO O MENOS</b> | <b>SECUNDARIA</b> | <b>TERCIARIA</b> |
| Alemania                                                                                                                                          | % en ocupaciones no manuales de alta cualificación | 3,6                     | 8,0               | 49,9             |
|                                                                                                                                                   | Porcentaje en el Sector terciario                  | 66,7                    | 66,0              | 76,1             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de parcialidad                                | 34,9                    | 28,1              | 24,6             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de temporalidad                               | 22,2                    | 15,5              | 21,2             |
| España                                                                                                                                            | % en ocupaciones no manuales de alta cualificación | 1,4                     | 3,5               | 37,3             |
|                                                                                                                                                   | Porcentaje en el Sector terciario                  | 68,9                    | 76,8              | 82,5             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de parcialidad                                | 22,7                    | 23,5              | 19,9             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de temporalidad                               | 44,3                    | 36,2              | 27,2             |
| Francia                                                                                                                                           | % en ocupaciones no manuales de alta cualificación | 2,7                     | 7,9               | 48,3             |
|                                                                                                                                                   | Porcentaje en el Sector terciario                  | 64,0                    | 69,2              | 85,2             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de parcialidad                                | 26,0                    | 23,1              | 22,4             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de temporalidad                               | 20,9                    | 23,9              | 23,8             |
| Italia                                                                                                                                            | % en ocupaciones no manuales de alta cualificación | 1,3                     | 1,9               | 20,7             |
|                                                                                                                                                   | Porcentaje en el Sector terciario                  | 60,8                    | 66,0              | 81,7             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de parcialidad                                | 27,6                    | 31,1              | 31,7             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de temporalidad                               | 17,4                    | 16,3              | 14,4             |
| Reino Unido                                                                                                                                       | % en ocupaciones no manuales de alta cualificación | 5,7                     | 10,9              | 52,5             |
|                                                                                                                                                   | Porcentaje en el Sector terciario                  | 74,2                    | 71,9              | 86,4             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de parcialidad                                | 32,3                    | 25,2              | 20,1             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de temporalidad                               | 10,4                    | 10,3              | 9,3              |
| Suiza                                                                                                                                             | % en ocupaciones no manuales de alta cualificación | 5,6                     | 14,9              | 65,6             |
|                                                                                                                                                   | Porcentaje en el Sector terciario                  | 65,7                    | 70,2              | 82,3             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de parcialidad                                | 28,5                    | 26,0              | 23,3             |
|                                                                                                                                                   | Tasa de temporalidad                               | 20,4                    | 8,2               | 13,0             |

Fuente: LFS, Eurostat.

En conclusión, la inmigración HS se encuentra bastante integrada en los mercados de trabajo de los países de destino, dado que presenta una mayor participación y empleabilidad, acompañadas a su vez de una menor precariedad en comparación con el resto de inmigrantes. Adicionalmente, los inmigrantes HS ven utilizadas sus cualificaciones en buena medida mediante su asignación a puestos de trabajo de alta cualificación y de carácter no manual. Dadas las potenciales peculiaridades de este tipo de inmigración, una cuestión de central importancia en relación con el análisis de la inmigración HS desde un punto de vista laboral es conocer la posición que ocupan en los procesos de trabajo. En la tabla 5 se muestra cuál es el peso total o el porcentaje de inmigrantes HS sobre el

empleo; por ejemplo, en el caso de Alemania, del total de empleo NMAC el 4,4% es desarrollado por inmigrantes HS. Ello muestra dónde se produce la concentración de este tipo de inmigración.

**TABLA 5. Distribución de inmigrantes cualificados en el empleo total (nacional e inmigrante) (Medias anuales, 2011 y 2015)**

|             | AÑOS      | NMAC  | NMBC  | MAC   | MBC  |
|-------------|-----------|-------|-------|-------|------|
| Alemania    | 2011      | 4,4%  | 1,3%  | 0,8%  | 0,9% |
|             | 2015      | 4,3%  | 1,4%  | 0,8%  | 0,9% |
|             | Dif. P.P. | -0,1% | 0,0%  | 0,0%  | 0,0% |
| España      | 2011      | 4,5%  | 2,9%  | 2,6%  | 2,8% |
|             | 2015      | 4,5%  | 2,9%  | 2,5%  | 2,9% |
|             | Dif. P.P. | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,1% |
| Francia     | 2011      | 2,7%  | 0,9%  | 0,9%  | 0,8% |
|             | 2015      | 2,7%  | 1,0%  | 0,9%  | 0,8% |
|             | Dif. P.P. | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,0% |
| Italia      | 2011      | 1,2%  | 0,6%  | 0,8%  | 1,6% |
|             | 2015      | 1,1%  | 0,6%  | 0,9%  | 1,7% |
|             | Dif. P.P. | -0,1% | 0,0%  | 0,0%  | 0,1% |
| Reino Unido | 2011      | 6,9%  | 4,0%  | 3,2%  | 3,4% |
|             | 2015      | 7,1%  | 3,9%  | 3,1%  | 3,5% |
|             | Dif. P.P. | 0,2%  | -0,1% | -0,1% | 0,1% |
| Suiza       | 2011      | 16,5% | 6,0%  | 2,7%  | 2,7% |
|             | 2015      | 16,6% | 6,1%  | 2,7%  | 2,8% |
|             | Dif. P.P. | 0,1%  | 0,1%  | 0,0%  | 0,1% |

**Notas:** a) Sombreada la casilla con mayor frecuencia. NMAC = ocupaciones no manuales de alta cualificación; NMBC = ocupaciones no manuales de baja cualificación; MAC = ocupaciones manuales de alta cualificación; MBC = ocupaciones manuales de baja cualificación

**Fuente:** LFS, Eurostat.

Podemos comprobar, observando la primera columna de la tabla 5, que en todos los países seleccionados la inmigración HS se concentra claramente en las ocupaciones no manuales de alta cualificación (directores y jefes; profesionales; técnicos y profesionales de apoyo), salvo en Italia, donde la mayor concentración se presenta en las ocupaciones manuales poco cualificadas. La *penetración* en este tipo de ocupaciones NMAC, aunque presenta el mayor nivel de todos, no sobrepasa el 16% del total de la ocupación para Suiza, país con mayor presencia<sup>13</sup>. En todo caso, destacan los casos de Suiza y del Reino Unido, donde la *penetración* entre las ocupaciones NMAC resulta más elevada. El resto de países presentan índices de distribución de la inmigración cualificada mucho menores.

**13.** La tabla 5 calcula los índices de distribución de la inmigración de alta cualificación para las cuatro grandes ocupaciones, mediante la división entre el total de inmigrantes HS que trabajan en cada ocupación y el empleo total ubicado en cada una de las ocupaciones. Nos informa, por tanto, del porcentaje del empleo de una ocupación que son inmigrantes HS.

#### 4. LA INMIGRACIÓN DE ALTA CUALIFICACIÓN Y LAS OPORTUNIDADES LABORALES DE LOS TRABAJADORES NACIONALES DE LOS PAÍSES DE DESTINO

Tal como se ha establecido en el apartado metodológico, a continuación se incluyen los resultados alcanzados tras desarrollar una estimación del impacto laboral que la llegada de inmigrantes presenta en las tasas de empleo de la población nacional utilizando el «método de celdas» (véase tabla 6). Concretamente se muestran los coeficientes de estimación, su significatividad y la elasticidad en términos medios que facilita su lectura y comprensión<sup>14</sup>.

| TABLA 6. Estimación por MCO del impacto de la inmigración en las oportunidades laborales de los trabajadores nacionales (2011 a 2015) |                                             |                     |                   |                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------|-------------------|--------------------------|
|                                                                                                                                       |                                             | COEFICIENTE $\beta$ | ELASTICIDAD Ey/Ex | SIGNIFICATIVIDAD $P> t $ |
| Alemania                                                                                                                              | Tasa de inmigración                         | -0,655              | -0,019            | 0,000 ***                |
|                                                                                                                                       | Tasa de inmigración con estudios superiores | -1,080              | -0,007            | 0,000 ***                |
| España                                                                                                                                | Tasa de inmigración                         | -0,164              | -0,011            | 0,000 ***                |
|                                                                                                                                       | Tasa de inmigración con estudios superiores | -0,212              | -0,004            | 0,000 ***                |
| Francia                                                                                                                               | Tasa de inmigración                         | -0,539              | -0,012            | 0,000 ***                |
|                                                                                                                                       | Tasa de inmigración con estudios superiores | -0,664              | -0,004            | 0,000                    |
| Italia                                                                                                                                | Tasa de inmigración                         | 0,015               | -                 | -                        |
|                                                                                                                                       | Tasa de inmigración con estudios superiores | 0,120               | 0,001             | 0,011 **                 |
| Reino Unido                                                                                                                           | Tasa de inmigración                         | -0,733              | -0,023            | 0,000 ***                |
|                                                                                                                                       | Tasa de inmigración con estudios superiores | 0,110               | 0,002             | 0,000 ***                |
| Suiza                                                                                                                                 | Tasa de inmigración                         | -0,561              | -0,047            | 0,000 ***                |
|                                                                                                                                       | Tasa de inmigración con estudios superiores | -0,259              | -0,008            | 0,001 ***                |

**Notas:** a) Errores estándar robustos (corrección asintótica que permite obtener estimadores consistentes e insesgados ).

b) \*\*\* y \*\* Significativo bajo una probabilidad del 95% y 90% respectivamente.

La elasticidad se ha calculado a través del efecto marginal en media (ey/ex).

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos trimestrales de la LFS.

De acuerdo con los resultados alcanzados, en el caso de Alemania se concluye que un aumento del 10% en la tasa de inmigración reduciría la tasa de empleo global de la población nacional en un 1,9%. Esta cifra se reduciría al 0,7% en el caso de los inmigrantes de alta cualificación. En el caso de España, los efectos negativos ejercidos serían del 1,1% para el total de la inmigración y del 0,4% en el caso de los inmigrantes con estudios superiores. De esta forma, existiría un efecto negativo, pero de muy baja intensidad muy cercano a cero y, por consiguiente, a la existencia de un efecto nulo. En Francia se reproducirían pautas muy

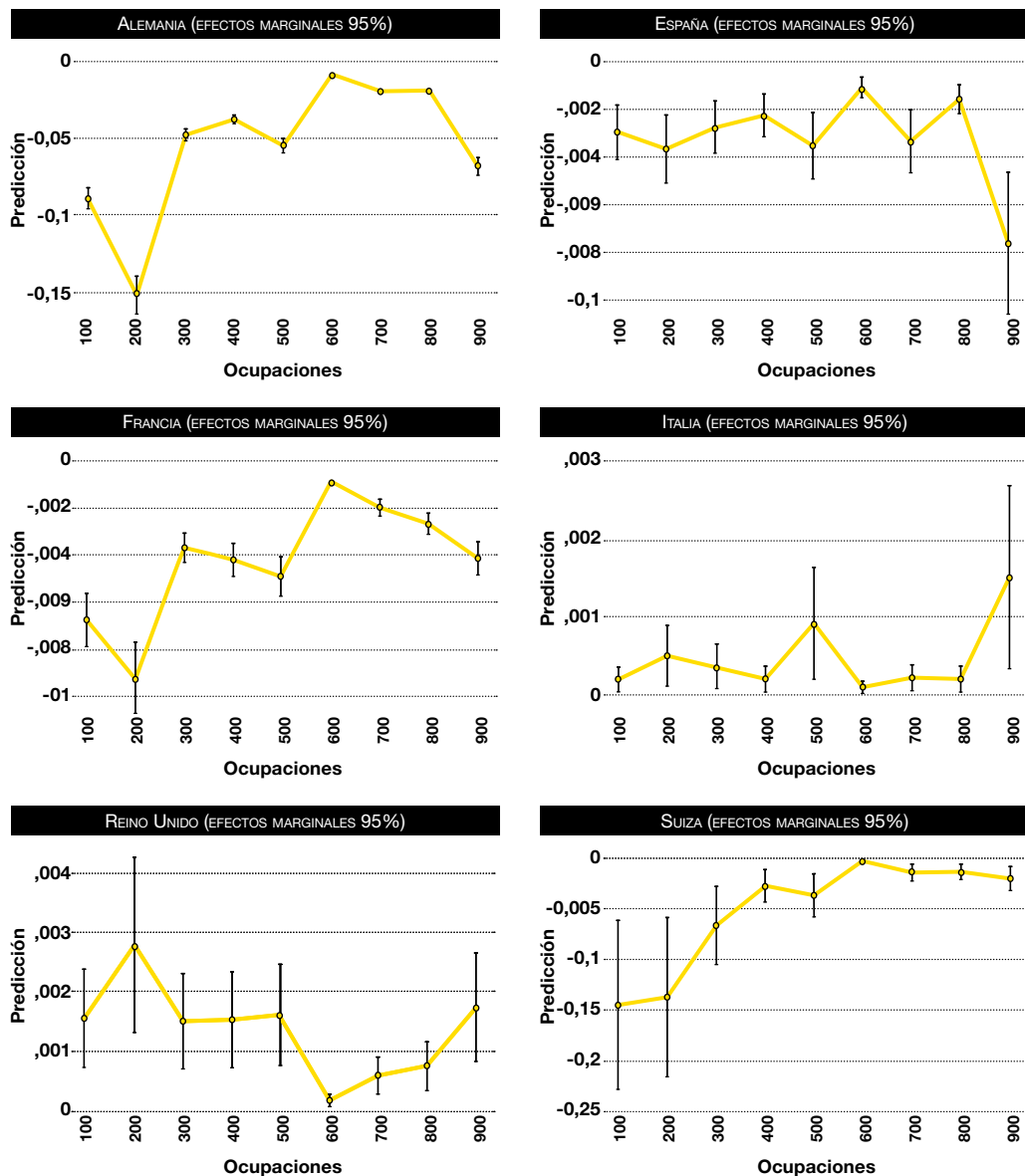
<sup>14</sup>. Las estimaciones se han calculado a través del comando *margins* de Stata (Data Analysis and Statistical Software), considerando las variaciones en términos medios.

similares también de carácter negativo pero cercano a cero con impactos sobre la tasa de empleo del 1,2% y del 0,4% respectivamente. En la estimación para Italia solo contamos con resultados significativos para el caso de la inmigración HS. En este caso, una variación del 10% en la presencia de este colectivo aumentaría la tasa de empleo de los nacionales en un 0,1%. El resultado resulta positivo, pero igualmente muy cercano a cero, por lo cual la tasa de empleo de la población nacional permanecería prácticamente inalterada. En el Reino Unido los impactos cambian ligeramente, alcanzando un impacto negativo para el total de la población inmigrante del 2,3% pero positivo del 0,2% en el caso de los inmigrantes cualificados. Al igual que lo concluido para Italia, se produciría, por tanto, un mínimo efecto positivo. Finalmente, para el caso de Suiza el impacto global sería del 4,7% y el impacto de los inmigrantes cualificados sería del 0,8% en ambos casos negativo.

En definitiva, en general existe un impacto negativo, pero de muy moderada intensidad, sobre las oportunidades laborales de la población nativa. Adicionalmente, el impacto positivo alcanzado por los inmigrantes también resulta muy moderado. Por consiguiente, los efectos de desplazamiento o de sustitución serían prácticamente inexistentes. Además, parece que la inmigración de alta cualificación no introduciría efectos de importancia sobre las oportunidades laborales de los trabajadores nacionales de estos países europeos, dado que, en este caso, las elasticidades resultan ser aún menores. Esto podría establecer que la mano de obra extranjera cualificada sea independiente en términos laborales de la población nacional o, al menos, que cree sus propios puestos de trabajo sin que exista un efecto de desplazamiento.

Si bien estos resultados muestran que la inmigración tiene un impacto laboral global reducido, es un hecho probado que este impacto no es homogéneo para todos los trabajadores, y que existen efectos redistributivos (Ottaviano y Peri, 2012; Borjas, 2006 y Card y Lewis, 2005). En el caso estudiado, los inmigrantes cualificados no se ocupan en todo tipo de puestos de trabajo, sino que, como hemos visto anteriormente, suelen desarrollar ocupaciones laborales cualificadas generalmente de carácter no manual pudiendo establecer en dichos ámbitos laborales una cierta competencia o complementariedad con la población nacional. Sobre la base de los modelos desarrollados anteriormente, se ha desagregado las elasticidades medias predichas del impacto laboral de la inmigración cualificada en función de las ocupaciones laborales. Esto nos permitirá diferenciar los resultados anteriormente alcanzados para cada una de las nueve ocupaciones laborales fundamentales y determinar cuáles son los ámbitos ocupacionales donde se produce la competencia entre nacionales e inmigrantes HS. Las figuras recogidas en esta sección recogen dicha estimación.



**FIGURA 4. Efectos marginales medios predichos ante el impacto de la inmigración cualificada en la tasa de empleo de las diferentes ocupaciones laborales**


**Leyenda de las ocupaciones:** 100 directores y gerentes; 200 profesionales científicos e intelectuales; 300 técnicos y profesionales de nivel medio; 400 personal de apoyo administrativo; 500 trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados; 600 agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros; 700 oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios; 800 operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores; 900 ocupaciones elementales.

Fuente: LFS, Eurostat.

En primer lugar, cabe señalar nuevamente que todas las elasticidades calculadas (véase figura 4) presentan una reducida cuantía, indicando un impacto laboral escaso. Solo en Alemania, para la ocupación laboral de «profesionales científicos e intelectuales», el valor del efecto marginal supera el valor del -0,15. En el caso de Alemania, Francia y Suiza las elasticidades son negativas y muestran un impacto ligeramente decreciente según pasamos de las ocupaciones laborales no manuales cualificadas (directores y gerentes junto con profesionales científicos e intelectuales) a las menos cualificadas y a las de carácter manual. Ello establece que la población inmigrante cualificada se encuentra bien ubicada y compite en los puestos de trabajo más cualificados.

En el caso de Reino Unido e Italia, las elasticidades son positivas, lo que indica un mínimo efecto de complementariedad laboral con la mano de obra nacional. Para el Reino Unido, esta complementariedad resulta más elevada en las ocupaciones más cualificadas, y se reduce cuando nos desplazamos a lo largo de la estructura ocupacional hacia puestos de trabajo menos cualificados. En cuanto a Italia, el impacto resulta elevado en las ocupaciones elementales y los trabajadores de servicios y asimilados, lo cual muestra la existencia de un cierto desajuste laboral entre el nivel de estudios poseído por los inmigrantes HS y la ubicación laboral que alcanzan. Si bien, en Italia las diferencias en las elasticidades estimadas por ocupaciones no son muy elevadas y siempre resultan positivas.

Finalmente, en el caso de España, la población inmigrante presenta el mayor impacto laboral, de carácter negativo, sobre la tasa de empleo de los trabajadores nacionales que desarrollan ocupaciones elementales, las menos cualificadas. Esto muestra claramente que, en este caso, existe un desajuste laboral y que la población inmigrante cualificada compite con la población nacional en ocupaciones elementales, desplazando ligeramente a la población nacional. Dado que estamos ante una inmigración con un elevado nivel de formación, la obtención de un impacto negativo en ocupaciones elementales establece una competencia o desplazamiento del trabajo nacional en un ámbito laboral por debajo de la cualificación de los inmigrantes y para el que dicha población estaría sobreeducada, mostrando la existencia de un posible desajuste laboral. A nuestro juicio, este resultado sería indicativo de que, en España, a diferencia del resto de países considerados, no se está aprovechando adecuadamente los potenciales positivos asociados a la inmigración HS (lo cual podría verse apuntalado por los datos sobre la reducida presencia de este tipo de inmigración dentro de las ocupaciones no manuales de alta cualificación mostradas previamente en la tabla 4). En definitiva, la inmigración HS en España, a pesar de tener unas características similares a las observadas en el resto de los países analizados, presenta unos resultados laborales diferentes y peores, lo que se traduce finalmente en una menor o menos provechosa utilización por parte del mercado de trabajo español de las oportunidades aportadas por esta población tan interesante.

El colectivo HS, asociado por definición con elevados potenciales de productividad, se encontraría sin embargo en España inmerso en una estructura productiva y en un mercado de trabajo precarizado y de baja calidad, lo que conduciría a la concentración de sus efectos en ocupaciones poco cualificadas, a diferencia del resto de países donde la dinámica laboral del colectivo se produce en ocupaciones cualificadas, hecho que reflejaría un mayor y mejor aprovechamiento. En España, la

**LA INMIGRACIÓN HS EN ESPAÑA PRESENTA UNOS RESULTADOS LABORALES DIFERENTES Y PEORES QUE EN LOS OTROS PAÍSES ANALIZADOS, LO QUE SE TRADUCE EN UNA MENOS PROVECHOSA UTILIZACIÓN POR PARTE DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL DE LAS OPORTUNIDADES APORTADAS POR ESTA POBLACIÓN TAN INTERESANTE**

elevada tasa de actividad de los inmigrantes HS solo les conduce, asimismo, a notablemente mayores tasas de desempleo y temporalidad laboral, ejerciendo sus máximos efectos de dinamización laboral –vía competencia– en el segmento de ocupaciones manuales de cualificación más reducida. Se trata, a nuestro juicio, de un grave error en el diseño y aplicación de la política laboral asociado a este colectivo. Mientras que la inmigración de alta cualificación es considerada en otros países como una valiosa fuente de productividad y beneficios para la economía, parece que en España este tipo de planteamientos deberán esperar hasta aparecer en los esquemas de la intervención pública en las cuestiones del mercado de trabajo.

## 5. CONCLUSIONES

En 2015, en la Unión Europea residían 6,8 millones de inmigrantes de alta cualificación, esto es, residentes con nacionalidad extranjera en posesión de estudios de nivel superior. Aunque esto no supone una tasa demasiado elevada, su proceso de llegada muestra una clara tendencia creciente, si bien con notables diferencias entre países (Reino Unido, donde más crece, frente a España, donde menos). Dadas sus características específicas y su importante potencial para los países europeos de destino, el trabajo ha tenido como objetivo analizar las características económicas fundamentales de este colectivo. Para ello, se han desarrollado dos análisis. Primero, un análisis descriptivo respecto al perfil de la inmigración de alta cualificación (HS). Segundo, otro econométrico, enfocado a conocer el impacto derivado de la llegada de esta inmigración sobre las oportunidades laborales de los trabajadores nacionales. El trabajo se ha centrado en los casos de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suiza, dado que son los países que cuentan con una mayor población de inmigración HS. El periodo de análisis ha sido desde 2011 a 2015 ofreciendo las cifras más recientes sobre estos hechos. Ello establece que los resultados

alcanzados se enmarquen dentro del periodo de crisis y pueden estar influenciados por ello. Los análisis llevados a cabo han conducido, a nuestro juicio, a algunas conclusiones relevantes.

En primer lugar, estamos ante un colectivo que suele permanecer en el país y cuya movilidad se basa en razones económicas tras la búsqueda de empleo. Respecto al mercado de trabajo, cuenta con una buena posición laboral en todos los países considerados. Presenta mayores tasas de actividad y empleo, y menores tasas de desempleo, que el resto de la población inmigrante. Trabaja sobre todo en actividades del sector servicios y sus condiciones laborales son notablemente mejores que las de sus compañeros con un nivel de estudios más bajo.

En segundo lugar, destaca el hecho, especialmente relevante, de su ubicación ocupacional. Su posición más frecuente son las ocupaciones no manuales de alta cualificación, es decir, trabajan sobre todo desempeñando tareas propias de directores, profesionales y técnicos. Desde esta perspectiva, aparecen diferencias importantes entre los países considerados, que se irán consolidando para constituir algo parecido a dos modelos laborales distintos en relación con el uso y la gestión de la inmigración HS. Por una parte, estarían sobre todo Reino Unido y Suiza, donde la concentración de HS en este tipo de ocupaciones resulta muy elevada. De otra, España e Italia, donde los niveles de concentración en las ocupaciones cualificadas son bastante menores. Esta misma pauta se observa cuando lo que medimos es el peso de los inmigrantes HS sobre el total del empleo de cada ocupación, mucho mayor en el Reino Unido y Suiza. Esto constituye, a nuestro juicio y tal como ya se ha mencionado anteriormente, un primer indicio de la distinta utilización que los países estudiados hacen de una inmigración tan específica como la HS, indicio que se ve confirmado por análisis posteriores. Más allá y centrándonos en España, se considera que la mala calidad del empleo y el precario funcionamiento del mercado de trabajo estarían propiciando un peor aprovechamiento de esa fuente de productividad.

En tercer lugar, la llegada de inmigrantes de alta cualificación ejerce efectos predominantemente negativos, aunque se observa algún efecto positivo, sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores nacionales cuando aproximamos estas a través de la tasa de empleo. Aunque quizás sea más relevante subrayar la escasa entidad de estos efectos en todos los casos analizados. Adicionalmente, los inmigrantes HS siempre presentan efectos menores a los ejercidos por el conjunto de la inmigración, ya de por sí reducidos. Ante un incremento de la tasa de inmigración de alta cualificación de un 10%, el efecto ejercido sobre la tasa de empleo de la mano de obra nacional variaría entre un -0,8% de Suiza y el 0,2% de Reino Unido. Estamos, por tanto, ante un colectivo que, junto a unos elevados beneficios potenciales para la economía del país de destino, presenta realmente un moderado impacto sobre las condiciones laborales del empleo autóctono.

Por último, cuando desagregamos por ocupaciones laborales el impacto laboral ejercido por los inmigrantes de alta cualificación, se pone de manifiesto que hay países donde la competencia o complementariedad (siempre muy moderada) se produce en ocupaciones no manuales cualificadas, lo que indica que este tipo de inmigrantes son ubicados generalmente en ocupaciones laborales con un nivel de cualificación acorde con su elevada formación (Alemania, Francia, Reino Unido y Suiza). Por el contrario, en Italia y España, los mayores efectos marginales se observan en ocupaciones de baja cualificación, lo que sería un indicio de que este tipo de inmigración no está siendo adecuadamente ubicada desde un punto de vista laboral. Por tanto, a nuestro juicio, habría países conscientes del valor atesorado por esta mano de obra que compiten de alguna manera por su reclutamiento y la ubican de modo adecuado aprovechando laboralmente su cualificación. Y, de acuerdo con los análisis y resultados obtenidos, este no sería, por desgracia, el caso de España.

**TABLA A1. Razones de la migración para los inmigrantes HS y resto de inmigrantes (Porcentajes 2014)**

| PRINCIPAL RAZÓN DE LA MIGRACIÓN                                | INMIGRANTE HS |         |        |             |       | RESTO INMIGRANTES |         |        |             |       |
|----------------------------------------------------------------|---------------|---------|--------|-------------|-------|-------------------|---------|--------|-------------|-------|
|                                                                | ESPAÑA        | FRANCIA | ITALIA | REINO UNIDO | SUIZA | ESPAÑA            | FRANCIA | ITALIA | REINO UNIDO | SUIZA |
| <i>Empleo, puesto de trabajo encontrado antes de migrar</i>    | 15            | 8       | 11     | 21          | 39    | 11                | 7       | 9      | 12          | 17    |
| <i>Empleo, puesto de trabajo no encontrado antes de migrar</i> | 27            | 11      | 36     | 20          | 8     | 41                | 16      | 50     | 30          | 15    |
| Total por razones de empleo                                    | 42            | 19      | 47     | 40          | 47    | 52                | 23      | 59     | 42          | 32    |
| Razones familiares                                             | 36            | 39      | 37     | 25          | 31    | 41                | 66      | 39     | 40          | 51    |
| Estudios                                                       | 8             | 34      | 13     | 28          | 1     | 1                 | 2       | 1      | 8           | 4     |
| Protección internacional o asilo                               | 1             | 3       | 0      | 1           | 10    | 0                 | 4       | 0      | 5           | 2     |
| Otras                                                          | 12            | 4       | 3      | 5           | 11    | 7                 | 5       | 1      | 5           | 10    |
|                                                                | 100           | 100     | 100    | 100         | 100   | 100               | 100     | 100    | 100         | 100   |

**Nota:** Sombreada la casilla con mayor frecuencia.

**Fuente:** Módulo Ad hoc, LFS, Eurostat.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango, Joaquín. «Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea», en: VV.AA. *Cinco Años después de Tampere*. Barcelona: CIDOB, 2005, p. 151-156.

Betts, Julian R. y Lofstrom, Magnus. «The educational attainment of immigrants: trends and implications», en: Borjas, George J. (ed.). *Issues in the Economics of Immigration*. University of Chicago Press, 2000, p. 51-116.

Bodvarsson, Örn B. y Van den Berg, Hendrik. *The economics of immigration. Theory and Policy*. Nueva York: Springer, 2009.

Bodvarsson, Örn B. y Van den Berg, Hendrik. *The economics of immigration. Theory and Policy*. Nueva York: Springer, 2013.

Borjas, George J. «The economic progress of immigrants». *National Bureau of Economic Research*, n.º 6506 (2000).

Borjas, George J. «The labor demand curve is downward sloping: Reexamining the impact of immigration on the labor market». *Quarterly Journal of Economy*, n.º 118 (2003), p. 1335-1374.

Borjas, George J. «Native internal migration and the labor market impact of immigration». *Journal of Human resources*, vol. 41, n.º 2 (2006), p. 221-258.

Borjas, George J. «Immigration and the American Worker. A review of economic literature». *Centre for Immigration Studies* (abril de 2013).

Card, David y Lewis, Ethan. «The diffusion of Mexican immigrants in the 1990s: patterns and impacts». *NBER Working Paper*, n.º 11552 (agosto de 2005), p. 193-228.

Card, David y DiNardo, John E. «Do immigrant inflows lead to native outflows?». *National bureau of economic research working paper*, n.º 7578 (marzo de 2000).

Carrasco, Raquel; Jimeno, Juan F. y Ortega, A. Carolina. «The effect of immigration on the labour market performance of native-born workers: some evidence for Spain». *Journal of Population Economics*, vol. 21, n.º 3 (2008), p. 627-648 (en línea) <https://link.springer.com/article/10.1007/s00148-006-0112-9>

Chaloff, Jonathan. y Lemaitre, Georges. «Managing Highly Skilled: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries». *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n.º 5399 (2009).

Chiswick, Barry R. «The Effects of Americanisation on the Earnings of Foreign Born Men». *Journal of Political Economy*, n.º 86 (1978), p. 897-921.

Cuadrado, Juan Ramón; Iglesias, Carlos y Llorente, Raquel. «Inmigración y mercado de trabajo en España (1997-2005)». Informes de Economía y Sociedad de la Fundación BBVA (2007).

Doeringer, Peter B. y Piore, Michael J. *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington (MA): Heath Lexington Books, 1971.

Eurostat. *People in the EU: who are we and how do we live?* Luxemburgo: Statistical books, 2015.

González, Mario V. e Iglesias, Carlos. «Home ownership as a sign of immigrants' consumer acculturation: The role of region-of-origin». *Journal of Global Marketing*, n.º 26 (2013), p. 80-97.

Huddleston, Thomas; Bilgili, Özge ; Joki, Anne-Linde. y Vankova, Zvezda. *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona/Bruselas: CIDOB y MPG, 2015.

Jaimovich, Nir. y Siu, Henry E. «High-Skilled Migration, STEM Employment, and non-routine biased technical change». *NBER Working Paper*, n.º 23185 (2017).

Kahanec, Martin. y Zimmerman, Klaus F. «High-Skilled Immigration Policy in Europe». *IZA Working Paper*, n.º 5399 (2010).

Ottaviano, Gianmarco y Peri, Giovanni. «Rethinking the effect of immigration on wages». *Journal of the European economic association*, vol. 10, n.º 1 (2012), p. 152-197.

Pekkala, Sari y Kerr, William R. «Economic Impact of Immigration: A survey». *Harvard Business School Working Paper*, n.º 9 (2013).

Triandafyllidou, Anna e Isaakyan, Irina. «EU management of High Skill Migration». *Policy Brief*, n.º 4 (diciembre de 2014). Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute.





# EMIGRACIÓN DE ESPAÑOLES EN LA UE Pautas, implicaciones y retos futuros

SPANISH EMIGRATION IN THE EU  
Patterns, implications  
and challenges for the future

## Mikolaj Stanek

Profesor ayudante doctor, Departamento de Sociología  
y Comunicación, Universidad de Salamanca  
*mstanek@usal.es*

## Jean-Michel Lafleur

Investigador (FRS-FNRS) y director asociado,  
Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations  
(CEDEM), Universidad de Lieja  
*jm.lafleur@ulg.ac.be*

1. Introducción
2. Sobre los datos y sus limitaciones
3. Intensidad y características principales de los flujos desde el sur de la UE
4. Mecanismos de selección: algunas hipótesis explicativas
5. Conclusiones: perspectivas y retos futuros

### **PALABRAS CLAVE**

Unión Europea, España,  
crisis económica, fuga de cerebros,  
mecanismos de selección migratoria

### **KEY WORDS**

European Union, Spain, economic crisis, brain  
drain, migration selection mechanisms

### **RESUMEN**

La problemática de las migraciones Sur-Norte dentro de la UE no solo ha llamado la atención de numerosos investigadores, sino que se ha convertido en objeto de preocupación de la opinión pública. Este artículo analiza el desarrollo de las migraciones desde España hacia los países septentrionales de la UE y se centra en sus principales características y, sobre todo, en una alta selectividad de flujo. Siguiendo esta línea, trata de los mecanismos que están en el origen de esta selectividad y sus posibles implicaciones sociales y políticas. Por último, ofrece una reflexión sobre los posibles escenarios futuros de la movilidad Sur-Norte dentro de la Unión; una cuestión de alto interés dado el clima de incertidumbre e inestabilidad institucional generado por la inminente salida del Reino Unido de la UE.

### **ABSTRACT**

The issue of South-North migration within the EU has not only caught the attention of numerous researchers, it has also become a subject of concern in public opinion. This paper analyses the development of migration from Spain to the northern countries of the EU and focuses on its main characteristics and, above all, on the great selectivity of the flow. Following this line, it addresses the mechanisms that lie at the origin of this selectivity and their possible social and political implications. Finally, it reflects on possible future South-North mobility scenarios within the EU; an issue of great interest given the climate of institutional instability and uncertainty produced by the United Kingdom's imminent departure from the EU.

## 1. INTRODUCCIÓN

La reciente crisis económica ha tenido un enorme impacto sobre varios aspectos de la vida social y económica de los países europeos. Sus sociedades siguen experimentando las secuelas de la gran recesión casi una década después de su inicio a finales de 2007. Al mismo tiempo, es bien sabido que el deterioro económico y social no ha tenido un impacto simétrico en Europa y, en particular, en la Unión Europea (Kahanec y Kureková, 2016). Algunos países de la zona, principalmente en su parte occidental y septentrional, tras un breve período de empeoramiento de los indicadores macroeconómicos, han conseguido, en gran medida, estabilizar sus economías. Los países del sur de la UE, y entre ellos España, fueron los más afectados por los estragos de la crisis financiera. El derrumbe del sistema financiero, agudizado adicionalmente por las políticas de ajuste fiscal, ha desencadenado un efecto dominó generando en los países del sur europeo un aumento exponencial de las tasas de desempleo, un incremento de las desigualdades y un deterioro de las condiciones de vida (Bação *et al.*, 2013). Aunque en los últimos años algunos indicadores sugieren una paulatina mejora de la situación macroeconómica, el desempleo y el empobrecimiento generalizado de la población siguen constituyendo un reto para las políticas públicas en los países del sur de Europa (véase OECD, 2017).

Varios estudios señalan que los europeos del sur han emprendido diversas estrategias para hacer frente a los estragos de la crisis económica (Promberger *et al.*, 2014). Estas estrategias han variado desde la activación de los miembros económicamente pasivos de los hogares a la adaptación a las nuevas demandas de los mercados laborales mediante una mayor inversión en el capital humano (Congregado *et al.*, 2011; Karamessini y Koutentakis, 2014). Otras vías de salida han consistido en el cambio de las pautas de consumo con el objetivo de reducir el gasto y suprimir todo aquello superfluo e innecesario (Papaioannou y Nikolakopoulou, 2016). También se ha observado un aumento de transferencias dentro de las familias –sobre todo intergeneracional descendiente– (Marí-Klose y Escapa, 2015; Torres *et al.*, 2013). Mientras que otro de los recursos utilizados para hacer frente a la crisis económica ha sido la migración (O'Reilly *et al.*, 2015; Ortega-Rivera *et al.*, 2016; Recaño y de Miguel, 2016).

Desde el estallido de la crisis las cuestiones vinculadas a la intensidad, composición e implicaciones de las migraciones desde los países del sur de Europa ha despertado no solo el interés de numerosos investigadores, sino también la preocupación de la opinión pública. Los medios de comunicación han alarmado sobre la «huida de talentos» haciendo especial hincapié en especialistas de alto nivel (médicos, personal sanitario, especialistas en áreas de ingeniería), lo que ha suscitado debate sobre el impacto de las salidas de personas altamente cualificadas sobre las capacidades productivas de los países del sur de Europa (Lafleur y Stanek, 2017). España no ha sido una excepción. En este con-

texto de incertidumbre y preocupación, los académicos especializados en cuestiones migratorias se encuentran ante el reto de describir y explicar recientes procesos de emigración desde España, así como dilucidar sus posibles implicaciones. Estos son también los objetivos del presente artículo.

En primer lugar, sobre la base de los datos disponibles, se describen los procesos de emigración desde España, indicando su intensidad así como las principales características demográficas y sociales. A lo largo de este escrito se señala que, aunque los flujos de emigración han tenido cierto impacto demográfico en las poblaciones del sur de Europa, dicho impacto se debe más bien a los flujos de retorno o migración secundaria de la población inmigrada que a la emigración de la población autóctona. Además, los datos disponibles revelan que la emigración de los españoles tiene carácter altamente selectivo, siendo sus protagonistas personas jóvenes y con niveles educativos altos. En segundo lugar, el objetivo es proponer algunas hipótesis explicativas de la selectividad de las salidas de los españoles tanto durante la crisis como en la época de la tímida recuperación. En este trabajo se sostiene que la intensidad del flujo, así como las características sociales y demográficas de los migrantes, están determinadas no solo por las fuerzas de expulsión relacionadas con la crisis de empleo en España, sino también por la estructura de demanda de los mercados laborales en los países del norte europeo y los recursos a disposición de los emigrantes potenciales (capital humano transnacional y/o capital social). Estas consideraciones nos conducirán a cuestiones relacionadas con las consecuencias de las migraciones. En este sentido, la pregunta es si las recientes migraciones se pueden considerar una fuga de cerebros. Por último, se ofrece una reflexión sobre los posibles escenarios futuros de la movilidad sur-norte dentro de la Unión Europea (lo que suscita un gran interés, dado el clima de incertidumbre e inestabilidad institucional generado por la inminente salida del Reino Unido).

## 2. SOBRE LOS DATOS Y SUS LIMITACIONES

Antes de empezar el análisis de las migraciones sur-norte dentro de la UE, es necesario realizar algunas consideraciones referentes a la calidad de los datos habitualmente utilizados para explorar este fenómeno. Es bien sabido que uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los investigadores interesados en la problemática de la emigración desde España y otros países del sur europeo en el contexto de la reciente crisis económica es la reducida fiabilidad de los datos disponibles (Domingo y Blanes, 2016; Lafleur y Stanek, 2017). Aunque los problemas de cuantificación de los flujos migratorios internacionales y de captación de sus principales características han sido puestos de relieve en numerosos estudios, los analistas subrayan que la movilidad dentro de la Unión Europea constituye un reto especial tanto para los elaboradores y gestores de las estadísticas oficiales como para sus usuarios. Como se ha explicado en numerosas ocasiones, las dificul-

tades en captar el volumen y las propiedades sociodemográficas de las migraciones dentro de la UE son una de las implicaciones del derecho a la libre circulación (Glorius *et al.*, 2013). Dado que a los ciudadanos europeos que cambian de país dentro de la UE se les exige un número relativamente reducido de trámites, la *huella* que dejan en los registros administrativos que potencialmente podría ser utilizada para fines estadísticos es reducida. El problema de este subregistro se acusa en especial medida en el caso de los países de origen, lo que se debe a los pocos incentivos que tienen los migrantes para notificar a las autoridades la salida del país de origen (baja padronal) y la llegada al país de destino (registro consular) (Romero Valiente e Hidalgo-Capitán, 2014). Aunque se consideren más fiables los datos procedentes de los registros de los países receptores, estos también presentan sendas limitaciones. Esta deficiente cobertura y fiabilidad se debe en este caso a la falta de criterios unificados de registro que permitan realizar una estimación de *stock* y flujo de migrantes para toda la UE. También se acusa la incapacidad de los registros de los países de llegada de captar las migraciones temporales y circulatorias (Lafleur *et al.*, 2017).

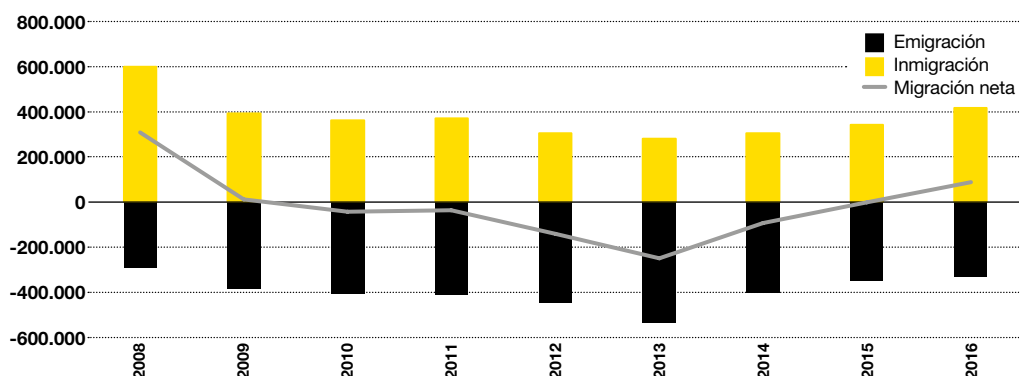
En el contexto español, se dispone de varias fuentes de datos sobre la emigración, siendo la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) y las Estadísticas de Migraciones (EM) las más utilizadas (Ortega-Rivera *et al.*, 2016; Bermúdez y Brey, 2017). La EVR se basa en la explotación estadística directa de las bajas del padrón municipal e inscripciones en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE). Sin embargo, las demoras en la gestión administrativa de las variaciones recogidas en los padrones en España y la falta de incentivos para inscribirse en las oficinas consulares españolas en el extranjero convierten al PERE en una fuente sesgada y de poca fiabilidad (González-Ferrer, 2013; Larramona, 2013). Desde 2013, los investigadores tienen a su disposición la Estadística de Migraciones que, aunque se basa en los datos recogidos en la EVR, ofrece información que es producto de un tratamiento estadístico más complejo y sofisticado (Ródenas y Martí, 2013): en primer lugar, se ajusta el desfase temporal entre el evento y el momento en el que este hecho queda registrado; en segundo lugar, al no computar las múltiples entradas y salidas que el mismo individuo ha realizado a lo largo del año, se desvinculan las migraciones de la variación de altas y bajas en el registro y se relaciona el flujo migratorio con las personas; finalmente, la elaboración de la Estadística de Migraciones abarca también la imputación estadística de destinos migratorios, lo que reduce los sesgos relacionados con los bajos niveles de inscripción en los servicios consulares en el extranjero. Como indican varios autores (Romero-Valiente, 2016; Domingo y Blanes, 2016), la Estadística de Migraciones no está libre de limitaciones, principalmente por la reducida fiabilidad de los datos primarios (registro de bajas y altas padronales); no obstante, comparada con otros datos disponibles, supone una clara mejora en cuanto a la calidad y precisión de información estadística relativa a los flujos migratorios, por lo que será la principal fuente de información estadística en este trabajo.

### 3. INTENSIDAD Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS FLUJOS DESDE EL SUR DE LA UE

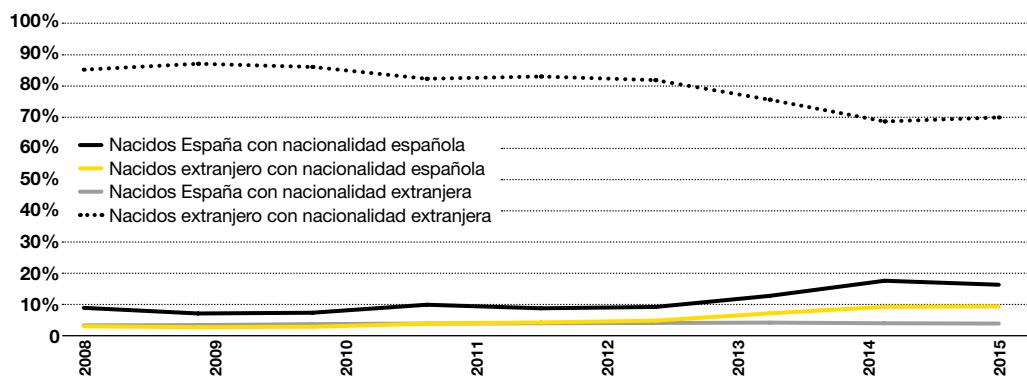
Es bien sabido que la crisis económica ha tenido un profundo impacto en las condiciones de vida de las sociedades del sur de la UE. Sin ir más allá de los indicadores convencionales utilizados para describir la situación económica a nivel macrosocial, cabe recordar que la crisis y las duras medidas de ajuste han tenido un impacto muy negativo en el mercado laboral y, por tanto, en las condiciones de vida de las familias en el sur de Europa. A lo largo de la crisis, las tasas de desempleo se situaban significativamente por encima de la media de la Unión Europea, siendo Grecia y España los países mayormente afectados. El empeoramiento de las condiciones económicas y sociales han causado un significativo incremento de salidas migratorias desde los países más afectados por la crisis (Mavrodi y Moutselos, 2017; Tintori y Romei, 2017; Triandafyllidou y Mantanika, 2016). En el caso de España, el impacto de la crisis en las dinámicas migratorias empezó a acusarse casi

inmediatamente tras el desplome económico seguido por una vertiginosa subida de las tasas de desempleo. En primer lugar, se observó una disminución de llegadas, especialmente llamativa tras el período previo marcado por los flujos masivos que convirtieron España a mediados de la primera década del siglo *xxi* en el segundo país en cuanto al volumen del flujo inmigratorio solo por detrás de los Estados Unidos (González-Ferrer y Stanek, 2016). Ya en 2008, el número de llegadas se redujo un 25% en relación con el año anterior, siguiendo en los años posteriores una tendencia decreciente (Miyar Busto, 2016). El significativo descenso de llegadas se vio acompañado por un claro incremento de salidas. Según la Estadística de Migraciones, ya en 2010 se alcanzó un saldo migratorio negativo. La mayor diferencia entre las entradas y salidas del país se registró en 2013, cuando el volumen estimado de salidas superó al de las entradas en más de 250.000 movimientos migratorios. A partir de esta fecha, la brecha entre la emigración y la inmigración tiende a cerrarse, probablemente como consecuencia de la mejora de la situación en el mercado laboral. En 2015, las salidas superaron ligeramente a las entradas y según los datos preliminares para el año 2016, España volvería a registrar un saldo migratorio positivo de casi 90.000 llegadas, lo que puede considerarse un afianzamiento del cambio de tendencia.

**AUNQUE UNA IMPORTANTE PARTE DE LOS FLUJOS DESDE ESPAÑA CONSISTÍA EN MIGRACIONES DE RETORNO, A LO LARGO DEL PERÍODO DE LA CRISIS HA AUMENTADO CONSIDERABLEMENTE EL PESO DE LAS MIGRACIONES REALIZADAS POR LOS ESPAÑOLES**

**FIGURA 1. Total de entradas y salidas y evolución del saldo migratorio (2008-2016)**

Fuente: Estadística de Migraciones (Instituto Nacional de Estadística).

**FIGURA 2. Emigración exterior desde España según el país de nacimiento y nacionalidad. Valores porcentuales (valores porcentuales)**

Fuente: Estadística de Migraciones (Instituto Nacional de Estadística).

Una parte mayoritaria de las emigraciones desde España está constituida por los inmigrantes que deciden retornar a sus países de origen o emprenden un nuevo proyecto migratorio dirigiéndose desde España hacia otro país de destino, siendo este proceso una consecuencia de la particular vulnerabilidad de los colectivos inmigrantes ante la crisis económica que ha afectado, sobre todo, a las sociedades del sur de Europa (Mooi-Reci y Muñoz-Comet, 2016). No obstante, también se observa que, a lo largo del período estudiado, el peso de las migraciones realizadas por los españoles autóctonos (nacidos en España) en el conjunto de movimientos al exterior iba en aumento. En 2008, los movimientos realizados por las personas nacidas en España con nacionalidad espa-

ñola suponían tan solo un 9%; siete años después, en 2015, el porcentaje de movimientos en la totalidad de las migraciones al exterior llevadas a cabo por esta categoría de personas se había duplicado. Otro proceso que nos revelan las estadísticas es que las migraciones de los españoles *autóctonos* continúan incrementándose, incluso tras la mejora de la situación económica, lo que contrasta con una brusca disminución de las emigraciones de personas con nacionalidad extranjera o de origen extranjero. Como revelan los datos recogidos en la tabla 1, tras el momento cúspide de emigración desde España que marcó el año 2013, el número de salidas de personas con pasaporte extranjero o nacidos en el extranjero ha caído abruptamente mientras que los flujos de salida de los *autóctonos* españoles han mantenido una tendencia creciente.

Si nos centramos en los datos agregados para el período comprendido entre 2008 y el primer semestre de 2016, de un total de 315.263 emigraciones realizadas en este período por las personas nacidas en España y con nacionalidad española, más de la mitad (53,3%) han tenido como destino los países de la Unión Europea, Suiza y Noruega. En el caso de las personas nacidas en el extranjero con nacionalidad española, el principal destino emigratorio son los países de América Central, Caribe y del Sur (véase figura 3).

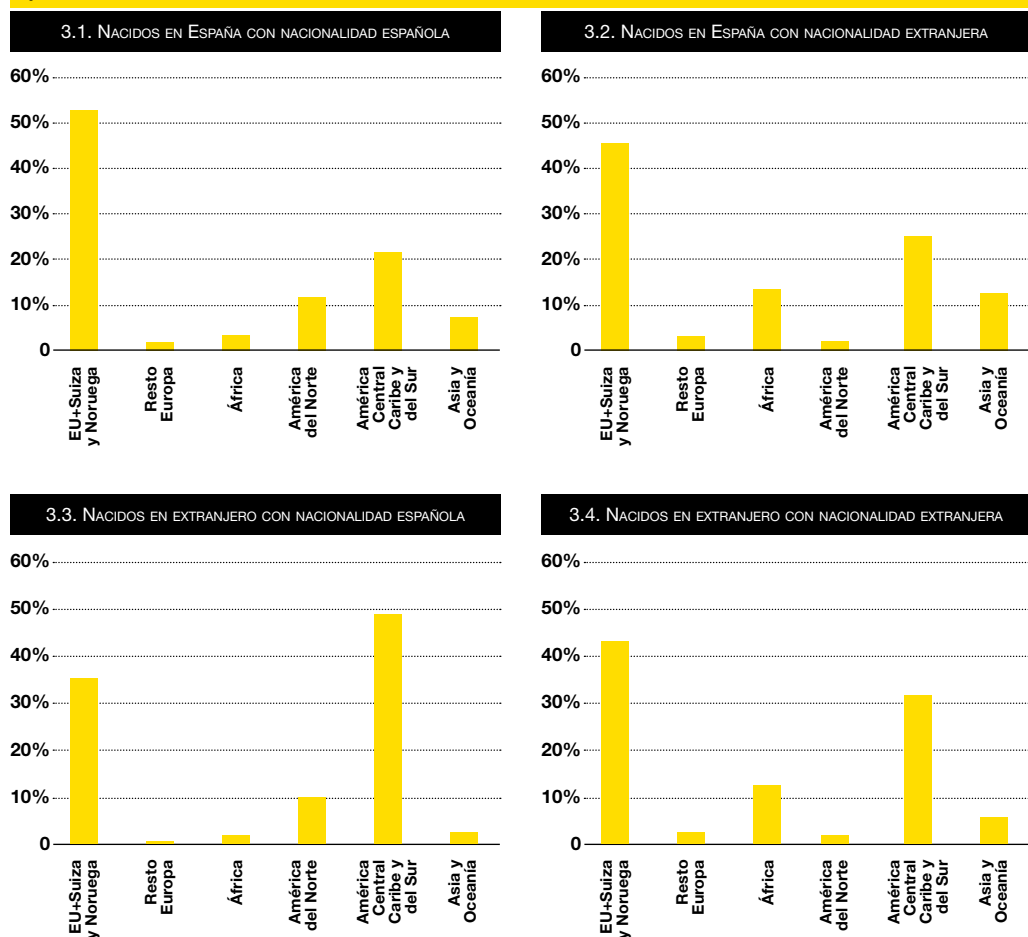
**TABLA 1. Emigración exterior desde España según el país de nacimiento y nacionalidad (valores absolutos, 2008-2016)**

|                                | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nacidos en España              | 34.427  | 38.768  | 44.461  | 56.783  | 57.384  | 71.068  | 69.169  | 75.765  | 67.738  |
| <i>Nacionalidad española</i>   | 25.479  | 26.352  | 29.220  | 40.184  | 38.778  | 48.136  | 51.267  | 61.556  | 54.299  |
| <i>Nacionalidad extranjera</i> | 8.947   | 12.416  | 15.241  | 16.599  | 18.606  | 22.931  | 17.901  | 14.210  | 13.439  |
| Nacidos en el extranjero       | 254.005 | 341.350 | 358.918 | 352.251 | 389.221 | 461.235 | 331.261 | 268.110 | 260.168 |
| <i>Nacionalidad española</i>   | 8.026   | 9.638   | 10.938  | 15.287  | 18.489  | 25.193  | 29.173  | 33.089  | 31.812  |
| <i>Nacionalidad extranjera</i> | 245.979 | 331.712 | 347.980 | 336.964 | 370.733 | 436.042 | 302.088 | 235.021 | 228.356 |
| Total                          | 288.432 | 380.118 | 403.379 | 409.034 | 446.606 | 532.303 | 400.430 | 343.875 | 327.906 |

Fuente: Estadística de Migraciones (Instituto Nacional de Estadística).

En cuanto a los países de destino de la población *autóctona* española, los datos nos muestran tendencias muy parecidas a las observadas para otras poblaciones del sur de Europa. Los destinos preferidos de los españoles son los países europeos, siendo el principal el Reino Unido, seguido por Francia y Alemania. Como indican los datos de la tabla 2, estos tres países constituyen un tercio de todas las emigraciones estimadas por el Instituto Nacional de Estadística entre los años 2008-2016. En total, en este período, solo hacia estos tres destinos se realizaron más de 100.000 emigraciones.



**FIGURA 3. Distribución porcentual de salidas por destinos migratorios (grandes áreas/ datos). Datos agrupados para los años 2008-2016**

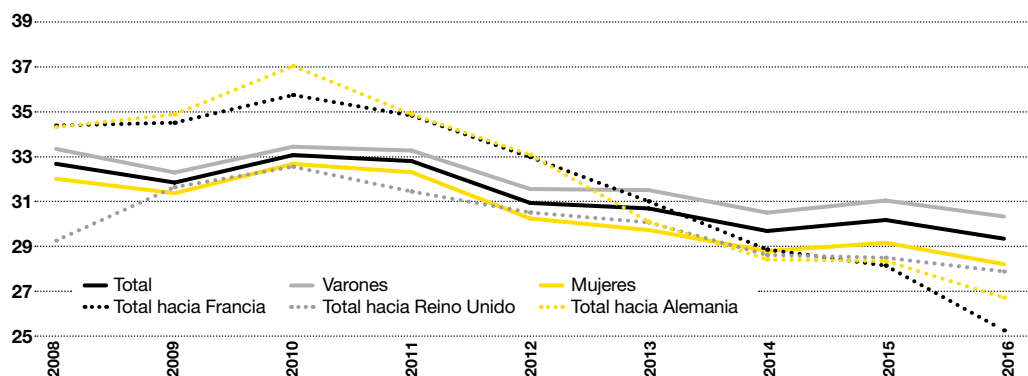
Fuente: Estadística de Migraciones (Instituto Nacional de Estadística).

Los datos y estudios disponibles ponen de relieve que los flujos desde España –igual que desde Grecia, Italia y, aunque en menor medida, Portugal– están protagonizados mayoritariamente por personas jóvenes y con niveles superiores de estudios (Bartolini *et al.*, 2017). En el caso español, se observa que la emigración no solo está protagonizada por personas jóvenes, sino que la edad media ha tendido a bajar a lo largo de los últimos años (véase figura 4). Si en 2008 la edad media de emigrantes *autéctonos* se aproximaba a los 33 años de edad, en el primer semestre de 2016 se situaba ligeramente por encima de los 29 años. Las mujeres emigrantes eran en 2016 de media casi dos años más jóvenes que los varones.

**TABLA 2. Los principales destinos migratorios de los emigrantes autóctonos españoles (datos agregados para el período, 2008-2016)**

|              | 2008   | 2009   | 2010   | 2011  | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | TOTAL   | % SOBRE TOTAL |
|--------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------|
| Reino Unido  | 3.223  | 3.270  | 3.792  | 5.575 | 4.955  | 5.762  | 7.259  | 8.780  | 8.988  | 51.605  | 13,9          |
| Francia      | 2.711  | 2.547  | 3.127  | 4.008 | 4.220  | 5.334  | 5.606  | 6.570  | 6.160  | 40.284  | 10,9          |
| Alemania     | 1.860  | 1.772  | 2.139  | 3.387 | 3.561  | 5.095  | 5.909  | 6.943  | 6.219  | 36.885  | 10            |
| EE.UU.       | 2.886  | 2.768  | 2.757  | 3.663 | 3.067  | 3.769  | 4.213  | 5.629  | 4.864  | 33.617  | 9,1           |
| Suiza        | 990    | 959    | 1.561  | 2.268 | 2.317  | 2.650  | 2.513  | 3.473  | 2.790  | 19.520  | 5,3           |
| Ecuador      | 392    | 866    | 1.205  | 1.613 | 2.388  | 3.081  | 2.380  | 2.075  | 1.776  | 15.776  | 4,3           |
| Bélgica      | 813    | 1.030  | 1.119  | 1.512 | 1.565  | 1.634  | 1.695  | 1.918  | 1.377  | 12.662  | 3,4           |
| Argentina    | 934    | 1.186  | 1.083  | 1.299 | 1.108  | 1.182  | 944    | 960    | 849    | 9.545   | 2,6           |
| Chile        | 394    | 316    | 390    | 722   | 778    | 1.344  | 1.511  | 1.835  | 1.160  | 8.450   | 2,3           |
| Venezuela    | 641    | 677    | 816    | 971   | 1.013  | 1.299  | 1.105  | 965    | 677    | 8.164   | 2,2           |
| Brasil       | 378    | 548    | 673    | 898   | 905    | 1.167  | 1.179  | 1.171  | 741    | 7.660   | 2,1           |
| Otros países | 10.256 | 10.412 | 10.558 | 8.130 | 14.306 | 15.819 | 16.952 | 21.237 | 18.698 | 126.368 | 34,1          |

Fuente: Estadística de Migraciones (Instituto Nacional de Estadística).

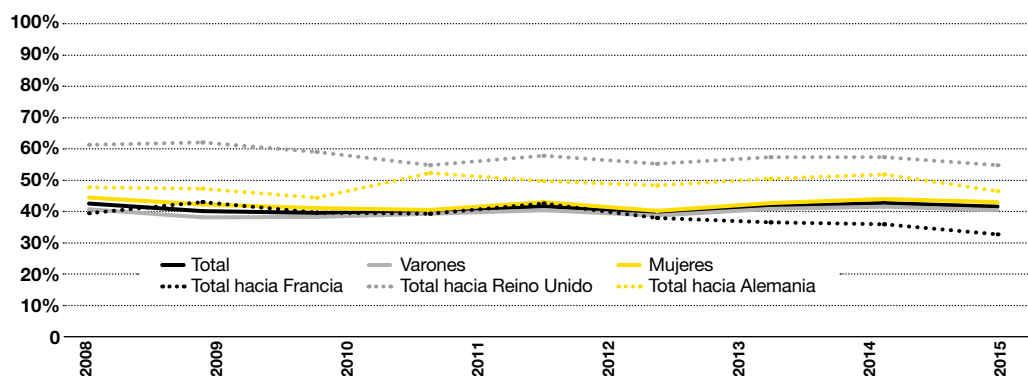
**FIGURA 4. Evolución de la edad media de los emigrantes españoles (2008-2016)**

Fuente: Estadística de Migraciones (Instituto Nacional de Estadística).

También se observa que la edad de las personas, cuyo destino migratorio era uno de los tres países receptores anteriormente mencionados (Reino Unido, Alemania y Francia), venía a ser más baja que la edad media para toda la población emigrante. La figura 5 pone de relieve que los adultos-jóvenes tienen un peso significativo en dos de los principales países de destino: Reino Unido y

Alemania, lo que contrasta claramente con los flujos hacia Francia, en cuyo caso la proporción de personas en edades entre 25 y 39 años es significativamente más reducida. Los datos recogidos relativos a los flujos hacia Francia (baja edad media y al mismo tiempo reducido peso de jóvenes adultos) confirman la importancia de emigración familiar en este caso (Eremenko *et al.*, 2017).

**FIGURA 5. Porcentaje de jóvenes adultos (25-39 años) entre los emigrantes españoles (2008-2016)**



Fuente: Estadística de Migraciones (Instituto Nacional de Estadística).

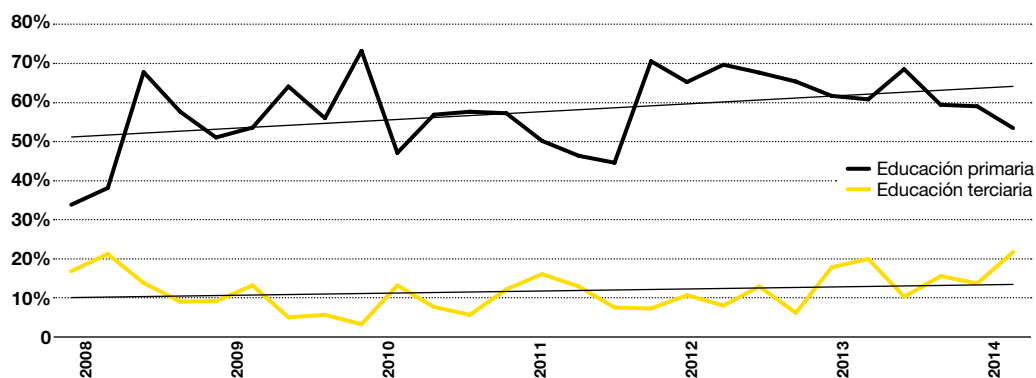
Los datos revelan también que la emigración actual no solo está dominada por personas con estudios terciarios, sino que el peso de las personas con este nivel de formación ha presentado una tendencia creciente a lo largo de todo el período de la crisis y en los años posteriores. Como indican Kaczmarczyk y Stanek (2016), basándose en los datos de la Encuesta Europea de Población Activa (EU-LFS), si en el 2008 las personas de procedencia española económicamente activos y residentes en otros países de la UE constituían alrededor del 40%, seis años más tarde superaban el 60% (véase figura 5).

La evidencia científica sobre el alto nivel de preparación de los emigrantes españoles es abundante (Herrera Ceballos, 2013; Moldes Farelo y Gomez Sota, 2015; Pumares, 2017), no obstante, no existe una evidencia concluyente que permita determinar con plena seguridad cuáles son las especializaciones y perfiles educacionales con mayores probabilidades de abandonar España. Los datos parciales que están a disposición de los investigadores sugieren que sí se ha producido un aumento de salidas de especialistas con el nivel de cualificación más alto. Como observan Herrera Ceballos (2013) y Díaz Gil (2012), los que están experimentando una mayor demanda internacional son los profesionales españoles de las áreas de sanidad (preferentemente médicos, enfermeros y

fisioterapeutas), arquitectura e ingeniería (principalmente ingenieros superiores industriales, mecánicos, electrónicos, aeronáuticos, informáticos, obras públicas y especialistas en TIC). En un reciente estudio, Galbany-Estragués y Nelson (2016) señalan que entre 2010 y 2013 más de 4.500 enfermeras formadas en España solicitaron al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) la acreditación de la titulación de enfermería para poder trabajar en los países de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo. Por otra parte, la Organización Médica Colegial en España informa de que en el período 2011-2015 se solicitaron más de 15.000 certificados de idoneidad por parte de médicos españoles<sup>1</sup>. Aunque la obtención de esta certificación no significa automáticamente la salida del país, estos datos ilustran el potencial migratorio existente en estas categorías ocupacionales. Finalmente, los estudios sobre los proyectos migratorios entre el personal investigador y académico revelan una imagen muy similar. Por ejemplo, Ramos y Royuela (2016) observan que las salidas de personas con el título de doctor obtenido por las universidades catalanas se han duplicado en el período 2008-2014.

**LA CRISIS HA CAUSADO UN AUMENTO DE SALIDAS DE ESPECIALISTAS CON EL NIVEL DE CUALIFICACIÓN MÁS ALTO, ESPECIALMENTE EN ÁREAS DE SANIDAD, ARQUITECTURA E INGENIERÍA**

**FIGURA 6. Evolución del nivel de estudios de los emigrantes españoles en la UE (solo personas con 3 años o menos de residencia en el extranjero) (2008-2014)**



Fuente: EU Labour Force Survey (Kaczmarczyk y Stanek, 2016).

1. Véase: [http://www.cgcom.es/noticias/2016/12/16\\_12\\_16\\_datos\\_certificados\\_idoneidad\\_2016](http://www.cgcom.es/noticias/2016/12/16_12_16_datos_certificados_idoneidad_2016)

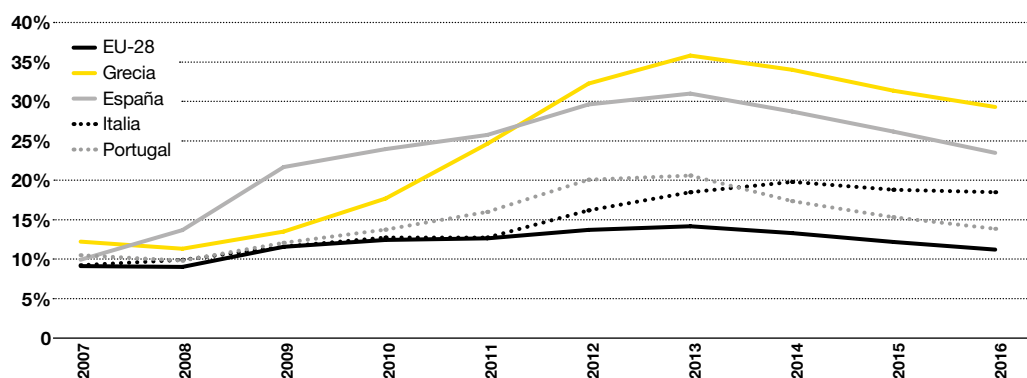
#### 4. MECANISMOS DE SELECCIÓN: ALGUNAS HIPÓTESIS EXPLICATIVAS

Los datos y estudios previamente aportados indican que las personas que han decidido abandonar España durante el período de la crisis poseen unas características específicas, siendo principalmente jóvenes y cualificados. Podemos asumir, por tanto, que los recientes flujos sur-norte de Europa son un proceso intermediado por un mecanismo de selección. ¿Qué elementos interactúan en este proceso? Es bien sabido que las decisiones migratorias están moldeadas por varios determinantes de carácter social, económico y demográfico, tanto en los países de origen como en los países de destino, e intermediadas por las aspiraciones, expectativas y necesidades individuales y familiares (Massey, 1999). En este sentido, el empeoramiento de las condiciones en el mercado laboral y, en especial medida, el deterioro de las perspectivas laborales de los jóvenes constituyen una condición crucial, aunque no suficiente, para que incrementen los flujos de salida. Los procesos de expulsión deben estar complementados por los de atracción y relacionados, en gran medida aunque no exclusivamente, con las capacidades de absorción y la estructura de demanda de los mercados laborales de los potenciales países receptores. La movilidad geográfica está también estrechamente ligada a las aspiraciones y expectativas de los migrantes potenciales. Algunos estudios enfatizan la importancia que tienen para las personas con altos niveles de preparación las perspectivas de desarrollo de la carrera y el ajuste entre el perfil de cualificación y las tareas desarrolladas (De Grip *et al.*, 2010). Por lo tanto, aspectos tales como los percibidos y las capacidades reales del país de ofrecer un trabajo adecuado constituyen elementos cruciales en el proceso de la toma de decisión migratoria (Bartolini *et al.*, 2017). Otro elemento que lleva a la explicación de los procesos migratorios más allá de un simple enfoque expulsión-atracción es el impacto de las redes sociales de apoyo. Es bien sabido que estas redes, al facilitar el proceso de adaptación e incorporación en el país receptor, no solo influyen en la intensificación de las migraciones, sino también reducen la selectividad de flujos (Massey, 1990; Gurak y Caces, 1998; Palloni *et al.*, 2001). Por consiguiente, la ausencia de una red migratoria que potencialmente pueda ayudar a los emigrados es uno de los factores que influyen en la intensidad del flujo.

Siguiendo estas consideraciones, se puede formular la hipótesis de que la intensidad del flujo, así como las características sociales y demográficas de los migrantes están modeladas por las fuerzas de expulsión relacionadas con la crisis, las fuerzas de atracción de los mercados laborales en los países del norte europeo y los recursos a disposición de los emigrantes potenciales (capital humano transnacional y/o capital social). En cuanto a los factores de expulsión, no cabe duda de que la principal causa de emigración de los jóvenes españoles es la alta tasa de desempleo que se mantiene desde hace años en las categorías de edades más tempranas de

sus poblaciones activas. Esta vulnerabilidad de los jóvenes en el mercado laboral se debe, en primer lugar, a la segmentación de los mercados laborales. En el segmento primario, dominado por los trabajadores de generaciones más antiguas, los empleos se caracterizan por mucha estabilidad de contratación. En el sector secundario, en el que se concentran los jóvenes, predominan los empleos temporales con salarios bajos y mucha rotación. En los períodos de crisis, los empresarios aprovechan la vulnerabilidad de los trabajadores en el sector para compensar las pérdidas relacionadas con las fluctuaciones en la demanda (Bentolila *et al.*, 2012). En segundo lugar, las altas tasas de desempleo entre los jóvenes se deben al desajuste estructural entre la *mejora* educativa experimentada en los países del sur y la oferta de empleo. El aumento de las personas con altos niveles de preparación en las generaciones más jóvenes no ha sido acompañado por una transición de las estructuras productivas. Aunque este fenómeno fue señalado ya en el período previo a la crisis económica, hay indicios que sugieren que la falta de inversión en innovación y en sectores dependientes de altos niveles de capital humano tan solo ha profundizado el desajuste entre los niveles de preparación y las aspiraciones de los jóvenes con las capacidades de absorción de estas nuevas generaciones por los mercados laborales (Labrianidis y Vogiatzis, 2013).

**FIGURA 7. Evolución de las tasas de desempleo en los países del sur de la UE. Edades 15-29 años (2007-2016)**



Fuente: EU Labour Force Survey (EUROSTAT).

En cuanto a la selección ejercida desde los países de recepción, el primer *filtro* es la propia demanda de mano de obra de los mercados laborales en destino. Las economías de los países del norte de Europa, salvo contadas excepciones, no han salido indemnes del colapso del final de la primera década de este siglo. El ritmo de crecimiento de sus economías ha disminuido,

lo que ha tenido un importante efecto sobre la demanda de mano de obra, especialmente en las ocupaciones que requieren bajas cualificaciones. Por otra parte, el acceso a los puestos de trabajo que no requieren altos niveles de preparación y especialización está dificultado por la fuerte competencia por parte de los trabajadores procedentes de los países de Europa del Este de reciente incorporación en la UE, tales como Polonia, Rumanía y otros (Kaczmarczyk y Stanek, 2016).

**ANTE LA DEBILIDAD DE LAS REDES DE APOYO MIGRATORIAS Y LA CRECIENTE SELECTIVIDAD DE LOS MERCADOS LABORALES EN DESTINO, AUMENTA LA IMPORTANCIA DE LAS COMPETENCIAS, QUE VAN MÁS ALLÁ DEL CURRÍCULO EDUCATIVO**

Otro factor que no se debe pasar por alto es la reciente evolución de la estructura productiva de los países receptores. Los mercados laborales de los países del norte de Europa son cada vez más selectivos y enfocados a la captación de perfiles específicos (trabajadores cualificados en servicios de salud, ingenieros y técnicos, etc.). Un ejemplo de ello puede ser el programa alemán de captación de talento «El trabajo de mi vida»<sup>2</sup>. Su objetivo principal ha sido el reclutamiento de mano de obra cuali-

ficada y la facilitación de su incorporación en el mercado laboral, siendo los destinatarios de este programa el personal técnico y sanitario de alta cualificación (Klekowski von Koppenfels y Höhne, 2017).

Asimismo, otro factor que potencialmente puede influir en el volumen y la selectividad de flujo es la debilidad de las redes migratorias. Como es sabido, la intensa migración española de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, estimulada tanto por el desarrollo económico de los países del norte de Europa como por las políticas del propio régimen franquista, cesó como consecuencia de la crisis del petróleo y fue seguida por un proceso de retorno. En los años posteriores a la crisis del petróleo y hasta finales de la primera década del siglo *xxi*, las migraciones desde España han tenido un volumen reducido. La significativa reducción de movilidad migratoria de los españoles ha generado una brecha generacional entre los integrantes de las comunidades de los emigrantes de la época de posguerra que no retornaron a España y las nuevas cohortes de los migrantes. En este sentido, los vínculos entre la *vieja* y la *nueva* migración pueden ser muy débiles y no traducirse en una ayuda directa y relevante.

2. Véase: [www.thejobofmylife.de](http://www.thejobofmylife.de)

Ante la escasez de recursos sociales y la creciente selectividad de los mercados laborales, aumenta la importancia no solo de las cualificaciones formales que mejor se ajusten a las particularidades de la demanda de mano de obra en los países de destino, sino también a las competencias adicionales que van más allá del currículo educativo. Se trata aquí del *capital humano transnacional* definido por Gerhards y Hans (2013) como «conocimientos y habilidades personales que facilitan a las personas operar en distintos entornos fuera de un particular Estado-nación». En este sentido, aunque no se deben infravalorar las mejoras en el nivel de conocimiento de idiomas entre las generaciones más jóvenes de europeos, así como las experiencias adquiridas gracias a la movilidad de los universitarios en el marco de los programas de intercambio, el acceso al capital humano transnacional sigue siendo restringido y altamente condicionado por la posición en la estructura social (Carlson *et al.*, 2016).

## 5. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS Y RETOS FUTUROS

La emigración ha constituido una de las estrategias con las que las sociedades del sur de Europa se han enfrentado a una de las más profundas crisis económicas en las últimas décadas. En el caso de España, los datos disponibles expuestos a lo largo de este artículo ponen de relieve un claro cambio de tendencia en los fenómenos migratorios poco después del derrumbe de la economía española en el año 2008. El deterioro de las condiciones económicas y el empeoramiento de las condiciones de vida se han visto reflejados sobre todo en el brusco descenso de llegadas, acompañado por un constante aumento de salidas al extranjero. Este fenómeno alcanzó su punto más alto en el año 2013, a partir del cual se inició una paulatina disminución del flujo total. No obstante, a esta reducción han contribuido en principal medida el descenso de salidas de los extranjeros residentes en España. La emigración de los autóctonos empieza a disminuir tan solo a partir de 2016. Este no es el único rasgo que diferencia los flujos de los españoles del de los extranjeros. Así, la mayor parte de las salidas de los autóctonos se dirigen hacia los países del continente europeo: el Reino Unido, Francia y Alemania, siendo América Latina el principal destino de los emigrantes con orígenes extranjeros. Finalmente, los datos disponibles confirman la selectividad de los flujos migratorios de los españoles. Este hecho no es destacable en sí mismo, pues la selectividad es una característica intrínseca de gran parte de los flujos migratorios (Kreig, 1991; De Haas, 2007). No obstante, lo que llama la atención es el alto nivel de preparación y de especialización de los españoles que deciden emprender el proyecto migratorio.

¿Por qué emigran predominantemente los especialistas en un contexto socio-económico marcado por altas tasas de desempleo entre las personas con bajos niveles de estudios (Jansen *et al.*, 2016)? En este artículo se ha planteado la hipótesis de que el predominio de salidas de



personas con altos niveles de preparación está estrechamente vinculado con las capacidades de absorción de los mercados laborales de los países de destino. Estas capacidades están moldeadas por la competencia de los puestos de trabajo de medio y bajo nivel de preparación debido a la migración de los países del este de la UE. Por otra parte, los cambios en las estructuras productivas generan demanda para empleos de alta cualificación con unos perfiles muy específicos.

**LAS MIGRACIONES DE PERSONAS ALTAMENTE CUALIFICADAS DEPENDEN DE LAS CAPACIDADES DE ABSORCIÓN DE LOS MERCADOS LABORALES EN LOS PAÍSES DE DESTINO**

En consecuencia, solo las personas que poseen adecuado nivel y perfil de preparación o las que cuentan con el apoyo de las redes migratorias consiguen emprender y desarrollar un proyecto migratorio.

¿Deberíamos preocuparnos por la fuga de talentos? Sin duda la atracción de jóvenes con altos niveles de cualificación, sobre todo aque-

llos titulados en disciplinas cuya obtención necesita altos niveles de inversión de recursos (por ejemplo, ciencias biomédicas, ingenierías o especialistas en I+D+i) supone una pérdida no solo a corto sino también a largo plazo para el país de origen. Hay indicios que sugieren que en España este problema empieza a ser especialmente severo en el caso de áreas relacionadas con la investigación, desarrollo e innovación. Se ha observado que los drásticos recortes de gastos en investigación realizados como parte de la política de ajuste fiscal han provocado una salida más acelerada de investigadores al extranjero, en comparación con el resto de categorías ocupacionales (Fernández-Zubieta y Zacharewicz, 2016). No podemos olvidar que la emigración de investigadores constituye no solo una pérdida de la inversión realizada durante su período de formación, sino también reduce a medio y largo plazo las capacidades de España de realizar una conversión hacia un modelo económico basado en innovación y tecnología (Heijs, 2014). La movilidad transnacional de investigadores y de personal académico forma actualmente parte de la cultura científica y hasta hace poco era considerada una de las etapas en el ciclo formativo de los especialistas en el área I+D+i. No obstante, la inevitable internacionalización de la actividad profesional de trabajadores altamente cualificados se puede convertir en un problema cuando este proceso no se produce en el marco en el que existen incentivos económicos, institucionales y estructurales para el retorno de los investigadores nativos o para la captación de especialistas extranjeros (The World Bank/OECD, 2013). Dicho de otra manera, la salidas de los especialistas formados en España deberían constituir un motivo de preocupación en la medida en que la migración sea para ellos no una opción temporal que facilite el desarrollo de sus capacidades, sino una estrategia de preservación de sus cualificaciones ante la incapacidad de los sistemas de I+D+i de hacer un debido uso de ellas.

En este sentido, la paulatina recuperación económica reflejada, hasta ahora, sobre todo mediante la mejora de los indicadores macroeconómicos supone no solo una oportunidad, sino también un importante reto para los gobernantes y para toda la sociedad española. Por una parte, es nuestra responsabilidad afrontar, paliar y subsanar numerosas secuelas sociales de esta prolongada crisis, tales como un incremento de la desigualdad y un significativo empeoramiento de las condiciones de vida. Por otra, es imprescindible crear un entorno favorable para la reincorporación de los migrantes retornados. Los datos apuntan a que una mejora del contexto socioeconómico en el sur de Europa tendrá como consecuencia una intensificación de los flujos de retorno. Este fenómeno supone un reto para las autoridades, ya que las experiencias anteriores demuestran que el retorno es más exitoso cuando las decisiones de los migrantes están acompañadas por las medidas políticas encaminadas a la facilitación de su reinserción en los sistemas laborales, sociales y sanitarios. En este contexto, el principal reto que afrontan España y otros países del sur de la UE es adaptar sus sistemas productivos al cambio en las estructuras educativas que han experimentado sus sociedades en las últimas décadas. Una de las asignaturas pendientes debería ser, pues, un significativo aumento de inversiones en investigación y desarrollo, así como la recuperación de los especialistas en esta área. Es una condición *sine qua non* para la transición hacia un sistema económico basado en sectores de alta productividad e innovación.

Finalmente, tanto el futuro de las migraciones sur-norte dentro de la UE, como el futuro de la libre circulación, dependen en gran parte del futuro de la UE misma. En la actualidad quedan muchas incertidumbres sobre los efectos de las negociaciones con el Reino Unido sobre la libre circulación entre este país y los 27 dentro del recién iniciado proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea. Así, las posibles restricciones en el acceso al mercado laboral como las inciertas perspectivas de permanencia de los migrantes que hayan llegado antes del *Brexit* podrían constituir un importante factor que disminuya la disposición de los europeos del sur a vincular su proyecto migratorio con este destino. Como ya se ha dicho, en pocos años el Reino Unido se convirtió en el principal destino de los flujos desde el sur de la UE, lo que se debía a la capacidad de su sistema productivo de generar puestos de trabajo así como un marco institucional que facilitaba la contratación (a veces a costa de los derechos laborales) (D'Angelo y Kofman, 2017). La desaparición del mapa de la movilidad intraeuropea del mercado y una incomparable capacidad de absorción de mano de obra puede llevar no tanto a un cambio de dirección del flujo sino a su disminución.

Otro de los efectos del terremoto político provocado por el referéndum de junio de 2016 en el Reino Unido puede ser el incremento de desconfianza de las élites europeas hacia la libre

circulación como un factor desestabilizador de los procesos políticos a nivel nacional. La introducción de restricciones a la movilidad europea en términos similares a los que se habían discutido antes del *Brexit* se ha convertido en objeto de debate público en varios países europeos. Mantener esta postura restrictiva frente al derecho a la libre circulación cuando la supervivencia misma de la UE está en juego parece ser una apuesta peligrosa. Junto con la política de externalización de la política de asilo, esta actitud revela una dificultad cada vez mayor de la UE para compatibilizar las políticas migratorias con los valores que impulsaron su creación hace más de seis décadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baço, Pedro; Maia Domingues, João y Portugal Duarte, António. «Financial Crisis and Domino Effect», en: Andrade, João; Simões, Marta; Stosic, Ivan; Eric, Dejan y Hanic, Hasan (eds.). *Managing Structural Changes - Trends and Requirements*. Belgrado: Institute of Economic Sciences, 2013, p. 199-213.

Bartolini, Laura; Gropas, Ruby y Triandafyllidou, Anna. «Drivers of highly skilled mobility from Southern Europe: escaping the crisis and emancipating oneself». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 43, n.º 4 (2017), p. 652-673.

Bentolila, Samuel; Cahuc, Pierre; Dolado, Juan J. y Le Barbanchon, Thomas. «Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain». *The Economic Journal*, vol. 122, n.º 562 (2012), p. 155-187.

Bermúdez, Anastasia y Brey, Elisa. «Is Spain Becoming a Country of Immigration Again? Data Evidence and Public Responses», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 83-97.

Carlson, Sören; Gerhards, Jürgen y Hans, Silke. «Educating Children in Times of Globalisation: Class-specific Child-rearing Practices and the Acquisition of Transnational Cultural Capital». *Sociology* (enero de 2016) (en línea) [Fecha consulta: 28.03.2017]

<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0038038515618601>

Congregado, Emilio; Golpe, Antonio A. y van Stel, André. «Exploring the big jump in the Spanish unemployment rate: Evidence on an 'added-worker' effect». *Economic Modelling*, vol. 28, n.º 3 (2011), p. 1099-1105.

OECD. «Understanding the Socio-Economic Divide in Europe. Background Report». París: Centre for Opportunity and Equality - OECD. 2017. (en línea) [Fecha consulta: 28.03.2017] <http://oe.cd/cope-divide-europe-2017>

D'Angelo, Alessio y Kofman, Eleonore. «UK: Large-Scale European Migration and the CHallenge to EU Free Movement», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 175-192.

De Grip, Andries; Fouarge, Didier y Sauermann, Jan. «What Affects International Migration of European Science and Engineering Graduates?». *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 19, n.º 5 (2010), p. 407-421.

De Haas, Hein. «Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration». *Development and Change*, vol. 38, n.º 5 (2007), p. 819-841.

Díaz Gil, Ana. *La emigración de profesionales cualificados: una reflexión sobre las oportunidades de desarrollo*. Madrid: OIM, 2012.

Domingo, Andreu y Blanes, Amand. «La nueva emigración española: ¿una generación perdida?». *Panorama Social*, vol. 23 (primer semestre 2016), p. 157-168.

Eremenko, Tatiana; El Qadim, Nora y Steichen, Elsa. «Restrictions on Access to Social Protection by New Southern European Migrants in Belgium», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 123-148.

Fernández-Zubieta, Ana y Zacharewicz, Thomas. «RIO Country Report 2015: Spain». Sevilla: Joint Research Centre Comisión Europea, 2016.

Galbany-Estragués, Paola y Nelson, Sioban. «Migration of Spanish nurses 2009-2014. Underemployment and surplus production of Spanish nurses and mobility among Spanish registered nurses: A case study». *International Journal of Nursing Studies*, vol. 63 (2016), p. 112-123.

Gerhards, Jürgen y Hans, Silke. «Transnational Human Capital, Education, and Social Inequality. Analyses of International Student Exchange». *Zeitschrift Für Soziologie*, vol. 42, n.º 2 (2013), p. 99-117.

Glorius, Birgit; Grabowska-Lusinska, Izabela y Kuvik, Aimee. *Mobility in Transition: Migration Patterns after EU Enlargement*. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2013.

González-Ferrer, Amparo. «La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no». Madrid: Fundación Alternativas, 2013.

González-Ferrer, Amparo y Stanek, Mikolaj. «No longer the promised land? Mobility patterns of Eastern and Central Europeans in Spain during the economic crisis». *Studi Emigrazione*, vol. 53, n.º 202 (2016), p. 193-215.

Gurak, Douglas T. y Caces, Fe. «Redes migratorias y la formación de sistemas de migraciones», en: Malgesini, Graciela (ed.). *Cruzando las fronteras. Migraciones en el Sistema Mundial*. Barcelona: Icaria, 1998, p. 75-110.

Heijs, Joost. «The inertia of the systemic failures: the case of Spain». Instituto de Análisis Industrial y Financiero/ Universidad Complutense de Madrid, 2014 (en línea) [Fecha consulta 30.03.2017] <http://www.ucm.es/iaif/documentos-en-texto-completo-del-instituto>

Herrera Ceballos, María Jesús. «Migración cualificada de trabajadores de España al extranjero», en: Arango, Joaquín; Moya Malapeira, David y Oliver Alonso, Josep (eds.). *Anuario de la Inmigración en España 2013. ¿Un año de transición?* (2014), p. 91-107.

Jansen, Marcel; Jiménez-Martín, Sergi y Gorjón, Lucía. «El legado de la crisis: El mercado de trabajo español y las secuelas de la gran recesión». Madrid: FEDEA, 2016 (en línea) [Fecha consulta 15.07.2017] [www.fedea.net/nsaw/descargas/NSAW01es.pdf](http://www.fedea.net/nsaw/descargas/NSAW01es.pdf)

Kaczmarczyk, Pawel y Stanek, Mikolaj. «Crisis and beyond: intra-EU mobility of Polish and Spanish migrants in a comparative perspective», en: Triandafyllidou, Anna e Isaakyan, Irina (eds.). *High Skill Migration and Recession: Gendered Perspectives*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2016, p. 69-100.

Kahanec, Martin y Kureková, Lucia Mýtna. «Did Post-enlargement Labor Mobility Help the EU to Adjust During the Great Recession? The Case of Slovakia», en: Kahanec, Martin y Zimmermann, Klaus F. (eds.). *Labor Migration, EU Enlargement, and the Great Recession*. Berlín, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016, p. 189-218.

Karamessini, Maria y Koutentakis, Franciscos. «Labour market flows and unemployment dynamics by sex in Greece during the crisis». *Revue de l'OFCE*, vol. 2, n.º 133 (2014), p. 215-239.

Klekowski von Koppenfels, Amanda y Höhne, Jutta. «Gastarbeiter Migration Revisited: Consolidating Germany's Position as an Immigration Country», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 149-174.

Krieg, Randall G. «Human-Capital Selectivity in Interstate Migration». *Growth and Change*, vol. 22, n.º 1 (1991), p. 68-76.

Labrianidis, Lois y Vogiatzis, Nikos. «Highly Skilled Migration: What Differentiates the ‘Brains’ Who Are Drained from Those Who Return in the Case of Greece?». *Population, Space and Place*, vol. 19, n.º 5 (2013), p. 472-486.

Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj. «EU Migration and the Economic Crisis: Concepts and Issues», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 1-14.

Lafleur, Jean-Michel; Stanek, Mikolaj y Veira, Alberto. «South-North Labour Migration Within the Crisis-Affected European Union: New Patterns, New Context and New Challenges», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 193-214.

Larramona, Gemma. «Out-migration of immigrants in Spain». *Population*, vol. 68, n.º 2 (2013), p. 213-235.

Marí-Klose, Marga y Escapa, Sandra. «Solidaridad intergeneracional en época de crisis: ¿mito o realidad?». *Panorama Social*, vol. 22, (segundo semestre 2015), p. 61-78.

Massey, Douglas. «Why does immigration occur? A theoretical synthesis», en: Hirschman, Charles; Kasinitz, Philip y DeWind, Josh (eds.). *The handbook of international migration: The American experience*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1999, p. 34-52.

Massey, Douglas. «Social structure, Household strategies and Cumulative Causation of Migration». *Population Index*, vol. 56, n.º 1 (1990), p. 3-26.

Mavrodi, Georgia y Moutselos, Michalis. «Immobility in Times of Crisis? The Case of Greece», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 33-48.

Miyar Busto, María. «La continuidad de los flujos migratorios en tiempos de crisis». *Panorama Social*, vol. 23, (primer semestre 2016), p. 141-156.

Moldes Rarelo, Rocío y Gómez Sota, Fátima (eds.). *¿Por qué te vas? Jóvenes españoles en Alemania*. Madrid: Catarata/Universidad Europea de Madrid, 2015.

Mooi-Reci, Irma y Muñoz-Comet, Jacobo. «The Great Recession and the Immigrant–Native Gap in Job Loss in the Spanish Labour Market». *European Sociological Review*, vol. 32, n.º 6 (2016), p. 730-751.

O'Reilly, Jacqueline; Eichhorst, Werner; Gábos, András; Hadjivassiliou, Kari; Lain, David; Leschke, Janine; McGuinness, Seamus; Kureková, Lucia Mýtna; Nazio, Tiziana; Ortlieb, Renate; Russell, Helen y Villa, Paola. «Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe». *SAGE Open*, vol. 5, n.º 1 (2015), p. 1-9.

Observatório da Emigração. *Emigração Portuguesa Relatório Estatístico 2014*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2014.

Ortega-Rivera, Enrique; Domingo i Valls, Andreu y Sabater Coll, Albert. «La emigración española en tiempos de crisis y austeridad». *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 20, n.º 549-5 (2016) (en línea) [Fecha consulta 15.07.2017] <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/17206/19995>

Palloni, Alberto; Massey, Douglas S.; Ceballos, Miguel y Espinosa, Kristin. «Social Capital and International Migration. A Test Using Information on Family Networks». *American Journal of Sociology*, vol. 106, n.º 5 (2001), p. 1262-1298.

Papaioannou, Athanasios y Nikolakopoulou, Christina. «Greek cities in crisis: Context, evidence, responses», en: Knieling, Jörg y Othengrafen, Frank (eds.). *Cities in Crisis. Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*. Londres y Nueva York: Routledge, 2016, p. 172-189.

Promberger, Markus; Huws, Ursula; Dagdeviren, Hulya; Meier, Lars; Sowa, Frank; Boost, Marie; Athanasiou, Athena; Aytekin, Attila; Arnal, Maria; Capucha, Luis; Castro, Carlos de; Faliszek, Krystyna; Gray, Jane; Lecki, Krzysztof; Mandrysz, Witold; Petraki, Georgia; Revilla, Juan Carlos; Şengül, Tarik; Slania, Barbara; Tennberg, Monica; Vuojala-Magga, Terhi y Wódz, Kazimiera. «Patterns of resilience during socioeconomic crises among households in Europe (RESCuE)-concept, objectives and work packages of an EU FP 7 project». *IAB-Forschungsbericht*, n.º 5, 2014.

Pumares, Pablo. «The changing migration projects of Spaniards in the UK. The case of Brighton», en: Glorius, Birgit y Domínguez-Mujica, Josefina (eds.). *European Mobility in times of Crisis*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2017, p. 133-160.

Ramos, Raul y Royuela, Vicente. «Graduate migration in Spain: the impact of the great recession on low mobility country». Universidad de Barcelona: Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública, 2016 (en línea) [Fecha consulta 31.03.2017] <http://www.ub.edu/school-economics/workingpapers/graduate-migration-in-spain-the-impact-of-the-great-recession-on-a-low-mobility-country/>

Recaño Valverde, Joaquín y de Miguel Luken, Verónica. «Antiguas y nuevas diásporas: una caracterización de la población de nacionalidad española en el exterior a partir del PERE». *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 20, n.º 549(6) (2016) (en línea) [Fecha consulta 15.07.2017] <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/17207>

Ródenas, Carmen y Martí, Mónica. «La nueva Estadística de Migraciones: una buena elección por parte del INE». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 143 (2013), p. 113-120.

Romero Valiente, Juan Manuel e Hidalgo-Capitán, Antonio Luis. «El subregistro consular: magnitudes y efectos en las estadísticas de emigración españolas». *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, n.º 2 (2014), p. 377-407.

Romero Valiente, Juan Manuel. «Los flujos migratorios en las estadísticas de origen y destino: la emigración de españoles a Europa (2008-2013)». *Cuadernos Geográficos*, vol. 55, n.º 2 (2016), p. 151-172.

The World Bank/OECD. *Innovación y crecimiento: En busca de una frontera en movimiento*. México D. F.: OECD, 2013. Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública, 2016 (en línea) [Fecha consulta 31.03.2017] <http://www.oecd.org/about/sge/innovacion-y-crecimiento-9789264208339-es.htm>

Tintori, Guido y Romei, Valentina. «Emmigration from Italy After the Crisis: The Shortcomings of the Brain Drain Narrative», en: Lafleur, Jean-Michel y Stanek, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Cham: Springer, 2017, p. 49-64.

Torres, Anália; Coelho, Bernardo y Cabrita, Miguel. «Bridge over troubled waters». *European Societies*, vol. 15, n.º 4 (2013), p. 535-556.

Triandafyllidou, Anna, y Mantanika, Regina. «Migration in Greece: Recent *Developments* in 2016». Report prepared for the OECD Network of International Migration Experts (formerly SOPEMI), 2016 (en línea) [Fecha consulta 28.03.2017] <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/2016.pdf>







## Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

Catedrático de Economía Aplicada, Departamento de  
Economía Aplicada, Universidad de Salamanca  
*bustillo@usal.es*

## Rafael Grande Martín

Profesor ayudante doctor, Departamento de Sociología,  
Universidad de Málaga  
*rgrande@uma.es*

# INMIGRACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

## IMMIGRATION AND THE WELFARE STATE IN SPAIN

1. Introducción
2. Inmigración y Estado de bienestar: mecanismos de interrelación
  - 2.1. El Estado de bienestar como imán migratorio
  - 2.2. El impacto de la inmigración sobre el Estado de bienestar
3. Conclusiones

#### **PALABRAS CLAVE**

España, Estado de bienestar, sanidad,  
inmigración, prestaciones sociales

#### **KEY WORDS**

Spain, welfare state, health,  
immigration, social benefits

#### **RESUMEN**

Este trabajo estudia las relaciones existentes entre inmigración y Estado de bienestar en España desde una triple perspectiva. En primer lugar, se analiza el papel que las prestaciones sociales hayan podido tener en la experiencia inmigratoria española, como factor de atracción de los inmigrantes. A continuación, se estudia de qué manera la inmigración puede afectar al mantenimiento del Estado de bienestar, tanto investigando los posibles efectos del aumento de la diversidad étnica, lingüística y cultural sobre el respaldo de la población nacional al Estado de bienestar, como su efecto sobre el gasto social en materia de prestaciones monetarias y salud. Por último, y cambiando de perspectiva, se pone en valor la contribución de la inmigración al sostenimiento del mercado privado de servicios de bienestar, especialmente en lo relativo al cuidado a dependientes.

#### **ABSTRACT**

This paper studies the relationships between immigration and the welfare state in Spain from a triple perspective. First, the role social benefits may have had on the Spanish immigrant experience as a pull factor is analysed. The paper goes on to study the way immigration can affect the maintenance of the welfare state, investigating both the possible effects of the increased ethnic, linguistic and cultural diversity on the support of the national population for the welfare state, as well as its effect on social spending in terms of monetary and health benefits. Lastly, and changing perspective, the contribution of immigration to the maintenance of the private market for welfare services is assessed, especially in terms of caring for dependents.

## 1. INTRODUCCIÓN

En apenas una década, entre 1998 y 2008, España pasó de ser un país donde la inmigración era marginal, escasamente el 1 % de su población, a ser uno de los países con mayor presencia de inmigrantes de Europa, con un 13,2 % de su población en 2016, por encima por ejemplo de Alemania. Aunque la crisis iniciada en 2008 actuó como freno a los movimientos migratorios, con una pérdida en términos netos de cerca de 600.000 personas, esta no ha cambiado la nueva naturaleza de España en términos de importancia de la población migrante y su peso en el mercado de trabajo (Grande *et al.*, 2016).

La inmigración, especialmente cuando es intensa, muestra sus efectos sobre múltiples ámbitos de la sociedad (Nannestad, 2007), entre ellos las políticas sociales. Este estudio tiene por objetivo valorar cuáles han sido los efectos de la inmigración sobre el Estado de bienestar español desde una doble perspectiva: a) estudiar la posible vinculación entre las políticas sociales y la dinámica migratoria, examinando la literatura que ha investigado si una protección social generosa actúa como «imán» de los flujos migratorios y b) analizar de qué manera la existencia de inmigración puede afectar al mantenimiento del Estado de bienestar, tanto desde una perspectiva de respaldo y legitimación del mismo, como de su efecto sobre el gasto social. Para ello se estimará cuál es la intensidad de uso de las prestaciones sociales (mone- tarias y de salud) de la población inmigrante frente a la población nacional. Por último, y en la medida en que el bienestar de la población no depende solo de su acceso a prestaciones sociales públicas –puesto que una parte importante de la cobertura de necesidades sociales se efectúa de forma privada–, se analizará el papel que la inmigración ha tenido en la «soste- nibilidad» de dichos mecanismos privados de bienestar. El artículo acaba con un resumen de las principales conclusiones alcanzadas en la investigación.

## 2. INMIGRACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR: MECANISMOS DE INTERRELACIÓN

De las múltiples vías a través de las cuales la inmigración afecta al Estado de bienestar nos centraremos en estas páginas en tres, que se organizarán a lo largo de dos ejes distintos: por un lado, el posible papel del Estado de bienestar como variable determinante de la intensidad de la inmigración y, por otro lado, el efecto de la inmigración sobre los principales programas del Estado de bienestar. Por último, y más brevemente, exploraremos su papel en la cobertura privada de la demanda de protección social.

## 2.1. El Estado de bienestar como imán migratorio

La existencia de fuertes diferencias en protección social entre los países de emisión y recepción de migrantes se ha considerado con frecuencia, al menos en el debate público, como uno de los factores que pueden influir sobre los movimientos migratorios. El debate previo al *Brexit*, y el peso que en el mismo ha tenido el acceso de los inmigrantes a prestaciones sociales, es un ejemplo de la creencia en este tipo de vinculación. De acuerdo con este planteamiento –en línea con la teoría de los factores *push and pull* (expulsión y atracción)–, los inmigrantes, a la hora de decidir dónde emigrar, tendrían en cuenta, entre otros muchos factores, la situación del mercado de trabajo (desempleo, salarios, etc.), la existencia de redes de acogida informales (ya sean familiares, de amigos o de compatriotas) o el mayor o menor acceso a prestaciones sociales y su generosidad. Por lo tanto, de ser así, las prestaciones sociales actuarían como «imanes» de inmigración. Sin embargo, la figura 1, donde se representa la relación entre Estado de bienestar<sup>1</sup> e inmigración<sup>2</sup> en una muestra de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pone de manifiesto que la vinculación entre ambas variables dista de ser evidente. La nube de puntos muestra que no existe ninguna relación –ya sea positiva o negativa– entre inmigración y esfuerzo en protección social, en países tan diferentes como puedan ser Estados Unidos, España o Alemania, con tasas similares de población inmigrante y modelos muy distintos de protección social<sup>3</sup>.

Obviamente, la relación anterior, aunque informativa, no es sino una primera aproximación a la cuestión. Puesto que la emigración responde a otros muchos (y más importantes) factores, bien podría ocurrir que el efecto positivo de las prestaciones sociales sobre la inmigración, de existir, se viera desdibujado por el efecto de otras variables que obraran en dirección contraria. Con la finalidad de dilucidar esta cuestión, numerosos trabajos han intentado aislar el efecto de las prestaciones sociales sobre la inmigración, con resultados también diversos. Así, por ejemplo, según Borjas (1999) los inmigrantes en Estados Unidos se concentrarían en aquellos estados con mayor protección social, lo que demostraría, en su opinión, el efecto *atrayente* de la política social. Por el contrario, ni los estudios de Kvist (2004) ni Pedersen *et al.* (2004) encuentran efecto imán significativo en el caso de la Unión Europea (UE). Otros trabajos (De Giorgi y Pellizzari, 2009) detectan una relación positiva entre generosidad del Estado de bienestar e intensidad migratoria,

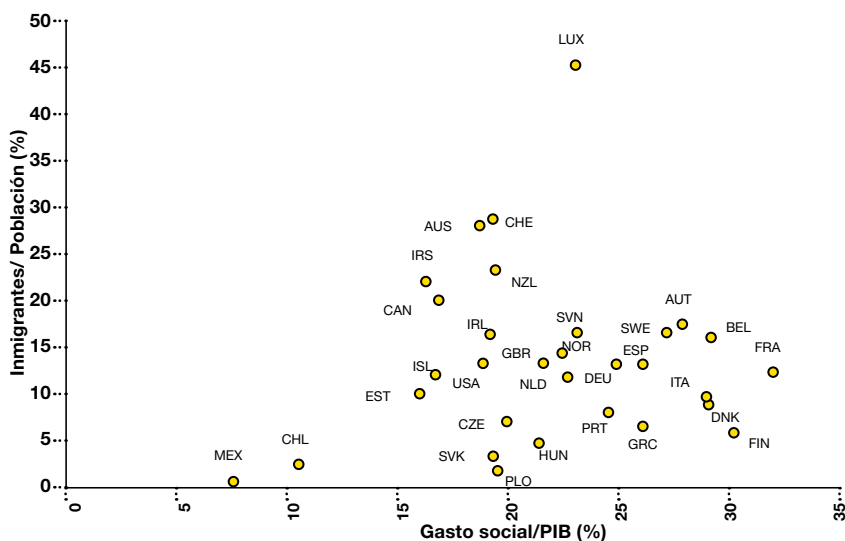
1. Medido por la tasa de esfuerzo en prestaciones sociales: gasto social con respecto al PIB y expresada en porcentaje.

2. Porcentaje de nacidos en el extranjero, con respecto a la población total.

3. Más aún, en lo que se refiere a España, la crisis, con el aumento del gasto social vinculado a los estabilizadores automáticos como las prestaciones por desempleo y la caída del PIB, ha generado un aumento importante del esfuerzo en prestaciones sociales que habría crecido alrededor de 5 puntos. Si este mismo ejercicio se hubiera realizado para 2008, antes de la crisis, la posición de España estaría mucho más próxima a la de Estados Unidos.

aunque el efecto sería de pequeña intensidad. Desde una perspectiva limitada a las prestaciones por desempleo, Giuletti *et al.* (2013) concluyen que, cuando se utilizan las estrategias empíricas adecuadas, las prestaciones por desempleo no ejercen ninguna influencia sobre los flujos migratorios, lo que indicaría, en su opinión, que todo el debate sobre el «efecto llamada» de las prestaciones sociales no estaría basado en evidencia empírica. En palabras de Giuletti (2014: 9): «los datos no respaldan la hipótesis de que el gasto social sea un imán potente para los inmigrantes».

**FIGURA 1. Esfuerzo en protección social y peso de la población inmigrante en la población total en países de la OCDE (2014)**



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2016: tabla A.4) y *Social Expenditure database*.

Como señalan Muñoz de Bustillo y Antón (2010), para que la protección social en el país de destino tenga un efecto importante sobre la decisión de emigrar se tienen que cumplir tres condiciones: 1) buena información previa sobre las prestaciones existentes en el país de acogida, 2) un estado de bienestar desarrollado y 3) facilidad de acceso a las prestaciones a extranjeros. En el caso de España, la información disponible (Eurostat, 2000) no parece indicar que los inmigrantes tengan un conocimiento previo adecuado de las prestaciones sociales del país de acogida<sup>4</sup>. Por

4. A modo de ejemplo, de acuerdo con el Observatorio Municipal para la Inclusión Social del Ayuntamiento de Málaga, en el periodo 2007-2011 el 54% de las intervenciones del servicio estaban relacionadas con la petición de información sobre el acceso a los recursos de los servicios sociales (Ruiz *et al.*, 2012).

otra parte, el Estado de bienestar español es de los menos desarrollados de la UE, con un peso del gasto social como porcentaje del PIB que en los años álgidos de la emigración se situaba alrededor del 20%, seis puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-15 y diez puntos por debajo de Francia o Alemania, con lo que su capacidad de atracción sería también limitada. Por último, las prestaciones deben ser fácilmente accesibles a los inmigrantes, algo que dista de cumplirse en el caso de modelos de protección social como el español, en donde el derecho a prestaciones está vinculado al historial laboral o al cumplimiento de requisitos en materia de ingresos o tiempo de residencia. En conjunto, todo parece indicar que ni la literatura empírica confirma la existencia de un efecto imán –o efecto llamada como se le conoce en España– de suficiente intensidad, ni las características del Estado de bienestar español no parecen ser las más adecuadas para ejercer un efecto llamada de intensidad.

**LA INFORMACIÓN DISPONIBLE  
NO PARECE CONFIRMAR LA  
EXISTENCIA DE SOBREÚSO DE  
SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA  
POR PARTE DEL COLECTIVO DE  
INMIGRANTES**

## 2.2. El impacto de la inmigración sobre el Estado de bienestar

Una vez debatido el papel potencial del Estado de bienestar como elemento de atracción de inmigrantes, en esta sección se formula la pregunta de si la inmigración afecta al Estado de bienestar y a su viabilidad futura. Para ello se investigará, por un lado, si el aumento de la diversidad cultural y étnica asociada a la inmigración puede alterar el tradicional respaldo con el que ha contado el Estado de bienestar por parte de la población autóctona. Esta cuestión no es en absoluto periférica, ya que la resiliencia del Estado de bienestar ante los numerosos ataques ideológicos y crisis económicas a las que ha tenido que hacer frente desde los años ochenta del pasado siglo responde, en gran medida, al fuerte respaldo por parte de la población con el que cuentan sus principales programas (Arriba, 2014). Por otro lado, se estudiará cuál es la intensidad de uso de las prestaciones sociales monetarias y de salud de los inmigrantes y si dicha intensidad se corresponde con sus características personales o si hay una sobreutilización de las mismas.

### 2.2.1. Inmigración y apoyo al Estado de bienestar

El Estado de bienestar, como mecanismo público por excelencia de protección frente a determinados riesgos como la enfermedad, el desempleo o la insuficiencia de medios en la vejez, tiene un papel muy significativo en la reducción de las desigualdades de ingresos. En el caso de España, un



país que no se caracteriza por tener un Estado de bienestar muy redistributivo, en 2014 la actuación vía impuestos y transferencias del sector público reducía la desigualdad de mercado –medida por el índice de Gini– en casi un tercio (del 50,9% al 34,7%). Distintos autores han defendido que el apoyo a las actuaciones del Estado de bienestar y sus efectos niveladores tendrán mayor respaldo en el contexto de comunidades homogéneas, con poca diferenciación cultural o étnica. Se argumenta así, que la redistribución se acepta con mayor facilidad en un contexto de identidad genética –la familia (Freeman, 2009)– o identidad social –etnia, nación, idioma, religión (Tajfel, 1982)–, que cuando los beneficiarios son personas más alejadas cultural o étnicamente hablando. Desde otra perspectiva, se ha argumentado que el Estado de bienestar se sustenta en el altruismo recíproco (Fong *et al.*, 2004; Van der Ploeg, 2004), de forma que los ciudadanos estarían dispuestos a contribuir a la financiación de los programas sociales en el entendimiento de que cuando ellos necesiten ayuda podrán disponer de ella. Desde este enfoque, la entrada de inmigrantes que no han contribuido en el pasado a financiar la protección social y que tienen mayor probabilidad, por sus características, de beneficiarse de las prestaciones en el presente, debilitaría el acuerdo de reciprocidad.

Uno de los primeros y más sugerentes análisis de la vinculación entre homogeneidad de la población y respaldo al Estado de bienestar lo proporciona el politólogo Martin Gilens (1999), quien explica el escaso desarrollo del Estado de bienestar en Estados Unidos como el resultado de unos medios de comunicación que sistemáticamente asociaban la pobreza con la población afroamericana y de una población blanca que estaba dispuesta a aceptar la redistribución hacia sus pares, pero no hacia la minoría negra. Desde esta perspectiva, la visión del inmigrante como un extraño, distinto a «los nuestros», podría debilitar el apoyo al Estado de bienestar. Un planteamiento similar, pero desde una perspectiva económica, se puede encontrar en Alesina *et al.* (2001), que exponen el escaso desarrollo del Estado de bienestar en Estados Unidos, en comparación con Europa, a partir de los efectos que la existencia de niveles muy distintos de diversidad racial en ambos lados del Atlántico habrían tenido sobre la construcción de una identidad compartida que facilitara el tipo de redistribución asociada a los programas sociales. Trabajos posteriores estiman que la diferencia en «fraccionalización» étnica podría explicar alrededor de la mitad de la brecha existente en términos de redistribución derivada de las políticas públicas entre Europa y Estados Unidos (Alesina y Glaeser, 2004); así mismo, corroboran la existencia de un fuerte vínculo entre actitudes frente a la inmigración y apoyo al Estado de bienestar en Estados Unidos (Garand *et al.*, 2017). En todo caso, hay que ser cauto a la hora de extrapolar la experiencia estadounidense, ya que existen contraejemplos de países como Canadá (Banting, 2006), con un alto grado de diversidad étnica y cultural –solo el 18% de su población nació en el país– y lingüística (zonas francófona y anglófona), así como con una importante comunidad aborígen, donde no se reproducen estas dinámicas de debilitamiento del apoyo a los programas redistributivos (Soroka *et al.*, 2004).

Siguiendo esta línea de análisis, Soroka *et al.* (2006) han investigado en qué medida las distintas experiencias de inmigración podrían explicar el comportamiento diferencial del gasto social en una veintena de países de la OCDE, y han obtenido unos resultados que parecen avalar que el aumento de la diversidad étnica restaría –por distintos mecanismos (pérdida del respaldo de la población que no se identifica con los recién llegados, endurecimiento de las condiciones de elegibilidad, etc.)– apoyo al Estado de bienestar, de forma que el crecimiento del gasto social en los países con mayor inmigración sería menor<sup>5</sup>. Con todo, como señala Koning (2011), excepto en los casos extremos de Estados Unidos –mencionados más arriba– y Suecia (Eger, 2010; Dahlberg *et al.* 2012), al que se podría añadir Noruega (Cappelen y Midtbø, 2016), los efectos estimados parecen ser de escasa intensidad y apuntarían a la existencia de una mayor conexión negativa entre diversidad y Estado de bienestar que entre inmigración y Estado de bienestar. El trabajo de Mau y Burkhard (2009) sobre la asociación entre inmigración y actitudes hacia el Estado de bienestar abunda en la misma conclusión: el futuro del Estado de bienestar podría muy bien depender de su capacidad para construir vínculos de unidad entre comunidades de orígenes culturales y étnicos diferentes.

**EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR PODRÍA MUY BIEN DEPENDER DE SU CAPACIDAD PARA CONSTRUIR VÍNCULOS DE UNIDAD ENTRE COMUNIDADES DE ORÍGENES CULTURALES Y ÉTNICOS DIFERENTES**

Alternativamente, la inmigración podría generar una dinámica, que se ha venido a denominar *chauvinismo social*, que consistiría en la puesta en marcha de mecanismos para excluir a los recién llegados de los programas de bienestar, entendiendo que «ellos» no los merecen. En este caso, no peligraría el Estado de bienestar *per se*, pero sí un Estado de bienestar inclusivo basado en derechos de residencia (y no de origen/nacionalidad). Existen numerosos ejemplos de este tipo de actuaciones específicas de reducción de prestaciones a inmigrantes, ya sea por cambios legales (como la retirada de las prestaciones médicas a inmigrantes indocumentados en España en 2012 [Real Decreto 16/2012]) o por la dificultad del acceso a las mismas. Aunque son todavía pocos los trabajos disponibles sobre las implicaciones del chauvinismo social en el diseño de los estados de bienestar (Koning, 2011; Van Der Waal *et al.*, 2013), lo cierto es que según los datos

5. De acuerdo con sus estimaciones, en 1998 un país tipo gastaría entre un 16% y un 17% más de lo que gasta si su número de inmigrantes se hubiera mantenido en los niveles de 1970.

del *International Social Survey Program* (ISSP) de 2013 sobre identidad nacional<sup>6</sup>, en un número no marginal de países (entre los que no está España) una parte importante de la población considera apropiado que los inmigrantes en situación regular no tengan los mismos derechos que los nacionales (véase figura 2). Este sería, de acuerdo con Larsen (2011), el principal peligro asociado al aumento de la inmigración, la dualización del Estado de bienestar como resultado de la reproducción

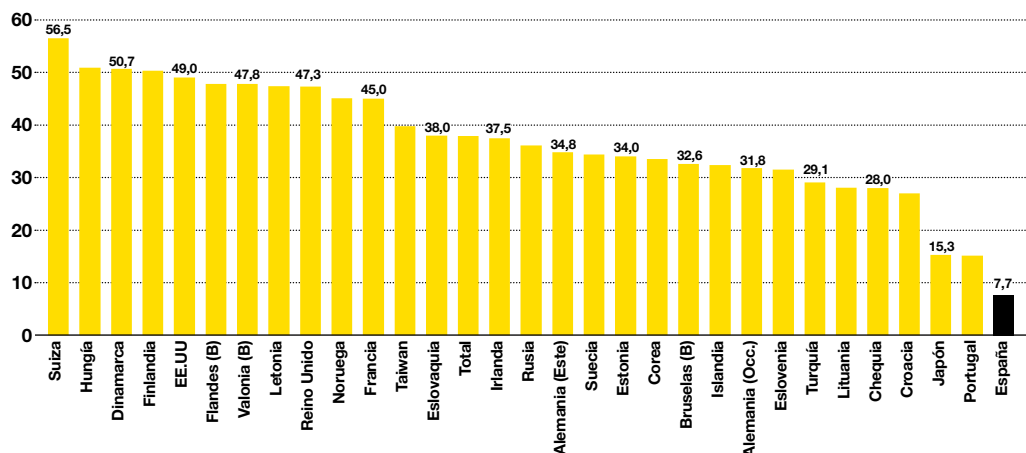
**A DIFERENCIA DE EUROPA, EN ESPAÑA LOS DATOS MUESTRAN QUE EL AUMENTO DEL DESEMPLEO APENAS HABRÍA AFECTADO A LA OPINIÓN DE LOS ESPAÑOLES RESPECTO A CONCEDER LOS MISMOS DERECHOS A LOS INMIGRANTES**

en Europa de los patrones estadounidenses de hostilidad hacia el acceso a prestaciones sociales (consideradas inmerecidas) de los inmigrantes y su traducción en el mantenimiento de prestaciones para los «locales» y su reducción para los «extraños» (inmigrantes del mundo no occidental). Aun así, los datos presentados muestran el comportamiento diferencial de España en relación con Europa, donde la fuerte recesión económica y el aumento del desempleo apenas habría afectado a la opinión de los españoles respecto a conceder los mismos derechos a los inmigrantes (Cea D'Ancona, 2016).

Es importante señalar que, junto con el efecto mencionado más arriba (inmigración -> aumento de la diversidad etnolingüística -> pérdida de respaldo del Estado de bienestar -> reducción del gasto social) existe un segundo canal que vincula inmigración y Estado de bienestar desde una perspectiva individual. En la medida en que la inmigración aumente la competencia en el mercado laboral, sobre todo en algunos segmentos del mismo, se puede argumentar que la reacción de los trabajadores, ahora en riesgo de perder el empleo como resultado de la inmigración, será de mayor apoyo al Estado de bienestar, y sus políticas de protección frente al riesgo. En definitiva, estaríamos aplicando a la inmigración la lógica desarrollada por Rodrik (1997) según la cual, por idénticas razones, las economías más abiertas (Suecia, por ejemplo) tienen frecuentemente estados de bienestar más desarrollados. Burgoon *et al.* (2012) detectan la existencia de este tipo de efecto en un estudio realizado para 17 países europeos sobre el impacto que tiene en el apoyo de los trabajadores al Estado de bienestar el hecho de experimentar competencia de inmigrantes en el ámbito de la ocupación del trabajador.

6. Para más información, véase: <https://www.gesis.org/issp/home/>

**FIGURA 2. Porcentaje de población que está en desacuerdo y fuertemente en desacuerdo con que los inmigrantes en situación regular tengan los mismos derechos (2013)**



**Nota:** Los porcentajes se reducen de forma significativa cuando se pregunta por el acceso a la educación (ISSP 2013, Q9h). En este caso, en la mayoría de los países, el peso de la población que se muestra en desacuerdo con que los inmigrantes en situación regular tengan igual acceso a la educación se sitúan por debajo del 10%. Entre las excepciones destaca Hungría (27%), Reino Unido (18%) y Dinamarca (14%).

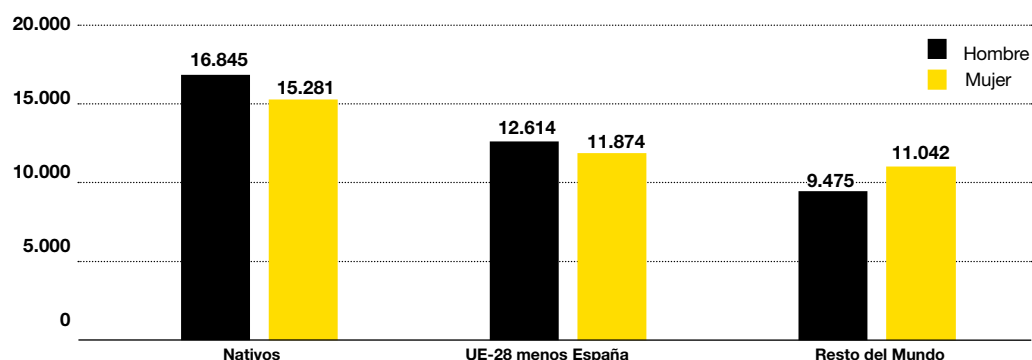
**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del ISSP (2013).

## 2.2.2. Inmigración y uso de prestaciones sociales

La tercera vía por la cual la inmigración puede afectar al Estado de bienestar es mediante el aumento de la presión que los inmigrantes ejercen como demandantes sobre las prestaciones sociales. Estudios previos para el caso de España (Moreno-Fuentes y Bruquetas, 2011) demuestran que la población inmigrante es contribuyente neta al sistema de bienestar, aportando significativamente más de lo que recibe. En lo que se refiere a este efecto, este análisis se limitará a las prestaciones sociales monetarias y a las prestaciones de salud. Pero antes de proceder al análisis de los datos, conviene señalar que en la medida en que los inmigrantes tengan ingresos inferiores a los nacionales, y que las prestaciones del Estado de bienestar o bien estén desvinculadas a los ingresos (sanidad, por ejemplo), o bien se dirijan a colectivos más económicamente vulnerables (desempleados, por ejemplo), cabría esperar que el uso de los inmigrantes de los programas del Estado de bienestar fuera igual o mayor que el de los nacionales, mientras que su contribución a su financiación fuera menor. Efectivamente, como se puede apreciar en la figura 3 –que reproduce la renta media equivalente de distintos grupos de población según su país de nacimiento–, los hombres nacidos en la UE-28 residentes en España tenían en 2014 una renta equivalente al 75% de la de los nacidos en España, diferencia que aumenta en el caso de los ex-

tracomunitarios, cuyos ingresos suponían poco más de la mitad (56%) que los de los españoles. La diferencia en el caso de las mujeres es 78% y 72%, respectivamente. Esta mayor debilidad económica de los inmigrantes se sitúa en contexto cuando tenemos en cuenta que tan solo el 13% tienen vivienda en propiedad sin cargas (comparado con el 54% en el caso de los nativos), con lo que tienen que hacer frente a mayores gastos de subsistencia<sup>7</sup>.

**FIGURA 3. Renta media equivalente por unidades de consumo (escala OCDE modificada) de los hogares españoles en 2014, según sexo y país de nacimiento del cabeza de familia**



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (ECV-2015) del Instituto Nacional de Estadística de España.

Por todo ello, la pregunta relevante no es tanto cuál es el uso que los inmigrantes hacen de las prestaciones sociales, sino si este uso es mayor que el que deberíamos esperar dadas las características de este colectivo. Ello nos permitirá estimar si, a igualdad de circunstancias, los inmigrantes hacen un uso de las prestaciones similar al que hacen los nacionales, o si, por el contrario, hay una «sobreutilización» de los servicios y prestaciones sociales. Este ejercicio es relevante por dos razones: la primera de ellas, porque nos permitirá conocer cuál es el uso de los inmigrantes de los programas sociales, una información que es necesaria para la correcta planificación de los mismos; la segunda, porque las posiciones más críticas con la inmigración a menudo se fundamentan en una apreciación de los inmigrantes como «abusadores» del sistema de protección social, afirmación que en algunos ámbitos se ha convertido en una especie de *posverdad*. También por ello es importante saber si dicha apreciación se corresponde con los hechos.

<sup>7</sup> Otro 22% —comparado con el 28% de los nativos— tiene vivienda en propiedad con hipotecas (estimado a partir de los microdatos de la ECV 2015).

### 2.2.2.1. Acceso a prestaciones monetarias

Para estimar el uso que hacen los inmigrantes de las prestaciones monetarias, se utilizarán los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (ECV-2015) del Instituto Nacional de Estadística de España, que contiene información sobre las familias residentes en España, entre ellas las de origen extranjero, e incluye los ingresos correspondientes a 2014, tanto aquellos provenientes de su actividad laboral y rentas de la propiedad, como los derivados de prestaciones sociales de todo tipo (pensiones, desempleo, asistencia social, etc.). El análisis se hará en dos pasos: en primer lugar, se calculará la renta equivalente (teniendo en cuenta el tamaño del hogar) y el peso que suponen las prestaciones sociales en el total de ingresos en ambos colectivos; en segundo lugar, se estimará si, teniendo en cuenta las características de nativos e inmigrantes, las prestaciones recibidas por los últimos se corresponden con el comportamiento medio de la población, o si, por el contrario, se encuentran por debajo o por encima de lo que cabría esperar dadas dichas circunstancias.

En la tabla 1 se reproducen las estimaciones de percepción y peso de las transferencias sociales en la renta neta del hogar en términos equivalentes por unidades de consumo (escala OCDE modificada), según si el cabeza de familia es nativo o inmigrante y por composición de los miembros del hogar, realizadas a partir de los microdatos de la ECV-2015 (con ingresos referentes a 2014). Centrándonos en el total de hogares, lo primero que se observa es que los inmigrantes tienen una mayor dependencia de los ingresos de mercado, que suponen el 80,6% de sus ingresos totales, frente al 64,3% en el caso de los nativos. Ciertamente es que la situación cambia cuando se excluyen las pensiones, lo que reduce el peso de las prestaciones en la renta al 8,8% en el caso de los nativos frente al 10,9% en el de los inmigrantes. Lo cual no impide que, en términos globales, el peso de las prestaciones sociales sea significativamente menor en el colectivo de inmigrantes. Los resultados muestran que los hogares cuya cabeza de familia es inmigrante reciben menos ingresos de mercado, menos por jubilación y menos cantidad media de otras transferencias sociales frente a los hogares cuyo cabeza de familia es nativo. Las excepciones son la significativamente mayor cantidad media de ayudas por asistencia social entre los inmigrantes sin dependiente en el hogar. Por lo tanto, en términos agregados, se puede decir que los inmigrantes, pese a tener rentas menores, tienen menor acceso a las prestaciones sociales monetarias. Cuando se baja al detalle de las distintas prestaciones, llama la atención el mayor porcentaje de hogares de inmigrantes que reciben prestaciones por desempleo (36% frente al 27% de los nativos), así como la mayor cantidad media recibida. Hechos ambos que se explicarían por la mayor tasa de actividad y la mayor tasa de desempleo de este colectivo, así como el mayor peso de las prestaciones contributivas entre los beneficiarios (50,6% para los inmigrantes frente al 36% de los nativos) frente a las prestaciones asistenciales –que incluyen Renta Activa de Inserción y el Programa de Activación para el Empleo– (49,4% entre inmigrantes y 63% entre nativos beneficiarios).

**TABLA 1. Percepción y peso de las transferencias sociales en la renta neta del hogar en términos equivalentes por unidades de consumo (escala OCDE modificada), según si el cabeza de familia es nativo o inmigrante y por composición de los miembros del hogar (2015)**

|                                             | CABEZA DE FAMILIA NATIVA    |                                 |                        |                                         | CABEZA DE FAMILIA INMIGRANTE |                                 |                        |                                         | TEST DE WALD<br>PROB > F |
|---------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------|-----------------------------------------|--------------------------|
|                                             | % HOGARES QUE<br>SI PERCIEN | CANTIDAD MEDIA<br>POR PERCEPTOR | DESVIACIÓN<br>ESTÁNDAR | % SOBRE<br>TOTAL DE RENTA<br>DISPONIBLE | % HOGARES QUE<br>SI PERCIEN  | CANTIDAD MEDIA<br>POR PERCEPTOR | DESVIACIÓN<br>ESTÁNDAR | % SOBRE<br>TOTAL DE RENTA<br>DISPONIBLE |                          |
| TOTAL DE HOGARES                            |                             |                                 |                        |                                         |                              |                                 |                        |                                         |                          |
| Ingresos de mercado                         | 88,4                        | 11.226,80                       | 11.366,20              | 64,3                                    | 90,2                         | 9.328,40                        | 9.714,90               | 80,6                                    | ***                      |
| Trasferencias por jubilación                | 39,5                        | 11.051,80                       | 6.309,50               | 26,9                                    | 10,3                         | 8.957,60                        | 6.810,00               | 8,5                                     | **                       |
| Trasferencias por desempleo                 | 27                          | 2.798,10                        | 4.000,50               | 4,7                                     | 36,5                         | 2.195,70                        | 4.278,70               | 7,4                                     | **                       |
| Ayuda por familia/hijos                     | 2,7                         | 1.221,90                        | 1.365,20               | 0,2                                     | 3,3                          | 933,5                           | 960,8                  | 0,3                                     |                          |
| Trasferencias asist. social                 | 3,2                         | 2.597,40                        | 2.078,40               | 0,5                                     | 4,6                          | 2.689,50                        | 2.490,90               | 1,2                                     |                          |
| Ayudas para vivienda                        | 0,6                         | 1.345,20                        | 2.612,30               | 0,1                                     | 1,8                          | 885,6                           | 701,7                  | 0,1                                     |                          |
| Otras trasferencias sociales                | 34,1                        | 1.168,20                        | 3.767,80               | 3,4                                     | 25,6                         | 500,8                           | 1.868,80               | 1,9                                     | ***                      |
| Total renta disponible                      |                             | 16.236,20                       | 10.749,40              | 100                                     |                              | 10.803,40                       | 9.982,70               | 100                                     | ***                      |
| HOGARES SIN PERSONAS DEPENDIENTES           |                             |                                 |                        |                                         |                              |                                 |                        |                                         |                          |
| Ingresos de mercado                         | 92,8                        | 14.847,30                       | 11.900,40              | 81,7                                    | 89,7                         | 11.185,20                       | 10.639,30              | 86,6                                    | ***                      |
| Trasferencias por jubilación                | 9,6                         | 9.438,80                        | 6.274,10               | 5,3                                     | 2,3                          | 9.669,20                        | 5.285,30               | 1,9                                     |                          |
| Trasferencias por desempleo                 | 34,1                        | 3.354,50                        | 4.939,70               | 6,6                                     | 31,1                         | 2.808,10                        | 6.829,80               | 7,4                                     |                          |
| Ayuda por familia/hijos                     | 0,3                         | 2.784,40                        | 2.780,30               | 0                                       | 0                            | 0                               | 0                      | 0                                       |                          |
| Trasferencias asist. social                 | 3,4                         | 3.435,10                        | 2.213,40               | 0,7                                     | 2,7                          | 5.815,80                        | 2.903,00               | 1,3                                     | **                       |
| Ayudas para vivienda                        | 1                           | 2.020,2                         | 3.356,3                | 0,1                                     | 1,4                          | 1.096,3                         | 863,9                  | 0,1                                     |                          |
| Otras trasferencias sociales                | 29,2                        | 2494,1                          | 5.810,7                | 5,6                                     | 22,2                         | 309,6                           | 3.013,8                | 2,6                                     | ***                      |
| Total renta disponible                      |                             | 17.257,20                       | 11.904,40              | 100                                     |                              | 11.787,10                       | 11.092,60              | 100                                     | ***                      |
| HOGARES CON ALGÚN MENOR DE 18 AÑOS          |                             |                                 |                        |                                         |                              |                                 |                        |                                         |                          |
| Ingresos de mercado                         | 97,1                        | 13.702,40                       | 10.471,00              | 87                                      | 94,8                         | 8.331,50                        | 8.166,50               | 86                                      | ***                      |
| Trasferencias por jubilación                | 9,2                         | 6.103,10                        | 3.890,90               | 3,6                                     | 4,7                          | 4.126,50                        | 3.308,70               | 2,1                                     | **                       |
| Trasferencias por desempleo                 | 37                          | 2.418,70                        | 3.274,00               | 5,8                                     | 44,4                         | 1.844,10                        | 1.412,90               | 8,7                                     | ***                      |
| Ayuda por familia/hijos                     | 7,7                         | 1.090,20                        | 1.221,60               | 0,5                                     | 6,7                          | 930,6                           | 960,2                  | 0,7                                     |                          |
| Trasferencias asist. social                 | 3,9                         | 1.838,60                        | 1.414,9                | 0,5                                     | 6,3                          | 1.617,40                        | 1.196,80               | 1,1                                     |                          |
| Ayudas para vivienda                        | 0,7                         | 572,9                           | 835,4                  | 0                                       | 2,3                          | 698,2                           | 603,4                  | 0,2                                     |                          |
| Otras trasferencias sociales                | 30,6                        | 847,2                           | 2.233,00               | 2,5                                     | 28,2                         | 247,9                           | 971,1                  | 1,3                                     | ***                      |
| Total renta disponible                      |                             | 15.444,00                       | 10.240,30              | 100                                     |                              | 9.384,60                        | 8.098,50               | 100                                     | ***                      |
| HOGARES CON ALGUNA PERSONA DE 65 O MÁS AÑOS |                             |                                 |                        |                                         |                              |                                 |                        |                                         |                          |
| Ingresos de mercado                         | 77,3                        | 5.103,90                        | 8.667,90               | 27,5                                    | 72,8                         | 6.449,40                        | 11.094,00              | 42,9                                    |                          |
| Trasferencias por jubilación                | 95,7                        | 11.291,50                       | 6.293,20               | 68,2                                    | 71,7                         | 9.437,50                        | 7.001,60               | 51,4                                    | **                       |
| Trasferencias por desempleo                 | 12,7                        | 2.250,20                        | 2.425,80               | 1,8                                     | 25,7                         | 1.696,10                        | 2.633,30               | 3,3                                     |                          |
| Ayuda por familia/hijos                     | 0,8                         | 1.811,40                        | 1.349,40               | 0,1                                     | 1,9                          | 1.083,10                        | 524,9                  | 0,2                                     | **                       |
| Trasferencias asist. social                 | 2,7                         | 2.370,60                        | 1.349,40               | 0,4                                     | 7,4                          | 1.494,80                        | 1.080,20               | 0,8                                     | *                        |
| Ayudas para vivienda                        | 7,4                         | 357,7                           | 211,65                 | 0                                       | 0,2                          | 753,6                           | 1.079,50               | 0,1                                     |                          |
| Otras trasferencias sociales                | 42,9                        | 553,9                           | 2.531,50               | 2                                       | 30,1                         | 321,6                           | 1.209,30               | 1,3                                     |                          |

**Nota:** el Test de Wald muestra la significatividad de las diferencias de la cantidad media: \*\*\* Prob > F = 0,000; \*\* Prob > F ≤ 0,025; \* Prob > F ≤ 0,05

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (ECV-2015) del Instituto Nacional de Estadística de España.

Aún es más revelador estimar si, teniendo en cuenta sus características, el hecho en sí de haber nacido fuera de España está asociado a mayor uso de prestaciones. Para acometer esta tarea se han aplicado distintas técnicas de análisis multivariante con el objeto de constatar si, una vez que se tiene en cuenta las características sociodemográficas de los hogares, existe, *ceteris paribus*, un acceso diferencial a prestaciones sociales por parte de los inmigrantes. Con esa finalidad, en la tabla 2 se presenta el efecto que en materia de protección social ejerce, sobre un hogar con las características promedio de la población residente en España, el tener un cabeza de familia inmigrante.

**TABLA 2. Efecto de tener un cabeza de familia inmigrante en la percepción de prestaciones sociales por parte de los hogares en España (2015)**

|                                                                                   | EFFECTO MARGINAL | ERROR ESTÁNDAR | P-VALOR |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------|---------|
| PROBABILIDAD DE RECIBIR PRESTACIONES SOCIALES                                     |                  |                |         |
| Sin controles                                                                     | -0,156           | 0,026          | 0,000   |
| Con controles                                                                     | -0,047           | 0,026          | 0,074   |
| PROBABILIDAD DE RECIBIR PRESTACIONES SOCIALES DIFERENTES DE PENSIONES             |                  |                |         |
| Sin controles                                                                     | 0,078            | 0,025          | 0,002   |
| Con controles                                                                     | -0,033           | 0,027          | 0,230   |
| PROBABILIDAD DE RECIBIR PRESTACIONES SOCIALES DIFERENTES DE PENSIONES Y DESEMPLEO |                  |                |         |
| Sin controles                                                                     | -0,003           | 0,016          | 0,868   |
| Con controles                                                                     | -0,043           | 0,014          | 0,003   |
| PRESTACIONES SOCIALES POR PERCEPTOR (EUROS)                                       |                  |                |         |
| Sin controles                                                                     | -4.410,4         | 278,8          | 0,000   |
| Con controles                                                                     | -1.453,3         | 308,7          | 0,000   |
| PRESTACIONES SOCIALES POR PERCEPTOR EXCLUYENDO PENSIONES (EUROS)                  |                  |                |         |
| Sin controles                                                                     | 238,5            | 192,1          | 0,214   |
| Con controles                                                                     | -411,3           | 159,5          | 0,010   |
| PRESTACIONES SOCIALES POR PERCEPTOR EXCLUYENDO PENSIONES Y DESEMPLEO (EUROS)      |                  |                |         |
| Sin controles                                                                     | -175,6           | 110,8          | 0,113   |
| Con controles                                                                     | -320,1           | 82,6           | 0,000   |

**Notas:** Se estiman modelos probit para calcular la probabilidad de recibir prestaciones por parte del hogar y modelos tobit para la cuantía de las prestaciones sociales por perceptor recibidas por el hogar. Se presentan los efectos marginales evaluados en los valores medios de las variables de control.

Variables de control: sexo, edad, nivel educativo alcanzado, estado civil y situación de actividad del cabeza de familia; y tamaño del hogar, número de niños, número de mayores de 65 años, número de personas ocupadas del hogar.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (ECV-2015) del Instituto Nacional de Estadística de España.

A grandes rasgos, los resultados nos dicen que los inmigrantes tienen menor probabilidad de recibir prestaciones sociales monetarias, un 16% inferior cuando no se consideran sus diferentes características y un 4,7% cuando sí se hace. En términos de las cuantías de las prestaciones percibidas, los resultados indican que los inmigrantes reciben unos 4.400 euros menos, que se



reducen a algo más de 1.400 cuando se controla por las características observables. Cuando se excluyen las pensiones, esta diferencia, con controles, se sitúa en el entorno de los 400 euros, y poco más de 300 euros si se excluyen las prestaciones por desempleo. En este último caso, la probabilidad de recibir dichas prestaciones, una vez controladas las diferentes características de ambos colectivos, es alrededor de un 5% más baja. Estos resultados son similares a los obtenidos por Muñoz de Bustillo y Antón (2010) para 2006, pudiéndose observar un aumento de la brecha en prestaciones tras la crisis. Lo cual corrobora, por ejemplo, la mayor reducción de las tasas de riesgo de pobreza por las transferencias sociales entre los nativos que entre los inmigrantes, y el mayor aumento de la situación de vulnerabilidad entre estos últimos a raíz de la crisis (Bruquetas y Moreno-Fuentes, 2015). Todo ello nos permite rechazar la hipótesis de sobreutilización de las prestaciones sociales monetarias por parte de los inmigrantes.

#### 2.2.2.2. Acceso a prestaciones de salud

Continuando por este recorrido por la utilización de los inmigrantes del sistema de prestaciones sociales, en este apartado se revisará hasta qué punto estos hacen un uso del sistema de salud pública ajustado a sus características, o si, por el contrario, se pueden identificar patrones de sobreuso del mismo. Esta no es una cuestión baladí, ya que la sanidad, después de las pensiones, ocupa el segundo puesto en términos de importancia del gasto social, lo que supone una cuarta parte de este y alrededor del 6,5% del PIB en 2014. Por otra parte, el supuesto acceso abusivo de los inmigrantes a la salud ha sido utilizado como palanca de la aprobación de legislación restrictiva en este campo, lo que otorga si cabe mayor importancia a esta cuestión<sup>8</sup>. En este sentido, según una reciente encuesta (Cebolla y González, 2016), el 45% de los españoles consideran que los inmigrantes abusan de los servicios de salud, porcentaje que aumenta al 55% cuando se pregunta por los extranjeros de países ricos.

Con la finalidad de contrastar si esta visión se corresponde con la información disponible, se repasarán los principales estudios realizados sobre las pautas de utilización del Sistema Nacional de Salud por parte de inmigrantes y nacionales. Como paso previo, y para contextualizar el debate, se analizará qué cabría esperar en materia de uso de los servicios de salud por parte de los inmigrantes. Así, en primer lugar, cabe subrayar que la emigración es una actividad exigente, por ello es habitual que los emigrantes sean personas relativamente jóvenes y con buen estado de salud,

<sup>8</sup> El Real Decreto Ley 16/2012 excluye a los inmigrantes en situación administrativa irregular del Sistema Nacional de Salud. Desde la entrada en vigor de la reforma se estima entre 700.000 y 800.000 el número de inmigrantes que han perdido la tarjeta sanitaria. En la actualidad, algunas comunidades autónomas, como Castilla La Mancha, la Comunidad Valenciana o Madrid han desarrollado sus propios sistemas de inclusión de los servicios de salud para inmigrantes en situación irregular.

en la medida en que ello contribuye a incrementar su probabilidad de éxito. Aunque estos dos factores no agotan ni de lejos las variables con efecto sobre la salud (y la demanda de servicios de salud), si nos centramos en estas dos características, deberíamos esperar un menor uso de los servicios de salud por parte de los inmigrantes y no lo contrario. De hecho, la información disponible parece respaldar esta hipótesis: de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud 2011/12, la valoración del estado de salud percibido en los últimos 12 meses es mejor entre los extranjeros que entre los nacionales (79% la valoran bien o muy bien frente al 75%, respectivamente). En la misma línea, el 45% de los españoles indican tener algún problema crónico de salud, frente al 28% de los extranjeros, diferencia que se da en todos los rangos de edad. En coherencia con lo anterior, un menor porcentaje de extranjeros declaran haber tenido una consulta con el médico de familia en las últimas cuatro semanas, 24%, frente al 29% de los nacionales. Esta diferencia se amplía en el caso de médico especialista (10% y 15% respectivamente). Uno de los pocos ítems en donde la relación entre españoles y extranjeros relativa al uso de servicios públicos de salud cambia, en el sentido de que estos últimos muestran mayor utilización, es en el uso de los servicios de emergencias hospitalarias que, para el 6% de los extranjeros, fue el lugar donde tuvo la última consulta médica, frente al 3,5% en el caso de españoles.

Con el paso de los años y el crecimiento de la población inmigrante, ha aumentado también la evidencia empírica sobre la utilización de este colectivo de los servicios de salud. La mayor parte de los estudios disponibles se basan en el análisis de patrones de uso en hospitales o centros de salud, realizados por profesionales de la salud. En términos generales, como concluye la revisión de esta literatura realizada por Llop-Gironés *et al.* (2014), se observa una menor utilización de atención especializada entre los inmigrantes y un mayor recurso a las urgencias, si bien, controlando por edad, el coste de los servicios de urgencias hospitalarias consumidos por los inmigrantes es inferior al realizado por los nacionales (Cots *et al.*, 2007). Este resultado es interesante ya que, como se ha visto más arriba, el mayor uso de este tipo de servicios es uno de los resultados recurrentes de los análisis de uso de servicios de salud de población inmigrante<sup>9</sup>. Por su parte, Burón *et al.* (2008), a partir de datos de un hospital de Barcelona que sirve a una población con alta intensidad de inmigrantes, concluye que estos hacen un menor uso agregado de servicios sanitarios frente al resto de habitantes. Este resultado se puede hacer extensible a servicios concretos como cirugía o traumatología, no detectándose diferencias en otras especialidades como ginecología o cirugía menor. García *et al.* (2007) obtienen un resultado similar de su análisis de patrones de consumo sanitario en Cataluña en 1994 y 2002, si bien en este caso no se controla

9. Algunos autores argumentan que el mayor uso de las urgencias por parte de los inmigrantes es debido a que intentan evitar el absentismo laboral (Núñez *et al.*, 2009).

por las características demográficas de ambas poblaciones. Los resultados de una ambiciosa encuesta llevada a cabo por el Instituto de Salud Pública de Madrid (2005) apuntan a conclusiones similares a las anteriores: tras controlar por las características observables, los inmigrantes hacen un menor uso de medicina familiar y psiquiátrica, sin observarse diferencias en el resto. Estos resultados son confirmados por un reciente estudio retrospectivo de la utilización de servicios médicos por inmigrantes y nacionales en Aragón durante los años 2011-2012 (Gimeno-Feliu *et al.*, 2016). Por último, con un enfoque distinto basado en la explotación de la Encuesta Nacional de Salud 2006, el trabajo de Antón y Muñoz de Bustillo (2010) concluye que los inmigrantes, una vez consideradas sus características sociodemográficas, no muestran una mayor visita a médicos de familia u hospitalización, al tiempo que hacen un menor uso de consultas de médicos especialistas, hecho que señala que la información disponible no parece confirmar la existencia de sobreuso de los servicios de atención médica por parte de este colectivo.

Obviamente, ello no significa que en presencia de un fuerte incremento de la población protegida como resultado de la inmigración, no acompañado por un aumento equivalente de la oferta de servicios de salud, se pudieran haber producido problemas de acceso a los servicios médicos. Este riesgo se hace más evidente a partir de la crisis económica, con una caída nominal del gasto público en salud per cápita de 2009-2014 del 12% (el 19% en términos reales)<sup>10</sup>.

### 2.2.3. Inmigración y servicios sociales de mercado

Aunque las restricciones de espacio en este artículo impiden profundizar en el impacto de la inmigración sobre los servicios privados de bienestar, no se haría justicia al tema tratado si no se abordara el papel jugado por los inmigrantes en uno de los mecanismos privados de protección social con mayor peso en la sostenibilidad del entramado de bienestar español. Como es sabido, el escaso desarrollo del Estado de bienestar español ha tenido como resultado la construcción de un sistema de bienestar *familiarista*, o *meridional* como a veces se denomina (Ferrara, 1996), en donde la familia suple, haciendo de la necesidad virtud, las carencias del Estado de bienestar (Naldini, 2003). Uno de los ámbitos en donde se manifiesta con mayor intensidad esa carencia es en el cuidado de dependientes, tanto en lo que se refiere a niños (insuficiente dotación pública de guarderías 0-3 años) como de ancianos y discapacitados (tardío y frustrado desarrollo del denominado cuarto pilar del Estado de bienestar). En un contexto de creciente inserción de la mujer en el mercado de trabajo, esta carencia se ha suplido (junto con la doble jornada para las mujeres) me-

10. Calculado a partir del gasto en sanidad de Eurostat (SPDEPS) y actualizado mediante el Índice Armonizado de Precios al Consumo de la UE (véase: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc\\_hicp\\_aind&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hicp_aind&lang=en)).

diante el recurso a la contratación de empleadas domésticas. No es así de extrañar que España sea, después de Chipre, el país de la UE con mayor peso del empleo doméstico: 3,5% en 2015, frente a una media de la UE-28 de 1%. En 2008 había cerca de 750.000 empleadas domésticas (aproximadamente el doble que una década antes), de las que el 93% eran mujeres. Por su parte, las inmigrantes, en su mayoría de origen extracomunitario, suponían en 2014 el 52,5% del total de ocupadas en el servicio doméstico y de cuidados en España. Una encuesta del IMSERSO (2005a), sobre atención a personas dependientes en el ámbito del hogar, confirma el peso de las mujeres inmigrantes en esta actividad, puesto que este colectivo representaba el 40% de las personas contratadas específicamente para cuidar a personas mayores<sup>11</sup>. Es razonable pensar que, de no haber sido por el aumento de la oferta de mano de obra inmigrante, habría sido más difícil para las familias españolas atender al cuidado de sus dependientes y, en cualquier caso, habría aumentado su coste<sup>12</sup>. Por otra parte, todo parece indicar que el papel de la inmigración como complemento al sistema de protección formal en el régimen de bienestar español aumentará en el futuro como resultado de la «normalización» de la tasa de actividad femenina, el aumento del peso de la población mayor de 65 años en la población total, la baja cobertura de los servicios públicos de asistencia a domicilio y la opción seguida, contrariamente a su espíritu inicial, por la conocida como Ley de Dependencia en favor de la potenciación de las prestaciones en metálico para sufragar privadamente la atención en el hogar frente a prestaciones en especie.

### 3. CONCLUSIONES

La narrativa sobre relación entre inmigración y Estado de bienestar desarrollada en estas páginas nos permite presentar las siguientes conclusiones. En primer lugar, y en lo que se refiere al papel que las prestaciones del Estado de bienestar pudieran tener como imán de la inmigración, tanto las características del Estado de bienestar español como la escasa información entre los inmigrantes sobre las prestaciones sociales existentes y el carácter selectivo de las mismas hacen poco probable que detrás de los flujos migratorios españoles esté el efecto llamada de la política social.

En segundo lugar, el análisis del acceso a dichas prestaciones por parte de los inmigrantes no avala la hipótesis de sobreutilización de las mismas por parte de este colectivo. En lo que se

**11.** Un análisis cualitativo del papel de las inmigrantes en el cuidado a mayores dependientes se puede encontrar en IMSERSO (2005b).

**12.** De acuerdo con estimaciones de Antón *et al.* (2012), a comienzos del segundo milenio la brecha bruta en salario por hora de las trabajadoras domésticas inmigrantes con respecto a las españolas era del 51%. De ella, algo menos de la mitad, el 40%, estaría explicado por diferencias en las características entre trabajadores nacionales e inmigrantes.

refiere a prestaciones de salud, los inmigrantes muestran unos patrones coherentes con sus características (mayor juventud) y un uso similar, cuando no inferior, a la de la población nacional. La única excepción sería cierto mayor recurso a los servicios de urgencias. En lo que se refiere a las prestaciones monetarias, el análisis para 2014 permite concluir que, cuando se controla por sus diferentes características, los inmigrantes tienen menor probabilidad que los nativos de recibir prestaciones sociales monetarias, un 4,7% inferior. Esta menor probabilidad se reduce ligeramente hasta el 4,3% cuando se excluye del análisis las pensiones y las prestaciones por desempleo. Las estimaciones también indican que las cantidades percibidas por los inmigrantes son menores a las recibidas por los nativos, unos 320 euros menos cuando se excluyen pensiones y desempleo y cerca de 1.500 euros cuando se incluyen (en los dos casos aplicando controles para recoger las diferentes características de los hogares).

En tercer lugar, esa utilización «razonable» del Estado de bienestar por parte de los inmigrantes se ha dado en un contexto en el que su fuerte presencia en el sector de empleo doméstico y cuidados a dependientes ha servido para facilitar la cobertura privada de este tipo de servicios caracterizados por una insuficiente provisión pública. En conjunto, por lo tanto, no parece que la inmigración haya supuesto un riesgo para la sostenibilidad del Estado de bienestar, en el sentido de dar lugar a un sobreuso, o abuso, de las prestaciones sociales por parte de los inmigrantes, al tiempo que habría contribuido, vía aumento de la oferta de trabajo en el sector de cuidado a dependientes, a la atención privada de estas necesidades por parte de las familias españolas.

Para terminar, hay que señalar que, si bien la literatura no es conclusiva al respecto, la inmigración podría afectar a la sostenibilidad política del Estado de bienestar en la medida en que contribuya a un cambio en las actitudes de la población, reduciendo su lealtad al mismo. Paralelamente, se ha argumentado que la inmigración puede generar el desarrollo de un chauvinismo social que se manifieste dificultando el acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales. En este caso, no cambiaría el Estado de bienestar para el conjunto de la población, pero sí para los inmigrantes, que se verían excluidos de parte de sus actuaciones. Estos serían sus efectos más peligrosos sobre el Estado de bienestar, sin embargo, no parecen ser los cuantitativamente más importantes ya que, hasta la fecha, los datos demuestran que en España se da una opinión muy favorable a conceder los mismos derechos sociales a los inmigrantes que a los nacionales. Por último, y paradójicamente, en la medida en que la inmigración afecte negativamente a las posibilidades laborales de algunos segmentos de trabajadores, podría ocurrir que estos activaran mecanismos de refuerzo de la protección social (mayor demanda de los mismos por parte de la población afectada). Esta dinámica se contrapondría a la primera de las dinámicas señaladas más arriba, aunque podría perfectamente darse en conjunción con la segunda (chauvinismo social).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alesina, Alberto y Glaeser, Edward L. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Alesina, Alberto; Glaeser, Edward y Sacerdote, Bruce. «Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State». *Brookings Paper on Economic Activity*, vol. 2 (otoño de 2001), p. 187-277.

Antón, José Ignacio y Muñoz de Bustillo, Rafael. «Health care utilisation and immigration in Spain». *European Journal of Health Economics*, vol. 11, n.º 5 (octubre de 2010), p. 487-498.

Antón, José Ignacio; Muñoz de Bustillo, Rafael y Carrera Miguel. «Raining stones? Female immigrants in the Spanish labour market». *Estudios de Economía*, vol. 39, n.º 1 (junio de 2012), p. 53-86.

Arriba González de Durana, Ana. «La opinión pública sobre las políticas sociales». VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. *Documento de Trabajo*, n.º 5.3 (2014). Madrid: FOESSA.

Banting, Keith G. «Immigration, Multiculturalism and the Welfare State. Master-Narratives and Counter-Narratives about Diversity and Redistribution». Informe presentado en el International Political Science Association (julio de 2006), Fukuoka, Japón.

Borjas, George J. «Immigration and welfare magnets». *Journal of Labor Economics*, vol. 17, n.º 4 (octubre de 1999), p. 607-637.

Burgoon, Brian; Koster, Ferry y Van Egmond, Marcel. «Support for redistribution and the paradox of immigration». *Journal of European Social Policy*, vol. 22, n.º 3 (junio de 2012), p. 288-304.

Burón, Andrea; Cots, Francesc; García, Oscar; Vall, Oriol y Castells, Xavier. «Hospital emergency department utilization rates among the immigrant population in Barcelona, Spain». *BMC Health Serv. Res.*, vol. 8, n.º 51 (marzo de 2008).

Bruquetas, María y Moreno Fuentes, Francisco Javier. «Precarización y vulnerabilidad de la población inmigrante en la España en crisis. El papel del Estado de bienestar». *Panorama Social*, n.º 22 (2015), p. 139-151.

Cappelen, Cornelius y Midtbø, Tor. «Intra EU-Labour Migration and Support for Norwegian Welfare State». *European Sociological Review*, vol. 32, n.º 6 (junio de 2016), p. 691-703.

- Cea D'Ancona, M<sup>a</sup> Ángeles. «Percepción social de las migraciones en España». *Panorama Social*, n.º 24 (2016), p. 129-144.
- Cebolla Boado, Hector y González Ferrer, Aurora. «¿Ha podido más la crisis o la convivencia? Sobre las actitudes de los españoles ante la inmigración». *Documento de trabajo*, n.º 191 (marzo de 2016). Madrid: Fundación Alternativas.
- Cots, Francesc; Castells, Xavier; García, Oscar; Riu, Marta; Aida, Felipe y Vall, Oriol. «Impact of immigration on the cost of emergency visits in Barcelona (Spain)». *BMC Health Serv. Res.*, vol. 7, n.º 9 (enero de 2007).
- Dahlberg, Matz; Edmark, Karin y Lundqvist, Heléne. «Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution». *Journal of Political Economy*, vol. 120, n.º 1 (febrero de 2012), p. 41-76.
- De Giorgi, Giacomo y Pellizzari, Michele. «Welfare migration in Europe». *Labour Economics*, vol. 16, n.º 4 (agosto de 2009), pp. 353-363.
- Van Der Waal, Jeroen; De Koster, Willem y Van Oorschoot, Wim. «Three Worlds of Welfare Chauvinism? How Welfare Regimes Affect Support for Distributing Welfare to Immigrants in Europe». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 15, n.º 2 (abril de 2013), p. 164-181. DOI:10.1080/13876988.2013.785147
- Eger, Maureen A. «Even in Sweden: The Effect of Immigration on Support for Welfare State Spending». *European Sociological Review*, vol. 26, n.º 2 (marzo de 2010), p. 203-17.
- EUROSTAT: *Push and Pull Factors of International Migration. A comparative Report*. Luxemburg: European Commission, 2000.
- Ferrara, Maurizio. «The "Southern Model" of Welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, vol. 6, n.º 1 (febrero de 1996), p. 17-37.
- Fong, Christina M.; Bowles, Samuel y Gintis, Herber. «Strong reciprocity and the welfare state», en: Kolm, Serge-Christophe y Mercier Ythier, Jean (eds.). *Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*. Ámsterdam: Elsevier, 2004, p. 1439-1464.
- Freeman, Gary. «Immigration, Diversity, and Welfare Chauvinism». *The Forum*, vol. 7, n.º 3 (2009), p. 1-16.
- Garand, James C.; Xu, Ping y Davis, Belinda C. «Immigration Attitudes and Support for the Welfare State in the American Mass Public». *American Journal of Political Science*, vol. 61, n.º 1 (enero de 2017), p. 146-162.
- García, Pilar; González, Sonia y Sáez, Marc. «Diferencias en estado de salud y en los condicionantes de utilización de los ser-

vicios sanitarios entre la población de origen extranjero», en: López i Casasnovas, Guillem (ed.). *Inmigración y transformación social en Cataluña*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007, p. 257-304.

Gilens, Martin. *Why Americans Hate Welfare: Race, Media and the Politics of Antipoverty Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

Gimeno-Feliu, Luis A.; Calderón-Larrañaga, Amaia; Díaz, Esperanza; Poblador-Plou, Beatriz; Macipe-Costa, Rosa y Prados-Torres, Alexandra. «Global healthcare use by immigrants in Spain according to morbidity burden, area of origin, and length of stay». *BMC Public Health* 16:450 (mayo de 2016). DOI: 10.1186/s12889-016-3127-5

Giulietti, Corrado. «The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants». *IZA World of Labor*, n.º 37 (mayo de 2014). IZA, Bonn. DOI: 10.15185/izawol.37

Grande, Rafael; Paniagua, Tania y del Rey, Alberto. «Inmigración y mercado de trabajo en España: del boom a la gran recesión». *Panorama Social*, n.º 23 (2016), p. 125-139.

IMERSO. *Cuidado a las personas mayores en los hogares españoles. El entorno familiar*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005a.

IMERSO. *Cuidado a la dependencia e inmigración. Informe de resultados*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005b.

Instituto de Salud Pública de Madrid. *Encuesta de salud de la ciudad de Madrid 2004-2005*. Madrid: Instituto de Salud Pública de Madrid, noviembre de 2005.

Kvist, Jon. «Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy». *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n.º 3 (agosto de 2004), p. 301-318.

Koning, Edward. «The Real and Perceived Economics of Immigration: Welfare Chauvinism and Immigrants' Use of Government Transfers in Twelve Countries». Informe para el 2011 Canadian Political Science Association conference (2011), Waterloo, Ontario.

Larsen, Christian A. «Ethnic Heterogeneity and Public Support for Welfare: Is the American Experience Replicated in Britain, Sweden and Denmark?». *Scandinavian Political Studies*, vol. 34, n.º 4 (2011), p. 332-353.

Llop-Gironés, Alba; Vargas Lorenzo, Ingrid; García-Subirats, Irene; Beatriz Aller, Marta B. y Vázquez Navarrete, María



Luisa. «Acceso a los servicios de salud de la población inmigrante en España». Revista *Española de Salud Pública*, vol. 88, n.º 6 (noviembre-diciembre de 2014), p. 715-734.

Moreno Fuentes, Francisco Javier y Bruquetas, María. «Inmigración y Estado de bienestar en España». *Colección de Estudios Sociales*, n.º 31. Barcelona: Fundación La Caixa, 2011.

Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael y Antón Pérez, José Ignacio. «Inmigración y Estado de bienestar en España». *Información Comercial Española*, n.º 854 (mayo-junio 2010), p. 49-60.

Mau, Steffen y Burkhardt, Christoph. «Migration and welfare state solidarity in Western Europe». *Journal of European Social Policy*, vol. 19, n.º 3 (julio de 2009), p. 213-229.

Naldini, Manuela. *The Family in the Mediterranean Welfare State*. Londres: Frank Cass, 2003.

Nannestad, Peter. «Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research». *European Journal of Political Economy*, vol. 23 (diciembre de 2007), p. 512-532.

Núñez López, R. *et al.* «Por qué acuden los pacientes a urgencias hospitalarias». *Ciber Revista. Revista Científica de la Sociedad Española de Enfermería de Urgencias y Emergencias, II época*, n.º 8 (2009).

OECD. *International Migration Outlook 2016*. París OECD, 2016.

Pedersen, Peder J.; Pytlikova, Mariola y Smith Nina. «Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990-2000». *IZA DP*, n.º 1104 (abril de 2004), Bonn: IZA.

Rodrik, Dany. *Has globalization gone too far*. Washington D. C.: Institute for International Economics, 1997.

Ruiz, Dolores; Bermúdez, Juan Antonio y Ruiz, Francisco. *Condiciones de vida de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) en la ciudad de Málaga 2011*. Ayuntamiento de Málaga: Observatorio Municipal para la Inclusión Social (octubre de 2012) (en línea) [http://observatoriosocial.malaga.eu/portal/menu/seccion\\_0012/secciones/subSeccion\\_0001](http://observatoriosocial.malaga.eu/portal/menu/seccion_0012/secciones/subSeccion_0001)

Soroka, Stuart; Johnston, Richard y Banting, Keith. «Ethnicity, Trust and the Welfare State», en: Van Parijs, Philippe (ed.). *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*. Bruselas: Deboeck Université Press, 2004 (en línea) <http://www.etes.ucl.ac.be/Franqui/Livre/Livre.htm>

Soroka, Stuart; Banting, Keith y Johnston, Richard. «Immigration and Redistribution in a Global Era», en: Bowles, Samuel; Bardhan, Pranab y Wallerstein, Michael (eds.). *Globalization and Egalitarian Redistribution*. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 261-288.

Tajfel, Heri. *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

Van der Ploeg, Frederick. «The Welfare State, Redistribution and the Economy, Reciprocal Altruism, Consumer Rivalry and Second Best». *CESifo Working Paper*, n.º 1234 (2004). Múnich: CESifo Group.

## ACRÓNIMOS

Alemania: DEU; Australia: AUS; Austria: AUT; Bélgica: BEL; Canadá: CAN; Chile: CHL; República Checa: CZE; Dinamarca: DNK; Eslovaquia: SVK; Eslovenia: SVN; España: ESP; Estados Unidos: EE.UU.; Estonia: EST; Finlandia: FIN; Francia: FRA; Grecia: GRC; Hungría: HUN; Israel: IRS; Irlanda: IRL; Islandia: ISL; Italia: ITA; Luxemburgo: LUX; México: MEX; Noruega: NOR; Nueva Zelanda: NZL; Países Bajos: NLD; Polonia: POL; Portugal: PRT; Reino Unido: GBR; Suecia: SWE; Suiza: CHE.





# LA RENTA DISPONIBLE DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA (1993-2014)

## THE DISPOSABLE INCOME OF IMMIGRANTS IN SPAIN (1993-2014)

Nota de los autores: Agradecemos a Miguel Caínzos, Joaquín Arango y dos revisores anónimos sus sugerencias a versiones anteriores. Este trabajo se ha realizado dentro del marco del proyecto de investigación «Ciclo económico, desigualdad y polarización social», financiado dentro del Plan Nacional de I+D+i (MINECO, CSO2011-30179-C02-01), dirigido por Olga Salido.

### Julio Carabaña

Catedrático de Universidad, Sección Departamental  
Sociología VI, Universidad Complutense de Madrid  
*carabanya@ccedu.ucm.es*

### Olga Salido

Profesora titular de Universidad, Sociología III,  
Universidad Complutense de Madrid  
*olga.salido@cps.ucm.es*

1. Introducción
2. Estado de la cuestión
3. Nota sobre datos y métodos
4. Renta media, desigualdad y clases de renta
  - 4.1. La renta media
  - 4.2. La desigualdad de renta
  - 4.3. Las clases de renta
5. Buscando explicaciones
6. Breve resumen, con algunas reflexiones

### **PALABRAS CLAVE**

España, renta disponible, inmigración, clases de renta, movilidad de ingresos

### **KEY WORDS**

Spain, disposable income, immigration, income classes, income mobility

### **RESUMEN**

En este trabajo se examina la evolución de la renta disponible de los inmigrantes en España durante el último ciclo económico, considerando la renta media, la desigualdad y la distribución de los inmigrantes en clases fijas de renta. Luego se compara esta evolución con la de los nativos y se comprueba que las distancias aumentaron hasta la llegada de la crisis y se mantuvieron después. Por último, se propone una explicación en términos de intensidad de la inmigración.

### **ABSTRACT**

In this paper, the evolution of the disposable income of immigrants in Spain is analysed over the last economic cycle, taking into consideration the average income, inequality and the distribution of immigrants in fixed income classes. Then this evolution is compared with that of the national population, and finds that the gaps increased until the crisis arrived and were subsequently maintained. Finally, an explanation in terms of the intensity of the immigration is proposed.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el prólogo al capítulo sobre inmigración del estudio de la sociedad española llevado a cabo por el CIS, sostiene su coordinador (Izquierdo, 2015) que puede hablarse de un ciclo migratorio que comienza en 1985 y termina en 2014. De ser así, el ciclo migratorio coincidiría con los dos momentos más recientes de crisis económica, una coincidencia feliz para nuestro propósito, pues el ciclo económico es el período temporal más adecuado para estudiar la evolución de las rentas, y el objeto de este trabajo es estudiar esta evolución entre los inmigrantes en España. En todo caso, la población inmigrante no comenzó a crecer con fuerza en España hasta los últimos años del siglo pasado, cuando se intensificó la contratación de trabajadores extranjeros. Joaquín Arango (2015: 269) ha señalado tres peculiaridades de la experiencia inmigratoria española que han llamado mucho la atención. En primer lugar, su enorme intensidad, pues en tan solo una década la población inmigrada<sup>1</sup> pasó de menos de un millón a más de seis –o de menos del 4% al 14% de la población española–, una proporción que pocos países alcanzaron y tardaron mucho más que España en hacerlo; en segundo lugar, el enorme impacto de la crisis, que ha llegado a invertir el signo del saldo migratorio; y, en tercer lugar, la sosegada reacción de los españoles ante el fenómeno, tanto en el auge como en la crisis. El presente trabajo tiene que ver con las tres peculiaridades: directamente con las dos primeras, pues trata de la interacción entre la evolución de la renta disponible de los inmigrados y la intensidad de la inmigración, e indirectamente con la última, ya que concluye con algunas reflexiones de tipo político.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Tanto el conjunto de la renta media disponible de los inmigrantes como cada uno de sus componentes suelen ser menores que los de los nativos. En el principio de este fenómeno está su «inevitable inferioridad de partida» (Laparra y Zugasti, 2015: 252), que se extiende al mercado de trabajo, a las rentas del capital, a las actividades empresariales y a las prestaciones públicas. Según el punto de vista más extendido –basado sobre todo en investigaciones sobre el mercado de trabajo en América del Norte y formalizado como «teoría de la asimilación»–, esa inferioridad desaparece con el paso del tiempo y las rentas de los inmigrantes se acaban igualando a las de los nativos con las mismas características laboralmente relevantes (Chiswick, 1978; Alba y Nee, 1997); los inmigrantes van adquiriendo las competencias específicas del país de destino (en

1. En este artículo se usa en general el término «inmigrante», pero cuando es importante distinguir la prevalencia de la incidencia usamos respectivamente «inmigrado» e «inmigrante».

particular la lengua) y neutralizando el efecto de los factores sociales que al principio les dificultan el empleo y la movilidad ascendente (por ejemplo, los hábitos cotidianos o la falta de relaciones sociales), y durante este período sus ingresos crecen más deprisa que los de los nativos. Ahora bien, la investigación empírica ha encontrado que este proceso de convergencia tiene lugar de modos muy variados; en particular, diferentes grupos de inmigrantes se asimilan a diferentes segmentos sociales («asimilación segmentada», Portes y Zhou, 1993). En materia laboral, los *segmentos* más obvios son los diversos mercados de trabajo por industria y sector, así como los mercados *primario* y *secundario* definidos por la teoría de los mercados de trabajo duales sobre la base del tipo de estabilidad laboral (Reich *et al.*, 1973); en estos casos, la convergencia se produciría con los nativos del mismo segmento laboral, no con el conjunto. Además, hay rasgos sociales y culturales que no dejan de tener influencia, ya sea porque los inmigrantes los mantengan pese a sus desventajas económicas, ya porque sean objeto de discriminación por parte de los empresarios, llegando a la formación de *enclaves* étnicos (Portes y Jensen, 1987); en estos casos, la convergencia puede prolongarse más de una generación o incluso no llegar nunca (Portes y Zhou, 1993; Frenette y Morissette, 2003; Xie y Gough, 2011).

Todos estos procesos dependen a su vez del ciclo económico. Los inmigrantes son más sensibles al ciclo que los nativos, pues en las fases alcistas –cuando aumenta la demanda de fuerza de trabajo–, los factores sociales pierden fuerza ante los económicos, mientras que la ganan cuando el empleo escasea. Como bien han sintetizado Mahía y de Arce (2014: 151), sus ingresos dependen mucho más del mercado y menos del Estado que los de la población nativa; además, en el mercado laboral se concentran en sectores con fuerte deterioro, como el de la construcción; también puede influir que se vean más afectados por la disminución de las rentas y servicios públicos, como becas, ayudas de comedor, entre otras prestaciones. Orrenius y Zavodny (2009) han encontrado interacción entre educación (los inmigrantes tienen menos estudios), industria (los inmigrantes suelen trabajar en industrias más volátiles) y etnia (en épocas de crisis aumenta la discriminación) en Estados Unidos. La dependencia del ciclo es mayor para los aspectos ocupacionales que para los salarios (cf. también Dustmann *et al.*, 2009).

En España, los estudios coinciden en afirmar que la situación económica de los inmigrantes es inferior a la de los nativos en casi todos los aspectos. Las investigaciones sobre la *inserción laboral* de los inmigrantes detectan mayores tasas de empleo, pero también de paro, más una fuerte concentración sectorial y empleos de calidad inferior en este sector de la población. Tal como lo sintetiza Cachón (2015) en el reciente volumen del CIS, *España 2015*, las tres cuartas partes de los inmigrantes no comunitarios se concentran en cuatro ramas de actividad: construcción, agricultura, hostelería y servicio doméstico. Aparte de que estas ramas son las que en general



ofrecen peores condiciones laborales, los inmigrantes se concentran dentro de ellas en los peores empleos, en los cuales sufren además prácticas discriminatorias de diverso tipo; de modo que puede concluirse que la situación laboral de los inmigrantes es dificultosa «no por sus características personales (formación, competencias, experiencia), sino por su condición de inmigrantes» (p. 220). En una síntesis hecha algo antes, Rinken *et al.* (2011) fueron quizás menos pesimistas, como lo suelen ser los estudios que han constatado cierta movilidad laboral ascendente (Reher y Requena, 2009; Bunge, 2013).

Análoga inferioridad se encuentra en los *ingresos laborales*. Las diferencias entre nativos e inmigrantes (como las de cualesquiera otras categorías de población) pueden deberse a dos tipos de causas: por un lado, las características relevantes para el trabajo (formación, edad y, en general, *capital humano*) y, por el otro, el rendimiento de esas características en el mercado. La separación entre una y otra parte suele hacerse mediante diversos tipos de ecuaciones de regresión, que obtienen un coeficiente (normalmente negativo) para la variable *inmigrante* tras controlar las variables de *capital humano* (básicamente estudios y experiencia). Los estudios sobre salarios (Simón *et al.*, 2008; Canal y Rodríguez, 2008; Antón *et al.*, 2010) encuentran diferencias a favor de los nativos que superan las que serían de esperar de su mayor capital humano. En una revisión de estas estimaciones, Muñoz del Bustillo y Antón (2011: 673) redondean esta diferencia en un 20%. También pueden estimarse los coeficientes de las variables de capital humano para nativos e inmigrantes. Por esta vía, Canal y Rodríguez (2009: tabla 3) –con datos de la Encuesta de Estructura Salarial de 2002– encontraron un componente *discriminatorio* medio del 25%, decreciente desde el 33% en el percentil 10 a cero en el percentil 90 de ingresos. Los datos de la Encuesta de Estructura Salarial de 2006 también ponen de manifiesto que el mercado retribuye menos el capital humano de los inmigrantes y que, además, la diferencia crece a medida que aumenta el nivel educativo, como si hubiera una especie de *techo de cristal* (Antón *et al.*, 2010: 656). Sobre pobreza, Mahía y De Arce (2014) encuentran entre 2008 y 2011 tasas del 20% para los nativos, del 26% para los inmigrantes de la UE y del 43% para los del resto del mundo. Muñoz del Bustillo y Antón (2011: 671) concluyen que, si dependiera del capital humano y los otros rasgos de las familias, habría tres puntos más de pobreza entre los nativos, en vez de los siete puntos más que de hecho hay entre los inmigrantes en el conjunto de los años 2003-2007.

Establecido que los ingresos laborales de los inmigrantes están por debajo de lo que se esperaría de su *capital humano*, se debe esperar, según se acaba de decir, que converjan con los de los nativos en el auge, y dejen de hacerlo, o incluso se distancien, durante la crisis. Hay pocos estudios que traten de la evolución de los ingresos. Izquierdo *et al.* (2009: 32) han usado la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) de 2005 para un estudio longitudinal cuya cohorte más

antigua se remonta a 1980, y han encontrado pruebas de rápida convergencia en los primeros 4-5 años de estancia en España –en los que la diferencia inicial se reduce a la mitad–, pero no de que la reducción continúe después. Con la misma fuente, López-Roldán y Karaboytcheva (2016: 191) han averiguado el cambio de las cotizaciones anuales a la Seguridad Social entre 2007 y 2014; por encima de la mediana apenas descienden, ni entre nativos ni entre inmigrantes; pero por debajo de la mediana el descenso es tanto mayor cuanto más bajos los ingresos; en el percentil 25, las cotizaciones de los nativos descienden 14,6% y las de los inmigrantes 33,2%.

Sobre la *evolución de la renta disponible* de los inmigrantes, un trabajo del Colectivo IOÉ (2012: tablas 4.7 y 4.8) abarca dos períodos de tiempo breves, condicionados por las fuentes. Por una parte, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE) les permite estudiar la evolución de la renta disponible por unidad de consumo desde 2004 a 2009; en esos años, la renta de los inmigrantes europeos se mantiene en torno al 85% de la de los nativos, y la de los inmigrantes del resto del mundo en torno al 65%, sin indicios de convergencia. Por otra parte, la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) hace posible estudiar la evolución del gasto por unidad de consumo entre 2006 y 2010; en estos primeros años de la crisis, no hay descenso del gasto entre los españoles, pero entre los inmigrantes sobrepasa el 7%. Nótese que la estabilidad de las diferencias entre 2004 y 2007 va contra lo esperado según la teoría y la investigación anteriores.

Por lo que se refiere a la *desigualdad* de ingresos, por último, no hay teoría que pueda predecir si los inmigrantes van a llegar con más o menos desigualdad que los nativos, aunque parece haber un supuesto implícito de que llegan más pobres y más iguales. Se ha razonado, en cambio, que la desigualdad en general se mueve con el empleo de los menos cualificados, disminuyendo en el auge y creciendo en las crisis (Blank y Blinder, 1985), pero las pruebas empíricas parecen poco dirimientes. Sabemos que en España la desigualdad de los nativos aumentó durante la crisis algo más de dos puntos del índice de Gini, más o menos lo que habría disminuido durante el auge (Carabaña, 2016: 76). La teoría de la asimilación implica que la desigualdad entre los inmigrantes aumenta a medida que los primeros llegados incrementan sus ingresos; también la aumenta la crisis si los más débiles son los más sensibles a ella.

A continuación, se pretende ampliar esta información sobre renta disponible tanto desde la perspectiva temporal como en el detalle. En el tiempo nos remontamos a 1993 y llegamos hasta 2013, cubriendo así buena parte (o toda) de la fase alcista y la totalidad del período de recesión; en el detalle, seguimos la evolución de las rentas medias, las descomponemos en clases o intervalos de renta fijos y calculamos la evolución de la desigualdad.

### 3. NOTA SOBRE DATOS Y MÉTODOS

Los datos que se utilizan son los del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHUE) para 1993 y 2000 y los de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE desde 2004. Algunas veces se usan elaboraciones de estas encuestas hechas y publicadas por Eurostat o el INE, y otras

**EL BALANCE DE LA CRISIS (2007-2013) HA SIDO IGUALMENTE DESFAVORABLE PARA NATIVOS E INMIGRANTES, QUE VEN DESCENDER SU RENTA EN ALGO MÁS DEL 16%**

veces elaboraciones propias. Un defecto grave de la ECV es que no pregunta por la fecha de llegada de los inmigrantes, lo que impide estimar el ritmo de convergencia de los ingresos por cohortes. Por otro lado, plantea un problema por exceso, pues hay dos valores distintos para muchas variables de ingresos desde 2007. Hasta 2012, el INE hacía públicos los datos basados en las declaraciones de los entrevistados; a partir

de 2012, corrigió estas declaraciones con datos administrativos y extendió esta corrección hasta 2007, de modo que entre 2007 y 2011 tenemos dos series distintas publicadas por el INE, la de base 2003 y la de base 2013. En Eurostat, se publican solo los datos de base 2013 desde 2007.

Los ingresos que estudiamos son la renta disponible equivalente per cápita, que se obtiene dividiendo la renta de los hogares por su número de miembros, ponderados por una escala de equivalencia, que da valor 1 al primer miembro, 0,50 al segundo y 0,33 a los restantes. También se la llama renta disponible por unidad de consumo, debido a que la escala se basa en el consumo adicional que se atribuye a cada miembro del hogar. Esta magnitud refleja el nivel de vida –o la capacidad de consumo de los individuos– y, aunque depende de los salarios, queda muy lejos de ellos, pues incluye los ingresos por cuenta propia y los de fuentes públicas y depende del número de miembros del hogar y de su relación con la actividad. Hay que ser prudentes, por tanto, con aplicarle directamente las teorías y explicaciones pensadas para el mercado de trabajo (Carabaña y Salido, 2010).

La única advertencia que cabe hacer en materia de métodos es que construimos clases de renta fijas; esto es lo normal en cualquier campo, menos justamente en economía, donde se usan más las clases de definición variable, relativas a la media o la mediana. La pobreza, por ejemplo, se suele definir en relación con el 60% de la mediana. La definición de las clases fijas de renta aparece, en euros de 2013, en las tablas correspondientes. Quizás no sea inútil informar de que los umbrales de pobreza se corresponden aproximadamente con los *oficiales* de 1993. Estas clases de renta fijas constituyen la base para el cálculo del índice de desigualdad que se utiliza, que es el coeficiente de Gini.

## 4. RENTA MEDIA, DESIGUALDAD Y CLASES DE RENTA

### 4.1. La renta media de nativos e inmigrantes

La tabla 1a presenta la evolución de la renta disponible equivalente por unidad de consumo (en adelante, simplemente «renta» o «ingresos») de los inmigrantes y de los nativos, calculada aquí con los datos del PHUE y la ECV base 2003. En 1993, la renta media de los nativos era algo *menor* que la de los inmigrantes, equilibrándose en 1999 tras un crecimiento casi superior al 10% en ambos casos. Esta situación se alteró en 2004 –con los datos de la ECV–, abriéndose una brecha entre la renta de nativos e inmigrantes que se nutre tanto de un crecimiento sustancial en la de los primeros (11,3%), como de un descenso no desdeñable en la de los segundos (-7,4%). La tendencia a la baja de la renta de los inmigrantes continúa aún en 2005, para dar paso a a dos años de crecimiento casi homogéneo para ambos colectivos interrumpido por la crisis. A partir de 2007, ambos –nativos e inmigrantes– experimentan una caída sostenida de su renta, la mitad de la cual se produce entre 2010 y 2011. El balance global de estos primeros años de crisis es, no obstante más desfavorable para los inmigrantes, que pierden un 17,8% de su renta entre 2007 y 2011, el doble que los nativos (8,9%).

**TABLA 1 A. Evolución de la renta media disponible equivalente total por lugar de nacimiento, en euros de 2013 (1993-2011) (Población mayor de 16 años)**

|                | 1993   | 1999   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2007-11 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Nativos        | 12.001 | 13.705 | 15.250 | 15.617 | 15.988 | 16.754 | 16.437 | 16.394 | 15.801 | 15.262 | -8,9%   |
| Inmigrantes    | 12.275 | 13.773 | 12.755 | 12.255 | 12.620 | 13.273 | 12.692 | 12.191 | 12.097 | 10.905 | -17,8%  |
| Total          | 12.006 | 13.706 | 15.020 | 15.277 | 15.602 | 16.312 | 15.943 | 15.815 | 15.476 | 14.656 |         |
| Incr.% Nativos |        | 14,2%  | 11,3%  | 2,4%   | 2,4%   | 4,8%   | -1,9%  | -0,3%  | -3,6%  | -3,4%  |         |
| Inmigrantes    |        | 12,2%  | -7,4%  | -3,9%  | 3,0%   | 5,2%   | -4,4%  | -3,9%  | -0,8%  | -9,9%  |         |

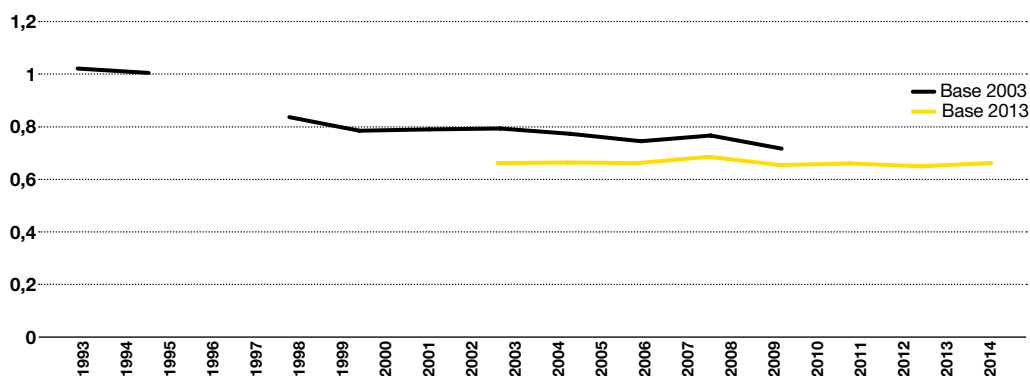
Fuente: Elaboración propia, PHUE para 1993 y 1999; ECV BASE 2003 para 2004 en adelante.

De acuerdo con estos datos, la crisis habría sido claramente más dura para los inmigrantes. Resulta, sin embargo, que con los datos de la ECV base 2013, las cosas no se ven de la misma manera: el balance de la crisis (2007-2013) ha sido igualmente desfavorable para nativos e inmigrantes, que ven descender su renta en algo más del 16% (tabla 1b). Aún si nos ceñimos a los primeros años de la crisis, la abultada diferencia que obteníamos con la serie anterior se amortigua notablemente, con un descenso de la renta de 8,6% para los nativos y de 9,9% para los inmigrantes.

**TABLA 1 B. Evolución de la renta media disponible equivalente total por lugar de nacimiento, en euros de 2013 (2003-2013) (Población mayor de 18 años)**

|                | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2007-11 | 2007-11 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Nativos        | 14.901 | 15.464 | 15.852 | 16.088 | 19.606 | 19.857 | 19.845 | 18.584 | 17.923 | 17.038 | 16.424 | 16.384 | -8,60%  | -16,40% |
| Inmigrantes    | 13.244 | 13.218 | 12.596 | 12.939 | 12.985 | 13.183 | 13.121 | 12.768 | 11.702 | 11.255 | 10.637 | 10.846 | -9,90%  | -16,50% |
| Total          |        | 3,80%  | 2,50%  | 1,50%  | 21,90% | 1,30%  | -0,10% | -6,40% | -3,60% | -4,90% | -3,60% | -0,20% |         |         |
| Incr.% Nativos |        | -0,20% | -4,70% | 2,70%  | 0,40%  | 1,50%  | -0,50% | -2,70% | -8,30% | -3,80% | -5,50% | 2,00%  |         |         |
| Inmigrantes    |        | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%  | -0,8%   |         |

Fuente: Eurostat database, ilc\_di16.

**FIGURA 1. Ratio entre la renta de inmigrantes y nativos**

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV base 2003 y base 2013.

La figura 1 recoge la ratio entre la renta de inmigrantes y nativos, que nos da una idea sintética de la situación relativa de estos a lo largo del ciclo. Esta ratio se mantuvo próxima a 1 en los años noventa, con una ligera ventaja de los inmigrantes que se pierde rápidamente al tomar los datos de la ECV base 2003. En 2004, la renta de los inmigrantes estaba en torno al 84% de la de los nativos, una diferencia considerable que aún se acentúa en los años posteriores, manteniéndose en torno al 77% hasta aproximadamente 2010. La serie se cierra con un descenso aún mayor en 2011, que sitúa la distancia con respecto a los nativos en 71%. La serie con base 2013 comienza en 2007, y produce un brusco descenso de la ratio, de 0,80 a 0,66, debido a que el recurso del INE a las fuentes administrativas aumenta en un 21,9% la renta de los nativos y solo un 0,4% la de los inmigrantes. Sea porque estos últimos fueron más sinceros en la encuesta o porque

no están tan controlados por la Administración, lo cierto es que, según la nueva fuente, la crisis ha afectado por igual a los inmigrantes y a los nativos; la ratio de 0,66 de 2007 se mantuvo igual hasta 2014 (dejando de lado el fugaz incremento de 2010)<sup>2</sup>.

Si imaginamos que el INE no hubiera revisado con datos administrativos los ingresos declarados por los entrevistados, y solo dispusiéramos de los de base 2003, seguiríamos creyendo en las buenas razones por las que era de esperar que la crisis hubiera dañado más a los inmigrantes. Pero los datos de base 2013 significan una *anomalía* para la que habría que encontrar una explicación, a menos que los datos nuevos sean menos fiables que los anteriores. Esta anomalía se suma al descenso de la ratio desde 1993 a 2009, contrario a todas las expectativas asimilacionistas. Podría pensarse

**LA DIFERENCIA DE RENTA  
DISPONIBLE ENTRE  
INMIGRANTES Y NATIVOS  
AUMENTÓ DURANTE EL PERÍODO  
DE AUJE Y SE HA MANTENIDO  
IGUAL DURANTE LA CRISIS**

que también en este período las cifras habrían cambiado si el INE hubiera llevado su revisión más atrás en el tiempo; ahora bien, si el efecto hubiera sido el mismo que tras 2007, la ratio habría disminuido quizás unos diez puntos, pero el descenso entre 1999 y 2007 se habría mantenido porque las rentas de los inmigrantes apenas habrían aumentado. También puede objetarse que la comparación con 1993 y 1999 es impropia, porque en aquellos años la inmigración era menor y de composición distinta. Pero incluso si nos reducimos al siglo *xxi*, son claros el descenso de la ratio y la estabilidad de la renta de los inmigrantes, que se mantiene en torno a los 13.000 euros, mientras la de los nativos crece hasta los 16.000 euros. Parece, en definitiva, que, en contra de las expectativas, la diferencia de renta disponible entre inmigrantes y nativos aumentó durante el período de auge y se ha mantenido igual durante la crisis.

#### **4.2. La desigualdad de renta**

El modo más simple de acercarse a la desigualdad es calcular un índice global, como el coeficiente de Gini (tabla 2). Si nos guiamos por este índice, la desigualdad entre los inmigrantes es mayor que entre los nativos (en torno a 0,40 contra 0,32, respectivamente) en 1993 y 1999, cuando todavía son muy pocos; pero habría descendido fuertemente en 2004, cuando ya eran en torno al 10% de la población. Desde 2004 hasta 2009, los coeficientes de Gini de los inmigrantes superan

<sup>2</sup>. El INE ofrece en su web los datos para 2015. Reflejan ya la recuperación, pues la renta aumenta un 3%; la ratio inmigrantes/nativos sube ligeramente debido a los inmigrantes no europeos, cuya renta crece un 9%.

apenas por una centésima los de los nativos; ambos alcanzan mínimos en 2007 (0,30 el de los nativos y 0,315 el de los inmigrantes). A partir de 2007, el coeficiente de Gini crece más entre los inmigrantes que entre los nativos; el de los inmigrantes pasa de 0,315 en 2007 a 0,38 en 2011, mientras que entre los nativos solo crece de 0,30 en 2007 a 0,324 en 2011; de este modo, las diferencias vuelven hasta los niveles de 1993. Este aumento de las diferencias en desigualdad es ligeramente mayor con los datos de la ECV base 2013, que dan coeficientes de Gini algo menores para los nativos y algo mayores para los inmigrantes. En 2014 –último año para el que se han obtenido datos para calcularlos–, estos coeficientes eran respectivamente 0,319 y 0,387.

| TABLA 2. Evolución de los coeficientes de Gini, por lugar de nacimiento (mayores de 16 años) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                                              | 1993  | 1999  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
| NATIVOS                                                                                      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Base 2003                                                                                    | 0,327 | 0,306 | 0,312 | 0,307 | 0,302 | 0,300 | 0,311 | 0,324 | 0,322 | 0,324 |       |       |       |
| Base 2013                                                                                    |       |       |       |       |       | 0,297 | 0,300 | 0,307 | 0,311 | 0,312 | 0,312 | 0,320 | 0,319 |
| INMIGRADOS                                                                                   |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Base 2003                                                                                    | 0,410 | 0,394 | 0,318 | 0,312 | 0,320 | 0,315 | 0,325 | 0,330 | 0,357 | 0,380 |       |       |       |
| Base 2013                                                                                    |       |       |       |       |       | 0,331 | 0,336 | 0,335 | 0,369 | 0,373 | 0,359 | 0,377 | 0,387 |

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV base 2003 y base 2013.

### 4.3. Las clases de renta

¿De dónde vienen estas evoluciones divergentes de la renta media y de la desigualdad? La descomposición en clases fijas de renta ayuda a entenderlo. La tabla 3 muestra las distribuciones por clases fijas de renta a partir de las cuales se han calculado los coeficientes de Gini que acabamos de comentar. Por construcción, las clases de renta acotadas por arriba y por abajo tienen aproximadamente la misma media; solo las categorías extremas de los muy ricos y los muy pobres pueden tener medias que varíen. Ocurre (no lo muestra la tabla) que las rentas medias de los muy ricos, sean inmigrantes o nativos, no sufren más que variaciones aleatorias explicables por su escaso número; los muy pobres, en cambio, tienen desde el comienzo de la crisis rentas mayores cuando son inmigrantes que cuando son nativos. Un análisis detallado ha mostrado que esto se debe al mayor peso de las rentas por cuenta propia entre los nativos, lo que a su vez se explica porque en la crisis hay muchos autónomos y empresarios con rentas anuales negativas (Carabaña, 2016). Como esta diferencia es de escaso efecto, podemos dejarla de lado y centrar toda la atención en la evolución del tamaño de las clases de renta que refleja la tabla 3. La comparación es más fácil –aunque sea más imprecisa– con tan solo tres grandes clases de renta: pobres, medias y ricas, que se agregan bajo cada una de sus dos partes.

**TABLA 3. Evolución de las clases de renta disponible equivalente (% , mayores de 16 años, por lugar de nacimiento)**

| Año                                                   | 1993 | 1999 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>A. MAYORES DE 16 AÑOS, NACIDOS EN ESPAÑA</b>       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Muy pobre*                                            | 4,6  | 2,9  | 2,7  | 2,5  | 2    | 1,2  | 1,6  | 1,9  | 2,1  | 2,4  | 2,8  | 3,4  | 3,3  |
| Pobre                                                 | 15   | 9,7  | 8,1  | 7,3  | 6,3  | 3,5  | 3,3  | 3,8  | 4,4  | 5,1  | 5,8  | 7,1  | 7    |
| Media-baja                                            | 30,4 | 26,3 | 22,3 | 21,1 | 20,8 | 14,3 | 13,9 | 13,7 | 16,5 | 17,2 | 18,5 | 19,7 | 19,3 |
| Media-media                                           | 25,1 | 27,8 | 25,9 | 25,5 | 26   | 24,2 | 23,4 | 23,3 | 24,5 | 24,2 | 25   | 24,6 | 25,6 |
| Media-alta                                            | 15   | 19,6 | 22,4 | 24,6 | 24,6 | 26,2 | 26,4 | 26,1 | 24,9 | 23,9 | 24,2 | 22,7 | 23,3 |
| Cuasi-rica                                            | 5    | 6,6  | 9,6  | 9,4  | 10,1 | 13,9 | 14   | 13,7 | 12,6 | 12,4 | 11,5 | 11,2 | 10,1 |
| Rica                                                  | 4    | 5,9  | 7,2  | 8    | 7,9  | 12,9 | 13,4 | 13,3 | 11,5 | 11,6 | 9,5  | 8,9  | 9,1  |
| Muy rica                                              | 1    | 1,1  | 1,7  | 1,6  | 2    | 3,9  | 4    | 4,2  | 3,5  | 3,2  | 2,8  | 2,5  | 2,3  |
|                                                       | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Pobres                                                | 19,6 | 12,6 | 10,8 | 9,9  | 8,6  | 4,7  | 4,8  | 5,6  | 6,5  | 7,5  | 8,6  | 10,4 | 10,4 |
| Medias                                                | 70,4 | 73,8 | 70,6 | 71,1 | 71,4 | 64,6 | 63,7 | 63,1 | 65,9 | 65,4 | 67,7 | 67   | 68,2 |
| Ricas                                                 | 10   | 13,6 | 18,5 | 19   | 20   | 30,7 | 31,4 | 31,3 | 27,5 | 27,1 | 23,7 | 22,6 | 21,4 |
| <b>B. MAYORES DE 16 AÑOS, NACIDOS FUERA DE ESPAÑA</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Muy pobre*                                            | 12   | 6    | 5,6  | 7,4  | 6    | 5,5  | 7,8  | 7    | 8    | 9,9  | 9,9  | 11,1 | 10,8 |
| Pobre                                                 | 13,1 | 15   | 13,2 | 12,5 | 10,3 | 12,7 | 10,9 | 13,6 | 12,9 | 15,9 | 14,5 | 17,8 | 19,6 |
| Media-baja                                            | 25,9 | 29,3 | 21,4 | 22   | 27,6 | 26,3 | 23,2 | 22,1 | 24,4 | 25,5 | 30,4 | 30,5 | 25,7 |
| Media-media                                           | 22,2 | 17,3 | 31,6 | 30,2 | 25,8 | 26,8 | 25,6 | 26,5 | 28,1 | 26,2 | 24,4 | 22,6 | 23,5 |
| Media-alta                                            | 15,5 | 18,3 | 19,1 | 21,2 | 19,1 | 18,8 | 22,1 | 18,2 | 16   | 15,1 | 13,9 | 10,6 | 13,1 |
| Cuasi-rica                                            | 5,5  | 6,6  | 4    | 3,1  | 6,9  | 4,9  | 5,7  | 7,4  | 4,6  | 3,3  | 3,2  | 4,3  | 4    |
| Rica                                                  | 3,5  | 4,1  | 4    | 2,8  | 3,7  | 3,8  | 3,5  | 4,5  | 4,3  | 2,5  | 2,7  | 2    | 2,2  |
| Muy rica                                              | 2,3  | 3,2  | 1,2  | 0,7  | 0,6  | 1,2  | 1,3  | 0,6  | 1,7  | 1,7  | 1,1  | 1,1  | 1,1  |
|                                                       | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Pobres                                                | 25,1 | 21,1 | 18,8 | 20   | 16,3 | 18,3 | 18,7 | 20,6 | 20,9 | 25,8 | 24,3 | 29   | 30,4 |
| Medias                                                | 63,6 | 65   | 72,1 | 73,4 | 72,4 | 71,9 | 70,8 | 66,8 | 68,5 | 66,8 | 68,6 | 63,7 | 62,3 |
| Ricas                                                 | 11,4 | 14   | 9,2  | 6,6  | 11,3 | 9,8  | 10,5 | 12,6 | 10,6 | 7,4  | 7    | 7,4  | 7,3  |

Definiciones, en euros de 2008: Muy pobre = menos de 2.818; pobre = hasta 5.636; medio-bajo, hasta 9.394; medio-medio, hasta 14.006; medio-alto, hasta 20.217; cuasi-rico, hasta 25.437; rico, hasta 39.128; muy rico, desde 39.128 euros de 2008

**Fuente:** Elaboración con los datos de la ECV, base 2013 desde 2007.

Se ha visto que al principio del ciclo, en 1993 y 1999, las rentas medias de nativos e inmigrantes están muy cercanas, pero la desigualdad de los inmigrantes es mayor. Se puede observar en la tabla 3, que ello responde a que la población inmigrante está más polarizada que la nativa:



hay entre ellos más ricos o muy ricos que entre los nativos, y también más pobres<sup>3</sup>. En 2004 se produce un cambio importante respecto a los años 1993 y 1999, y es que el porcentaje de clases medias de los inmigrantes se iguala con el de los nativos en torno al 70%; la diferencia principal no reside ahora tanto en la polarización como en los porcentajes de ricos y pobres: redondeando, hay un 10% de inmigrantes ricos y un 18% de inmigrantes pobres, mientras que el 18% de los nativos son ricos y el 10% pobres. De aquí resulta que las rentas de los inmigrantes sean menores, pero solo apenas más dispersas que las de los nativos. Entre 2004 y 2006, la proporción de clase media se mantiene en torno al 70% en ambas categorías de población; en ambas crecen los ricos y bajan los pobres, como sería de esperar de la burbuja económica de esos años, sin alterar gran cosa la desigualdad. Hay, sin embargo, una diferencia entre ellas que no se ve en la tabla 3: el número de los nativos apenas crece y el de los inmigrantes aumenta en torno al 10% anual hasta 2009. En la medida, que cabe suponer alta, en que los inmigrantes comienzan en las clases más bajas, se necesita movilidad ascendente para mantener iguales los tamaños de las clases.

Para ver lo ocurrido durante la crisis, se toma la serie nueva basada en fuentes administrativas (ECV base 2013). En paralelo a lo que ocurre con las medias, el cambio de base en 2007 produce pequeñas variaciones entre los inmigrantes; pero entre los nativos resulta que hay 10 puntos porcentuales más de ricos, seis menos de clases medias y cuatro menos de pobres. ¿Cómo evolucionan estas distribuciones desde la crisis? La de los nativos apenas cambia hasta 2009: 30% de ricos, 65% de medias, 5% de pobres; a partir de 2009, los ricos van siendo menos y las clases medias y pobres más; el cambio es más lento hasta 2011, con un descenso de unos cuatro puntos de los ricos, que se traducen en un aumento mayor de los pobres que de las clases medias; y más rápido entre 2011 y 2014, cuando los ricos disminuyen seis puntos que se reparten por igual en aumentos de pobres y clases medias. Es decir, el descenso de las rentas medias de los nativos se debe a que aumenta el número de pobres y de clases medias y disminuye el número de ricos, sin que aumente la polarización. Así es como entre los nativos las rentas medias han disminuido un 16% en el período (véase tabla 1b), mientras la desigualdad ha aumentado débilmente, de 0,30 a 0,32, y además de modo gradual.

Entre los inmigrantes la evolución de las clases de renta es distinta; el cambio es pequeño hasta 2010, pero se acelera entre 2011 y 2014. El porcentaje de ricos disminuye poco, menos de 3 puntos del 10% al 7%. Los pobres, en cambio, aumentan mucho, del 18% al 30%; la diferencia

**3.** En 1999, la proporción de inmigrantes en las clases pobres y medias bajas desciende mucho menos que entre los nativos; las rentas medias se mantienen iguales por el fuerte aumento de los muy ricos (que, además, muestran este año rentas excepcionalmente altas).

la compensan las clases medias, que caen casi 10 puntos, del 72% al 62%; el descenso medio de las rentas es el mismo que entre los nativos, del 16%; pero se debe sobre todo a que disminuye el número de inmigrantes en las clases medias, un aumento de la polarización que aumenta la desigualdad (el coeficiente de Gini pasa de 0,332 a 0,38). Parece, pues, que los inmigrantes ricos son tan poco sensibles a la crisis como los nativos ricos. Como tras la crisis ninguna de las dos poblaciones varía significativamente, podemos asegurar que todo el crecimiento de las clases pobres se debe a la movilidad descendente. Simplificando, se puede pensar que cada clase descendió a la inmediatamente inferior (el 5,5% de los pobres pasó a los muy pobres, el 6,2% de la clase media baja pasó a la de los pobres, etc.) y que la sensibilidad de cada clase a la crisis vino bien medida por su descenso relativo.

**EL DESCENSO DE LAS RENTAS DE LOS INMIGRANTES SE DEBE A QUE DISMINUYEN LAS CLASES MEDIAS, AUMENTANDO LA POLARIZACIÓN**

## 5. BUSCANDO EXPLICACIONES

La mayor parte de los datos que se han examinado no concuerdan con las expectativas generadas en la introducción desde la teoría y las investigaciones anteriores. Por lo que respecta a las rentas medias, durante la fase de crecimiento económico no se ha encontrado convergencia, sino divergencia entre la población inmigrante y nativa, y durante la crisis se ha visto paralelismo en vez de divergencia. En cuanto a la desigualdad, esta no aumentó cuando la economía estaba en crecimiento y los inmigrantes llegando; pero sí lo ha hecho con la crisis, aunque haya sido porque los más perjudicados han resultado ser las clases medias. Ante todo, hay que decir que esto no debe resultar sorprendente, principalmente porque, como ya se ha apuntado, hay muchos mediadores entre la renta disponible por unidad de consumo –que es lo que se ha examinado– y los salarios, que es de lo que suelen tratar las teorías y los estudios econométricos. Los principales mediadores son el tamaño y la composición del hogar, los miembros que trabajan, el tiempo de trabajo y los ingresos por otras fuentes (Carabaña y Salido, 2010). Se ofrecen a continuación algunas conjeturas que pueden ajustar las disparidades entre los datos y las expectativas.

Comenzando por la crisis, la caída en paralelo de las rentas de nativos e inmigrados puede reconciliarse con las muchas y buenas razones para que las rentas de estos últimos bajaran más si la caída se considera juntamente con el aumento de la desigualdad. Simplemente, no se había pensado que hay un porcentaje de inmigrados ricos, en torno al 10%, que es tan resistente a la crisis como los ricos nativos (solo un 30% tiene movilidad descendente) y que,

en cambio, los inmigrados de clase media son mucho más sensibles que los nativos de su misma clase (disminuyen un 12% y 7%, respectivamente). Los inmigrados ricos, por lo tanto, han sostenido la renta media que sin ellos habría caído mucho más que la de los nativos. No se entra aquí en la cuestión de por qué los inmigrados ricos disminuyen tan poco; la idea de que se trata de rentistas y jubilados de países ricos, inmunes a la coyuntura económica no lleva muy lejos, pues solo el 6% de los nacidos fuera de España son jubilados; parece más prometedor buscar por el lado de los sectores y profesiones más resistentes a la crisis (Oliver, 2012).

Una explicación muy simple para la divergencia entre las rentas de nativos e inmigrados durante el período de prosperidad es que se debe al fuerte crecimiento de la inmigración. Hay que tener en cuenta que la evolución de las rentas *medias* de los inmigrados no depende solo de las fuerzas que han favorecido su asimilación –que tienden a subir los ingresos–, sino también de la llegada de nuevos inmigrantes, que tiende a bajarlas. Los ingresos medios de los inmigrados subirán o bajarán dependiendo de cuál de estas dos fuerzas opuestas predomine en un período. No se trata solo del efecto composición que se pudiera controlar haciendo la distinción por año de llegada (Borjas, 1985), sino también de que los nuevos inmigrantes tiran hacia abajo de las remuneraciones de los más antiguos.

Por supuesto, los nuevos inmigrantes tiran también hacia abajo de los ingresos de los nativos. Aquí puede recurrirse a las teorías de la «asimilación segmentada». Los mercados de trabajo reales son muchos y variados, e inmigrantes y nativos no se encuentran por igual en todos ellos. Hay sectores a los cuales –por exigir competencias más generales– los inmigrantes pueden incorporarse de forma inmediata, y que crecen en condiciones semejantes al modelo de «crecimiento con oferta ilimitada de mano de obra»; la rápida respuesta de la oferta a la demanda frena la tendencia a subir de los ingresos, que pueden incluso descender. Hay sectores en los que los inmigrantes se incorporan con más dificultad, debido a las exigencias de competencias específicas, de las que la más importante es seguramente la lengua. En estos sectores, la demanda de fuerza de trabajo encuentra una oferta más inelástica, que no frena el incremento de los ingresos. En los sectores que incorporan inmediatamente inmigrantes, los salarios y las rentas mixtas, si los inmigrantes se instalan por su cuenta, crecen menos que en los sectores donde la presión inmigrante es menor y se emplean en mayor proporción los nativos. Ello podría explicar cómo los inmigrantes frenan más las remuneraciones de los inmigrados que las de los nativos y que la brecha entre ellos se ensanche en el período de auge. La hipótesis es compatible con el descenso de la desigualdad entre 1999 y 2004, debida al incremento de las clases medias a costa tanto de las pobres como de las ricas.

Según esta hipótesis, la brecha entre nativos e inmigrados debería haber disminuido con la crisis, cuando el saldo migratorio se hace neutro y cuando de las dos fuerzas contrapuestas solo queda la que empuja a la asimilación. Ha ocurrido, sin embargo, que la brecha se ha mantenido constante. Ahora bien, como ya se ha dicho, la crisis casi puede definirse por el hecho de debilitar o neutralizar las fuerzas asimiladoras, de modo que las dos fuerzas podrían haberse debilitado por igual. Más precisamente, podría ocurrir que los inmigrantes ricos resistentes a la crisis fueran justo aquellos cuya asimilación ha ido más lejos.

Otra hipótesis atractiva es que los nativos no mejoraron su renta disponible durante el auge porque subieran sus remuneraciones, sino porque aumentó su tasa de ocupación, disminuyendo el paro y la inactividad (Godenau, 2012). Desde luego, esta nueva oferta de fuerza de trabajo

tira también hacia abajo de los ingresos de todos, nativos e inmigrados; el punto está en que cuando los nuevos ocupados son nativos sus nuevos ingresos van a los mismos hogares que los antiguos, mientras que cuando los nuevos ocupados son inmigrantes sus ingresos van más bien a otros hogares nuevos. Esta hipótesis no es rival, sino más bien complementaria, de la hipótesis de que la intensidad de la inmigración impide que crezca la renta media de los inmigrados; quita peso, en cambio, a la condición de segmentación de los mercados de trabajo.

**UNA EXPLICACIÓN MUY SIMPLE  
PARA LA DIVERGENCIA ENTRE  
LAS RENTAS DE NATIVOS E  
INMIGRADOS DURANTE EL  
PERÍODO DE PROSPERIDAD ES  
QUE ESTA SE DEBE AL FUERTE  
CRECIMIENTO DE LA  
INMIGRACIÓN**

## **6. BREVE RESUMEN, CON ALGUNAS REFLEXIONES**

En este artículo se ha examinado la diferencia de renta disponible por unidad de consumo entre nativos e inmigrados y su evolución desde 1993 hasta 2014. El hecho más llamativo que se ha encontrado es que durante los años de crecimiento económico, mientras la renta de los nativos crecía, la de los inmigrados se estancaba, aumentando la diferencia entre ellas. Durante los años de recesión, en cambio, la renta de unos y otros ha descendido, de modo que la diferencia se ha mantenido igual. Se ha creído encontrar una explicación para este descenso paralelo en la mayor sensibilidad a la crisis de los inmigrados con ingresos medios. Y, en un contexto de fuerte segregación entre mercados de trabajo, ha parecido probable que las rentas de los inmigrantes se mantuvieron bajas durante el período de auge por el fuerte aumento de la mano de obra inmigrante (además del de la nativa).

De ser válida esta hipótesis, la magnitud de la población inmigrante y el ritmo de su aumento serían las variables clave no solo para explicar la evolución de sus rentas, sino también para interpretar su significado. Ante todo, no debemos tomar a «los inmigrantes» como un conjunto permanente a lo largo del tiempo; cuando se examinan las medias de renta sin tener en cuenta los cambios en la población puede parecer que «los» inmigrantes se beneficiaron poco del auge porque sus rentas aumentaron menos que las de los nativos, y que han salido al menos tan perjudicados por la crisis como aquellos. Esto último puede mantenerse, dado que la población inmigrada se mantuvo aproximadamente constante durante este tiempo; pero debido a cómo creció en los años de prosperidad, es inapropiado decir que «los» inmigrantes se beneficiaran poco de ella, pues *cada* inmigrante que llegó durante este tiempo mejoró su situación, por mucho que la llegada de más inmigrantes mantuviera constante la media del conjunto. Tomemos como ejemplo la persistencia del porcentaje de los muy pobres que, desde 1999 a 2006, se mantuvo en torno al 2,5% entre los nativos y al 6% entre los inmigrados (véase tabla 3). Cuando se trata de nativos, tiene sentido considerar esta persistencia como una desviación de la pauta común de mejora; pero cuando se trata de inmigrados, las cosas no pueden plantearse así, pues no hay razón *a priori* para preferir que disminuya la pobreza de los inmigrados en lugar de que aumente su número.

Lo visto sugiere que la prevalencia de la inmigración debería tener un lugar principal entre los indicadores para valorar la marcha de la economía, del mismo modo que lo tiene el aumento de la ocupación. Se dice que la economía va bien cuando la demanda de mano de obra aumenta, su remuneración sube y el paro disminuye; pero esto solo ocurre en la medida en que la población es constante y la oferta de mano de obra inelástica. Cuando el aumento de la demanda se responde con otro de la población y la oferta de mano de obra se hace más elástica, entonces los ingresos y el paro pueden mantenerse, o incluso empeorar, sin que por eso deje la economía de ir bien. Lo que ocurre es que toda la mejora se va en aumentos de ocupación. No parece consecuente pedir que un crecimiento del PIB basado en la inmigración aumente los ingresos per cápita como el mismo crecimiento si se basara en aumentos de productividad. El balance positivo de un crecimiento extensivo se manifiesta en la creación de puestos de trabajo y el aumento de la población, no de la renta per cápita. La economía española incorporó entre 1993 y 2009 unos seis millones de inmigrantes, los cuales consiguieron al menos la misma renta disponible que los escasos inmigrados que había en 1993. Después de 2009, los nuevos pobladores se quedaron sufriendo la crisis como si fueran nativos. El PIB creció en ese tiempo un 51%, la renta per cápita el 27% y el empleo un 31%. En Alemania, el PIB creció mucho menos, un 31%, pero la renta per cápita creció algo más, el 32%; la diferencia se explica porque en Alemania el empleo creció un 12%. ¿Funcionó la economía española

mejor o peor que la alemana? A juzgar por la renta per cápita, la economía española funcionó algo peor, a juzgar por el PIB, y el empleo funcionó bastante mejor. Parece evidente que este último, el que atiende al PIB y al empleo, es el juicio global más adecuado, aunque no sea el más extendido.

Ahora bien, ¿podría la economía haber ido todavía mejor con otras políticas migratorias?<sup>4</sup> ¿Fueron los seis millones de habitantes adicionales pocos o demasiados? ¿Cómo evaluar las políticas del pasado y dar buen aviso a las actuales? Fue el Estado el que permitió y canalizó la inmigración para satisfacer las demandas de los empresarios, que se quejaban de carencias de mano de obra; era de suponer que el Estado previera también señales que le alertaran de los excesos, que las dispusiera sabiamente y que reaccionara con eficacia cuando sonaran. ¿Fue así? Los gobiernos pueden elegir entre crecimiento económico e inmigrantes con ingresos superiores; para fomentar el crecimiento conviene salarios bajos, lo que se consigue con más inmigración; para aumentar los ingresos de los inmigrantes hay que frenar la inmigración y con ella el crecimiento económico. Es fácil decir ahora que si la inmigración se hubiera regulado con severidad, la crisis habría tenido menos impacto; la «devaluación interna» no habría sido tan fuerte, los ingresos de todos no habrían disminuido tanto, la pobreza y la desigualdad habrían crecido menos y hasta puede que el saldo migratorio no hubiese cambiado de signo. Pero en ese momento las señales no eran de alarma, o podían incluso leerse al contrario; por ejemplo, los inmigrantes pobres se redujeron a la mitad, de aproximadamente el 15% en 1993 y 1999 al 7% de 2006, lo que podía leerse como un desplazamiento del *precio* de equilibrio en dirección a la demanda. Había como mucho voces de alarma. Sin ir más lejos, ya en el año 2004, un 58% de los españoles opinaba que el número de inmigrantes era excesivo, y un 29% que las leyes de inmigración eran demasiado tolerantes; en 2008 esos porcentajes habían ascendido a 79% y 45%, respectivamente (Cea, 2015: 261). ¿Qué Gobierno habría osado entonces anunciar que iba a ralentizar unas décimas el crecimiento del PIB poniendo trabas a la inmigración para proteger el nivel de vida de los ya inmigrados y al tiempo prevenir un aterrizaje demasiado brusco cuando llegara una crisis que nunca llegaba, atendiendo opiniones intolerantes y xenófobas? Ahora la crisis ha llegado y ha pasado; no solo se han hecho más patentes sus consecuencias económicas, sino que también nos hemos vuelto más conscientes de las sociales. Afortunadamente, por ahora, podemos seguir asombrándonos de la falta de estas últimas y buscándole una explicación (Arango, 2012; González Enríquez, 2017; Rinken y Trujillo, 2017).

4. Véase un examen crítico de las llevadas a cabo en España en González Enríquez (2009).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alba, Richard y Nee, Victor. «Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration». *International Migration Review*, vol. 31, n.º 4 (1997), p. 826-874.

Antón, José Ignacio; Muñoz de Bustillo, Rafael y Carrera, Miguel. «From guests to hosts: Immigrant-native wage differentials in Spain». *International Journal of Manpower*, vol. 31, n.º 6 (2010), p. 645-659.

Arango, Joaquín. *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*. Washington D. C.: Migration Policy Institute, 2012.

Arango, Joaquín. «España: una experiencia migratoria singular», en: Torres, Cristóbal (coord.). *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, 2015, p. 268-275.

Blank, Rebeca M. y Blinder, Alan S. «Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty». *NBER WP*, n.º 1567 (febrero 1985).

Borjas, George J. «Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants». *Journal of Labour Economics*, n.º 3 (1985), p. 463-469.

Bunge Vivier, Diego. *Movilidad ocupacional y migración: trayectorias laborales de los inmigrantes en España*. Tesis doctoral, UCM, 2013.

Cachón, Lorenzo. «Inmigración y empleo», en: Torres, Cristóbal (coord.). *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, 2015, p. 216-224.

Canal-Domínguez, Juan Francisco y Rodríguez-Gutiérrez, César. «Analysis of wage differences between native and immigrant workers in Spain». *Spanish Economic Review*, vol. 10, n.º 2 (2008), p. 109-134.

Carabaña, Julio. *Ricos y Pobres*. Madrid: Catarata, 2016.

Carabaña, Julio y Salido, Olga. «Sobre la difusa relación entre empleo y pobreza: España en el cambio de siglo». *Panorama Social*, n.º 12 (2010), p. 15-28.

Colectivo IOÉ. *Impacto de la crisis sobre la población inmigrante*. Autoedición, 2012.

Cea D'Ancona, María Ángeles. «Opinión pública e inmigración», en: Torres, Cristóbal (coord.). *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, 2015, p. 259-267.

Chiswick, Barry 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.

Dustmann, Christian; Glitz, Albrecht y Vogel, Thorsten. «Employment, wages, and the economic cycle: differences between immigrants and natives». *IZA Discussion Papers*, n.º 4432 (2009) (en línea) <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-200910141128>

Frenette, Marc y Morissette, René. «Will They Ever Converge? Earnings of Immigrants and Canadian-born Workers Over the Last Two Decades». *Statistics Canada Analytical Studies Branch Research Series 11F0019MIE*. Working Paper n.º 215 (2003), Ottawa: Statistics Canada.

Godenau, Dirk. «El papel de la inmigración en la economía española». *Documento de Trabajo ODF*, n.º 7 (2012).

González Enríquez, Carmen. «Spain, the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies». *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, n.º 2 (2009), p. 139-157.

González Enríquez, Carmen. «The Spanish Exception: Unemployment, inequality and immigration, but no right-wing populist parties». *Working Paper*, n.º 3 (2017), Real Instituto Elcano.

Izquierdo, Antonio. «Introducción», en: Torres, Cristóbal (coord.). *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, 2015, p. 185-187.

Izquierdo, Mario; Lacuesta, Aitor y Vegas, Raquel. *Assimilation of Immigrants in Spain: A longitudinal Analysis*. Documento de Trabajo del Banco de España, n.º 0904 (2009).

Laparra, Miguel y Zugasti, Nerea. «La integración social de la población inmigrante: luces y sombras del modelo migratorio», en: Torres, Cristóbal (coord.). *España 2015. Situación social*. Madrid: CIS, 2015, p. 251-256.

López-Roldán, Pedro y Karaboytcheva, Miroslava Kostova. «Trayectorias laborales de la población inmigrante (2007-2014)». *Anuario de la Inmigración en España 2015-2016* (nueva época), p. 166-201.

Mahía, Ramón y De Arce, Rafael. «Pobreza de la población extranjera en España», *Anuario de la Inmigración en España 2013* (2014), p. 137-162.



Muñoz del Bustillo, Rafael y Antón, José Ignacio. «From Rags to Riches? Immigration and Poverty in Spain». *Population Research and Policy Review*, vol. 30 (2011), p. 661-676.

Oliver Alonso, Josep. «El empleo inmigrante ante la nueva fase de la crisis y la integración de la inmigración». *Anuario de Inmigración en España 2011* (2012), p. 27-66.

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

Portes, Alejandro y Jensen, Leif. «What's an ethnic enclave? The case for conceptual clarity». *American Sociological Review*, n.º 52 (1987), p. 768-771.

Portes, Alejandro y Zhou, Min. «The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants». *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, n.º 530 (1993), p. 74-96.

Reher, David y Requena, Miguel. «The National Immigrant Survey of Spain. A new data source for migration studies in Europe». *Demographic Research*, vol. 20, n.º 12 (2009), p. 253-278.

Reich, Michael; Gordon, David M. y Edwards, Richard. «Dual labor markets. A theory of labor market segmentation». *American Economic Review*, vol. 63, n.º 2 (1973), p. 359-365.

Rinken, Sebastian; Álvarez-Sotomayor, Alberto; Cortés Sánchez M.ª del Pilar y Galera Pozo, A. Gema. «El (des-)empleo inmigrante en España en tiempos de crisis económica: un examen empírico de tres factores explicativos». *Sociología del Trabajo*, n.º 72 (2011), p. 63-96.

Rinken, Sebastian y Trujillo Carmona, Manuel. «The 'intergroup paradox' in Andalusia (Spain): an explanatory model». *Journal of Ethnic and Migration Studies* (agosto de 2017).

Simón Hipólito; Sanromá, Esteban y Ramos, Raúl. «Labour segregation and immigrant and native-born wage distributions in Spain: An analysis using matched employer-employee data». *Spanish Economic Review*, vol. 10, n.º 2 (2008), p. 135-168.

Xie, You y Gough, Margareth. «Ethnic enclaves and the earnings of immigrants». *Demography*, vol. 48, n.º 4 (2011), p. 1293-1315.



# NATURALIZACIONES EN ESPAÑA

## Normativa, datos y tendencias

### NATURALISATION IN SPAIN

#### Regulations, data and trends

#### **Claudia Finotelli**

Profesora de Sociología, Facultad de Ciencias Políticas  
y Sociología, Universidad Complutense de Madrid  
*cfinotel@cps.ucm.es*

#### **MariaCaterina La Barbera**

Profesora de Derecho, Facultad de Ciencia Sociales,  
Universidad Antonio de Nebrija  
*mlabarbera@nebrija.es*

1. Introducción
2. El marco jurídico en materia de acceso a la nacionalidad española
3. Los nuevos españoles: una mirada de conjunto
4. Naturalizaciones y crisis económica
5. Consideraciones finales

### **PALABRAS CLAVE**

Régimen de ciudadanía,  
nacionalidad,  
naturalización, residencia,  
América Central  
y del Sur

### **KEY WORDS**

Citizenship programme, nationality,  
naturalisation, residency,  
Central and South America

### **RESUMEN**

Este artículo analiza la normativa vigente en materia de obtención de la ciudadanía española y la evolución de las concesiones de la nacionalidad española entre 2005 y 2015. El análisis presta especial atención a las naturalizaciones por residencia debido a su relevancia estadística, centrándose en el requerimiento de dos años de residencia para los nacionales de países de América Central y del Sur, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal. Finalmente, se discute la relación entre naturalizaciones y crisis económica y se indican algunas posibles tendencias futuras.

### **ABSTRACT**

This paper analyses the applicable regulations on obtaining Spanish citizenship and the evolution of the granting of Spanish nationality between 2005 and 2015. The analysis pays particular attention to naturalisation through residency because of its statistical significance, and focuses on the requirement of two years residence for the nationals of the countries of Central and South America, Andorra, the Philippines, Equatorial Guinea and Portugal. Finally, the relationship is discussed between naturalisation and economic crisis and some possible future trends are set out.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los movimientos migratorios contribuyen no solo a la creación de sociedades culturalmente cada vez más heterogéneas, sino también a la redefinición de los criterios para el acceso a la ciudadanía. Alemania, Finlandia, los Países Bajos o Portugal, por ejemplo, han liberalizado considerablemente sus regímenes de ciudadanía, optando por una extensión del *ius soli* que privilegia la atribución de la ciudadanía según el país de nacimiento y flexibilizando los criterios para adquirir la doble nacionalidad (Howard, 2009)<sup>1</sup>. Sin embargo, no todos los estados europeos han experimentado el mismo proceso de flexibilización y hay países, como por ejemplo España, que se consideran entre los más restrictivos en materia de ciudadanía. Así, los índices internacionales consideran la norma general que establece en diez años el tiempo mínimo de residencia para solicitar la ciudadanía española, junto con unos tiempos de tramitación de las solicitudes largos y unos procedimientos poco transparentes, como los factores más relevantes para explicar el carácter restrictivo del régimen de ciudadanía español (MIPEX, 2014; Howard, 2009; Lister y Williams, 2007). Sin embargo, esta calificación del régimen de ciudadanía español no considera la relevancia de otras normas, como la que permite la naturalización después de dos años de residencia para los extranjeros residentes en España que proceden de América Central y del Sur. El acceso a la ciudadanía a través de este canal privilegiado es, sin duda, un reflejo del carácter asimétrico del régimen de ciudadanía español y de la inercia legislativa que ha caracterizado su evolución (Martín Pérez y Moreno-Fuentes, 2012; Pinyol y Sánchez Montijano, 2015). Se trata también de una norma excepcional que tiene importantes consecuencias sobre la composición de la población, pues afecta a casi un tercio de los extranjeros actualmente residentes en España (Finotelli y La Barbera, 2013). Sin embargo, los efectos de los canales de acceso privilegiado a la ciudadanía española sobre, por ejemplo, la movilidad de los naturalizados hacia otros países es un tema todavía escasamente investigado. Además, los índices internacionales actuales tampoco otorgan importancia al *ius soli* «temperado» que permite adquirir la nacionalidad a los extranjeros nacidos en España después de un solo año de residencia.

Con el objetivo de mejorar el conocimiento actual sobre los procesos de naturalización en España, este artículo analiza el marco legislativo en materia de adquisición de la nacionalidad española, incluyendo los cambios legislativos más recientes. El análisis, tanto de la legislación como de los datos, se centra en la naturalización por residencia, por ser este el modo más frecuente de adquisición de la nacionalidad española. En primer lugar, se discutirán las excepciones a la regla general

1. Los países que privilegian el *ius soli*, según el cual la nacionalidad se adquiere según el país de nacimiento, son tradicionalmente considerados más liberales que aquellos que privilegian el *ius sanguinis*, según el cual la nacionalidad depende de la nacionalidad de uno de los progenitores, sin perjuicio del lugar de nacimiento.

que permiten la naturalización antes de diez años de residencia. Seguidamente, se analizará cómo el marco legislativo se ha reflejado en la evolución de las naturalizaciones en los últimos diez años, con el objetivo de ver como este ha contribuido a cambiar la composición de la población española. A este respecto, se dedicará una particular atención a las movilidades intra y extraeuropeas de los naturalizados en tiempos de crisis económica. Finalmente, se discutirán algunas tendencias futuras en materia de adquisición de la nacionalidad. El objetivo final no es solo proponer una visión más precisa del régimen español de obtención de la nacionalidad y sus efectos sobre la composición de la población, sino también revisar su posición dentro de las clasificaciones internacionales de regímenes de ciudadanía.

## 2. EL MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE ACCESO A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA

En términos jurídicos la nacionalidad española es el vínculo que une a una persona con el Estado español<sup>2</sup>. La nacionalidad se configura como derecho fundamental (art. 11 de la Constitución española) y define el estatuto jurídico de las personas físicas como ciudadanas (art. 17-28 Código Civil), es decir, como titulares de derechos y obligaciones frente al Estado<sup>3</sup>. El Código Civil (CC) establece que la ciudadanía de origen se otorga *iure sanguinis* a los nacidos de padre o madre españoles, aunque no hayan nacido en territorio español (art. 17 CC). Quienes gozan de la nacionalidad española por origen pueden renunciar voluntariamente a su nacionalidad, pero no pueden ser privados de ella forzosamente. Además, tienen derecho a la doble nacionalidad si deciden adquirir la ciudadanía de otro país (L. 36/2002)<sup>4</sup>. Estas son las principales diferencias con respecto a la nacionalidad derivada, que puede adquirirse voluntariamente por derecho de opción, mediante certificado (carta de naturaleza) otorgado por decreto gubernamental cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales, por uso *de facto* de la nacionalidad española y por residencia.

**LOS CIUDADANOS DE LA UE DEBEN CUMPLIR LOS DIEZ AÑOS DE RESIDENCIA LEGAL Y CONTINUADA EN ESPAÑA PARA ACCEDER A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA**

2. En la normativa española se usa el término «nacionalidad», mientras que en el resto de países europeos se hace referencia a la «ciudadanía». Esta no es una cuestión puramente terminológica. Mientras el término «nacionalidad» implica principalmente la relación con un territorio, un idioma y una cultura, la «ciudadanía» tiene una acepción política y se define como la titularidad de derechos y deberes frente al Estado (Otero Parga, 1988; Viñas Farré, 2009). Benito Aláez Corral (2005: 30-34) distingue entre «función incluyente» del concepto de ciudadanía, como herramienta que permite la integración social a través del reconocimiento de derechos y libertades, y «función excluyente» del concepto de nacionalidad de acuerdo con las fronteras nacionales.

3. Véase Ministerio de Justicia, Gobierno de España, «¿Qué es la nacionalidad?», <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198262624/EstructuraOrganica.html> [fecha de consulta: 16.04.2017].

4. Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-19484>.

Los extranjeros que hayan residido en España «legal y continuadamente» durante diez años tienen derecho a adquirir la nacionalidad española (art. 22 CC). Existen, sin embargo, varias vías rápidas para la naturalización por residencia (véase tabla 1). Cinco años de residencia legal y continuada son suficientes para quienes tienen el estatuto de refugiado (L. 12/2009)<sup>5</sup>. El Código Civil prevé que son suficientes dos años para los «nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes»<sup>6</sup>. Esta norma, que se remonta al periodo de la Segunda República, está fundada en la idea de una cultura común basada en vínculos especiales entre España y los países con los cuales comparte un pasado histórico o colonial (Viñas Farré, 2009). Por el contrario, entre los países de la UE se otorga este trato especial solo a los nacionales de Portugal. Para el resto de los países no se incorpora ninguna reducción de plazo. Los ciudadanos de la UE deben cumplir los diez años de residencia legal y continuada en España para acceder a la nacionalidad española por residencia (Finotelli y La Barbera, 2012 y 2013; Álvarez Rodríguez, 2013).

**TABLA 1. Requisitos para la adquisición de la nacionalidad por residencia (art. 22 CC)**

|                                                                                                            |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Norma general                                                                                              | 10 años |
| Ciudadanos UE                                                                                              | 10 años |
| Refugiados                                                                                                 | 5 años  |
| Nacionales de países de América Central y del Sur, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial Guinea y Portugal | 2 años  |
| Nacidos en España de padres extranjeros                                                                    | 1 año   |
| Matrimonio                                                                                                 | 1 año   |
| Descendientes de ciudadanos españoles que han perdido la nacionalidad involuntariamente                    | 1 año   |

**Fuente:** Elaboración propia a partir del artículo 22 del Código Civil.

A través de esta norma excepcional, los nacionales de América Central y del Sur pueden obtener la nacionalidad sin pasar el filtro del permiso de residencia de larga duración de la UE. Este se concede solo cuando se pueden probar cinco años de residencia e integración familiar o laboral (R.D. 557/2011 que transpone la Directiva 2003/109/CE)<sup>7</sup>. La resolución de 25 de junio de

5. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>.

6. Aunque en el Código Civil se use el término «iberoamericanos», nos referimos en este artículo a «nacionales de América Central y del Sur» o simplemente a «nacionales de países sudamericanos» para evitar el sesgo colonialista de las referencias a una supuesta cultura «latina» o «ibérica» (Mignolo, 2009).

7. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>.

2007 de la Dirección General de los Registros y del Notariado afirma que «la delimitación de los países iberoamericanos en el sentido en que es empleada por nuestros vigentes textos legales constitucional y civil se debe hacer partiendo de elementos geográficos, por referencia al continente americano, pero también y concurrentemente de elementos culturales y lingüísticos definidos por su condición hispánica o ibérica. En conclusión, los países americanos, aún vinculados históricamente con los Reinos de España y Portugal, que carezcan de una herencia o vinculación cultural y lingüística española no quedarían comprendidos en el reiterado concepto de país iberoamericano»<sup>8</sup>. Además, el Código Civil (art. 23 y 24.1, modificado con la L. 18/1990)<sup>9</sup> permite a los menores de 14 años, así como a los nacionales de países de América Central y del Sur, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal y a los sefardíes originarios de España<sup>10</sup>, tener doble nacionalidad, mientras que todos los demás solicitantes, incluyendo a los ciudadanos de la UE, deben renunciar a su nacionalidad de origen si adquieren la nacionalidad española. Tal tratamiento ha sido explicado como la «preferencia de la sociedad española por determinados tipos de inmigrantes», que en el imaginario colectivo se consideran más cercanos en términos de cultura y tradición (Izquierdo Escribano *et al.*, 2003). En definitiva, la existencia de privilegios otorgados a los nacionales de países histórica y culturalmente cercanos a

**LOS PRIVILEGIOS OTORGADOS A LOS NACIONALES DE PAÍSES HISTÓRICA Y CULTURALMENTE CERCANOS A ESPAÑA INDICA QUE EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA ESTÁ TODAVÍA MUY PRESENTE UN ENFOQUE DECIMONÓNICO DE LA NACIONALIDAD VINCULADO AL TERRITORIO, LAS RELACIONES HISTÓRICAS, EL IDIOMA Y UNA CULTURA COMÚN**

8. Resolución de 25 de junio de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra Resolución dictada por Encargado de Registro Civil Consular, en expediente sobre inscripción de nacimiento y opción a la nacionalidad española: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-15070](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-15070).

9. Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30520>.

10. Existe un grupo de supuestos a los que los preceptos del Código Civil reformados en 1990 no aluden expresamente, pero quedan implícitamente incluidos. España se encuentra en la actualidad obligada por los 12 siguientes convenios de doble nacionalidad: el Convenio de doble nacionalidad con Chile (1958); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Perú (1959); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Paraguay (1959); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Guatemala (1961); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Nicaragua (1961); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Bolivia (1961); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Ecuador (1964); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Costa Rica (1964); el Convenio de doble nacionalidad entre España y Honduras (1966); el Convenio de doble nacionalidad entre España y la República Dominicana (1968); el Convenio de doble nacionalidad entre España y la República de Argentina (1969); y, por último, el Convenio de doble nacionalidad con Colombia. Estos Convenios bilaterales, aunque continúan vigentes, han dejado de tener virtualidad desde la entrada en vigor de la Ley 18/1990, que ha extendido el privilegio de no tener que renunciar a la nacionalidad de origen a todos los países de América Central y del Sur, siendo irrelevante la existencia de un Convenio bilateral. Véase Fernández Rozas y Rodríguez Mateos (1995). Sobre doble nacionalidad, véase Aguilar Benítez de Lugo (1996).



España indica que en la normativa española está todavía muy presente un enfoque decimonónico de la nacionalidad vinculado al territorio, las relaciones históricas, el idioma y una cultura común.

Otra excepción a la regla general de los diez años de residencia es la eliminación de este requerimiento a favor de los judíos sefardíes. El Código Civil prevé para ellos la regla de los dos años de residencia (art. 22.2 CC). Los sefardíes también tienen la posibilidad de solicitar la nacionalidad sin necesidad de residir en España a través de la carta de naturaleza otorgada de forma discrecional por el Consejo de Ministros mediante un Real Decreto *ad hoc* (art. 21 CC). Además, para los sefardíes cuyos antepasados fueron expulsados del territorio español en 1492 se introdujo recientemente la posibilidad de adquirir la nacionalidad española en origen (L. 12/2015)<sup>11</sup>. La ley ha sido aprobada para saldar una deuda histórica<sup>12</sup> y, a diferencia de la carta de naturaleza, la Ley 12/2015 no exige a los sefardíes que renuncien a su nacionalidad de origen. Sin embargo, a pesar de no tener la obligación de residir en España, los sefardíes tienen que superar la prueba de idioma y de conocimientos constitucionales y socioculturales requeridos para los solicitantes de la nacionalidad por residencia (Álvarez Rodríguez, 2015). Además, tienen que presentarse ante un notario en España –pagando las tasas correspondientes para convalidar la documentación adjunta a sus expedientes– que acredite su vinculación con España. Así, la complejidad del procedimiento, los requisitos a demostrar y la multiplicidad de autoridades intervinientes dejan abiertas una multiplicidad de cuestiones no resueltas que dificultan su aplicación (Vargas Gómez-Urrutia, 2015). Después de la aprobación de la ley, se esperaba recibir un número muy elevado de solicitudes<sup>13</sup>; sin embargo, el número de solicitudes presentadas hasta el momento está muy por debajo de las expectativas iniciales de hasta 500.000 solicitudes. En julio de 2016 se habían tramitado tan solo 2.170 solicitudes, mientras que según la Federación Española de Comunidades Judías únicamente 3.300 candidatos habían solicitado el certificado de origen sefardí hasta la misma fecha. Entre las razones de este desinterés están el coste elevado de los trámites y la necesidad de viajar a España para realizarlos (Vargas Gómez-Urrutia, 2015; López Iribarren, 2016). Cabe señalar, asimismo, que este procedimiento estará en vigor solo hasta el 1 de octubre de 2018, aunque se prevé la posibilidad de una prórroga de un año.

11. Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7045](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7045); Instrucción de 29 de septiembre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la aplicación de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10441](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10441).

12. «¿Por qué los sefardíes podrán ser españoles, pero no los moriscos?» (*El Mundo*, 12.11.2014) (en línea) <http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/orilla-sur/2014/11/12/por-que-los-sefardies-podran-ser.html>.

13. Véase: «Spain passes law awarding citizenship to descendants of expelled Jews» (*The Guardian*, 11.06. 2015) (en línea) <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/11/spain-law-citizenship-jews> o «La oferta de nacionalidad a sefardíes satura los consulados españoles en Israel» (*El País*, 10.02. 2014) (en línea) [http://politica.elpais.com/politica/2014/02/10/actualidad/1392033414\\_549013.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/02/10/actualidad/1392033414_549013.html).

Por último, solo se requiere un año de residencia legal y continuada para todos los hijos de padres extranjeros nacidos en territorio español. A pesar de no otorgar automáticamente la nacionalidad por nacimiento en el territorio español, esta regla puede definirse como un *ius soli* «temperado». Se trata pues de una norma bastante liberal, especialmente si se compara con Italia o Francia, donde el nacimiento en el territorio nacional genera un derecho de opción solo una vez alcanzada la mayoría de edad. Sin embargo, únicamente los padres que tienen un permiso de residencia pueden solicitar la nacionalidad para sus hijos nacidos en territorio español. En otras palabras, los hijos de extranjeros que residen de forma irregular en España no pueden acceder a la nacionalidad (R.D. 557/2011, art. 185)<sup>14</sup>.

La ciudadanía también se puede obtener por matrimonio con un ciudadano español. Aunque tampoco el matrimonio conduce a la adquisición automática de la nacionalidad, este permite una reducción significativa de los requisitos de residencia. Solo se requiere un año de residencia legal y continua después del matrimonio (art. 22.2 CC). Para ello, recae en el solicitante la carga de probar la cohabitación. Según la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de marzo de 1991 «no bastará para justificar la convivencia con acreditar el matrimonio y con invocar la presunción legal contenida en el art. 69 CC»<sup>15</sup>. Sin embargo, la convivencia como pareja de hecho o pareja registrada no permite beneficiarse del plazo abreviado de un año. Finalmente, se exige un año de residencia a los que no han ejercido el derecho a obtener la nacionalidad por opción; los que estén bajo la tutela, custodia o acogimiento de un ciudadano o institución española; los nacidos fuera del territorio español de madre, padre, abuela o abuelo que originalmente eran españoles pero que perdieron su nacionalidad. Se trata, sin embargo, de situaciones estadísticamente poco relevantes.

Aunque el Código Civil establece que la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición (art. 22.3 CC), el concepto de residencia legal y continuada es jurídicamente ambiguo (Álvarez Rodríguez, 2008 y 2015). La jurisprudencia ha establecido que las ausencias ocasionales o justificadas del territorio español no invalidan el requisito de residencia ininterrumpida (Tribunal Supremo, STS 8575/2000, 3367/2007 y 525/2008). Las ausencias esporádicas para fines de estudio o de trabajo no se consideran un impedimento. Por el contrario, la falta de residencia efectiva en territorio español (como, por ejemplo, en el caso de un solicitante que trabaja por cuenta propia en el extranjero) es un obstáculo para cumplir los requisitos de residencia. Sin embargo, la prueba de residencia de hecho en territorio español es insuficiente si el solicitante no ha obtenido un permiso

**14.** Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>.

**15.** Instrucción de 20 de marzo de 1991 sobre nacionalidad: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1991-7646](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1991-7646).

de residencia (L. 4/2000)<sup>16</sup>. La documentación adjunta también debe atestiguar la buena conducta del solicitante (art. 22.4 CC). La buena conducta es un concepto jurídico indeterminado que se define como el cumplimiento de las normas de la sociedad cívica, no solo cuando la persona es residente en España sino también antes. Para acelerar el procedimiento, la Administración puede acceder, previo consentimiento del solicitante, a todos los documentos necesarios para comprobar el cumplimiento de los requisitos de residencia, buena conducta e integración en la sociedad española (art. 22 CC; RD 1004/2015, art. 8 y Orden JUS/1625/2016, art. 7)<sup>17</sup>. En caso de no consentir el acceso, el solicitante deberá aportar los certificados correspondientes. La mala conducta es una de las razones más frecuentes para el rechazo de las solicitudes de nacionalidad, aunque la falta de antecedentes penales no se considera prueba de buena conducta *per se* (Tribunal Supremo, STS 3606/1998).

Los solicitantes deben también atestiguar un nivel suficiente de integración en la sociedad española. La integración es otro concepto jurídico indeterminado. La jurisprudencia ha definido la capacidad de comunicación en español o en cualquier otro idioma cooficial del Estado español como un requisito previo para la integración social (Tribunal Supremo, STS 367/2009). La competencia lingüística es ciertamente un elemento necesario, pero no suficiente. Aunque su falta es motivo de rechazo de solicitudes (Tribunal Supremo, STS 6486/2007, 6488/2007 y 367/2009), también debe demostrarse un nivel suficiente de adaptación a la cultura y el estilo de vida españoles. Hasta 2015, un funcionario del Ministerio de Justicia evaluaba la competencia lingüística y el grado de integración del solicitante (L. 19/2015)<sup>18</sup>. Al no utilizarse un test predefinido, el funcionario de turno decidía el contenido de la entrevista<sup>19</sup>. El procedimiento era, pues, altamente arbitrario. Este procedimiento ha sido recientemente asignado al Instituto Cervantes, que ha implementado para ello un protocolo preestablecido (R.D. 1004/2015)<sup>20</sup>. La prueba tiene un coste estimado de 200 euros<sup>21</sup> y su institucionalización aproxima el régimen español a la mayoría de los regímenes de ciudadanía

16. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

17. Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12047](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12047); Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-9314](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-9314).

18. Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7851](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7851).

19. Véase, por ejemplo: [http://politica.elpais.com/politica/2016/08/12/actualidad/1471005285\\_423070.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/08/12/actualidad/1471005285_423070.html).

20. Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12047](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12047).

21. La prueba de idioma tiene un precio de 124 euros (que puede variar en función del centro y el país de origen) y la prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España tiene un precio fijo de 85 euros. Véase: Instituto Cervantes (2015), prueba de Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España (CCSE) para la obtención de la nacionalidad española: <https://exámenes.cervantes.es/es/ccse/que-es>.

europeos. Sin embargo, esta prueba no deja de ser cuestionable por su dificultad, ya que requiere conocimientos básicos de derecho e instituciones políticas. Además, para superarla, el solicitante tiene que contestar correctamente 15 de las 25 preguntas en los 45 minutos a su disposición. Las solicitudes deben ser procesadas dentro de un año después de su presentación. Si después de este período no ha habido respuesta, deben considerarse rechazadas (L. 36/2002). Sin embargo, en la práctica, la duración media del procesamiento de la solicitud supera ampliamente este límite. El procedimiento tenía carácter mixto entre el ámbito judicial, atribuyendo la primera fase del procedimiento a los Registros Civiles llevados por los jueces-encargados, y el ámbito administrativo. Para agilizar el procedimiento, el Ministerio de Justicia elaboró en 2012 un Plan Intensivo de Tramitación de Expedientes de Nacionalidad que previó modificaciones tanto normativas como técnicas de racionalización de la gestión como, por ejemplo, la digitalización de los expedientes<sup>22</sup>. Para ello, el

**ENTRE 2005 Y 2015 SE HAN  
NATURALIZADO EN ESPAÑA MÁS  
DE UN MILLÓN DE EXTRANJEROS,  
LA MAYORÍA DE ELLOS DESPUÉS  
DE LA CRISIS DE 2008**

Ministerio de Justicia decidió contar con el apoyo del cuerpo de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, con los cuales suscribió acuerdos de encomienda para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia<sup>23</sup>. Además, introdujo la gestión electrónica de las solicitudes (L. 19/2015) y redujo la dispersión del procesamiento entre diferentes oficinas eliminando el control judicial y convirtiendo el procedimiento en un procedimiento puramente administrativo (R.D. 1004/2015).

### 3. LOS NUEVOS ESPAÑOLES: UNA MIRADA DE CONJUNTO

Entre 2005 y 2015 se han naturalizado en España más de un millón de extranjeros, la mayoría de ellos después de la crisis de 2008 (véase tabla 2)<sup>24</sup>. Este aumento de *nuevos españoles* ha llamado la atención de los estudiosos, no solo por el volumen de las concesiones de nacionalidad<sup>25</sup>,

22. Véase: [http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/nacionalidad/plan-intensivo-tramitacion/historia-plan#id\\_1288775439212](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/nacionalidad/plan-intensivo-tramitacion/historia-plan#id_1288775439212).

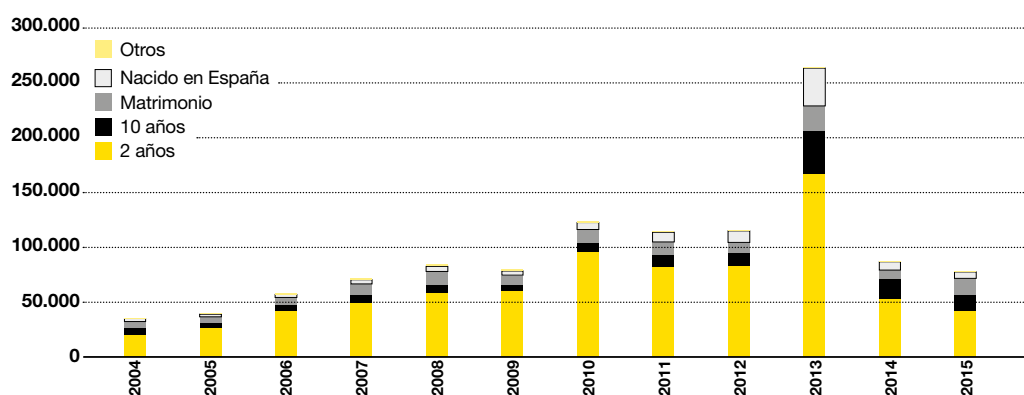
23. Resolución DGRN de 14 de marzo de 2017, publica la encomienda de gestión al Colegio de Registradores de la Propiedad para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-4177>.

24. Recordamos que después de la adopción de la Instrucción DGRN de 2 de octubre de 2012 sobre determinados aspectos del plan intensivo de tramitación de los expedientes de adquisición de la nacionalidad española por residencia (BOE, 13-X-2012), el Ministerio de Justicia implementó en 2013 el Plan Intensivo de Procesamiento de las Solicitudes de Nacionalidad para reducir el atasco de solicitudes. Ello dio lugar a un aumento de las concesiones en 2013, con unos 400.000 expedientes resueltos a través de esta vía, seguido por un nuevo descenso en 2014 (Arango, Moya y Alonso, 2014).

25. Si bien el aumento de las naturalizaciones en tan breve tiempo fue impactante, la tasa total de naturalizaciones entre 2009 y 2015 en España está muy cerca de la media europea de 2,5 migrantes naturalizados por cada 100 extranjeros residentes (Eurostat, 2015).

sino también por la estrecha relación entre estas y el carácter asimétrico del régimen de ciudadanía español (Pinyol y Sánchez Montijano, 2015; Domingo y Ortega, 2015; Finotelli y La Barbera, 2013). En primer lugar, el 74% de las naturalizaciones ha sido concedido a nacionales de América Central y del Sur, siendo mujeres más de la mitad de los extranjeros naturalizados. La existencia de un camino preferencial para nacionales de países sudamericanos ha influido claramente en este desajuste, ya que, como puede observarse en la figura 1, las concesiones basadas en la norma excepcional representan la gran mayoría de las naturalizaciones concedidas entre 2005 y 2015 (véase figura 1).

**FIGURA 1. Concesiones de la nacionalidad española por motivo (2004-2015)**



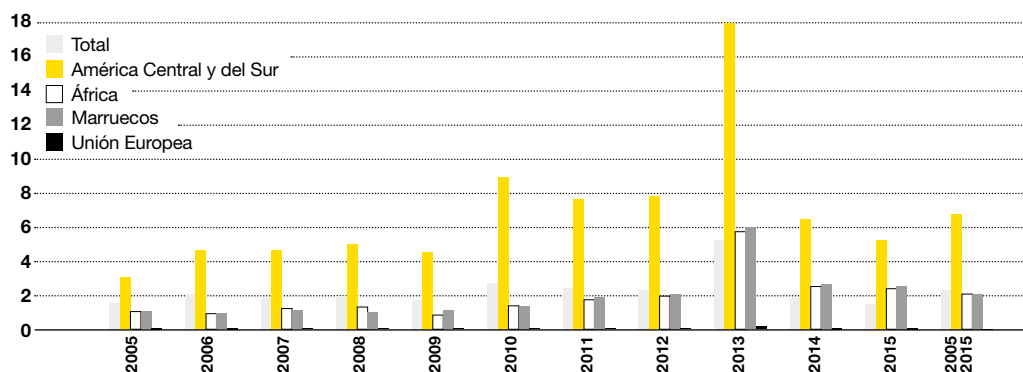
**Fuente:** Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio Permanente de la Inmigración, Anuarios Estadísticos (en línea) <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Anuarios/index.html>

El predominio numérico de los nacionales de países de América Central y del Sur naturalizados contrasta con las naturalizaciones de africanos. Por una parte, las naturalizaciones de africanos sextuplicaban en 2015 las de 2005, llegando a representar el 78% de todas las naturalizaciones basadas en el criterio de los diez años (véase tabla 3). Por otra, las tasas de naturalización<sup>26</sup> de africanos (2,0), y en particular de marroquíes (2,1), son menos de la mitad de las tasas de sudamericanos (6,7) (véase figura 2). A primera vista, esta diferencia podría parecer un desajuste algo sorprendente si consideramos que los africanos son el colectivo de inmigrantes más antiguo de

**26.** Para calcular la tasa de naturalización se ha seguido el método utilizado por Domingo y Ortega (2015) que prevé usar, para el denominador, el número de extranjeros con un permiso de residencia válido al 31 de diciembre del año considerado y, para el numerador, el número de naturalizaciones concedidas en el mismo año y multiplicando el resultado por 100.

España y que, por lo tanto, muchos de ellos ya habrían alcanzado el tiempo de residencia suficiente para solicitar la nacionalidad española en base al criterio de residencia de diez años. Sin embargo, parece no haber sido así. Una de las posibles explicaciones podría residir en las restricciones que el régimen de ciudadanía español impone a la obtención de la doble nacionalidad y, por lo tanto, en la falta de interés de muchos extranjeros residentes en España por naturalizarse si no pueden mantener la ciudadanía de su país de origen (Finotelli, La Barbera y Echeverría, 2017). A ello habría que añadir que, según los datos a nuestra disposición, el porcentaje de solicitudes favorables en el caso de nacionales de países sudamericanos (84,6% entre 2008 y 2014) es considerablemente más alto que el de otros colectivos como el de los marroquíes (56,7% de solicitudes favorables en el mismo período), lo cual también influye en las tasas de naturalización<sup>27</sup>.

**FIGURA 2. Tasas de naturalización por país de origen (en %, 2005-2015)**



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración, Anuarios estadísticos.

Las restricciones para la doble nacionalidad podrían también ser una de las causas de las bajísimas tasas de naturalización de los europeos (véase figura 2). Ello se debe seguramente en parte a la falta de interés a la hora de adquirir la nacionalidad española cuando ya se tiene acceso a las ventajas de la ciudadanía europea. Además, cabe recordar que parte de los ciudadanos europeos que más recientemente se han establecido en España, como los rumanos, no han alcanzado todavía los requisitos de residencia mínima de diez años para solicitar la nacionalidad. Aunque en respuesta a la creciente incertidumbre e intolerancia de algunos países europeos ha sido observada una tendencia hacia la

<sup>27</sup>. Los porcentajes se obtuvieron comparando el total de solicitudes presentadas entre 2008 y 2014 con el total de las concesiones de nacionalidad para el mismo período.

naturalización de ciudadanos europeos que residen en otro país de la UE (Graeber, 2016), es probable que la naturalización represente para estos ciudadanos una opción poco atractiva en España debido a la ausencia de doble ciudadanía fuera de los acuerdos bilaterales.

Finalmente, los datos reflejan un aumento paulatino (aunque constante) de las naturalizaciones de niños nacidos en España con padre o madre extranjeros, mientras que las naturalizaciones por matrimonio han disminuido en los últimos años (véase figura 1). El aumento de las naturalizaciones por nacimiento a partir de 2009 está ligado a la estabilización de la población migrante que, a su vez, representa un paso importante para formar nuevas familias. Tan solo en los últimos dos años se ha observado una reducción de este tipo de naturalizaciones, probablemente debido a que la crisis económica ha provocado el retorno de extranjeros residentes en España a sus países de origen y/o la postergación de planes para formar una familia. Además, la disminución de las naturalizaciones por matrimonio está relacionada con la historia migratoria reciente de España, donde el número de matrimonios mixtos es particularmente bajo, pues muchos migrantes han llegado solos dejando a sus familias en el país de origen. También cabe recordar que la endogamia es un fenómeno particularmente extendido entre africanos, así como entre nacionales de América Central y del Sur y Europa del Este (Cortina y Esteve, 2012). En todo caso, la evolución de las naturalizaciones a través del matrimonio contrasta con la función de *coladero* que a menudo se le atribuye a este canal.

El carácter asimétrico del régimen migratorio español es un elemento clave para entender tanto la evolución de las concesiones de nacionalidad en España entre 2005 y 2015 como el predominio de sudamericanos naturalizados. La existencia de la norma excepcional junto con la dimensión del colectivo sudamericano, que representa casi el 30% de extranjeros residentes en España, unidas a unas tasas de rechazo particularmente bajas, han representado el verdadero motor en la formación de los *nuevos* españoles. A continuación se discutirá la estabilización del estatus legal a través de la naturalización como posible estrategia para contrastar el riesgo de precariedad laboral (y por ende legal) en tiempos de crisis económica.

#### 4. NATURALIZACIONES Y CRISIS ECONÓMICA

El privilegio que el régimen de ciudadanía español concede a los nacionales de algunos países ha sido a menudo criticado por ser un elemento profundamente discriminatorio, pues permite que algunos grupos de extracomunitarios accedan a la libre circulación dentro de la UE en un tiempo particularmente reducido. Sobre todo durante la crisis económica, el acceso privilegiado a la nacionalidad española ha sido objeto de particular atención, ya que según varios estudiosos la vía rápida de naturalización en el sistema español habría representado una oportunidad para

estabilizar la residencia legal y aumentar las posibilidades de movilidad internacional en tiempo de inseguridad económica (Mateos, 2015)<sup>28</sup>. Junto al interés de varios investigadores españoles y europeos por la movilidad de los nacionales de América Central y del Sur naturalizados, en los periódicos extranjeros no han sido infrecuentes los artículos alarmistas sobre este fenómeno, que se ha visto como un desafío más procedente de los países de la Europa del Sur<sup>29</sup>. A este respecto, si observamos la evolución de las solicitudes de nacionalidad española hasta 2014 (véase figura 3), podemos fácilmente comprobar que, sobre todo, las solicitudes de nacionales de América del Sur han experimentado un cierto repunte a partir de 2009. Ello hace pensar que, efectivamente, la crisis puede haber producido un «efecto llamada» sobre los nacionales de América del Sur, puesto que pueden naturalizarse tres años antes de poder solicitar la residencia de larga duración. De hecho, el número creciente de cambios de orden administrativo podría haber influido en las intenciones de naturalización para obtener un estatus de residencia estable y seguro. En particular, cabe mencionar el incremento de documentos y requisitos necesarios para realizar trámites administrativos como la reunificación familiar o la renovación de los permisos de residencia, que sin duda han contribuido a difundir una sensación de

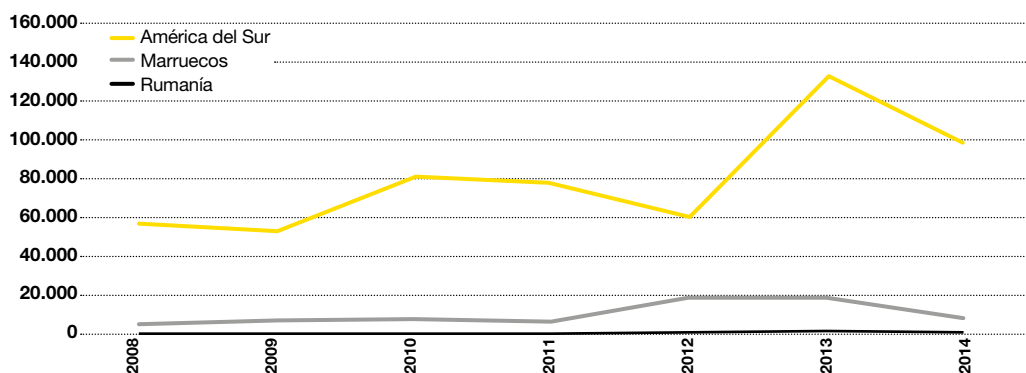
inseguridad jurídica entre los migrantes más expuestos al riesgo de desempleo (Arango, Moya y Oliver Alonso, 2014). Sin embargo, es necesario recordar que la naturalización por residencia no depende solo de unos requisitos de residencia mínima (en ocasiones muy reducidos), sino también de la posibilidad de mantener la doble nacionalidad para algunos nacionales privilegiados, lo cual no es posible para las demás nacionalidades, como los marroquíes, cuyas solicitudes experimentan un leve repunte entre 2011 y 2012 (véase figura 3). Como hemos visto, la menor propensión de los marroquíes a naturalizarse con respecto a otros grupos de extranjeros se debe, probablemente, a normas más restrictivas sobre la doble nacionalidad, junto con el hecho de que los que podrían naturalizarse ya tienen un permiso de residencia permanente y, por lo tanto, gozan de cierta estabilidad legal para enfrentarse a la crisis (Finotelli, La Barbera y Echeverría, 2017).

**LA EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA SUGIERE QUE LA CRISIS PUEDE HABER INCREMENTADO EL INTERÉS POR ADQUIRIR LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA DENTRO DE ALGUNOS COLECTIVOS COMO EL DE LOS SUDAMERICANOS**

<sup>28</sup>. Recordamos que, a diferencia de los migrantes con permiso de residencia permanente, aquellos que obtienen la ciudadanía de un país miembro de la Unión Europea pueden disfrutar de una movilidad ilimitada dentro y fuera del territorio europeo.

<sup>29</sup>. Véase, por ejemplo: <http://www.tagessanzeiger.ch/schweiz/standardSuedamerikaner-werden-Spanier-um-in-der-Schweiz-zu-arbeiten/story/21214263>.



**FIGURA 3. Solicitudes de nacionalidad (2008-2014)**

Fuente: Subdirección de Nacionalidad y Estado Civil, Ministerio de Justicia, comunicación personal con las autoras.

Si, por una parte, los datos estadísticos disponibles permiten analizar la tendencia de algunas nacionalidades a naturalizarse en tiempos de incertidumbre económica, más difícil resulta, sin duda, averiguar si la naturalización ha favorecido una mayor movilidad de ciertos grupos de naturalizados. En general, la posibilidad de estimar la movilidad intraeuropea es una tarea complicada, ya que depende de si los afectados se inscriben en los registros consulares de los países de destino y se dan de baja en los de los países de origen, con la consiguiente pérdida de derechos sociales<sup>30</sup>. En este sentido, averiguar las estrategias migratorias de los naturalizados es aún más difícil, puesto que las estadísticas no siempre proporcionan datos cruzados sobre residentes por nacionalidad y por país de nacimiento al mismo tiempo. En el caso de España, ello es posible porque las Estadísticas del Padrón Municipal proporcionan datos desagregados por nacionalidad y país de origen, cuyo análisis ha permitido avanzar alguna hipótesis sobre las trayectorias migratorias de los naturalizados. Recaño y Jáuregui-Díaz (2014), por ejemplo, han observado que los nacionales de América Central y del Sur con nacionalidad española han tenido cierta tendencia a diversificar sus estrategias de movilidad entre 2008 y 2012. Según argumentan los dos autores, adquirir la nacionalidad española ha permitido la dispersión geográfica de los naturalizados a lo largo de un amplio número de países, incluidos los Estados Unidos. De hecho, según su análisis,

<sup>30</sup>. Los nacionales españoles que establecen su residencia en el extranjero pierden, por ejemplo, su derecho a las prestaciones sanitarias gratuitas en el sistema sanitario español (Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones y Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014). Ello podría ser una de las razones que explican por qué muchos de los españoles emigrados deciden no darse de baja en su municipio de residencia en España.

Estados Unidos y Reino Unido representan la segunda elección de muchos naturalizados<sup>31</sup>. Sin embargo, parece que la opción mayoritaria es volver al propio país de origen. Los datos de los consulados españoles en el extranjero parecen confirmar este argumento, ya que el número de españoles que residen en América Central y del Sur ha aumentado desde 820.616 en 2009 a 1.180.394 en 2014. Entre ellos, 905.249 habían nacido en el país de residencia actual, es decir, en un país de ese continente (INE, 2016). Ello sugiere que, desde la crisis, la estrategia de movilidad más común dentro del colectivo sudamericano no ha sido la emigración hacia otro país de la Unión Europea, sino el retorno a los países de origen. A pesar de ello, según algunos investigadores, el fenómeno de las migraciones de españoles naturalizados hacia otros países de la UE o Estados Unidos podría experimentar un repunte en los próximos años (Ortega, Domingo y Sabater, 2016). Además, no se puede excluir que estos, después de la vuelta a los países de origen, decidan emigrar de nuevo con rumbo a otros países más atractivos gracias a su estatus de ciudadanos españoles.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El régimen de ciudadanía español ha sido clasificado como uno de los más restrictivos de Europa. Teniendo en cuenta la regla de diez años, España tiene uno de los requisitos más exigentes para la adquisición de la nacionalidad. Sin embargo, el régimen de ciudadanía español incluye una serie de excepciones que matizan la visión proporcionada por los índices internacionales y que, en parte, están fuertemente conectadas con la historia colonial y de emigración de España.

En primer lugar, el régimen español contiene un importante elemento de *ius soli* «temperado», a menudo subestimado, que consiste en permitir la naturalización de los niños de padres extranjeros nacidos en España tan solo después de un año de residencia en España. Además, una característica fundamental del ordenamiento jurídico español es el mantenimiento de los vínculos con las antiguas colonias y la protección de las comunidades españolas en el extranjero. A este respecto, es particularmente relevante el requisito de la residencia mínima de dos años para la naturalización de determinados colectivos como los sudamericanos. Se trata de una regla excepcional basada en la cultura común que tiene su origen en los vínculos históricos especiales con los países de América Central y del Sur resultantes de la dominación colonial. Además, los nacionales sudamericanos –al igual que los nacionales de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal y los sefardíes originarios de España (que sin embargo no son estadísticamente re-

31. Los datos del último censo británico parecen corroborar esta hipótesis, ya que, según esta fuente estadística, casi el 30% de los 85.894 españoles residentes en el Reino Unido en 2011 nació fuera del país.

levantes como población extranjera residente en España)— gozan del privilegio de mantener su ciudadanía de origen. Este régimen excepcional revela la importancia de los vínculos con las ex-colonias y refleja la paradoja del régimen de ciudadanía española, que en realidad se caracteriza por una asimetría notable que lo hace mucho más flexible de lo que se puede suponer teniendo en cuenta la regla general.

**LA PARADOJA DEL RÉGIMEN DE NACIONALIDAD ESPAÑOL SUBRAYA LA URGENCIA DE HOMOGENEIZAR LOS REQUISITOS DE RESIDENCIA PARA OBTENER LA NACIONALIDAD Y ELIMINAR TODA DISCRIMINACIÓN**

Como se ha puesto de relieve, la regla de los dos años, junto con la presencia creciente de los migrantes procedentes de los países beneficiarios de este régimen excepcional, funcionó como fuerza motora del aumento de las naturalizaciones de estas comunidades en la última década. De esta forma, durante unos años, la aplicación de la regla excepcional a la comunidad de migrantes no europeos más numerosa se convirtió, si no *de jure*, por lo menos *de facto*

en la vía principal para acceder a la nacionalidad española y conseguir cierta estabilidad legal en tiempos de crisis. A pesar de la relevancia de esta tendencia para la composición de la población extranjera residente en España, no es probable que ella se mantenga en la misma forma a lo largo de los próximos años. En primer lugar, la inmigración desde América Central y del Sur ya alcanza niveles más modestos, lo que se reflejará también en la evolución de las solicitudes de naturalización a partir de los próximos años. Además, España se está transformando en un país de inmigración más maduro, en el cual crecerán las segundas generaciones. Por lo tanto, es probable que, por ejemplo, la adquisición de la nacionalidad española por parte de los niños de extranjeros residentes en España empiece a tener aún más peso en términos relativos dentro de la tendencia general de las naturalizaciones en España. Sin embargo, la probable disminución de las naturalizaciones a través de la vía excepcional debido a una reducción de los flujos desde hace algunos años no debería impedir una reflexión seria sobre la necesidad de reformar el régimen de nacionalidad español y, sobre todo, de los elementos discriminatorios que lo caracterizan.

En particular, el régimen de ciudadanía española aparece todavía vinculado a un concepto decimonónico de «Estado-nación» y, por lo tanto, a un enfoque «étnico» de la ciudadanía, basado en el supuesto de lazos de descendencia, culturales y religiosos comunes (Brubaker, 1992; Joppke, 2005). Haciendo hincapié en el territorio, las relaciones históricas, el idioma y una supuesta cultura común, España reduce los requisitos para conseguir la naturalización por residencia en favor de nacionales de países con los cuales mantiene fuertes vínculos en base a relaciones históricas

y culturales especiales. En contraste con este privilegio, la normativa actual no parece considerar a los ciudadanos de la Unión Europea suficientemente *cercanos* culturalmente, por lo que se les aplica la regla general de diez años de residencia y se les niega la posibilidad de mantener la doble nacionalidad. Si por una parte los europeos ciertamente no comparten el mismo idioma, comparten sin duda una cultura de los derechos, de democracia y justicia social que debería constituir las bases de la ciudadanía. Esta paradoja del régimen de nacionalidad español subraya la urgencia de homogeneizar los requisitos de residencia para obtener la nacionalidad y eliminar toda discriminación. Por este motivo, un debate público y propuestas legislativas para modificar el actual régimen de acceso a la ciudadanía hacia la homogeneización de las condiciones de acceso, tanto respecto a los requisitos de residencia como a la posesión de la doble nacionalidad son hoy más que nunca necesarios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Benítez de Lugo, Mariano. «Doble nacionalidad». *Boletín de la Facultad de Derecho*, n.º 10-11 (1996), p. 219-262.

Aláez Corral, Benito. «Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional». *Historia constitucional*, n.º 6 (2005), p. 29-75.

Álvarez Rodríguez, Aurelia. «Los sefardíes originarios de España y su eventual acceso a la nacionalidad española por la vía prevista en la Ley 12/2015». *La Notaria*, n.º 2 (2015), p. 116-125.

Álvarez Rodríguez, Aurelia. *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*. Madrid: Ediciones GPS, 2015.

Álvarez Rodríguez, Aurelia. «El acceso a la nacionalidad: la perspectiva jurídica». *Anuario de la Inmigración en España 2012* (2013), p. 131-158.

Álvarez Rodríguez, Aurelia. *Nacionalidad española. Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters, 2008.

Arango, Joaquín; Moya, David y Oliver, Josep. «¿2013: Un año de transición?» *Anuario de la Inmigración en España 2013* (2014), p. 13-24.

Brubaker, Rogers. *Citizenship and National Identity in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Cortina, Clara y Esteve, Albert. «¿Y en qué lugar se enamoró de ti? Inmigración internacional y endogamia conyugal». *Papers. Revista de Sociología*, vol. 97, n.º 1 (2012), p. 39-59.

Domingo, Andreu y Ortega, Enrique. «Acquisition of Nationality as Migration Policy», en: Domingo, Andreu; Sabater, Albert y Verdugo, Richard (eds.). *Demographic Analysis of Latin American Immigrants in Spain*. Dordrecht: Springer, 2015, p. 29-54.

Fernández Rozas, José Carlos y Rodríguez Mateos, Pilar. «Artículo 9, apartado 9 del Código Civil: Ley aplicable a los individuos que ostentan más de una nacionalidad», en: Albaladejo, Manuel y Díaz Alabart, Silvia (eds.). *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, tomo I, vol. 2. Madrid: Edersa, 1995, p. 392-428.

Finotelli, Claudia y La Barbera, Maria Caterina. «La cittadinanza spagnola», en: Codini, Ennio (ed.). *Vecchio Continente... Nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza*. Milán: Fondazione ISMU, 2012.

Finotelli, Claudia y La Barbera, Maria Caterina. «When the Exception becomes de rule: The Spanish citizenship regime». *Migration Letters*, vol. 10, n.º 2 (2013), p. 245-253.

Finotelli, Claudia; La Barbera, Maria Caterina y Echeverría, Gabriel. «Beyond Instrumental Citizenship: The Spanish and the Italian Citizenship Regime in Times of Crisis». *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2017) (en línea) <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2017.1345838>.

Graeber, John. «Citizenship in the Shadow of the Euro Crisis: Explaining Changing Patterns in Naturalization among Intra-EU Migrants». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n.º 10 (2016), p. 1670-1692.

Howard, Marc. *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Izquierdo Escribano, Antonio; López de Lera, Diego y Martínez Buján, Raquel. «The favourites of the XXI century: Latin American immigration in Spain». *Studi Emigrazione*, n.º 149 (2003), p. 98-124.

Joppke, Christian. *Selecting by Origin. Ethnic Migration in the Liberal State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Lister, R.; Williams, F. et al. *Gendered Citizenship: Migration and Multiculturalism. New Challenges for Citizenship Research in a Cross-national Context*. Bristol: The Policy Press, 2007.

López Iribarren, Gorka. *La Ley 12/2015 o ley de concesión de nacionalidad española a sefardíes originarios de España*:

¿una vuelta a casa de los descendientes de los expulsados en 1492? Trabajo de fin de máster, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

Martín Pérez, Alberto y Moreno-Fuentes, Francisco Javier. «Migration and Citizenship Law in Spain: Path-dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration». *International Migration Review*, vol. 46, n.º 2 (2012), p. 625-655.

Mateos, Pablo. «Ciudadanía múltiple y extraterritorial: tipología de movilidad y ancestría de euro-latinoamericanos», en: Mateos, Pablo (ed.). *Ciudadanía múltiple y migración: Perspectivas latinoamericanas*. México D. F.: CIDE-CIESAS, 2015, p. 81-112.

Mignolo, Walter. *The Idea of Latin America*. Nueva York: John Wiley & Sons, 2009.

MIPEX. Migrant Integration Policy Index, 2014 (en línea) <http://www.mipex.eu/>

Ortega Rivera, Enrique; Domingo i Valls, Andreu y Sabater i Coll, Albert. «La emigración española en tiempos de crisis y austeridad». *Scripta Nova*, vol. 20, n.º 549 (2016), p. 1-29.

Otero Parga, Milagros María. «La nacionalidad como derecho fundamental». *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 5 (1988), p. 449-454.

Observatorio Permanente de la Inmigración. Estadísticas sobre concesiones de la nacionalidad española (en línea) [Fecha de consulta 31 de julio de 2017] <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/index.html>,

Pinyol, Gema y Sánchez Montijano, Elena. «El proceso de naturalización por residencia en España. ¿Diferencias que discriminan?». *Documents CIDOB*, n.º 5 (2015) (en línea) [http://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/documents\\_cidob\\_nueva\\_epoca/el\\_proceso\\_de\\_naturalizacion\\_por\\_residencia\\_en\\_espana\\_diferencias\\_que\\_discriminan](http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/documents_cidob_nueva_epoca/el_proceso_de_naturalizacion_por_residencia_en_espana_diferencias_que_discriminan).

Recaño, Joaquín y Jáuregui-Díaz, José Alfredo. «Emigración exterior y retorno de latinoamericanos desde España: Una visión desde las dos orillas (2002-2012)». *Notas de Población*, n.º 99 (2014), p. 177-240.

Vargas Gómez-Urrutia, Marina. «Shalom Sefarad: una “erensya” envenenada (Parte II): La Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España». *Bitácora Millenium DIPr*, vol. 1, n.º 2 (2015), p. 24-35.

Viñas Farré, Ramón. «Evolución del derecho de nacionalidad en España: continuidad y cambios más importantes». *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, n.º 1 (2009), p. 275-313.







**Cecila Eseverri Mayer**

Investigadora postdoctoral,  
Universidad Complutense de Madrid  
y École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris)  
*ceciese@ucm.es*

# CONSTRUYENDO PERTENENCIAS Hijos y nietos de inmigrantes en los suburbios de Madrid y París

CONSTRUCTING BELONGING  
Children and grandchildren  
of immigrants  
in the suburbs of  
Madrid and Paris

1. Introducción
2. El método de la intervención sociológica
3. La *cit  * Les Bosquets: entre el aislamiento, la inversión pública y la participación orquestada
4. El barrio periférico de San Cristóbal: las medidas de austeridad, la precariedad y los nuevos procesos de participación cívica
5. La comunidad musulmana y su influencia en las *banlieues*: de la pertenencia política a la ambivalencia
6. La oposición al control comunitario en la periferia de Madrid: la voluntad de progreso y la construcción de una pertenencia mixta
7. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

Madrid, París, jóvenes de origen magrebí y subsahariano, pertenencia social, segregación étnica, sociedad civil, precariedad, participación social

### **KEY WORDS**

Madrid, Paris, young people of Maghrebi and Sub-Saharan origin, social belonging, ethnic segregation, civil society, precariousness, social participation

### **RESUMEN**

Este artículo se acerca a una *banlieue* de París y a un barrio periférico de Madrid para analizar el papel de las redes asociativas *cívicas y religiosas* en la construcción de la pertenencia social de los jóvenes de origen magrebí y subsahariano que viven allí. Se constatan cuatro diferencias entre ambos contextos que influyen en la forma en que los jóvenes definen su sentimiento de pertenencia: la primera es el aislamiento de los barrios respecto de la ciudad y la islamofobia percibida por los jóvenes; la segunda es el contacto con otros grupos étnicos en el interior de los barrios; la tercera tiene que ver con la inversión del Estado en estas áreas urbanas; y la cuarta con la existencia o no de espacios intermedios de participación juvenil y de colaboración entre estructuras étnicas, religiosas y laicas. Por último, se ofrecen las principales conclusiones del estudio.

### **ABSTRACT**

This paper uses a *banlieue* in Paris and a neighbourhood on the outskirts of Madrid to analyse the role of civic and religious association networks in the construction of the social belonging of young people of Maghrebi and Sub-Saharan origin living there. Four differences are noted between the two contexts that affect the way young people define their sense of belonging: the first is the isolation of the neighbourhoods from the city and the Islamophobia perceived by the young people; the second is the contact with other ethnic groups in the neighbourhoods; the third concerns the state's investment in these urban areas; and the fourth relates to the existence or otherwise of intermediate spaces of youth participation and collaboration between ethnic, religious and secular structures. Finally, the study provides some conclusions.

## 1. INTRODUCCIÓN

La identidad social y étnica de los jóvenes de origen magrebí y subsahariano en Francia lleva estudiándose desde hace más de 30 años. En los años ochenta del siglo pasado, estallan las primeras revueltas urbanas en las *banlieues* y se investiga el origen del sentimiento de exclusión que sufre un segmento de la juventud, representado en su mayoría por los hijos y los nietos de la inmigración colonial (Dubet, 1987). Una violencia colectiva que revela a su vez la capacidad de acción política de los jóvenes, canalizada en uno de los primeros movimientos antirracistas europeos: el movimiento Beur<sup>1</sup> (Bouamama, 1993). En los años noventa el punto de vista cambia y el interés académico se vuelca en el nacimiento de un nuevo islam en los suburbios, distanciado del islam discreto de los padres, que permite a los jóvenes superar la sensación de relegación social y protegerse frente a la discriminación (Khosrokhavar, 1998). Lejos de generar una ruptura con la sociedad mayoritaria, ofrece a los jóvenes la oportunidad de superar las barreras comunitarias y de construir una doble identidad (Cesari, 2004).

En España, la investigación en espacios desfavorecidos y sobre hijos de inmigrantes ha sido menor que en el norte de Europa. No obstante, existen importantes encuestas que han demostrado la progresiva y positiva adaptación cultural de los jóvenes de origen magrebí a la sociedad española (Portes y Aparicio, 2014; Cebolla, 2011; Gualda Caballero, 2007). Además, otras investigaciones centradas en zonas urbanas concretas han señalado la fuerte identificación de los jóvenes con el país de origen y con la religión musulmana (Veredas, 2011), pero también su sentimiento de pertenencia al espacio de residencia –el barrio y la ciudad– (Eseverri, 2015) y a la sociedad española en general (Portes *et al.*, 2013).

En el contexto actual y tras los atentados de París, Londres, Niza y Barcelona, la investigación en los barrios más relegados alerta del repliegue identitario y de los procesos de «retradionalización» (Lagrange, 2010) de las costumbres de las comunidades musulmanas. Se advierte de la instalación en determinados barrios de una *ideología totalitaria y fundamentalista* (Kepel, 2013) que se disfraza de un islam que niega toda diversidad y que fomenta el odio. Estos análisis son catalogados por otros autores de «esencialistas» y «culturalistas» por alimentar la creación de un enemigo interno, representado por los jóvenes de los suburbios (Fassin, 2010). Una visión que genera miedo y tensión social y niega las causas (las circunstancias sociales, la crisis de los modelos de integración y la islamofobia) del supuesto vacío de pertenencia que podrían estar viviendo los jóvenes en la actualidad (Roy, 2007; Hajjat y Mohammed, 2016; Téllez Delgado, 2017).

1. Primer movimiento antirracista en Francia, liderado en 1981 por la juventud de origen magrebí habitante en las *banlieues* y que derivó en un gran florecimiento asociativo. Para conocer su historia véase Eseverri (2007).

Frente a estos debates que parecen distanciados y dicotómicos, la investigación social cualitativa es una herramienta que permite describir y observar realidades concretas, identificando las dificultades que vive la juventud, pero también los recursos con los que cuenta para superarlas. Esta es la finalidad del proyecto Local Youth<sup>2</sup>, que se traslada a dos espacios urbanos: una *banlieue* de París (Les Bosquets, situada en el municipio de Montfermeil) y un barrio periférico de Madrid (San Cristóbal de los Ángeles, perteneciente al distrito de Villaverde), con el objetivo de medir la influencia que tienen redes asociativas *cívicas* y *religiosas* en la integración de los jóvenes de origen magrebí (marroquí y argelino) y subsahariano (senegalés y malí). Ambos espacios son dos antiguas áreas industriales que vivieron con dureza la reestructuración económica en los años ochenta y también la crisis financiera y económica desde el año 2007, y que concentran problemáticas muy similares: aislamiento social, precariedad laboral, desempleo crónico y abandono educativo. Son además barrios que reúnen una importante comunidad musulmana, activa desde el punto de vista asociativo y religioso. Sin embargo, son barrios que se diferencian en lo que se refiere a su posición geográfica respecto del centro urbano y a su nivel de segregación-concentración étnica, ambos factores relacionados con la estructura urbana concreta de cada ciudad y con el modo en que las poblaciones migrantes se han ido asentando a lo largo de los últimos 50 años.

En este artículo se presenta una parte de los resultados del proyecto Local Youth; en concreto, la relacionada con la definición que los jóvenes hacen de su *pertenencia social* y la influencia que sobre ella tienen las estructuras de la *sociedad civil*. Por pertenencia social se entiende el proceso de identificación emocional y psicológica de un individuo a los valores de un grupo determinado, el cual proporciona sentido a sus prácticas cotidianas a través de la complicidad definida por un lenguaje común (Castells, 1997). En investigaciones anteriores (Eseverri, 2015) se pudo comprobar el papel fundamental de la *sociedad civil*—que es como Putnam (1993) llamaba a las estructuras situadas en el espacio intermedio que se abre entre los individuos y el Estado (la familia, las asociaciones locales, las mezquitas, iglesias y sinagogas)— en la prevención de la marginalidad juvenil y el mantenimiento de la cohesión social. Por lo tanto, con esta nueva investigación se quiere demostrar que, en Les Bosquets (París), la distancia entre las redes asociativas «republicanas» y «musulmanas» está generando en los jóvenes una pertenencia ambivalente: un repliegue en las tradiciones islámicas como mecanismo de defensa frente al racismo y la discriminación, al mismo tiempo que un deseo de integración socioeconómica en la sociedad mayoritaria. En San Cristóbal (Madrid), en cambio, el contacto y la colaboración en el espacio local entre las asociaciones laicas y étnicorreligiosas permite el desarrollo de identidades mixtas y más flexibles.

2. Proyecto Marie Curie (Grant Agreement number: 328675). Título: *Local Youth. Re-linking suburban youths in Madrid and Paris. The «new localism» and the role of social and ethnic networks in the integration of youth from immigrant origin.*

Otros factores que influyen en ambos contextos son el aislamiento respecto del centro urbano, la inversión del Estado y la mezcla étnica en el interior de los barrios.

## 2. EL MÉTODO DE LA INTERVENCIÓN SOCIOLÓGICA

La investigación combina el estudio de caso, la perspectiva histórica comparativa y la intervención sociológica (en adelante, IS)<sup>3</sup>. El trabajo de campo se desarrolló entre octubre de 2013 y abril de 2014 en Les Bosquets y entre abril y septiembre de 2014 en San Cristóbal, siguiendo tres etapas fundamentales. Primero se desarrolló una observación participante en asociaciones y centros religiosos y se realizaron 59 entrevistas biográfico-focalizadas a jóvenes de entre 18 y 25 años en San Cristóbal (de origen marroquí y senegalés) y 60 en Les Bosquets (jóvenes de la misma horquilla de edad de origen marroquí, argelino, senegalés y malí). En segundo lugar, y para captar la novedad del contexto actual, las historias de vida de 20 adultos que habían pasado su juventud en el barrio durante los años noventa se compararon con las experiencias de los jóvenes en la actualidad. Este trabajo exploratorio permitió llevar a cabo la metodología IS y seleccionar a 15 jóvenes en cada barrio, algunos insertos en asociaciones cívicas y religiosas, otros estudiando o trabajando y otros sin estudios o desempleados.

La IS es una metodología que se lleva a cabo reuniendo a un mismo grupo de participantes con dos investigadores<sup>4</sup> y un interlocutor una vez por semana durante dos meses, con el objetivo de generar un proceso de comunicación que permita identificar las tensiones/conflictos o acuerdos de los sujetos de estudio con «interlocutores clave» del entorno en el que se inscriben los jóvenes (Joly, 2016). El proyecto Local Youth invitó a siete interlocutores: un hombre de negocios, un profesor, dos policías, un político local, un imam y un líder de un movimiento antirracista o anti-islamofobia. Además, se realizaron tres sesiones cerradas más con los sociólogos donde se presentaron las hipótesis y se contrastaron con los participantes. Para culminar el trabajo de campo, se pudo organizar en Madrid un intercambio juvenil de seis días entre el grupo de madrileños y el de parisinos en mayo de 2015. El viaje brindó la oportunidad de observar los comportamientos e interacciones de los jóvenes *en vivo*, pudiéndose realizar tres sesiones más de IS (con un teólogo, un líder de un movimiento antidiscriminación y un político) con el fin de contrastar la nueva información con los resultados obtenidos previamente en cada contexto.

3. Metodología inspirada en la Teoría de la Acción del sociólogo Alain Touraine (1965) e inscrita en la tradición weberiana, en la que la acción social tiene un *sentido subjetivo* y expresivo porque hace referencia a situaciones que son definidas por los actores sociales, comprometidos con valores, principios y normas. Desde esta perspectiva, Touraine no se acerca a los objetos de estudio, sino a *sujetos de acción*, contribuyendo con su intervención al descubrimiento de su capacidad (latente o implícita) de resistencia a las diferentes formas de dominación.

4. La autora de este artículo y titular del proyecto fue acompañada en las sesiones por las sociólogas Danièle Joly (Universidad de Warwick), Alexandra Kassir (École des Hautes Études en Sciences Sociales) y Milena Doytcheva (Université de Lille).

### 3. LA CITÉ LES BOSQUETS: ENTRE EL AISLAMIENTO, LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN ORQUESTADA

El barrio de Les Bosquets (15.000 habitantes) está situado en el distrito 93 (departamento Seine-Saint-Denis, municipio de Montfermeil), a 32 kilómetros del centro de París (una hora y media en transporte público). El Observatorio Nacional de la Ciudad lo incluye en el Grupo A (en una clasificación que va de la A a la D) entre las 20 zonas más aisladas y vulnerables en Île de France. La renta anual familiar es de 19.560 euros (mientras que la media de la región es de 28.000) y la tasa de desempleo del 19%, alcanzando el 26% entre los jóvenes de 18 a 29 años (ONZUS, 2014). Antes de 2014, Les Bosquets no tenía comisaría de policía y los médicos no estaban dispuestos a desplazarse al barrio para atender a los enfermos. Después de las revueltas urbanas de 2005, el *ministère de la Ville* pone en marcha el Plan Nacional de Renovación Urbana (PNRU) y las viejas torres son derruidas y sustituidas por edificios nuevos de menor altura y densidad residencial. Se instala una comisaría, se abre un centro juvenil, un centro salud y una nueva oficina de empleo. Sin embargo, los nuevos edificios son bautizados por los jóvenes como «cache misère» (escondites de miseria). La renovación es considerada un *lifting* que mejora la imagen exterior del barrio, mientras que las familias siguen sufriendo las consecuencias negativas del paro y el empleo precario en el interior de las viviendas. Además, la renovación genera una ruptura de los lazos de solidaridad. El denso tejido asociativo que se formó en los barrios periféricos franceses en los años ochenta y noventa, tras las primeras revueltas urbanas y la aparición del movimiento Beur, se debilita progresivamente. En 1995, según uno de los educadores más veteranos, «había más de 60 asociaciones con fines políticos», fundadas sobre todo por mujeres, jóvenes y migrantes, convencidos de que presionar a las autoridades era la única forma de canalizar la rabia que generaba la segregación. Hoy existen al menos 107 asociaciones con fines educativos y de ocio, pero solo cinco con fines políticos.

La desafección hacia la clase política se expresa cuantitativamente –el número de inscritos en las últimas elecciones municipales fue 12.518 de 26.271 y la abstención fue de un 45,68%, casi 10 puntos porcentuales más que la media nacional<sup>5</sup>– y también cualitativamente. Los jóvenes participantes en la IS hablan de una «participación orquestada» o dirigida desde el Ayuntamiento: «nos hacen hablar sobre temas (...) pero no nos hacen hablar de lo que sentimos realmente (...) yo creo que hay un interés electoral, del estilo: el Gobierno da dinero a las asociaciones para que los jóvenes hablen de determinados temas y esos temas los

5. Véase: <http://proxiti.info/election-municipale-2014.php?o=93047&n=Montfermeil>

encontramos después en el programa electoral del alcalde», declara una mujer de 20 años cuyos padres nacieron en Malí y estudia un módulo de secretariado y contabilidad (sesión de IS, interlocutora: representante política). El control institucional también es mencionado por los dirigentes de las asociaciones:

«Cada semana recibo una llamada del Ayuntamiento. Hay mucho miedo (...) miedo al terrorismo, miedo al estallido de una nueva revuelta urbana. Una vez incluso nos acusaron de haber dejado entrar al centro a un salafista para organizar unas jornadas de diálogo entre culturas» (directora del Centro Social Les Bosquets. Entrevista celebrada en octubre de 2013).

**EN OPINIÓN DE LOS JÓVENES, LAS ASOCIACIONES DEJAN DE SER ESPACIOS DE SOLIDARIDAD Y CONVIVENCIA, PARA CONVERTIRSE EN PLATAFORMAS INSTITUCIONALIZADAS DE INTEGRACIÓN CON EDUCADORES QUE SE ENCUENTRAN CADA VEZ MÁS DISTANCIADOS DE LOS VECINOS**

Las asociaciones se transforman. En opinión de los jóvenes, dejan de ser espacios de solidaridad y convivencia, para convertirse en plataformas institucionalizadas de integración con educadores que se encuentran cada vez más distanciados de los vecinos. Después de las revueltas urbanas de 2005, el Estado inyectó 48.000 millones de euros en 594 áreas urbanas, favoreciendo determinadas estructuras cívicas, educativas y deportivas. Desde ese momento, se crea un sistema que privilegia la colaboración entre el Gobierno municipal, la sociedad civil, los centros educativos, las universidades y las em-

presas que está generando nuevas oportunidades educativas y laborales (e incluso políticas) para una élite de jóvenes: aquellos que tienen resultados educativos excelentes, o tienen una habilidad artística o deportiva. Sin embargo, la conexión con la mayoría de los vecinos, los jóvenes más vulnerables y las asociaciones musulmanas pasa a un segundo plano. La opinión de los jóvenes es clara a este respecto:

«Los educadores tienen objetivos que vienen del Ayuntamiento y que tienen que cumplir, pero el problema es que no están en el terreno y no saben lo que los jóvenes de la siguiente generación necesitan. Se convierten en una especie de *bourgeoisie*, en intermediarios que conectan a ciertos jóvenes con las grandes escuelas, las becas, ayudas, etc., pero no saben lo que ocurre en la calle» (varón de origen argelino de 24 años que ha abandonado un módulo de educación física hace 6 meses y se encuentra en situación de desempleo. Sesión de IS, interlocutora: representante política).

«Yo creo que las comunidades cada vez se encierran más en ellas mismas, se repliegan, se agrandan, pero el Gobierno no se hace cargo de esto (...) Y las asociaciones republicanas y laicas deberían acercarse a ellas, ver lo que piensan, porque tienen un rol muy importante en la convivencia (...) El alcalde va una vez al año a la fiesta del *Eid* para decir: "¡Que guapos sois todos! ¡Ahora votadme!" ¡Así ponemos en peligro la cohesión social!» (varón de 25 años de padre marroquí y madre argelina, vecino de Les Bosquets y padre de dos niñas. Concejale en el Ayuntamiento de Clichy-sous-Bois, encargado de gestionar la vida asociativa y miembro de la Asociación AC Le Feu. Entrevista realizada en noviembre de 2013).

La vida cotidiana muestra la desconexión de la sociedad civil con la población mayoritaria del barrio y la brecha existente en el espacio local entre las asociaciones republicanas (representantes del laicismo) y las asociaciones religiosas (en su mayoría musulmanas). Los jóvenes en Les Bosquets explican cómo les afecta esta ruptura en la construcción de su pertenencia social.

«Vamos al colegio de la República porque quieren enseñarnos a ser ciudadanos, pero no nos enseñan a construirnos como personas, a lidiar con la realidad que vivimos. Quizás una filosofía de las religiones que nos hablara de nuestros orígenes, de la colonización (...) de la situación actual (...) nos ayudaría más (...) Luego se extrañan de que cuando juega Francia contra Argelia, salgamos con las banderas de Argelia y algunos jóvenes silben cuando se canta *La marseillesa*» (declaraciones del mismo joven de 25 años y concejal en Clichy-sous-Bois).

Por consiguiente, esta tensión dentro del espacio local entre «laicos» y «musulmanes» se refleja en el deterioro de los lazos sociales y en la ausencia de *espacios intermedios* y mixtos que ofrezcan a los jóvenes la posibilidad de reflexionar y poner en cuestión tanto las tradiciones culturales y étnicas, como los principios republicanos mayoritarios, con el objetivo de encontrar su equilibrio. Un vacío que, según los propios jóvenes entrevistados, les hace más vulnerables frente los peligros del entorno segregado, principalmente la delincuencia, la drogadicción y el radicalismo.

#### **4. EL BARRIO PERIFÉRICO DE SAN CRISTÓBAL: LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD, LA PRECARIEDAD Y LOS NUEVOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CÍVICA**

Cambiando de escenario y observando la realidad en el barrio de San Cristóbal (14.980 habitantes), encontramos una situación diferente en muchos aspectos. En primer lugar, la situación de aislamiento de este suburbio del sur de Madrid (distrito de Villaverde) es menor. Se sitúa a 11 kilómetros de la Puerta del Sol y está conectado con el metro desde el año 2007. A diferencia de Les Bosquets, un vecino de San Cristóbal tarda 20 minutos en llegar al centro, lo cual hace



que el contacto cotidiano de los jóvenes con la ciudad sea más frecuente. No obstante, San Cristóbal es el tercer barrio más pobre de Madrid (después de Entrevías y Orcasur), con una renta per cápita de 16.971 euros (comparada con los 26.409 euros de media de la ciudad de Madrid) y una tasa de desempleo que ha aumentado dramáticamente desde el comienzo de la crisis económica (de un 7,1 % en 2006 a un 28,20 % en 2015). El 53 % de los jóvenes no llegan a terminar la Educación Secundaria Obligatoria y el desempleo juvenil ha subido de un 11,96 % en 2006 a un 39,87 % en 2015 (Ayuntamiento de Madrid, 2016; Ministerio de Educación, 2014). Además, a diferencia de Les Bosquets, San Cristóbal no ha contado con un plan de renovación urbana global de sus edificios. Fue excluido del Programa de Renovación de Barrios en los años

ochenta y hasta 1999 no se declaró área de rehabilitación preferente, rehabilitándose tan solo el 37 % de sus viviendas.

**LA AUSENCIA DE APOYO INSTITUCIONAL HA HECHO QUE EL TEJIDO ASOCIATIVO DESARROLLE UN RECURSO PROPIO, UN SISTEMA DE DIÁLOGO CON LAS ADMINISTRACIONES QUE SE IMPLEMENTA A TRAVÉS DE LAS MESAS DE PARTICIPACIÓN**

La falta de inversión pública y los recortes sociales aplicados desde 2007 afectan también a las asociaciones. En San Cristóbal no existe un centro social ni una casa de la juventud, como ocurre en Les Bosquets, y más de la mitad de los menores en el barrio no pueden recibir clases de apoyo escolar por las tardes, según los responsables de la *mesa de educación* (uno de

los organismos participativos del barrio). Las asociaciones son pequeñas estructuras que sobreviven gracias a las subvenciones privadas y europeas y al esfuerzo común de los vecinos y los voluntarios. Como explica esta educadora social nacida en el barrio, las entidades funcionan como mecanismos de contención de la marginalidad.

«Ofrecemos un refugio a los jóvenes que se encuentran “en tierra de nadie” Saben que aquí siempre pueden venir, no importa que tengan problemas con la justicia o hayan sido expulsados del instituto. Aquí encuentran al menos un lugar de pertenencia, un lugar en el que son aceptados» (mujer de 50 años, educadora social. Se crió en el barrio de San Cristóbal. Entrevista realizada en junio de 2014).

Sin embargo, la ausencia de apoyo institucional ha hecho que el tejido asociativo desarrolle un recurso propio. Se trata de la implicación de sus asociaciones y grupos vecinales en la participación y la creación, en 2004, de un sistema de diálogo con las administraciones que permite trasladar las demandas vecinales y crear un *partenariado* para la resolución de determinados

conflictos vecinales y problemas sociales. Este sistema se implementa a través de *mesas de participación*. A día de hoy, hay cinco mesas funcionando en el barrio –salud, educación, rehabilitación, vecindad y juventud–, lo cual permite que todos los meses líderes de distintas asociaciones juveniles, culturales, deportivas, religiosas, étnicas, de mujeres, etc., se reúnan con profesionales de distintos servicios sociales y representantes del Ayuntamiento. Una rutina que ha creado un espacio de participación que funciona desde hace ya 13 años, donde se han tratado conflictos entre bandas juveniles, problemas de convivencia en los edificios, situaciones de hambre en familias y niños, prevención de embarazos en adolescentes, violencia hacia los profesores, etc.

Además estas mesas, permiten –de forma indirecta pero constante– un diálogo intercultural e interreligioso que ha favorecido significativamente la cohesión social y la emergencia de una identidad de barrio compartida por los «viejos» y los «nuevos» vecinos. Este proceso de conocimiento mutuo y de diálogo favorece la apertura de *espacios intermedios y mixtos* donde los jóvenes juegan un papel fundamental. Cuando se celebran encuentros, fiestas, debates o manifestaciones, la labor de los jóvenes es decisiva, ya que ayudan en los preparativos, y se implican en la comunicación y la ejecución de las acciones. De este modo, la comunidad local consigue incluir a los jóvenes de forma plena y mostrarles su utilidad. Dicha participación tiene un efecto muy positivo para los jóvenes españoles de origen magrebí y subsahariano en San Cristóbal, porque genera un sentimiento de *pertenencia social* al barrio que va más allá de las diferencias ideológicas, culturales y religiosas. Un joven de origen marroquí que se define como «ateo» explica su experiencia y su sentimiento de pertenencia.

«Cuando le dije a mis padres que era ateo, lloraron. Mi madre gritaba: “¡Qué hemos hecho contigo!”. Fue como si les dijera que era el diablo. Todo lo que les preocupaba era lo que la gente fuera a pensar (...) Vine a la asociación para ser voluntario y dar clases de informática a las mujeres y aquí estoy. Ahora participo en las fiestas del barrio e incluso hablo y discuto con el imam (explica entre risas)» (varón de 21 años y de origen marroquí. Llegó a España con 5 años. Estudia un módulo superior de informática. Sesión de IS, interlocutor: predicador islámico).

A la pregunta «¿De dónde te sientes?» una joven del barrio respondió lo siguiente:

«El otro día un policía me dijo que mi nombre era moro cuando me pidió el DNI. “¿Pero no ves que es un DNI español?” yo flipo, vamos. Yo me siento española y marroquí, claro, pero ¡sobre todo de San Cristóbal!» (mujer de 19 años y de origen marroquí, nacida en España. Abandonó los estudios a los 15 años y está inscrita en el programa de educación de adultos en la Asociación ECyS).

## 5. LA COMUNIDAD MUSULMANA Y SU INFLUENCIA EN LAS *BANLIEUES*: DE LA PERTENENCIA POLÍTICA A LA AMBIVALENCIA

En París no existen guetos, en el sentido americano del término (Préteceille, 2011; Wacquant, 2008). No obstante, y a pesar de no existir estadísticas étnicas, los últimos cálculos demográficos en el distrito 93 indican que las poblaciones de origen norteafricano y subsahariano tienden a experimentar una menor movilidad residencial y se concentran más que otras poblaciones en las *banlieues*. Son, por lo tanto, las poblaciones de las antiguas colonias y mayoritariamente musulmanas las que suelen vivir en distritos periféricos como Seine-Saint-Denis (Pan Ké Shon, 2011: 478). Esta segregación étnica, unida a la crisis social y la desafección política ha generado en los últimos años una nueva efervescencia del asociacionismo de tipo étnico-religioso en esta zona urbana (Kepel, 2013). La primera asociación islámica que se abrió en Les Bosquets fue en 1990 y se emplazó en un antiguo local de bicicletas en los bajos de una de las torres del barrio. Los fundadores pertenecían a la corriente Tabligh, un movimiento islámico fundado en India y que aboga por la paz social y el riguroso cumplimiento del estilo de vida descrito en los *hadiths*, los dichos, hábitos y acciones del profeta Mahoma. Un tipo de islam que, según el relato de muchos vecinos, beneficia mucho a los jóvenes que han conocido la droga o han coqueteado con la delincuencia. «No sé qué haríamos sin la mezquita. La mezquita es la salvación de muchos jóvenes del barrio», dice una mediadora vecinal de origen argelino refiriéndose a los jóvenes que se encuentran más excluidos.

Paralelamente, surgen otros dos tipos de asociaciones: las pequeñas asociaciones dedicadas al trabajo educativo fundadas por los jóvenes de la «segunda y la tercera generación» que participaron en el movimiento Beur y otro tipo de asociaciones musulmanas fundadas por miembros del movimiento de los Hermanos Musulmanes. Estas últimas se reagrupan en la Union des Associations Musulmanes du 93 (UAM93), una federación que ejerce por primera vez como *lobby* político (al estilo judío), defendiendo los derechos de los musulmanes (el uso del *hiyab* en las mujeres, la distribución de la alimentación *halal*, la construcción de mezquitas, etc.). En contraste con las primeras asociaciones islamistas-socialistas y como explica su secretario general M'hammed Henniche: «la UAM93 quiere más poder para los musulmanes a través de alianzas con todos los partidos, sin importar su color político» (entrevista realizada en Aulnay sous Bois, diciembre de 2013). Dentro de esta federación, se encuentra la asociación musulmana más importante de Les Bosquets, la Asociación sociocultural y educativa de Montfermeil (ASCEM), que hoy se encarga de gestionar la mezquita del barrio y acoge a más de 500 personas todos los viernes. Actualmente, ASCEM está recaudando fondos para construir una nueva mezquita, con la ambición de que se convierta en la más grande de Francia.

Por tanto, nace un nuevo islam público y orgulloso entre los jóvenes, que rechaza el antiguo islam de sumisión de los padres y los abuelos y el islam basado en la movilización social de los hermanos mayores. Uno de los principales éxitos de las asociaciones islámicas en Les Bosquets es que han conseguido que la mayoría de jóvenes definan su *pertenencia social* en términos religiosos y tradicionales. Aunque en este distrito existe una parte de la juventud que se define claramente como «francesa y republicana», y defienden el laicismo entendido como la necesidad de relegar al ámbito privado las costumbres y prácticas religiosas, y otra parte que se define como «de izquierdas, musulmán y ciudadanos del mundo», comprometidos con la lucha por los derechos de los más desfavorecidos, surge una tendencia más mayoritaria que reivindica los orígenes y la adhesión a las tradiciones del islam. La pertenencia a la sociedad francesa pasa a un tercer o cuarto plano. Una joven dice: «yo primero soy musulmana, luego africana-senegalesa, y después francesa y europea»; y un joven explica: «soy musulmán, argelino y ciudadano de nacionalidad francesa». Para Yasin, de 43 años, educador social y exmilitante del partido comunista, el problema es que:

**NACE UN NUEVO ISLAM PÚBLICO  
Y ORGULLOSO ENTRE LOS  
JÓVENES, QUE RECHAZA EL  
ANTIGUO ISLAM DE SUMISIÓN  
DE LOS PADRES Y LOS ABUELOS  
Y EL ISLAM BASADO EN LA  
MOVILIZACIÓN SOCIAL DE LOS  
HERMANOS MAYORES**

«Hoy no hay ideología política. Todo se sustituye con la religión. Nosotros queríamos cambiar el mundo, queríamos viajar, ligar con chicas francesas (...) Hoy los jóvenes están muy orgullosos de sus orígenes, no se dejan maltratar tanto como nosotros, que nos daba vergüenza hablar de nuestro origen. Lo que pasa es que hoy se toma la religión como bandera y se pierde mucha libertad» (entrevista realizada en Les Bosquets, enero de 2015).

Se invierte el estigma. El hecho de «ser musulmán» se convierte en un atributo positivo, en un símbolo de progreso y hasta de superioridad en oposición a los «laicistas» y «blancos» que son clasistas, islamófobos y que han dañado los valores de libertad, igualdad y fraternidad y viven una crisis moral (muchos jóvenes aluden al machismo occidental, al consumo de alcohol y drogas y a la legalización del matrimonio homosexual como síntomas de esta crisis). De los jóvenes que participaron en la IS, 13 de un total de 15 dieron la razón al imam cuando hablaba del patriarcado como forma de organización social; las mujeres decían no permitirse a sí mismas casarse con un no musulmán y todos asumían la imposibilidad de realizar un trabajo interpretativo y reflexivo de las escrituras del Corán (la *ijtihad*). No obstante, este discurso, basado en la importancia de la familia, la comunidad y los valores tradicionales, se contradice con el comportamiento cotidiano.

El intercambio juvenil entre ambos colectivos de Les Bosquets y San Cristóbal en Madrid y las entrevistas individuales con cada participante, permitieron saber que los jóvenes necesitan construir un discurso que muestre una seguridad en sí mismos y necesitan guardar las apariencias frente a su familia, su comunidad y los vecinos del barrio, pero, en privado, rompen las normas (salen por la noche, beben, fuman y se relacionan con el sexo opuesto) y desarrollan relaciones de pareja que no se corresponden con los roles tradicionales.

«Yo no puedo decir que cambio pañales (...) porque este se supone que no es mi papel. Pero me toca hacerlo y lo paso mal (...) me gustaría que las cosas fueran distintas (...) Me gustaría tener un trabajo y no depender de mi mujer» (varón de 24 años y de origen malí. Tiene un bebé de 6 meses y está desempleado. Su mujer es funcionaria en los servicios sociales. Entrevista realizada en marzo de 2015).

«Para mí mi identidad ya no es francesa. No es que no me sienta francés, pero tengo la sensación de que..., con la mundialización, se ponen las cosas en contexto. Los europeos no son negros, ¿no?, como los asiáticos no son blancos o los africanos no son amarillos (...) Creo que hay que hablar claramente (...) Yo soy musulmán y quiero cumplir con las tradiciones, los valores, las normas... pero luego hay muchas cosas que te distraen (...) Nosotros, aunque no queramos, siempre seremos musulmanes *à la française* (dice entre risas)» (varón de 24 años y de origen argelino, ha abandonado un módulo de educación física hace 6 meses y se encuentra en situación de desempleo. Sesión de IS, interlocutora: representante política).

Por consiguiente, una parte cada vez más importante de los jóvenes de Les Bosquets se mueve entre la defensa de la tradición y la identificación con la comunidad musulmana (a nivel mundial), pero al mismo tiempo es consciente de sus contradicciones. Una ambivalencia que en ocasiones viven con sufrimiento porque, por un lado, desean ser aceptados por la familia y la comunidad (cumpliendo un rol tradicional), pero por otro lado quieren integrarse socialmente (tener un buen nivel adquisitivo y desarrollar las mismas actividades que los jóvenes franceses). En muchas ocasiones, la realidad les muestra que ambos deseos son difíciles de obtener completamente, lo cual les puede generar una gran frustración.

## **6. LA OPOSICIÓN AL CONTROL COMUNITARIO EN LA PERIFERIA DE MADRID: LA VOLUNTAD DE PROGRESO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PERTENENCIA MIXTA**

En el barrio de San Cristóbal, la concentración étnica es menor. A pesar de que Madrid es la ciudad de Europa, después de Londres, con uno de los niveles de segregación residencial más importantes (Musterd *et al.*, 2015), la concentración de determinados colectivos nacionales no se

da de forma tan clara como en el norte de Europa, debido a que las pautas de asentamiento de los inmigrantes llegados a la ciudad de Madrid se diversificaron desde los años noventa, instalándose en la periferia, pero también en el centro urbano y las áreas metropolitanas (Leal y Domínguez, 2008). San Cristóbal es el barrio con mayor porcentaje de población extranjera de la ciudad (43%). Los habitantes autóctonos representa el 67% y la inmigración es «hija de la globalización» (Arango, 2009), reuniendo a más de 45 nacionalidades. Los residentes latinoamericanos (de al menos 11 países distintos) representan el 10% del total de la población del barrio, mientras que la población procedente de países musulmanes (Bangladesh, Pakistán, Senegal y Malí, especialmente) representan un 8% (Área de Estadística, Ayuntamiento de Madrid, 2014).

El islam en San Cristóbal hasta hace aproximadamente cinco años, cuando llegó el primer imam al barrio, era un *islam trasplantado* (Dassetto y Bastenier, 1984), un islam practicado desde el ámbito privado. La necesidad de crear una asociación cultural-religiosa en el ámbito local no se da hasta los años 2000, cuando se funda la Asociación de Marroquíes de San Cristóbal y se alquila un local de reunión y rezo. Su presidente, dueño de dos fruterías y una carnicería *halal*, ofrecía una acogida a los inmigrantes recién llegados, dándoles trabajo y obteniendo a su vez mano de obra a buen precio. Pero su desprestigio hizo que la asociación se disolviera en 2012 y se creara una nueva bajo el nombre de Asociación de Musulmanes de San Cristóbal. El nuevo presidente dice que los vecinos «necesitan aprender los verdaderos principios del islam» y para ello ha conseguido que un imam egipcio, huido en el momento del golpe de Estado de al-Sisi y de la corriente de los Hermanos Musulmanes, ofrezca el sermón de los viernes al que acuden entre 250 y 300 personas. Su mujer se ocupa de dar clases de árabe clásico a los jóvenes y a las mujeres del barrio.

Los jóvenes entrevistados en San Cristóbal se oponen en su mayoría al islam que se transmite en la mezquita. Dicen que las personas que la frecuentan ponen en marcha un sistema de vigilancia que les juzga en función de su imagen y sus actos, generando una imagen y una reputación negativa sobre aquellos que, según su opinión, se salen de la norma. Todos los jóvenes condenan esta forma de control y la mayoría los juzga como hipócritas, por anteponer las normas y la imagen de las personas a los verdaderos valores humanos y espirituales del islam.

«Están todo el día en la mezquita, son unos vagos, no trabajan. Rezan cinco veces al día, pero luego se pasan el día jugando a las cartas en el bar. No creo que eso sea un ejemplo de moralidad. Me da mucha rabia, porque es gente muy ignorante que trata de decirle a los demás cómo tienen que vivir. Yo creo que en este barrio se confunde mucho entre tradición y religión» (joven español de 20 años y de origen marroquí. Dejó el instituto, pero obtuvo el título de la ESO en la Asociación ECyS. Actualmente trabaja en Telefónica).

«Yo cuando paso por delante subo la cabeza y miro a otro lado. Ya sé que van a decir que llevo unos pantalones ajustados o que no llevo velo, pero me da igual. Un día fui a las clases de árabe que da Jadiya, porque mi padre me insistió que tenía que ir a la mezquita, y el primer día me empieza a comer la cabeza con que tengo que vestir de otra manera... Y pensé: ¡pues si esto es lo que te enseñan en la mezquita, yo no vuelvo!» (joven española de 23 años y de origen marroquí. Dejó los estudios antes de terminar la ESO y ahora está en situación de desempleo).

Una parte importante de los jóvenes de la muestra de San Cristóbal han nacido en los países de origen y han llegado a Madrid antes de los cinco años de edad. Según ellos, su familia ha luchado mucho por integrarse en España y ellos dicen querer aprovechar las oportunidades que el país les ofrece, tanto desde un punto de vista económico como cultural y social.

«Estamos aquí para aprender, para salir y para conocer otras cosas. La religión yo la dejo para luego, ahora quiero aprovechar mi juventud. Igual cuando me case y tenga hijos...» (joven, 25 años, español de origen marroquí, estudiante de restauración).

A diferencia de los jóvenes de Les Bosquets, los jóvenes de San Cristóbal sí creen que las nuevas generaciones de musulmanes en España reinterpretarán el Corán. También creen que las mujeres tendrán un papel muy importante en este proceso. De hecho, en la sesión de IS en la que se invitó a un divulgador islámico de la cadena de televisión Córdoba Internacional, dos amigos, un chico y una chica españoles de origen marroquí, trajeron una edición del Corán subrayada en algunas de sus *aleyas* para cuestionarlas, sobre todo aquellas dedicadas a la mujer y a la relación de pareja.

Los jóvenes no hacen una distinción clara entre «ellos» (los no musulmanes) y «nosotros» (los musulmanes), no viven la discriminación y la separación dentro de la ciudad de una manera violenta y todos dicen frecuentar el centro urbano al menos dos o tres veces por semana. Además, a pesar de que los grupos de pares en el barrio se forman en función del origen nacional o el grupo étnico, la calle, los bares, las áreas deportivas y las estructuras intermedias (las asociaciones, movimientos y mesas de participación) aseguran el contacto interétnico e interreligioso. Este contacto y fricción cotidianas hacen que incorporen valores, elementos culturales y hábitos de los jóvenes latinos (como es la música, el baile, el contacto en la calle, la moda) y de los españoles (como es la participación en asociaciones, las acciones reivindicativas, el tipo de ocio, las relaciones de género) y desarrollen una *pertenencia social compleja y mixta*. Una identidad que no es ideológica, sino que tiene un carácter multidimensional, cambiante y dinámico, según la define Lamo de Espinosa (1995). La forma en que este joven se define resulta ilustrativa:

«Nosotros nos movemos como los dominicanos, bailamos como ellos. A mí me dicen que si soy dominicano (...) Me gusta la música latina, ando a veces con dominicanos, pero también tengo amigos españoles, voy a un bar que es español. Y yo soy musulmán» (joven de 19 años, español de origen senegalés. Trabaja en una fábrica de metal por las noches. Canta y baila en un grupo de música).

## 7. CONCLUSIONES

Durante el intercambio juvenil en Madrid (mayo de 2015), un joven español de origen senegalés relató que mientras realizaba sus estudios de cocina y restauración, pasó un año como cortador de jamón ibérico en varios restaurantes. Explicó que para él no fue fácil porque sabía que estaba actuando en contra de los preceptos del islam. La mayoría de los jóvenes franceses condenaron su decisión y le juzgaron por traicionar sus orígenes, mientras que la mayoría de los españoles le entendieron, defendiendo que lo más importante no eran las normas, sino aprovechar las oportunidades.

La mayoría de los jóvenes entrevistados en el barrio de Les Bosquets se apoyan en el islam como forma de pertenencia, generando un sentimiento de comunidad y cohesión que les protege del sentimiento de marginalidad social y discriminación, como ocurría en los años noventa (Khosrohavar, 1998). No

obstante, en la actualidad la diferencia reside en que los jóvenes en su mayoría no subrayan su pertenencia a la República francesa. Desarrollan una pertenencia social ambivalente que se basa en la contradicción entre la mistificación de las creencias y tradiciones musulmanas, la rabia hacia el racismo francés y el deseo de asimilación cultural, integración económica y capacidad de consumo.

No obstante, no podemos hablar simplemente de que los jóvenes se hacen más tradicionales, como advierte Lagrange (2010). No respondería a la complejidad de la situación. Esta investigación ha detectado que una mayoría de jóvenes vive esta situación de ambivalencia, precisamente, porque lo que muestran es un deseo de pertenencia a los dos mundos en los que han crecido (el mundo de la familia y de la comunidad étnica y el mundo de la sociedad mayoritaria) y lo que observan en el entorno adulto que les es más cercano es la tensión cada vez más creciente entre

**LOS JÓVENES NO HACEN UNA DISTINCIÓN CLARA ENTRE «ELLOS» (LOS NO MUSULMANES) Y «NOSOTROS» (LOS MUSULMANES), NO VIVEN LA DISCRIMINACIÓN Y LA SEPARACIÓN DENTRO DE LA CIUDAD DE UNA MANERA VIOLENTA Y TODOS DICEN FRECUENTAR EL CENTRO URBANO AL MENOS DOS O TRES VECES POR SEMANA**



ambos mundos. La falta de contacto con el centro urbano, la ausencia de diversidad social y étnica y la inversión estatal en Les Bosquets también han influido. La reciente tendencia a la institucionalización del tercer sector ha generado importantes beneficios de integración educativa y económica para una élite de jóvenes, pero está teniendo como contrapartida un deterioro y un agotamiento de las distintas formas de participación y comunicación cívica, intercultural e interreligiosa. En esta situación, los jóvenes se ven encajonados entre el *Estado laico*, que pone trabas a la expresión de las creencias religiosas y legítima en cierta medida las distintas formas de racismo cotidiano, y *la religión*, representada por asociaciones que defienden una visión conservadora de la tradición, poniendo trabas a la construcción de una doble pertenencia.

La comparación con el barrio de San Cristóbal en Madrid resulta reveladora porque muestra que los jóvenes entrevistados se definen como «marroquíes y musulmanes» o como «senegaleses y musulmanes» y al mismo tiempo desarrollan también una identidad de barrio y se identifican con la diversidad étnica, desarrollando una pertenencia mixta, flexible y cambiante. El contacto cotidiano de los jóvenes con el centro urbano, la menor sensación de racismo o islamofobia cotidiana, las amistades mixtas (en términos étnicos, religiosos y de género) y las posibilidades de participación en el entorno asociativo también influyen positivamente. Paradójicamente, la «deserción del Estado» durante los años de la crisis ha hecho que la sociedad civil desarrolle nuevas habilidades de supervivencia, creando un sistema de colaboración que está asegurando el contacto entre los distintos grupos étnicos. No obstante, si esta falta de inversión pública perdura, las consecuencias en términos de inserción educativa y laboral para los jóvenes pueden ser muy negativas en el futuro. Además, si se quiere prevenir la marginalidad juvenil y el desarrollo de ideologías extremistas, el apoyo y sistematización de estos modelos de colaboración entre entidades de la sociedad civil resulta urgente.

En barrios desfavorecidos como San Cristóbal y Les Bosquets, el papel de las estructuras asociativas con fines sociales y políticos (musulmanas y no musulmanas) será clave en los próximos años. De la relación que se establezca entre ellas y con el Estado dependerá, en buena medida, la posibilidad de que los jóvenes puedan acceder a nuevas formas positivas de inclusión y pertenencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aparicio, R y Portes, A. *Creecer en España: La integración de los hijos de inmigrantes*. Madrid: Fundación La Caixa, 2014.

Arango, Joaquín. «Después del gran *boom*: la inmigración en la bisagra de cambio». *Anuario de la Inmigración en España 2009* (2010), p. 52-73.

Ayuntamiento de Madrid. *Madrid datos*. Madrid: Subdirección General de Estadística, 2016.

Bouamama, Saïd. *De la galère à la citoyenneté: les jeunes, la cité, la société*. París: Desclée de Brouwer, 1993.

Castells, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol II: *El poder de la identidad*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1997.

Cesari, Jocelyne. *When Islam and Democracy Meet. Muslims in Europe and in the United States*. Nueva York: Palgrave and Macmillan, 2004.

Dassetto, Felice y Bastenier, Abert. *L'Islam transplanté: vie et organisation des minorités musulmanes de Belgique*. Bruselas: Editions Vie Ouvrière, 1984.

Dubet, François. *La galère: Jeunes en survie*. París: Fayard, 1987.

Eseverri Mayer, Cecilia. *Jóvenes en tierra de nadie*. Madrid: CIS, 2015.

Eseverri Mayer, Cecilia. «Enseñanzas de la "revuelta urbana" en las *banlieues* francesas», en: Lorenzo y Cacha (eds.). *Conflictos, Convivencia e Inmigración*. Barcelona: Hacer, 2007.

Fassin, Didier. «Misère du culturalisme». *Le Monde* (29.09.2010).

Gualda Caballero, Estrella. «Segunda Generación y adolescentes y jóvenes inmigrantes: el caso de Huelva», en: Gualda, E. y Rodríguez, I. (coord.): *Infancia y juventud en las migraciones internacionales. Perspectivas globales y locales*. Madrid: Ed. Exlibris ediciones, 2007.

Hajjat, A. y Mohammed, M. *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le «problème musulman»*. París: La Découverte, 2016.

Joly, Danièle. «Women from Muslim Communities. Autonomy and Capacity of Action». *Sociology* (12.01.2016).

Kepel, Gilles. *Quatre-Vingt-Treize*. París: Gallimard, 2013.

Khosrokhavar, Farhad. *L'islam des jeunes*. París: Broché, 1998.

Lagrange, Hugues. *Le déni des cultures*. París: Éditions du Seuil, 2010.

Leal, J. y Domínguez, M. «Transformaciones económicas y segregación social en Madrid». *Ciudad y Territorio*, n.º 158 (invierno XL, 2008), p. 703-725.

Lamo de Espinosa, Emilio. «Fronteras culturales», en: VV. AA. *Culturas, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza, 1995.

Ministerio de Educación. *Datos y cifras del curso escolar 2013-2014*. Madrid: Gobierno de España, 2014.

Musterd, S.; Marciniak, S.; Van Ham, M. y Tammaru, T. *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: Increasing Separation between Poor and Rich*. IZA Discussion Paper, n.º 9603 (diciembre de 2015).

ONZUS (Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles). *Synthèse du rapport 2014* (en línea) <http://www.onzus.fr/actualites#Rapport%2014>

Pan Ké Shon, Jean-Louis. «La ségrégation des immigrés en France: état des lieux». *Populations et Sociétés*, n.º 477 (abril de 2011).

Préteceille, Edmond. «Has Ethno-Racial Segregation Increased in the Greater Paris Metropolitan Area?». *Revue française de sociologie*, vol. 5, n.º 52 (2011), p. 31-62.

Portes, A., Aparicio, R. y Wickstrom, E. «Hacerse adulto en España. Autoidentificación, creencias y autoestima de los hijos de inmigrantes». *Papers*, vol. 92, n.º 2 (2013), p. 227-261.

Putnam, R. D.; Leonardi, R. y Nanetti, R. Y. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Roldán Castro, Fátima. *Las huellas del islam*. Huelva: Universidad de Huelva, 2010.

Roy, O. *Secularism Confronts Islam*. Nueva York: Columbia University Press, 2007.

Téllez Delgado, Virtudes. «Embodying religiosities and subjectivities: the responses of young Spanish Muslims to violence and terrorism in the name of Islam», en: Mapril, J. et al. *Secularism in a Postsecular Age? Religiosities and subjectivities in comparative perspective*. Londres-Nueva York: Ed. Palgrave, 2017, p. 87-106.

Touraine, Alain. *Sociologie de l'action*. París: Seuil, 1965.

Veredas Muñoz, Sonia, «Identidad étnica y género entre adolescentes de origen marroquí». *Papers*, vol. 96, n.º 1 (2011), p.117-144.

Wacquant, Loïc. *Urban outcasts: A Comparative Study of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity Press, 2008.





# LOS CIE: UNA REALIDAD CONTROVERTIDA Y COMPLEJA

## SPANISH MIGRANT DETENTION CENTRES (CIE): A COMPLEX AND CONTROVERSIAL REALITY

1. Introducción
2. El internamiento de extranjeros
  - 2.1. Las órdenes de expulsión
  - 2.2. Las resoluciones de devolución
  - 2.3. Las resoluciones de denegación de entrada o retorno
  - 2.4. El internamiento penal
3. Los expedientes de internamiento
4. Regulación y realidad de los CIE
5. El debate sobre la clausura o reforma de los CIE
6. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

España, CIE, internamiento de extranjeros, inmigración irregular, detención de inmigrantes, expulsiones

### **KEY WORDS**

Spain, CIE, detention of foreigners, irregular immigration, detention of immigrants, expulsion

### **RESUMEN**

El artículo pretende contribuir al debate sobre los centros de internamiento de extranjeros (CIE) y el internamiento de extranjeros aportando información y datos actualizados sobre una realidad cambiante, que cada vez es más compleja y a la que es necesario aproximarse sin prejuicios. Partiendo de la legitimidad de las posturas que defienden la abolición de los CIE o su reforma, se aportan elementos de reflexión a un debate muy polarizado, en el que las diversas posturas parecen irreconciliables. El artículo defiende la reforma de los CIE y de los diversos elementos que configuran el sistema de expulsiones vigente en España, y analiza los principales argumentos defendidos por los partidarios de la clausura inmediata de los CIE.

### **ABSTRACT**

This paper seeks to contribute to the debate on migrant detention centres in Spain (CIEs in the Spanish acronym) and the detention of foreigners, providing up-to-date information and data on a changing reality, which is increasingly complex, and which it is necessary to approach without prejudices. Beginning with the legitimacy of the positions that advocate the abolition of the CIEs or their reform, material for reflection is brought to a highly polarised debate in which the various stances seem irreconcilable. The paper argues for the reform of the CIEs and the various elements that make up the expulsion system in force in Spain, and analyses the main arguments put forward by those who support the immediate closure of the CIEs.



## 1. INTRODUCCIÓN

Los centros de internamiento de extranjeros (CIE) siguen siendo uno de los temas más controvertidos en España en relación con la inmigración. La publicación de informes y datos sobre la realidad del internamiento, la creciente visibilidad de los partidarios de su clausura y la publicación

**NADIE DEFIENDE EN PÚBLICO EL MANTENIMIENTO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CIE. REFORMA O CLAUSURA PARECEN SER LAS ÚNICAS ALTERNATIVAS EN UN DEBATE ENCONADO, DONDE LAS POSTURAS PARECEN ANTAGÓNICAS**

de noticias sobre incidentes en algunos centros han reavivado el debate<sup>1</sup>. Nadie –ni siquiera el Gobierno<sup>2</sup>– defiende en público el mantenimiento de la situación actual. Reforma o clausura parecen ser las únicas alternativas en una discusión enconada, en la que las posturas parecen antagónicas. Una mirada atenta a la realidad del internamiento revela la complejidad del fenómeno y la dificultad de abordarlo desde posiciones poco matizadas. De entrada, debe tenerse en cuenta que los CIE son una pieza del sistema de expulsiones que no puede analizarse autónomamente.

Por otro lado, la situación de los diferentes CIE y la tipología de los internos son muy diversas. A su vez, el comportamiento de los distintos agentes que intervienen en el internamiento tampoco es uniforme. En definitiva, un tema complejo no puede ser resuelto fácilmente, sino que requiere debates amplios.

Por su naturaleza y extensión, este artículo no puede abordar todas las cuestiones relacionadas con los CIE. Su alcance es mucho más limitado: pretende aportar información actualizada sobre la realidad del internamiento<sup>3</sup>, así como elementos de reflexión en relación con el debate sobre la reforma o clausura de los mismos.

1. Véase el reciente informe «Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición», elaborado en el seno del Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la inmigración, así como algunos de los siguientes trabajos: Martínez Escamilla (2016: 18), Daunis Rodríguez (2016: 137), Solanes Corella (2016: 37) y Fernández Bessa y Brandariz García (2016: 1).

2. La revisión del modelo y el cambio de denominación de los CIE han sido anunciados en varias ocasiones por representantes del Ministerio del Interior, aunque no se ha presentado ninguna iniciativa concreta.

3. Además de los datos oficiales, el trabajo también se nutre de dos investigaciones recientes pendientes de publicación: un estudio realizado junto con Barak Kalir y Joan-Josep Vallbé sobre los expedientes de internamiento tramitados en la provincia de Barcelona en el año 2015 y un estudio realizado en el seno del grupo de investigación «Centros de Internamiento de Extranjeros. Balance global de la aplicación de la ley durante el período 2010-2016: experiencias, buenas prácticas, marco normativo y recopilación de resoluciones judiciales», impulsado por el Consejo General del Poder Judicial.

## 2. EL INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

El internamiento es una medida privativa de libertad con la que se pretende garantizar que la expulsión de un extranjero se materialice y no sea eludida. Presupone que existe una orden de expulsión que no se va a cumplir de manera voluntaria. Este supuesto de privación de libertad está reconocido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 5.f), la Directiva de Retorno (art. 15) y la vigente Ley de Extranjería (arts. 61.1.e y 62). Sin embargo, desde un principio ha suscitado dudas de constitucionalidad por dos motivos: por limitar de forma desproporcionada el derecho a la libertad personal (art. 17 CE) y por vulnerar la prohibición constitucional que la Administración imponga sanciones que impliquen una privación de libertad (art. 25.3 CE). El Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de la regulación del internamiento en la Sentencia 115/1987 con el argumento principal de que se trata de una decisión adoptada por un juez en aplicación de una norma proporcionada. No se trata de una sanción administrativa, sino de una medida cautelar adoptada por un juez de forma motivada. Su única finalidad es garantizar la expulsión a través de una privación de libertad que tiene un plazo de tiempo limitado (en la actualidad, 60 días) y que se desarrolla en un centro no penitenciario.

A pesar esta jurisprudencia, los defensores de la abolición de los CIE siguen sosteniendo la inconstitucionalidad del internamiento por su carácter desproporcionado y por tratarse de una privación de libertad desvinculada de una infracción penal. En relación con este segundo argumento, debe recordarse que el internamiento no es una sanción y que no existe una jurisprudencia constitucional clara que impida que existan privaciones de libertad fuera del ámbito penal. Por su parte, el pretendido carácter desproporcionado del internamiento tampoco resulta evidente si se tiene en cuenta que la finalidad que se persigue (garantizar el cumplimiento de una orden de expulsión) es legítima y que la privación de libertad es un medio idóneo para alcanzarla. Como se verá más adelante, los datos sobre la eficacia del internamiento pueden poner en duda su idoneidad, aunque existen diferencias notables en función de los países de origen de los internos. Más discutible es el carácter necesario del internamiento, es decir, que no existan otras medidas menos restrictivas, así como su carácter desproporcionado en sentido estricto, esto es, que se trata de una medida excesiva. Partiendo de la presunción de constitucionalidad de la ley, sería necesario concretar, por un lado, cuáles son en mayor medida las alternativas concretas al internamiento y hasta qué punto son eficaces. Por otro lado, también sería necesario demostrar claramente el carácter excesivo de la regulación del internamiento. Otra cosa son las decisiones concretas de internamiento, que pueden ser consideradas desproporcionadas con mayor facilidad y que, de hecho, han sido declaradas en algunos casos inconstitucionales. Pero en el caso de la regulación del internamiento, no es tan claro que se vulnere la Constitución.

Desde la primera Ley de Extranjería (LE) del año 1985, la regulación del internamiento se ha ampliado en sucesivas reformas. En la actualidad, el internamiento no se utiliza solo para garantizar la ejecución de órdenes de expulsión que ya han sido dictadas, sino que puede acordarse en relación con otras órdenes administrativas de repatriación y órdenes judiciales de expulsión. En la medida en que el perfil de las personas afectadas por todas estas medidas y los intereses en juego no son coincidentes, es conveniente analizar estos supuestos brevemente.

## 2.1. Las órdenes de expulsión

A través del internamiento se pretende garantizar, en primer lugar, la ejecución de órdenes administrativas de expulsión, es decir, sanciones administrativas que se imponen a personas extranjeras que se encuentran en España y que incurrir en una infracción administrativa sancionada con la expulsión. El supuesto de la estancia irregular es, con mucho, el más frecuente, pero también se sancionan con la expulsión otras conductas que la normativa de extranjería considera graves o muy graves. El internamiento para garantizar la ejecución de órdenes de expulsión es una medida que puede aplicarse, pues, a un número importante y heterogéneo de casos, y que también puede decretarse antes de que la sanción de expulsión sea dictada. Por ello, la propia normativa contempla una serie de límites que impiden imponer la sanción de expulsión a extranjeros que tienen una especial vinculación con España y ejecutar órdenes de expulsión que afectan a mujeres embarazadas o entran en conflicto con el principio de no devolución.

En la práctica, sin embargo, se ha hecho un uso muy amplio y poco estratégico de este tipo de solicitudes de internamiento. Durante muchos años, la policía instó el internamiento de forma casi automática invocando el riesgo de incomparecencia del extranjero. Esta práctica –reconocida por la propia policía<sup>4</sup>– ha sido rectificada en los últimos años. Así, se han priorizado las solicitudes de internamiento en relación con las llamadas «expulsiones cualificadas», concepto no previsto legalmente con el que se pretende hacer referencia a extranjeros con antecedentes policiales y penales. El problema principal de esta práctica radica en la indeterminación del concepto de antecedente policial y en el traslado mecánico de este concepto al ámbito de la extranjería. Pero las expulsiones cualificadas no hacen referencia a un nuevo supuesto de expulsión, sino a una forma de seleccionar las expulsiones que se pretenden priorizar. Además de los supuestos de estancia irregular de personas que tienen

4. Véase en este sentido, la exposición de motivos de la Circular 6/2014, de la Dirección General de la Policía, sobre criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los CIE.

varios antecedentes policiales o penales, también se engloban en esta categoría las órdenes de expulsión del artículo 57.2 de la Ley de Extranjería, que son las que afectan a personas que han sido condenadas a más de un año de prisión por haber cometido un delito. Aunque la aplicación del concepto expulsiones cualificadas plantea problemas importantes, este criterio de selección implica que el perfil de los internos pendientes de expulsión esté relacionado en no pocos casos con la delincuencia.

## **2.2. Las resoluciones de devolución**

El segundo supuesto en que puede solicitarse el internamiento de una persona extranjera en situación administrativa irregular es la llamada «devolución». A diferencia de la expulsión, la devolución no afecta a personas que ya se encuentran en España, sino a las que intentan entrar ilegalmente o que incumplen una prohibición de entrada derivada de una expulsión anterior. El primero es el supuesto más frecuente y afecta a los extranjeros que llegan en patera a las costas españolas o que saltan las vallas de Ceuta y Melilla.

El número de extranjeros afectados por resoluciones de devolución depende de los intentos de entrada irregular en España. Entre 2014 y 2016 y, sobre todo, en lo que llevamos de 2017, su número ha aumentado de manera significativa y ello ha afectado a la mayoría de CIE. Desde el punto de vista del internamiento, se trata de una situación muy diferente a la de la expulsión: la persona afectada por una resolución de devolución no suele tener ningún tipo de arraigo en España y las autoridades no disponen de información fiable sobre su nacionalidad, sus antecedentes o sus vínculos familiares; al mismo tiempo, se trata en muchos casos de extranjeros con una situación de vulnerabilidad y unas necesidades de atención humanitaria claras.

## **2.3. Las resoluciones de denegación de entrada o retorno**

El tercer supuesto en que es posible solicitar el internamiento de un extranjero por su situación administrativa es el de la llamada «denegación de entrada o retorno». Como en el caso de la devolución, se trata de personas que pretenden entrar en el país. Pero no a través de un puesto no habilitado o contraviniendo una prohibición de entrada anterior, sino presentándose en el puesto fronterizo sin cumplir los requisitos para entrar en España. La legislación de extranjería prevé que a estas personas se les deniegue la entrada y se les obligue a retornar al lugar de procedencia. Si ello no puede producirse de manera inmediata, deben permanecer en las salas de inadmisión de los puestos fronterizos, aunque también es posible solicitar su internamiento en un CIE. En la práctica, sin embargo, ello es poco frecuente.

## 2.4. El internamiento penal

Un cuarto supuesto de internamiento, que es totalmente diferente a los anteriores, es el internamiento penal. A través del mismo no se pretende garantizar el cumplimiento de una orden administrativa de expulsión, devolución o retorno, sino de la decisión de un juez penal de sustituir con la expulsión una pena impuesta por la comisión de un delito. Este supuesto, contemplado en el artículo 89 del Código Penal, se ha ido ampliando con sucesivas reformas <sup>5</sup>.

El número de internamientos de este tipo es bajo y se ha ido reduciendo hasta alcanzar el 5% en 2015<sup>6</sup>. En todo caso, se trata de un perfil de internos muy diferente a los vistos hasta ahora y que plantea problemas de convivencia en los CIE que son ampliamente reconocidos. De hecho, casi todos los sectores (también los partidarios de la abolición de los CIE) defienden que en estos supuestos lo procedente es expulsar a los extranjeros desde prisión.

## 3. LOS EXPEDIENTES DE INTERNAMIENTO

Expuestos los diferentes supuestos en que puede decretarse el internamiento de un extranjero, conviene recordar ahora quién toma esta decisión y cómo lo hace. En el caso del internamiento penal, es el juez sentenciador quien acuerda el internamiento para hacer efectiva una expulsión que sustituye una condena. Ello se hace en el seno del procedimiento judicial y cuenta con la participación de las partes del proceso. En cambio, el internamiento para garantizar la ejecución de una orden administrativa de expulsión, devolución o retorno se tramita en un expediente administrativo nuevo que está desvinculado de cualquier diligencia penal. En estos expedientes de internamiento participan diversos agentes: la policía (en concreto, funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía) solicitando el internamiento; el Ministerio Fiscal informando esta petición a favor o en contra; y el juez de instrucción del lugar donde ha sido detenido el extranjero autorizando o denegando la solicitud después de celebrar una comparecencia en la que están presentes la persona extranjera y su abogado. En la medida en que intervienen diversos agentes, cualquier decisión errónea sobre el internamiento es producto de un error en cadena.

5. Véase Boza Martínez (2016).

6. De acuerdo con las Memorias de la Fiscalía General del Estado, los ingresos en CIE en supuestos de aplicación del art. 89 CP fueron 779 en 2012, 695 en 2013, 430 en 2014 y 353 en 2015. La tendencia es, pues, claramente decreciente y, en todo caso, muy inferior a los internamientos que pretenden garantizar órdenes administrativas de salida obligatoria. Así, el porcentaje de este tipo de internos fue el 6,87% en 2012; el 7,7% en 2013; el 5,8% en 2014 y el 5,1% en 2015.

Lo anterior no significa que la regulación de estos expedientes no sea criticable. Es discutible, por ejemplo, que la decisión de internar recaiga en un juez penal y no en un juez contencioso-administrativo, que conoce mejor la normativa de extranjería. A su vez, las normas y las instrucciones que regulan la actuación de los diversos agentes también son susceptibles de mejora. Así, sería conveniente clarificar los criterios que fundamentan la solicitud de internamiento, que deberían centrarse en el riesgo de incomparecencia, la obstaculización de la expulsión y la viabilidad de esta, y no en conductas del pasado desvinculadas de estos criterios. En todo caso, y a modo de conclusión, conviene destacar que el internamiento es siempre una decisión judicial que puede afectar a una tipología muy amplia de personas. Es difícil, por tanto, referirse a los internos como una categoría única y homogénea, puesto que ni su situación personal y jurídica, ni su trayectoria, ni su comportamiento en una situación de privación de libertad suelen ser los mismos.

#### **4. REGULACIÓN Y REALIDAD DE LOS CIE**

La institución del internamiento está muy influida por el lugar donde se ejecuta. La normativa comunitaria establece que el internamiento tiene que llevarse a cabo, por lo general, en establecimientos especializados de detención, aunque puede ejecutarse en centros penitenciarios, siempre que presos y extranjeros internados estén separados.

En el caso de España, la decisión sobre el establecimiento donde debe ejecutarse el internamiento y sobre las condiciones y servicios que debe disponer no ha sido nunca objeto de una discusión profunda. Con la entrada en vigor de la primera Ley de Extranjería (que se refería a «centros de detención o locales que no tengan carácter penitenciario») se empezaron a utilizar instalaciones policiales que no estaban pensadas para privaciones de libertad de hasta 40 días. La primera norma que hizo referencia y reguló los CIE fue el Reglamento de Extranjería de 1996, pero no fue hasta 1999 cuando se reguló por primera vez el régimen interno de estos centros y se crearon formalmente los CIE de Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Las Palmas y Murcia<sup>7</sup>. Por su parte, a finales de 2006 se crearon los CIE de Santa Cruz de Tenerife, Algeciras y Fuerteventura<sup>8</sup>. La regulación de los CIE siempre ha ido por detrás de su existencia y ha solido dar cobertura a la realidad de los centros. Solo de este modo se explica que el actual Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE contenga preceptos que disponen que «se procurará» algo o que se hará «en la medida de lo posible»<sup>9</sup>. Las

---

7. Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de febrero de 1999.

8. Orden del Ministerio de la Presidencia de 13 de noviembre de 2006.

9. Así por ejemplo, el art. 4.1 del Real Decreto 162/2014 dispone que se procurará que las condiciones sanitarias y sociales sean iguales en todos los centros.

características de estos centros no han sido nunca discutidos y analizados con detenimiento. Lo que ha primado ha sido dar respuestas a necesidades concretas, sin que ello se haya acompañado de los medios materiales, personales y económicos necesarios.

En la actualidad existen siete CIE operativos, que están ubicados en Madrid (Aluche), Barcelona (Zona Franca), Valencia (Zapadores), Murcia (Sangonera La Verde), Algeciras (La Piñera y su anexo de Tarifa), Gran Canaria (Barranco Seco) y Tenerife (Hoya Fría)<sup>10</sup>. El emplazamiento de estos CIE responde a diversos criterios: ciudades en regiones con una fuerte presencia de inmigrantes (Madrid, Barcelona, Murcia y Valencia) y lugares de llegada importante de inmigrantes en situación irregular (Algeciras y, en su momento, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife). Originariamente, se podía distinguir entre CIE de expulsión y CIE de devolución o de frontera.

**FIGURA 1. Los CIE operativos en España (2017)**



Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende de la tabla 1, la capacidad teórica de todos los CIE es de 1.480 internos (1.308 hombres y 172 mujeres). Pero el número real de plazas disponibles varía en función de factores como las obras o la utilización de algunos espacios para otras finalidades.

**10.** Aunque formalmente no está clausurado, el CIE de El Matorral, situado en Fuerteventura, se halla en desuso desde el año 2012 y no podría entrar en funcionamiento sin una reforma muy importante. Por su parte, el CIE de Málaga fue clausurado en 2012 por las condiciones en que estaba.

**TABLA 1. Capacidad teórica de los CIE (2017)**

|                             | PLAZAS PARA HOMBRES | PLAZAS PARA MUJERES | CAPACIDAD TOTAL |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
| Algeciras (La Piñera)       | 170                 | 24                  | 194             |
| Algeciras (anexo de Tarifa) | 160                 | -                   | 160             |
| Barcelona                   | 212                 | -                   | 212             |
| Las Palmas                  | 132                 | 36                  | 168             |
| Madrid                      | 184                 | 30                  | 214             |
| Murcia                      | 138                 | -                   | 138             |
| Santa Cruz de Tenerife      | 180                 | 58                  | 238             |
| Valencia                    | 132                 | 24                  | 156             |
| <b>Total</b>                | <b>1.308</b>        | <b>172</b>          | <b>1.480</b>    |

Fuente: Elaboración propia. Entrevistas con los directores de los CIE (junio 2017).

Como se desprende de la tabla 2, la ocupación real de los CIE también es variable en función de criterios como la situación geográfica o la realización de obras de mejora.

**TABLA 2. Número de internos en los diversos CIE (2011-2016)**

|                             | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | TOTAL  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Algeciras (La Piñera)       | 1.680 | 1.923 | 1.096 | 933   | 733   | 792   | 7.157  |
| Algeciras (anexo de Tarifa) | 1.396 | 1.339 | 1.388 | 1.068 | 1.570 | 2.309 | 9.070  |
| Barcelona                   | 1.660 | 1.933 | 1.584 | 1.251 | 738   | 639   | 7.805  |
| Las Palmas                  | 371   | 272   | 212   | 289   | 894   | 633   | 2.671  |
| Madrid                      | 2.685 | 3.023 | 2.694 | 1.904 | 1.469 | 1.526 | 13.301 |
| Murcia                      | 1.336 | 1.300 | 1.013 | 847   | 690   | 654   | 5.840  |
| Santa Cruz de Tenerife      | 125   | 140   | 99    | 91    | 72    | 215   | 742    |
| Valencia                    | 1.659 | 1.205 | 916   | 877   | 764   | 829   | 6.250  |

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011-2016).

En todo caso, la situación actual de los diversos CIE es muy heterogénea: los centros ubicados en Canarias han perdido protagonismo por la disminución de llegadas irregulares<sup>11</sup>; por su parte, el CIE de Algeciras sigue siendo el más importante numéricamente como consecuencia de la

**11.** Las cifras de internos de Canarias son algo engañosas, puesto que en los últimos años las personas interceptadas en alta mar son llevadas primero al CIE de Las Palmas y trasladadas luego al de Santa Cruz de Tenerife.



llegada de pateras, que en los últimos tres años se ha incrementado de manera significativa<sup>12</sup>; los CIE de Murcia y de Valencia acogen de forma muy mayoritaria personas de origen magrebí que llegan a la costa mediterránea o que son expulsados a Argelia desde Alicante o Almería o trasladados a la frontera con Marruecos. Por su parte, los CIE de Madrid y Barcelona han ido perdiendo importancia desde un punto de vista cuantitativo por el descenso del número de expulsiones y

**AUNQUE EXISTEN DIFERENCIAS NOTABLES ENTRE LOS DIVERSOS CIE, LAS INSTALACIONES, SERVICIOS Y PERSONAL TIENEN PEORES CONDICIONES QUE LAS PRISIONES**

de internamientos autorizados por los jueces de instrucción de ambas provincias. Sin embargo, lo más importante de los últimos años es que la diferencia entre los CIE de frontera y los demás centros ha ido desapareciendo como consecuencia de la saturación de los primeros (sobre todo el de Algeciras) por la llegada de pateras y del desbordamiento de los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y de Melilla.

En ausencia de mecanismos adecuados de recepción de inmigrantes, los traslados de personas con órdenes de devolución a los CIE que no son de frontera está siendo muy frecuente. Los CIE están funcionando en la práctica, pues, no solo como centros que pretenden garantizar la expulsión de personas en situación irregular, sino como lugares a través de los cuales se gestiona la llegada de personas que han sido interceptadas intentando entrar irregularmente y que en el caso de las personas de origen subsahariano rara vez pueden ser devueltas a su país de origen.

La heterogénea situación de los diversos CIE no depende solo del número y perfil de los internos, sino también de sus instalaciones y servicios. Por cuestiones de espacio no es posible poner de relieve estas diferencias. Pero tratándose, por lo general, de centros no creados *ex novo*, sino de instalaciones preexistentes (que en algunos casos se habían incluso dejado de utilizar<sup>13</sup>), no es extraño que presenten deficiencias importantes, que han sido puestas de relieve incluso por la Fiscalía General del Estado o el Defensor del Pueblo. Los CIE disponen de espacios dedicados a la administración (en los que se encuentran los despachos de sus diversas unidades, los espacios dedicados a las visitas, al servicio de asistencia sanitaria y, en su caso, a los servicios de asistencia social y jurídica) y de espacios dedicados a los internos: los módulos en los que se

**12.** Los hombres de origen subsahariano son internados en el anexo de Tarifa, mientras que las mujeres subsaharianas y las personas de origen magrebí son internados en el CIE de La Piñera. Por ello, el número de internos del primer centro ha superado al del segundo en los últimos años.

**13.** Este último es el caso de los CIE de Las Palmas y de La Piñera, en Algeciras, que ocupan las dependencias de antiguas prisiones que habían sido clausuradas, y del anexo de Tarifa, que ocupa unas antiguas instalaciones militares de la Isla de Las Palomas.

encuentran los dormitorios (que en todos los casos tienen rejas, estructura de celdas y suelen albergar entre 4 y 6 internos), los patios, las salas de ocio y los comedores. Aunque existen diferencias entre los diversos CIE y los niveles de ocupación también son diferentes, la estructura carcelaria de los dormitorios, su escaso mobiliario y las limitaciones de los espacios dedicados a la atención médica constituyen déficits comunes de casi todos los CIE. En algunos de ellos, además, resulta especialmente grave la ausencia de retretes en el interior de los dormitorios, el uso de candados como mecanismo de cierre de los mismos, y las condiciones de las zonas dedicadas a las visitas, que impiden el contacto físico entre los internos y sus visitantes.

Más allá de las infraestructuras, otros déficits que inciden en las condiciones del internamiento son los relativos a los servicios que se prestan a los internos. El Reglamento de funcionamiento de los CIE contempla la existencia de unos servicios de asistencia sanitaria, social y jurídica, cuya prestación puede ser concertada con empresas, ONG y colegios de abogados, respectivamente. De nuevo aquí hay diferencias notables entre los diversos CIE, pero cabe señalar que el servicio de asistencia sanitaria no funciona las 24 horas del día, el servicio de orientación jurídica no existe en todos los CIE y el de asistencia social es de reciente creación<sup>14</sup>.

A lo anterior cabe añadir los problemas que se derivan del modelo de gestión policial de los CIE. Desde un principio, en efecto, estos centros no solo dependen del Ministerio del Interior, sino que su personal es básicamente policial. Excepto el personal médico, el de limpieza y el de cocina –que es externo– y los miembros de Cruz Roja que asisten a los internos en la mayoría de centros, el resto de personal está integrado solo por miembros del Cuerpo Nacional de Policía. Al margen de los problemas de insuficiencia de efectivos y de los derivados de su frecuente movilidad, las funciones de los policías van más allá de la custodia al ser las únicas personas que están en contacto directo con los internos. Si a ello se añade la insuficiente formación del personal policial, la creciente heterogeneidad de los internos, y las dificultades de gestionar la ansiedad que genera toda situación de privación de libertad, la negativa a ser expulsado o la incertidumbre sobre el momento en que se producirá la expulsión, no es extraño que el modelo de gestión de los CIE resulte inadecuado.

En definitiva, las instalaciones, los servicios y el personal que trabaja en los CIE hacen que la situación de estos centros sea peor que la de los centros penitenciarios. El carácter no penitenciario de los CIE, que ha formado parte de su definición legal desde un principio, ha permitido,

---

**14.** El servicio de orientación jurídica solo está en funcionamiento en Barcelona, Madrid, y Valencia. Por su parte, el servicio de asistencia social está conveniado con Cruz Roja.

paradójicamente, que estos centros no tengan que cumplir los requisitos que se exigen a los centros penitenciarios. Ello es en parte lógico, puesto que la función de los CIE no es de reinserción. Pero en la medida en que se trata de centros públicos y existe una relación de sujeción especial entre la Administración y los internos, es evidente que las condiciones en que se desarrolla el internamiento no son las adecuadas.

## 5. EL DEBATE SOBRE LA CLAUSURA O REFORMA DE LOS CIE

Transcurridas más de tres décadas desde la creación de los CIE y a la vista de cuanto se acaba de señalar, no es extraño que el debate sobre su clausura se haya recrudecido en los últimos tiempos. Los partidarios de esta medida emplean tres grandes motivos para reivindicar su cierre: la ineficacia de los CIE, su ilegitimidad desde un punto de vista ético, político y jurídico, así como la existencia de alternativas viables al internamiento. Estos tres argumentos suelen entrelazarse y el de la ilegitimidad acostumbra a englobar tesis bastante dispares. En todo caso, el tiempo transcurrido desde la creación de los CIE y las, en su opinión, escasas mejoras introducidas han llevado a algunos sectores a considerar que la opción de la reforma ya no es creíble. La opacidad que ha rodeado a estos centros ha dificultado durante mucho tiempo cualquier tipo de debate. En términos democráticos, esta opacidad e incluso resistencia a proporcionar información sobre la realidad del internamiento no solo es inadmisibles, sino que impide contrastar cualquier afirmación que se realice. En los últimos años, la situación ha empezado a cambiar gracias a los datos proporcionados por el Defensor del Pueblo y la Fiscalía General del Estado. Pero sigue siendo imprescindible mejorar la información sobre la realidad de los CIE y sobre el internamiento.

El debate sobre los CIE también suele estar muy condicionado por los posicionamientos generales sobre las políticas migratorias. Los CIE suelen presentarse como una manifestación más de unas políticas restrictivas e inhumanas, y el debate sobre estos centros se plantea en términos de cuestionamiento de las políticas de inmigración. Estas políticas deben, sin duda, ser cuestionadas, porque en muchos casos están alejadas de la realidad de la movilidad humana. Pero no cabe olvidar que la existencia de políticas de inmigración siempre supone límites a dicha movilidad y que resulta no solo legítimo, sino necesario plantearse qué se debe hacer con las personas que infringen dichos límites y cómo se debe garantizar que las sanciones que se impongan sean cumplidas. Que una de estas sanciones sea la expulsión y que su cumplimiento voluntario no puede presuponerse en todos los casos parece lógico. Por consiguiente, es necesario plantearse en qué supuestos la sanción de expulsión es legítima y de qué manera debe garantizarse su cumplimiento efectivo.

Por lo general, la tesis abolicionista no excluye la privación de libertad para garantizar la ejecución de las expulsiones penales. Lo que se rechaza es que las expulsiones administrativas puedan garantizarse a través del internamiento en un CIE. El argumento de la ilegitimidad de esta opción se plantea en términos jurídicos, éticos y políticos. Estas dos últimas perspectivas no son discutibles. Sí lo son, en cambio, los argumentos jurídicos, que van desde la inconstitucionalidad del internamiento, a su desproporción, pasando por la consideración de que los CIE constituyen espacios de suspensión del Derecho, donde la arbitrariedad y las vulneraciones de los derechos de los internos son sistemáticas. En relación con la pretendida inconstitucionalidad del internamiento y su carácter desproporcionado basta remitirse a lo señalado anteriormente. Por su parte, aunque siguen existiendo déficits de regulación, las mejoras introducidas en la normativa de los CIE impiden considerarlos espacios ajenos a la ley y a los principios del Estado de Derecho. La existencia de irregularidades en la práctica del internamiento –que las hay– tampoco puede considerarse sistemática sin prescindir de la presunción de legalidad de la actuación de los poderes públicos y sin aportar datos e informaciones que avalen este hecho. Ello es difícil dada la dificultad de acceder a los datos oficiales y los expedientes de los internos. Pero el carácter sistémico de las irregularidades también se defiende a partir de la crítica a los mecanismos de control existentes, que se consideran ineficaces.

Por cuestiones de espacio, no es posible detenerse en el análisis de estos mecanismos de control. En todo caso, debe reconocerse que son mayores que en la mayor parte de países de nuestro entorno. Así, el internamiento es controlado en España por el juez que lo decreta, por los jueces de control de estancia de cada CIE, por el Ministerio Fiscal y por el Defensor del Pueblo. Cada una de estas instituciones tiene sus mecanismos de control, que tienen límites y problemas de funcionamiento. Pero derivar de todo ello la ineficacia general de los controles y considerar que las irregularidades no son excepcionales parece excesivo. Máxime, teniendo en cuenta que apenas existen estudios sobre el funcionamiento de alguno de dichos mecanismos (por ejemplo, de los jueces de control de estancia) y que no puede desconocerse que algunas alegaciones de los internos (por ejemplo, en relación con la minoría de edad o la protección internacional) también pueden tener una función estratégica. En todo caso, lo anterior no significa que no deba corregirse cualquier irregularidad y que los mecanismos de control no sean mejorados. En cambio, el argumento de la escasa eficacia del internamiento es poco discutible. En efecto, como refleja la tabla 3, el porcentaje de internos que son efectivamente expulsados se ha situado en los últimos años en el 47,77%. En algo más de la mitad de los casos, pues, no se cumple la finalidad perseguida con el internamiento, esto es, la repatriación del extranjero.

**TABLA 3. Número de internos y de expulsiones desde los CIE (2011-2016)**

|                         | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | 2016              |
|-------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Ciudadanos internados   | 11.456           | 11.325           | 9.002            | 7.340            | 6.930            | 7.597             |
| Expulsiones de internos | 6.825<br>(59,6%) | 5.924<br>(52,3%) | 4.726<br>(41,7%) | 3.483<br>(38,7%) | 4.526<br>(65,3%) | 2.205<br>(29,02%) |

Fuente: Memorias del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011-2016).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los porcentajes de expulsión varían de forma importante en cada uno de los CIE. Como se desprende de la tabla 4, dichos porcentajes se han situado en los últimos años entre el 93,91 % y el 0,63 %. Las causas de estas enormes diferencias son diversas y están sobre todo relacionadas con el tipo de internos que predomina en cada centro. Así, los porcentajes relativamente altos del CIE de Murcia se explican por el predominio de internos argelinos y marroquíes, que son expulsados en virtud de los acuerdos de readmisión. En cambio, los porcentajes decrecientes del CIE de Algeciras, pero también de los centros de Barcelona y Madrid, se explican por el ya mencionado incremento de internos de origen subsahariano con órdenes de devolución que suelen estar indocumentados<sup>15</sup>.

**TABLA 4. Porcentajes de expulsión de internos de los diversos CIE (2011-2016)**

| CIE          | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Algeciras    | 49,84 | 36,69 | 39,57 | 32,18 | 20,50 | 14,99 |
| Barcelona    | 55,06 | 50,18 | 46,96 | 44,12 | 27,78 | 21,43 |
| Gran Canaria | 59,57 | 11,76 | 26,41 | 51,90 | 2,80  | 0,63  |
| Madrid       | 70,95 | 59,17 | 59,35 | 62,34 | 70,52 | 46,13 |
| Murcia       | 59,73 | 62,15 | 66,53 | 73,08 | 93,91 | 57,95 |
| Tenerife     | 49,60 | 20    | 87,87 | 27,47 | 88,89 | 12,09 |
| Valencia     | 65,58 | 80,66 | 63,64 | 44,58 | 55,10 | 59,10 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011-2016).

En todo caso, estas cifras ponen de relieve tres hechos: por un lado, que, en términos generales, el internamiento como garantía de la expulsión es cada vez más ineficaz; por otro lado, que su eficacia también depende de factores que no siempre tienen que ver con la privación de la libertad, como la

<sup>15</sup>. Por su parte, el porcentaje tan bajo del CIE de Las Palmas deriva de que los internos suelen ser trasladados a el CIE de Tenerife antes de proceder a su expulsión.

existencia de acuerdos de readmisión con los países de origen; y, por último, que en la práctica los CIE están cumpliendo no solo una función de salida de extranjeros en situación irregular, sino también de gestión de entrada de personas extranjeras que no pueden ser devueltas a su país. Como es evidente, el internamiento de estas personas plantea muchos problemas, puesto que no cumple la función cautelar que se le supone. Pero a falta de medidas alternativas y políticamente consensuadas de gestionar la entrada de estas personas, los CIE se están convirtiendo en una etapa más de su ciclo migratorio para entrar en España.

El último argumento que emplean los abolicionistas para reclamar la clausura inmediata de los CIE es la existencia de alternativas viables al internamiento. Este argumento, sin embargo, suele desarrollarse poco y se limita a recordar que la propia Ley de Extranjería contempla otras medidas cautelares como la presentación periódica ante las autoridades competentes, la residencia obligatoria en un determinado lugar, la retirada del pasaporte o cualquier otra medida que el juez estime adecuada y suficiente (art. 61 LE), y que en otros países se han desarrollado otras opciones. Ciertamente, la regulación española es insuficiente y en algunos casos (por ejemplo, la retirada del pasaporte) inviable en relación con determinados internos. Pero sin un análisis más exhaustivo de las diversas alternativas, y sin un estudio de su viabilidad en función de los diferentes tipos de internos, parece difícil que pueda reclamarse el cierre inmediato de los CIE sin necesidad de reformas legales.

La necesidad de alternativas al internamiento puede ser compartida por los defensores de la reforma de los CIE en determinados supuestos. Así, en el caso de personas con órdenes de devolución que difícilmente pueden ser expulsados, es preciso buscar una alternativa al internamiento que permita atender mejor sus necesidades (en muchos casos humanitarias) y proceder a su repatriación cuando sea posible. En los supuestos de expulsión administrativa, en cambio, no parece que la privación de libertad pueda descartarse sin más en todos los casos. Las condiciones del internamiento deben, por supuesto, mejorar. Pero en los supuestos en que exista una orden de expulsión en vigor y no se den motivos para revocarla o suspender su ejecución, no es posible confiar en que el retorno voluntario o medidas como la retirada del pasaporte sean efectivas. La presentación periódica ante las autoridades puede ser, en cambio, una alternativa viable. Pero incluso en un sistema progresivo de medidas cautelares, el internamiento está llamado a cumplir una función de última ratio.

## **6. CONCLUSIONES**

En lugar de suprimir el internamiento y clausurar los CIE de forma inmediata, parece más oportuno abogar por una reforma del sistema de deportación que incida en sus diversos elementos. Esta reforma debería incluir una mejora de la regulación del internamiento y de los

CIE, de las instalaciones y servicios de estos centros y, sobre todo, del modo en que se está aplicando la normativa vigente. Se trataría, sobre todo, de mejorar realmente el modelo actual de CIE y de evitar las disfunciones y los supuestos de internamientos erróneos que todavía se producen. Además de reformar en profundidad o, en su caso, sustituir las instalaciones actuales de los CIE, sería necesario mejorar el sistema de deportaciones en, al menos, tres

**EN LUGAR DE CLAUSURAR LOS CIE, PARECE MÁS OPORTUNO ABOGAR POR UNA REFORMA DEL SISTEMA DE DEPORTACIÓN QUE INCIDA EN SUS DIVERSOS ELEMENTOS. PARA ELLO ES IMPRESCINDIBLE QUE EXISTA VOLUNTAD POLÍTICA, MEDIOS E IDEAS**

ámbitos: los expedientes de internamiento, los mecanismos de control, y el modo en que se están ejecutando las deportaciones. Aunque de modo sintético, cabe apuntar cuáles deberían ser las líneas de mejora en estos tres ámbitos.

Por lo que se refiere al modo de decidir el internamiento, resulta preciso que todos los agentes mejoren su actuación para evitar supuestos en que el internamiento no resulta procedente. La motivación policial del internamiento debe mejorar en general, sin que sean admisibles automa-

tismos o invocaciones genéricas en relación con la existencia de un número concreto de antecedentes policiales y penales o con la ausencia de domicilio conocido. Los criterios de seguridad y peligrosidad que suelen emplearse para fundamentar la solicitud de internamiento deberían sustituirse por argumentos relacionados con la integración del extranjero. Ello no implica necesariamente no tener en cuenta los antecedentes policiales. Pero es necesario diferenciar el contenido de cada antecedente a efectos de valorar la existencia de un riesgo de incomparecencia. El Ministerio Fiscal, por su parte, debe participar en la comparecencia del extranjero y aplicar en todos los casos los criterios establecidos en la Circular 2/2006 de la Fiscalía General del Estado. Los abogados de oficio deben mejorar su actuación e intervenir de forma activa en la comparecencia de su defendido. Por su parte, los jueces de instrucción deberían hacer una aplicación más razonada de los criterios legales que fundamentan el internamiento.

La segunda vía de mejora del sistema es la que afecta a los mecanismos de control del internamiento. En especial, resulta necesario conocer mejor, reforzar e impulsar la actividad de los jueces de control de estancia de los CIE, que son los órganos que desde la proximidad pueden controlar las condiciones del internamiento. Por último, la mejora del internamiento no puede realizarse al margen de una mejora del *propio sistema de deportación*. Prácticas como las llamadas expulsiones exprés y la propia ejecución de la deportación deben ser revisadas

desde un punto de vista normativo y aplicativo. Así, cabe plantearse la necesidad de que un juez intervenga en la ejecución de la deportación, sobre todo cuando la orden de expulsión es antigua.

En definitiva, la tesis de la reforma no se limita a las instalaciones y servicios de los CIE, sino al conjunto de sistema. Como en el caso del cierre de estos centros, es imprescindible que exista voluntad política, medios e ideas para mejorar la situación actual. Un debate riguroso e informado sobre una realidad tan compleja resulta en todo caso imprescindible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boza Martínez, Diego. *La norma penal al servicio de la política migratoria: la expulsión de condenados por sentencia penal: el nuevo artículo 89 CP*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

Daunis Rodríguez, Alberto. «Internamiento de extranjeros en España: análisis crítico sobre sus condiciones materiales y tratamiento legal», en: Laurenzo Copello, Patricia y Daunis Rodríguez, Alberto (coords.). *Colectivos en los márgenes del Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 137-181.

Fernández Bessa, Cristina y Brandariz García, José Ángel. «Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación». *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, n.º 4 (2016), p. 1-25.

García España, Elisa (coord.). *Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición*. Málaga: Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSPI), 2017.

González Beilfuss, Markus. «El régimen jurídico de los Centros de Internamiento de Extranjeros: evolución normativa y cuestiones pendientes», en: Revenga Sánchez, Miguel y Fernández Allés, José Joaquín (eds.). *Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 59-104.

González Beilfuss, Markus. *A vueltas con los CIE: el debate sobre su clausura*. Barcelona: IDP. Instituto de Derecho Público, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: junio de 2017]  
<http://idpbarcelona.net/a-vueltas-con-los-cie-el-debate-sobre-su-clausura/>

González Beilfuss, Markus *et al.* «El internamiento de extranjeros. ¿Qué dicen los datos? Análisis de los expedientes de internamiento tramitados en la provincia de Barcelona en el año 2015», *en prensa*.



Jarrín Morán, Adriana *et al.* «Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: Origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales». *Documentos CIDOB. Migraciones*, n.º 26, 2012.

Martínez Escamilla, Margarita. «Centros de Internamiento para Extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 18 (2016), p. 1-37 (en línea) [Fecha de consulta: junio de 2017]

<http://criminnet.ugr.es/recpc/18/recpc18-23.pdf>

Martínez Escamilla, Margarita (coord.). *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*. Madrid: Repositorio E-Prints Complutense, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: junio de 2017]

<http://eprints.ucm.es/34492/>

Pueblos Unidos. *La situación de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente*. Informe elaborado por las Clínicas Jurídicas de ICADE (Universidad Pontificia Comillas), Per la Justícia Social (Universidad de Valencia), Dret al Dret (Universidad de Barcelona) y el Observatorio de Derechos Humanos (Universidad de Valladolid) para la ONG Pueblos Unidos-Servicio Jesuita de Migrantes. Madrid, 2015.

Roig Molés, Eduard. «Por una política de expulsiones». Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: abril de 2017]

<http://idpbarcelona.net/una-politica-expulsiones/>

Sánchez Tomás, José Miguel. «Hacia un sistema alternativo al internamiento». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 5 (2013-2014), p. 75-94.

Solanes Corella, Ángeles. «Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas». *Revista Telemática de Filosofía de Derecho*, n.º 19 (2016), p. 37-76.

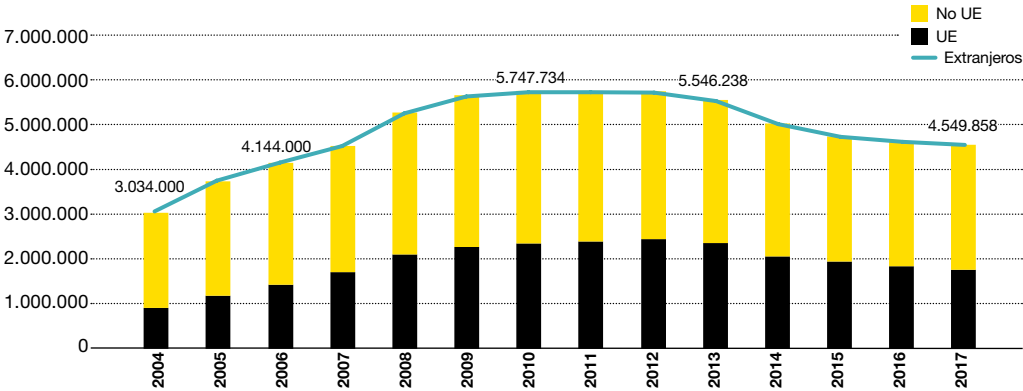
Servicio Jesuita de Migrantes. *Informes sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: 2012, 2013, 2014 y 2015*.



**ANEXO  
INFOGRÁFICO**

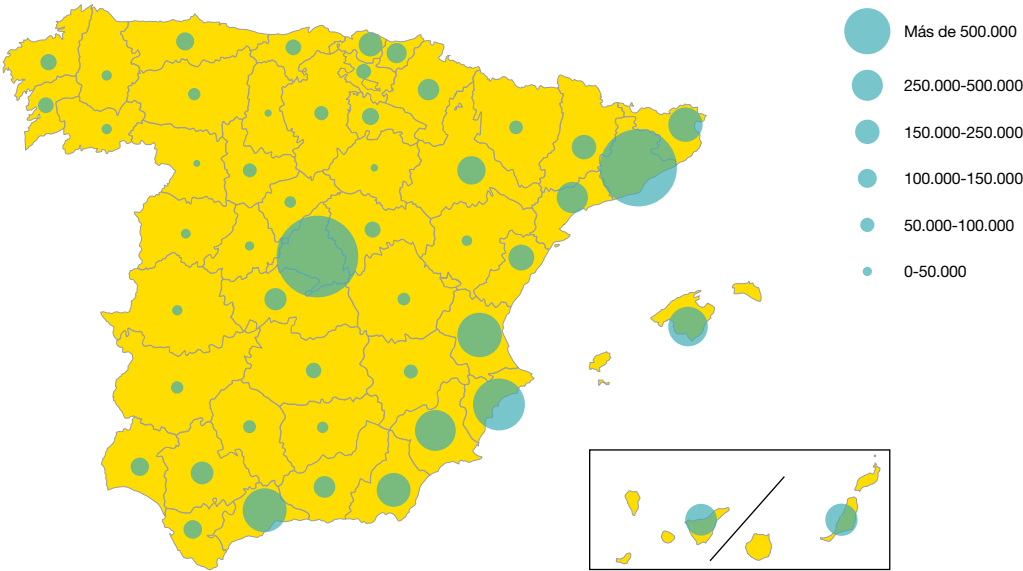
LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

1. Evolución de la población con nacionalidad extranjera residente en España (2004-2017)



Nota: Población extranjera a 1 de enero de cada año. Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística del padrón continuo).

2. Stock de población extranjera por provincias (cifras absolutas, 2017)

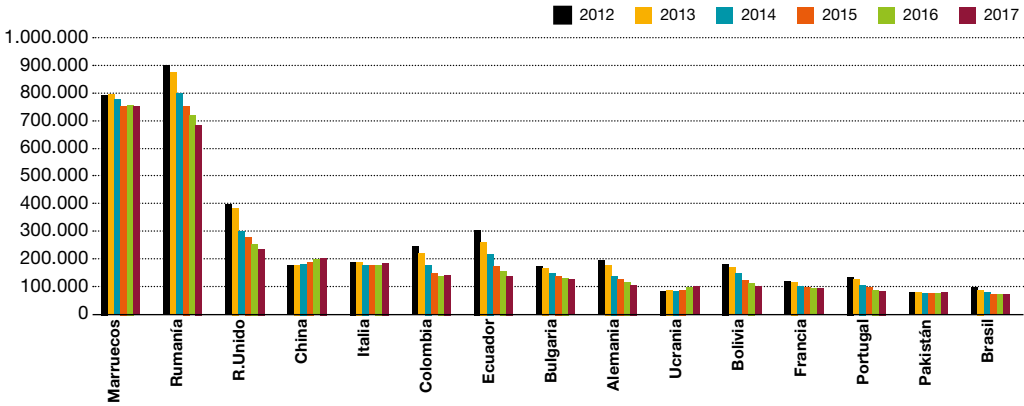


NÚMERO DE EXTRANJEROS EN LAS 10 PRIMERAS PROVINCIAS

|              |         |                |         |
|--------------|---------|----------------|---------|
| 1. Madrid    | 793.513 | 6. Murcia      | 197.737 |
| 2. Barcelona | 709.557 | 7. Baleares    | 186.340 |
| 3. Alicante  | 320.465 | 8. Girona      | 140.402 |
| 4. Valencia  | 236.676 | 9. Almería     | 136.570 |
| 5. Málaga    | 229.102 | 10. Las Palmas | 125.030 |

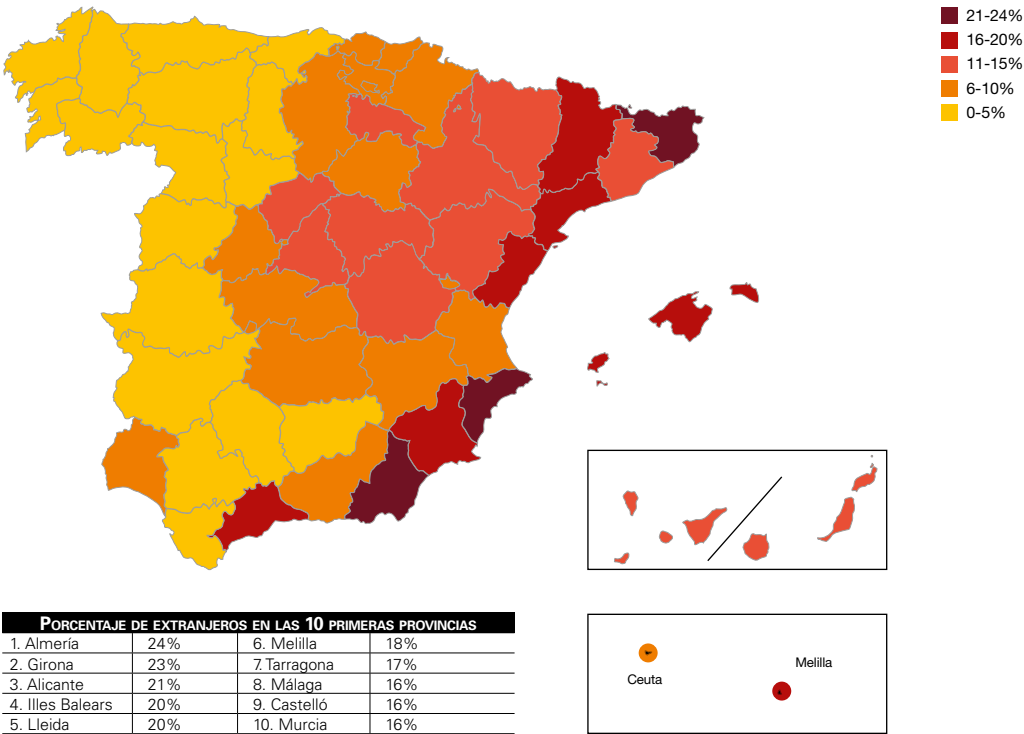
Nota: A 1 de enero de 2017. Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística del padrón continuo).

3. Evolución de la población extranjera residente en España (principales nacionalidades, 2012-2017)



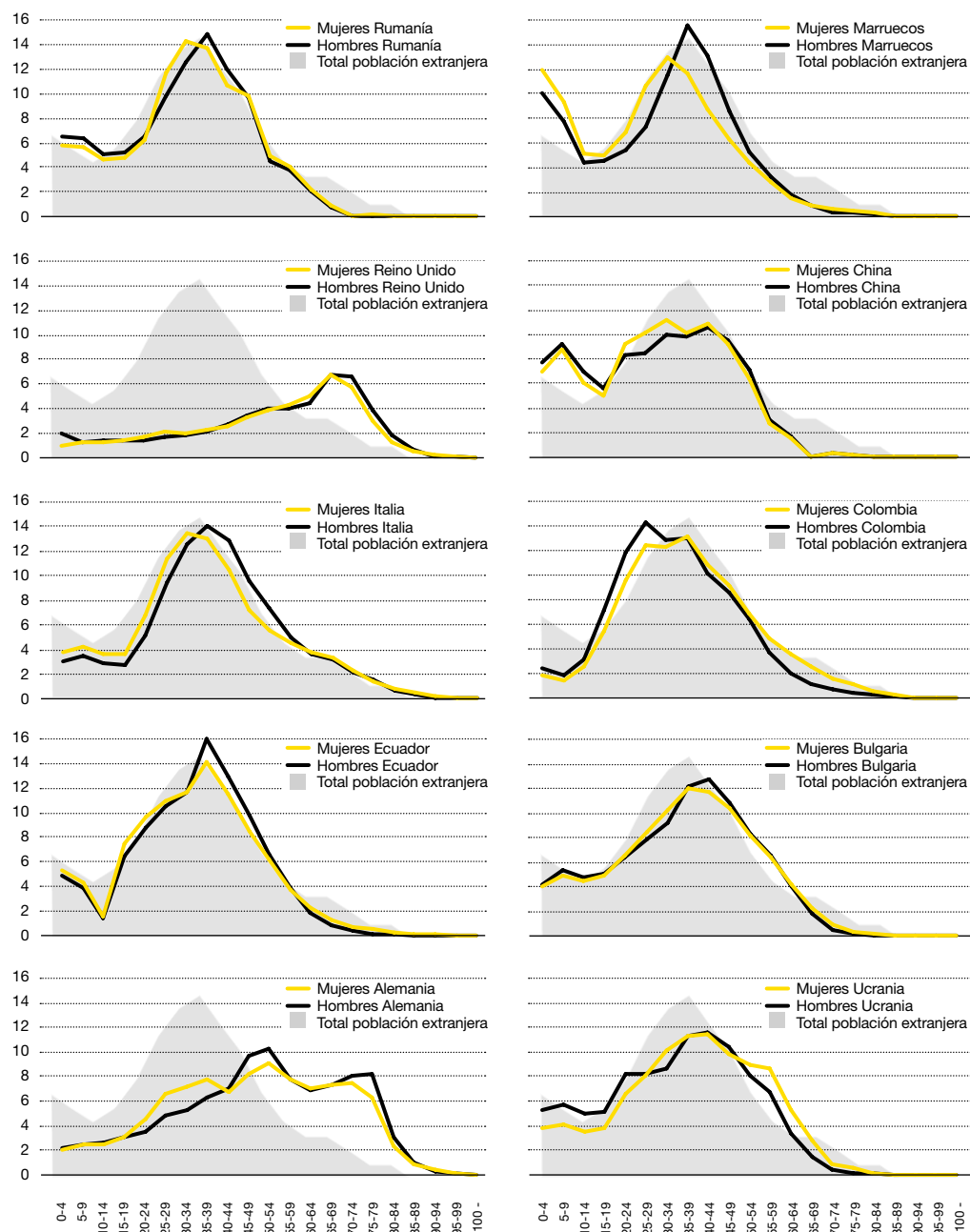
Nota: A 1 de enero de cada año. Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística del padrón continuo).

4. Stock de población extranjera por provincias (% sobre la población provincial, 2017)



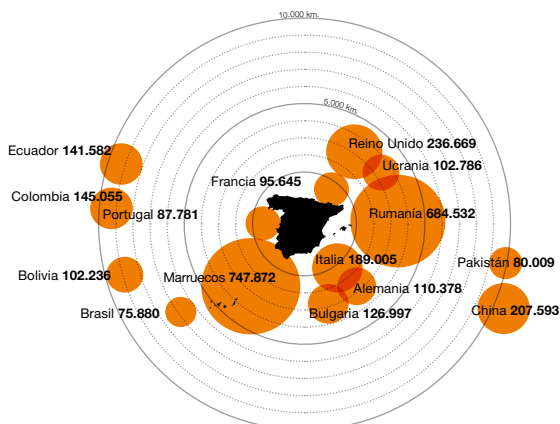
Nota: A 1 de enero de 2017. Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE (cifras de población y censos demográficos).

## 5. Principales nacionalidades de extranjeros: pirámides de edad (% , 2017)



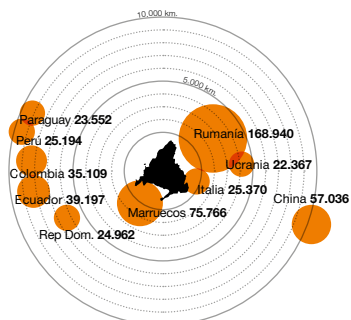
**Nota:** Stock de cada provincia a 1 de enero de 2017. **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística del padrón continuo).

## 6. Principales nacionalidades de extranjeros en España y por provincias (cifras absolutas, 2017)



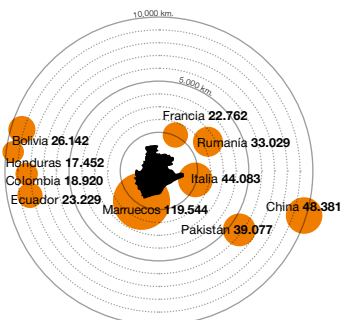
### MADRID

793.513 extranjeros, 12% de la población.  
Las 10 nacionalidades representan el 63% de los extranjeros en la provincia de Madrid.



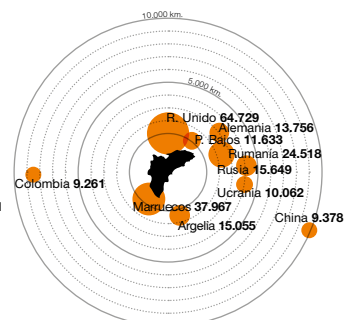
### BARCELONA

709.557 extranjeros, 13% de la población.  
Las 10 nacionalidades representan el 55% de los extranjeros en la provincia de Barcelona.



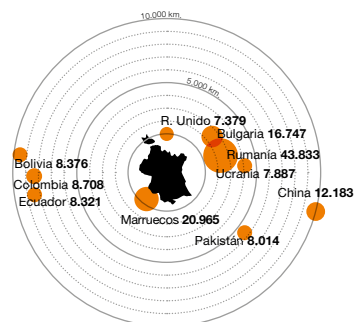
### ALICANTE

320.465 extranjeros, 18% de la población.  
Las 10 nacionalidades representan el 66% de los extranjeros en la provincia de Alicante.



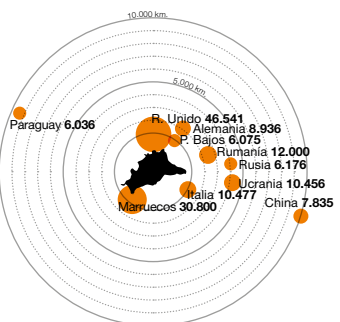
### VALENCIA

236.676 extranjeros, 9% de la población.  
Las 10 nacionalidades representan el 60% de los extranjeros en la provincia de Valencia.



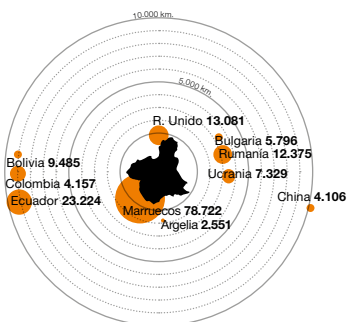
### MÁLAGA

229.102 extranjeros, 14% de la población.  
Las 10 nacionalidades representan el 63% de los extranjeros en la provincia de Málaga.



### MURCIA

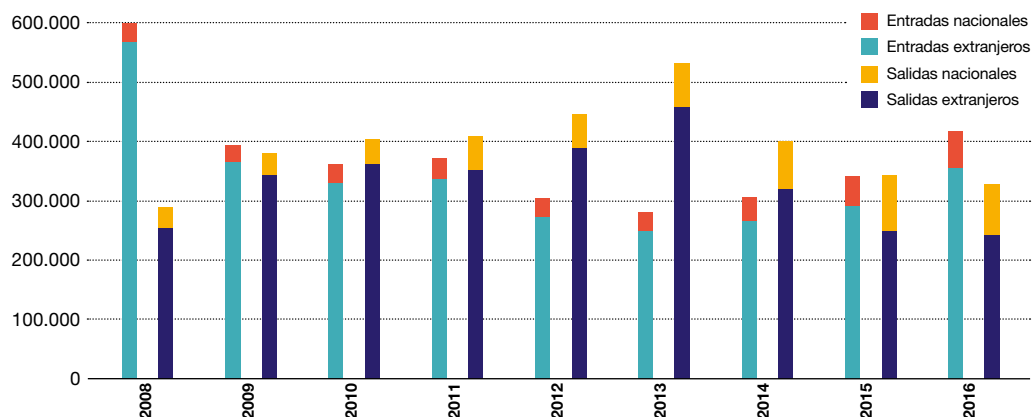
197.737 extranjeros, 13% de la población.  
Las 10 nacionalidades representan el 81% de los extranjeros en la provincia de Murcia.



**Nota:** A 1 de enero de 2017; se representan las 6 provincias que tienen mayor número de extranjeros residentes.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística del padrón continuo, cifras de población y censos demográficos).

### 7. Movimientos migratorios de nacionales y extranjeros (2008-2016)

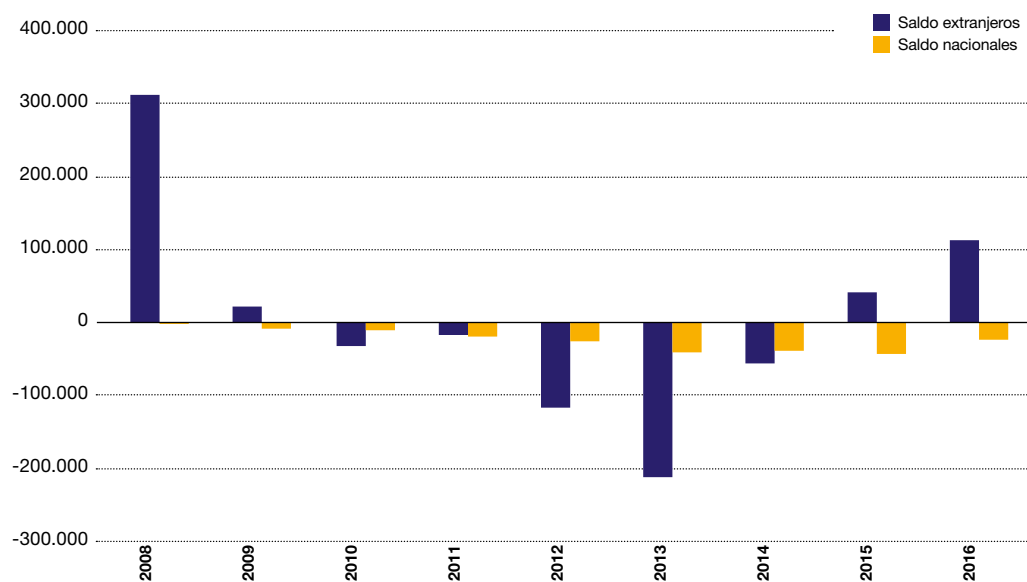


| MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EXTERIORES 2016 |                |                |                  |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|------------------|
|                                         | INMIGRACIÓN    | EMIGRACIÓN     | SALDO MIGRATORIO |
| De españoles                            | 354.461        | 241.795        | 112.666          |
| De extranjeros                          | 62.572         | 86.112         | -23.540          |
| <b>TOTAL</b>                            | <b>417.033</b> | <b>327.907</b> | <b>89.126</b>    |

**Nota:** Datos provisionales publicados el 29 de junio de 2017.

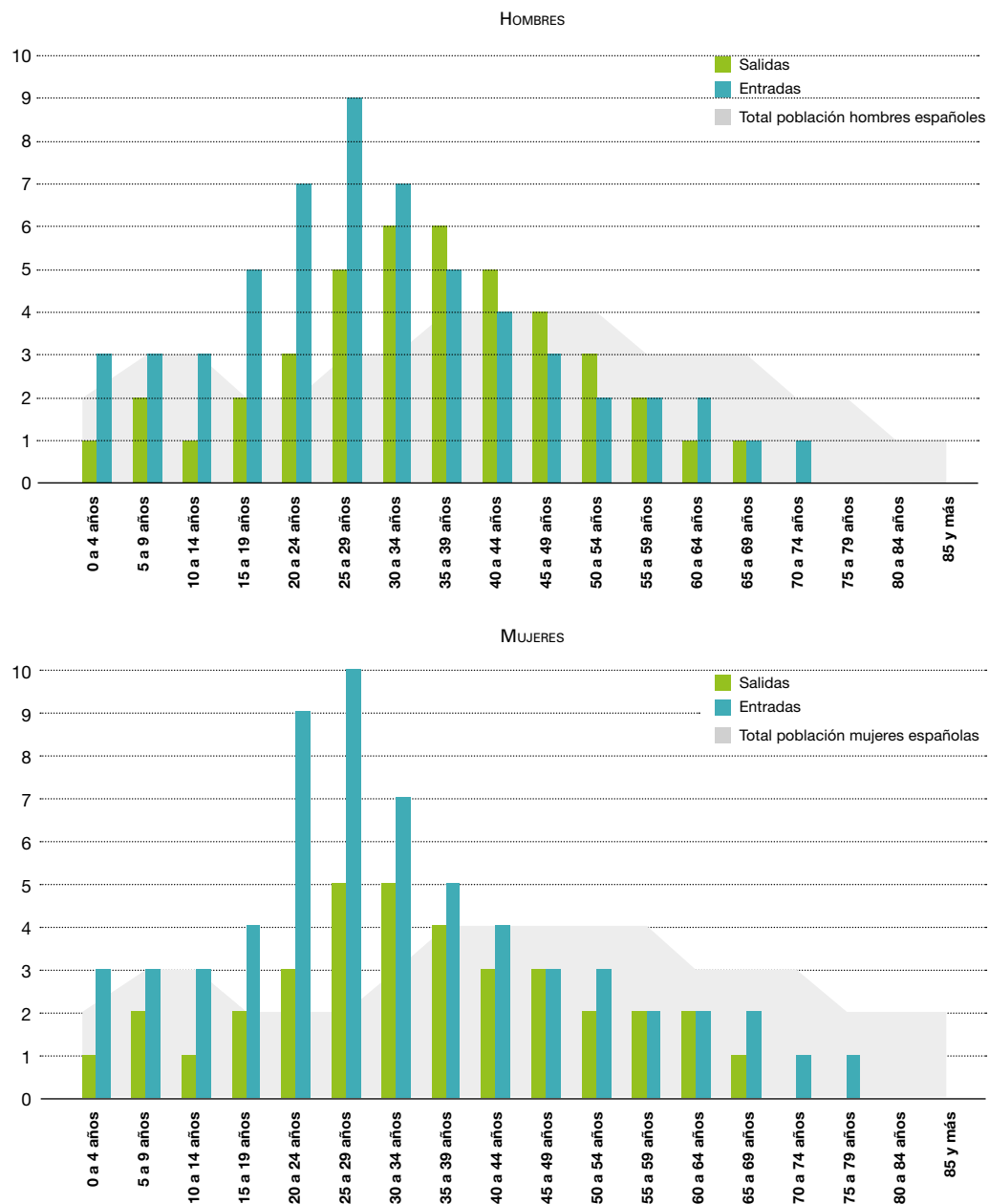
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores).

### 8. Saldos de entradas y salidas de nacionales y extranjeros (2008-2016)



**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores).

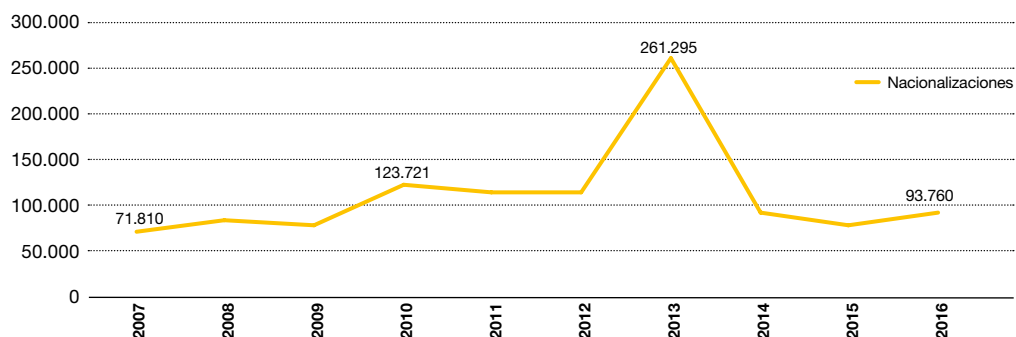
## 9. Entradas y salidas de población extranjera según sexo y edad (% , 2016)



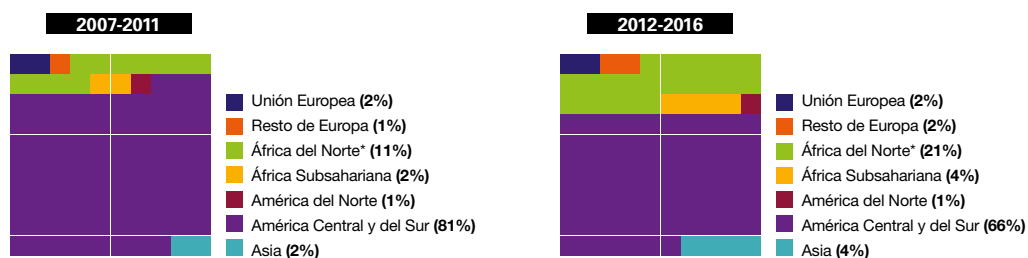
**Nota:** Las entradas se refieren a inmigración del exterior con destino España. Las salidas son emigraciones, movimientos de retorno o re-emigración.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores).



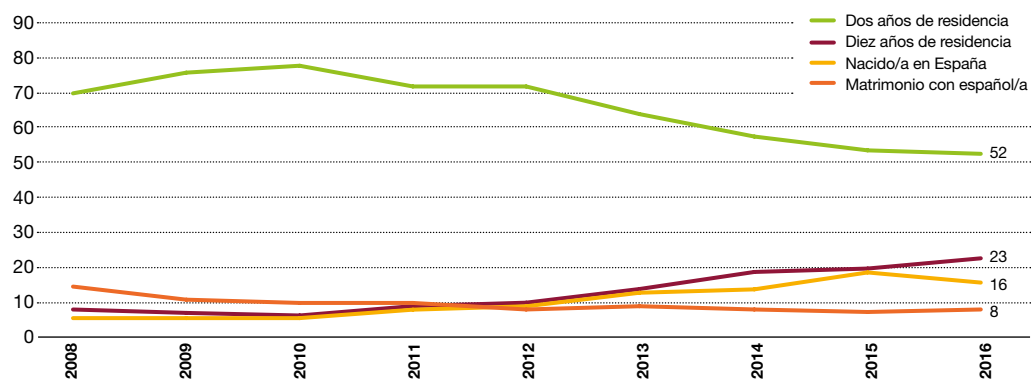
**10. Evolución de las concesiones de nacionalidad española (2007-2016)**

Fuente: Elaboración CIDOB según datos del OPI, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

**11. Nacionalizaciones acumuladas por regiones de origen (% , 2007-2016)**

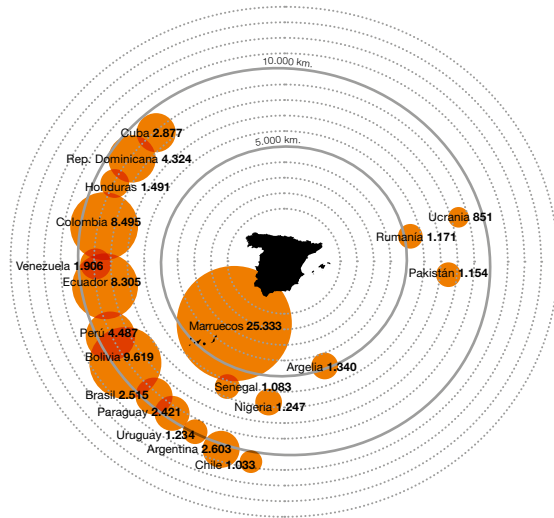
\*Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto. Sin datos específicos para Libia.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos del OPI, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

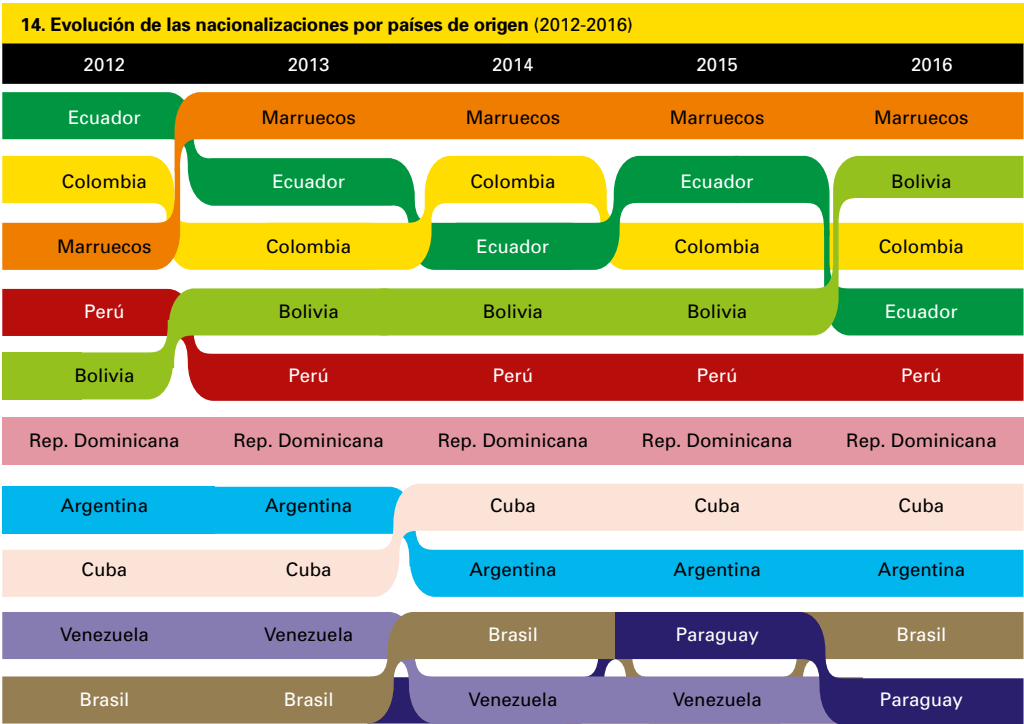
**12. Nacionalizaciones por motivo de la concesión (% , 2008-2016)**

Fuente: Elaboración CIDOB según datos del OPI, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

13. Concesiones de nacionalidad española por nacionalidad anterior (principales nacionalidades, 2016)

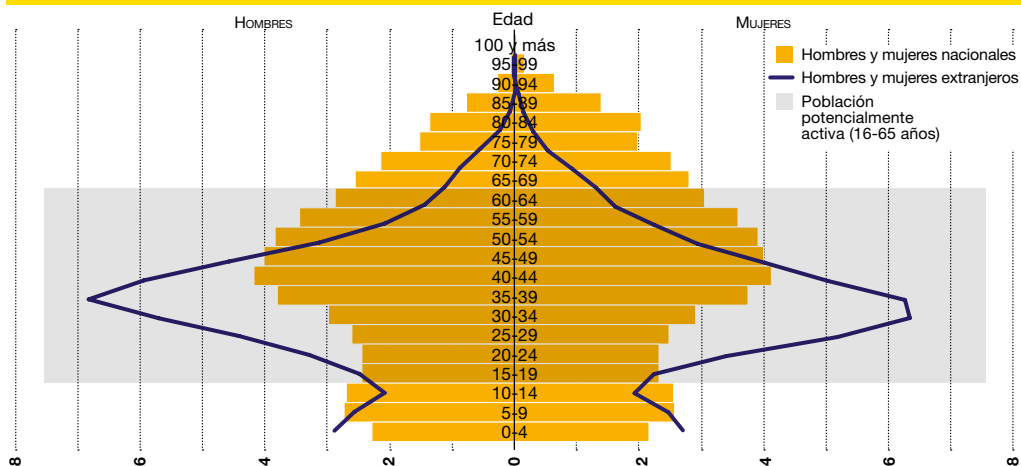


Fuente: Elaboración CIDOB según datos del OPI, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.



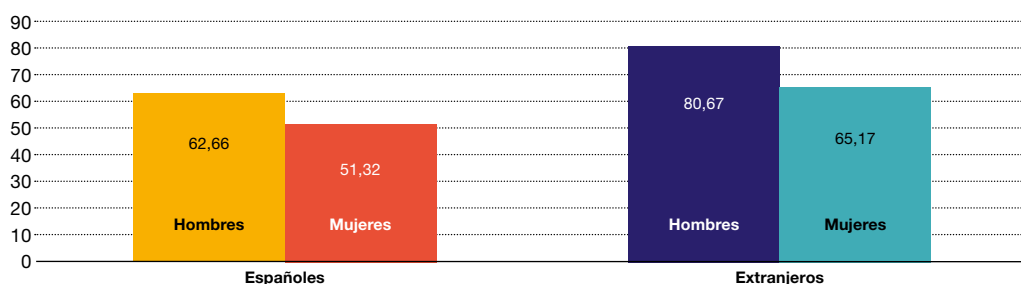
Fuente: Elaboración CIDOB según datos del OPI, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

### 15. Stock de población española: pirámide de edad de nacionales y extranjeros (% , 2017)



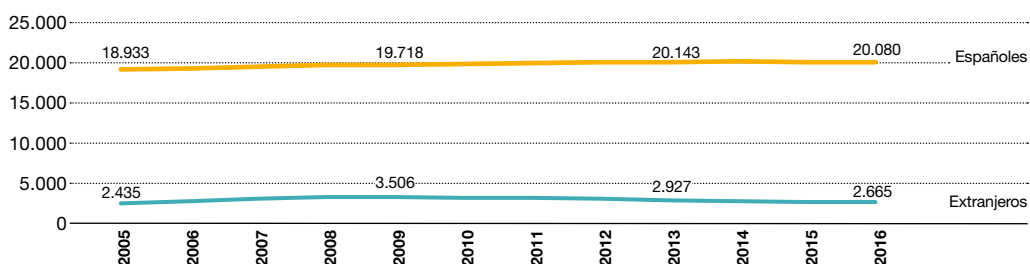
**Nota:** A 1 de enero de 2017. **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadística del padrón continuo).

### 16. Tasa de actividad de nacionales y extranjeros por sexo (% , 2017)

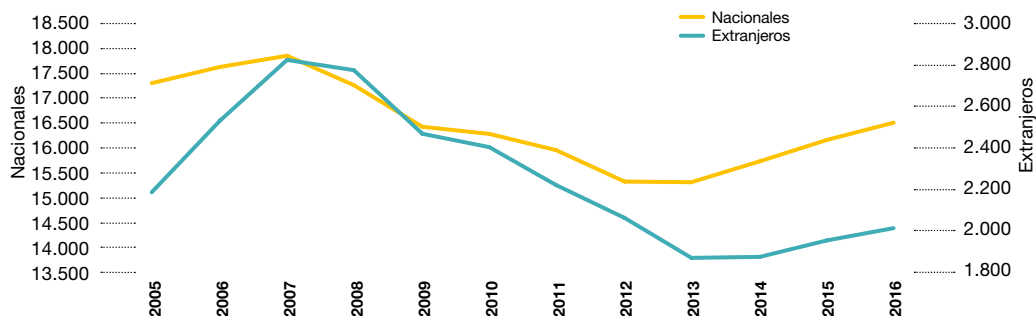


**Nota:** La tasa de actividad mide el nivel de actividad en el empleo de un país. Se calcula como el cociente entre la población activa (PA) y la población en edad de trabajar o mayor de 16 años (PET). **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadísticas de mercado laboral).

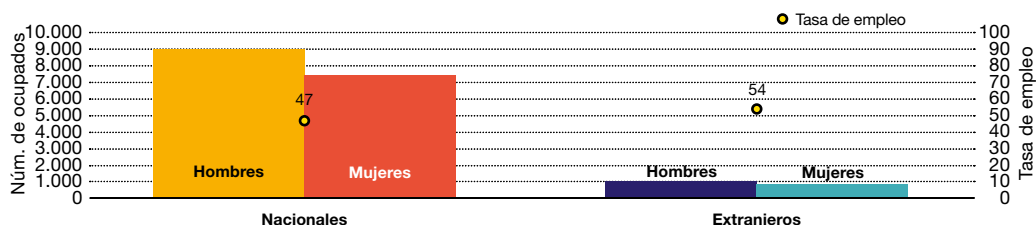
### 17. Evolución de la población activa de nacionales y extranjeros (miles de personas, 2005-2016)



**Nota:** Cifras del cuarto trimestre de cada año. **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadísticas de mercado laboral).

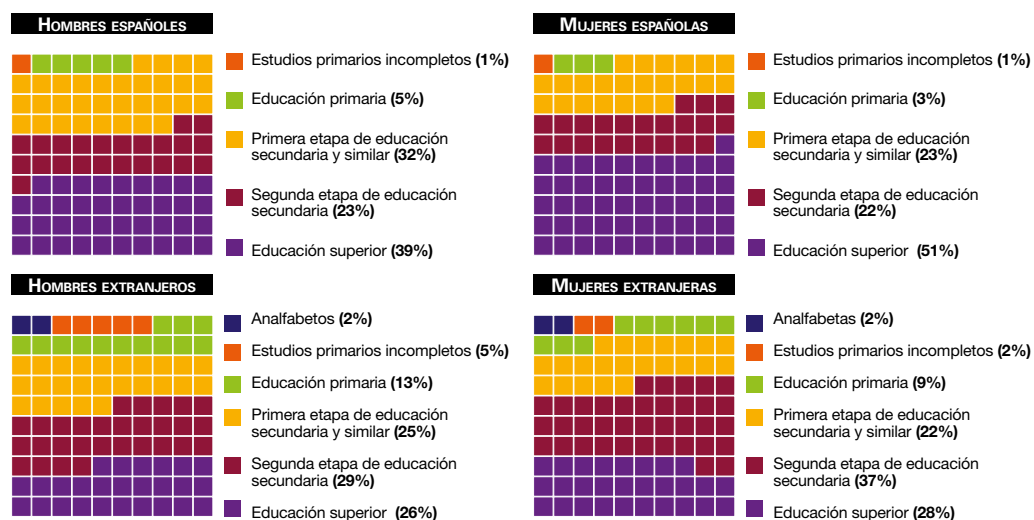
**18. Evolución de la población nacional y extranjera ocupada (miles de personas, 2005-2016)**

**Nota:** Cifras de cuarto trimestre de cada año. **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE, estadísticas de mercado laboral.

**19. Ocupados nacionales y extranjeros por sexo (miles de personas, 2017)**

**Nota:** La tasa de empleo es la proporción de personas que tienen empleo en relación con la población en edad de trabajar.

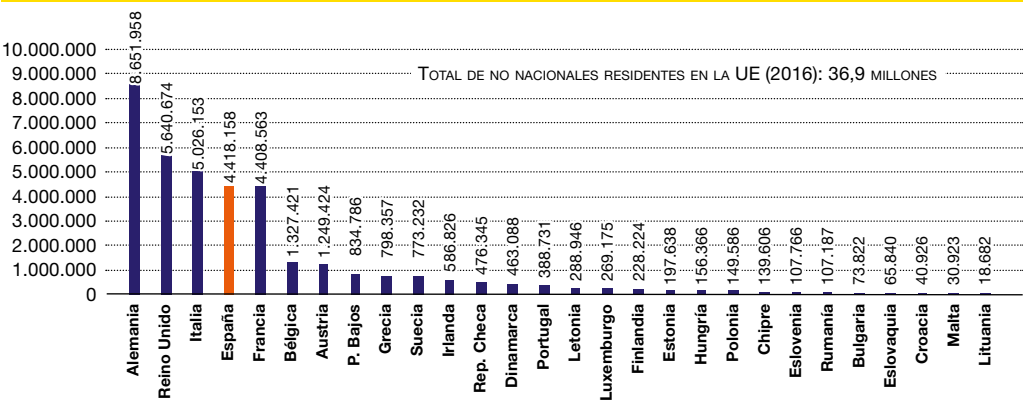
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadísticas de mercado laboral).

**20. Ocupados nacionales y extranjeros por sexo y nivel de formación (porcentaje, 2017)**

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE (estadísticas de mercado laboral).

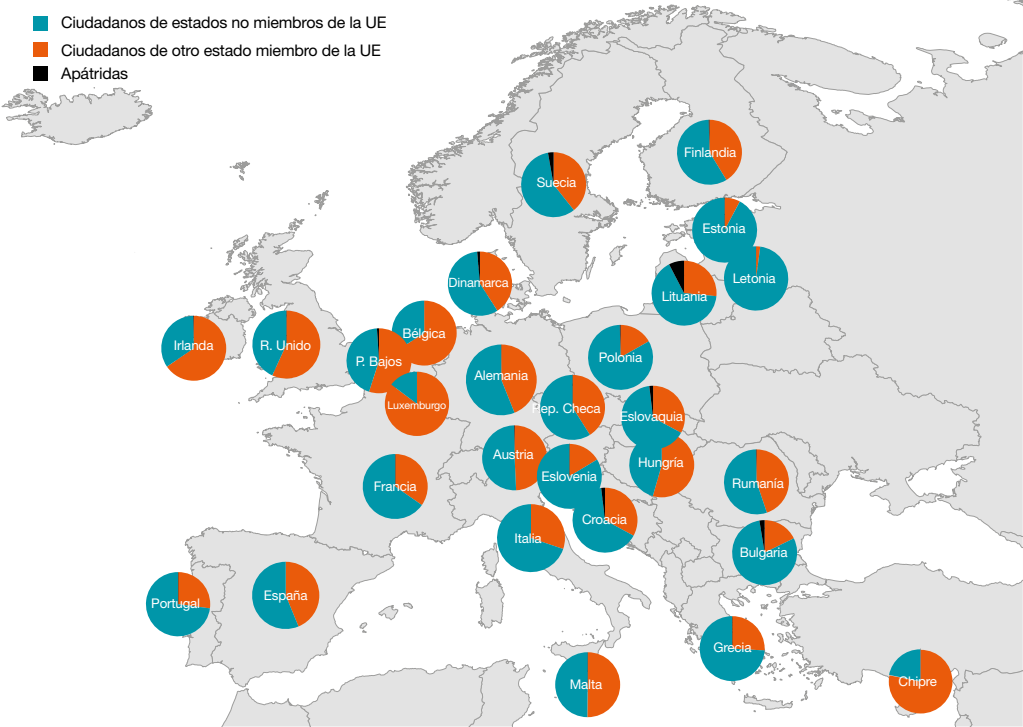
LA INMIGRACIÓN EN EUROPA

1. Número de no nacionales residentes en los países de UE (2016)



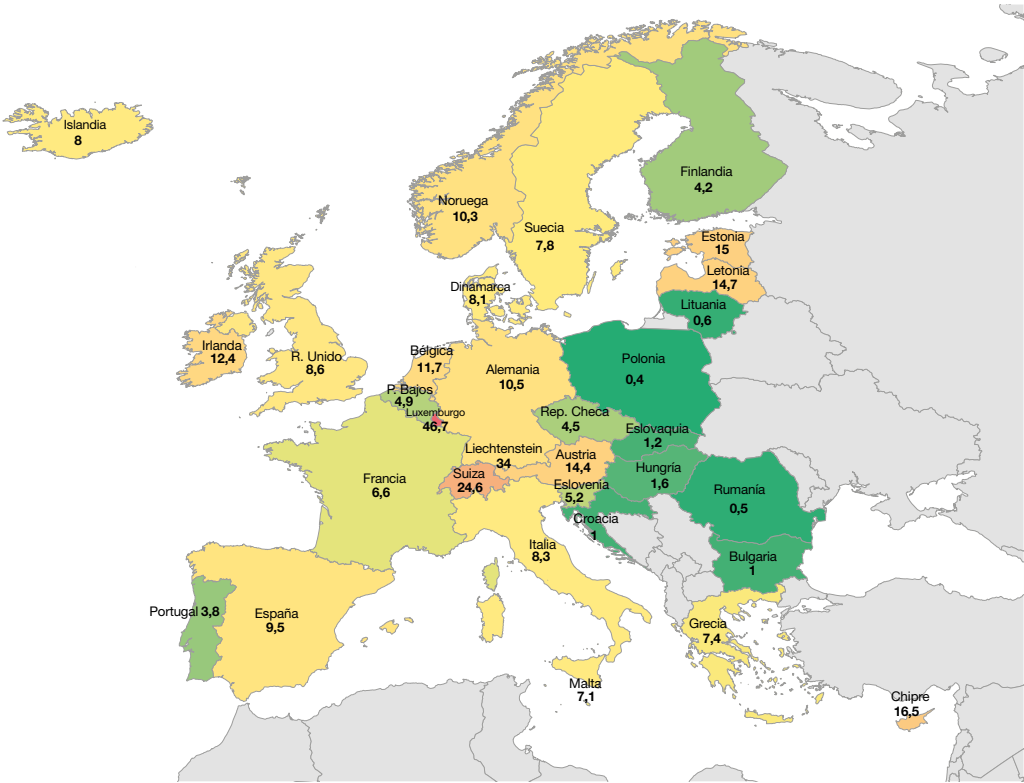
**Nota:** Stock de cada país a 1 de enero de 2016.  
El término no nacionales define a las personas que no tienen la ciudadanía del país en el que residen actualmente.  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_pop1ctz).

2. Origen de los no nacionales residentes en los países de UE (% , 2016)



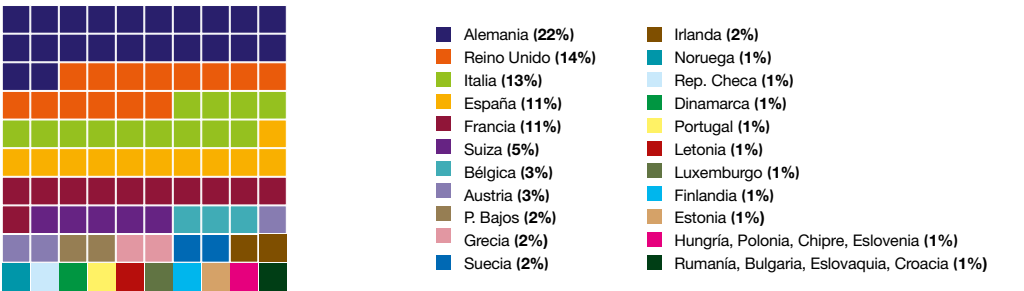
**Nota:** Stock de cada país a 1 de enero de 2016. **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_pop1ctz).

3. No nacionales per cápita en la UE y EFTA (por 100 habitantes, 2015)



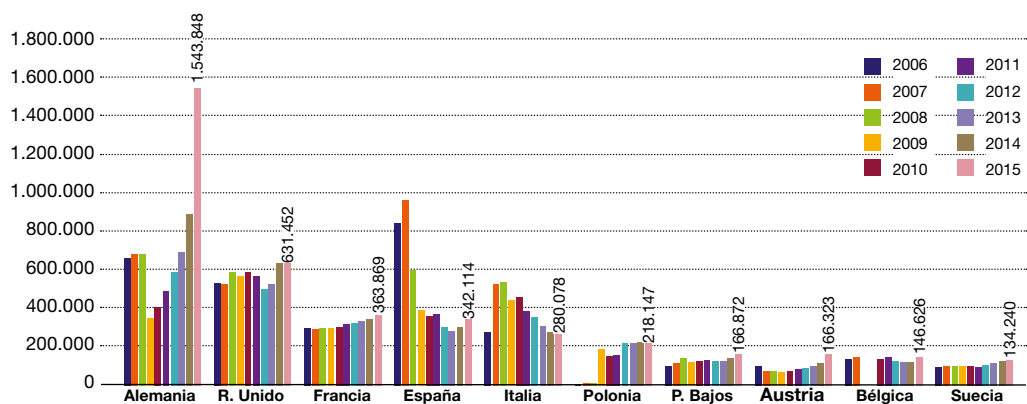
Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm1ctz y migr\_pop1ctz).

4. Distribución de los no nacionales en la UE (% , 2016)



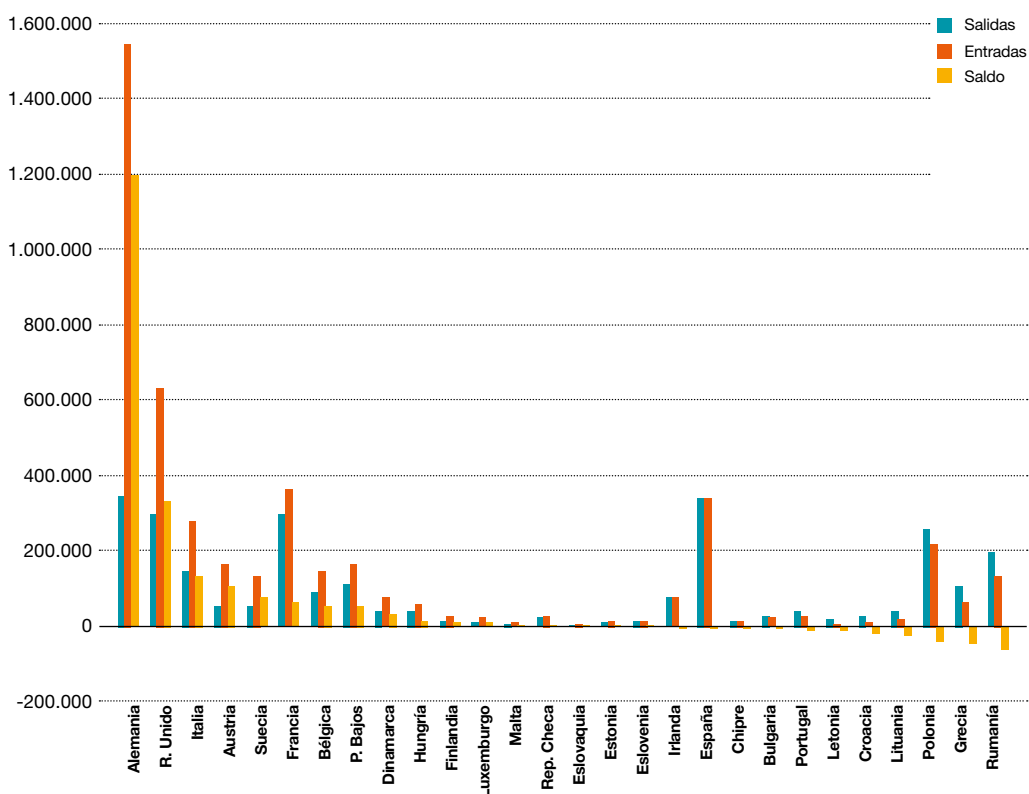
Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_pop1ctz).

### 5. Evolución de las llegadas de inmigrantes a la UE (2006-2015)



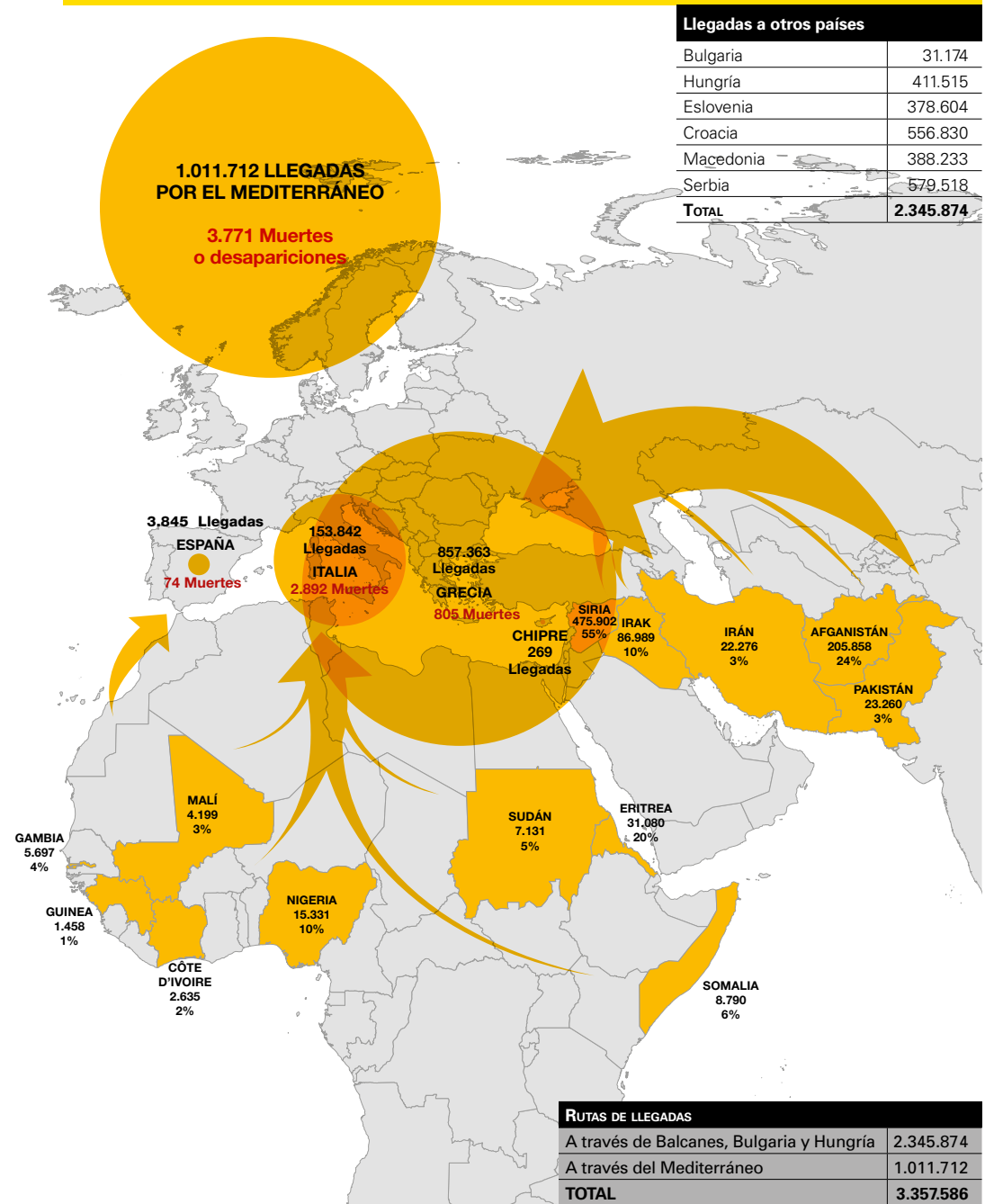
Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm3ctb)

### 6. Flujos migratorios de entrada y salida (por país, 2015)



Nota: Países ordenados por su saldo migratorio, de más positivo a más negativo. Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm3ctb).

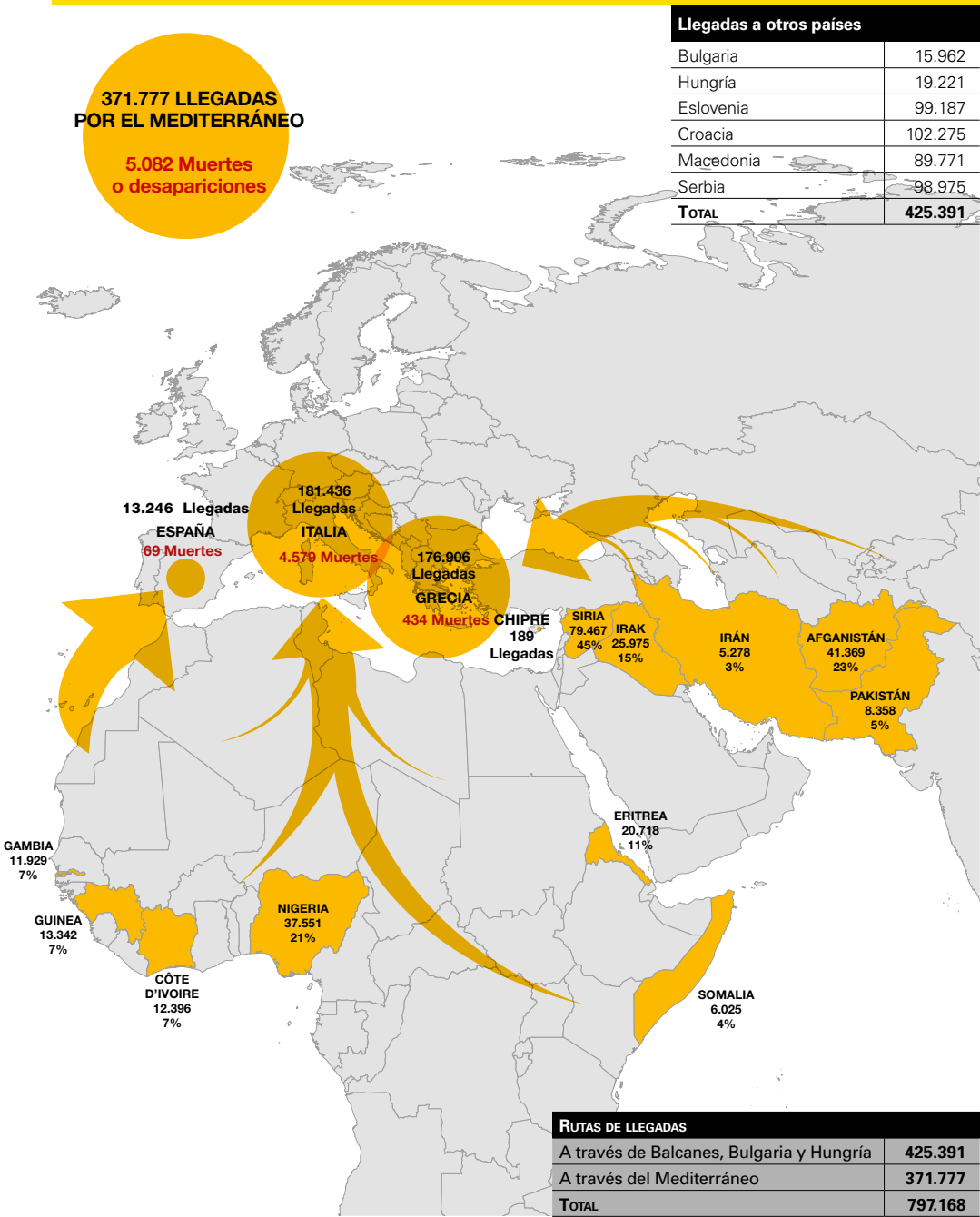
7. Flujo de inmigración irregular hacia Europa (2015)



Nota: Datos de enero a diciembre de 2015. Fuente: Elaboración CIDOB con datos de la Organización Internacional para las Migraciones.

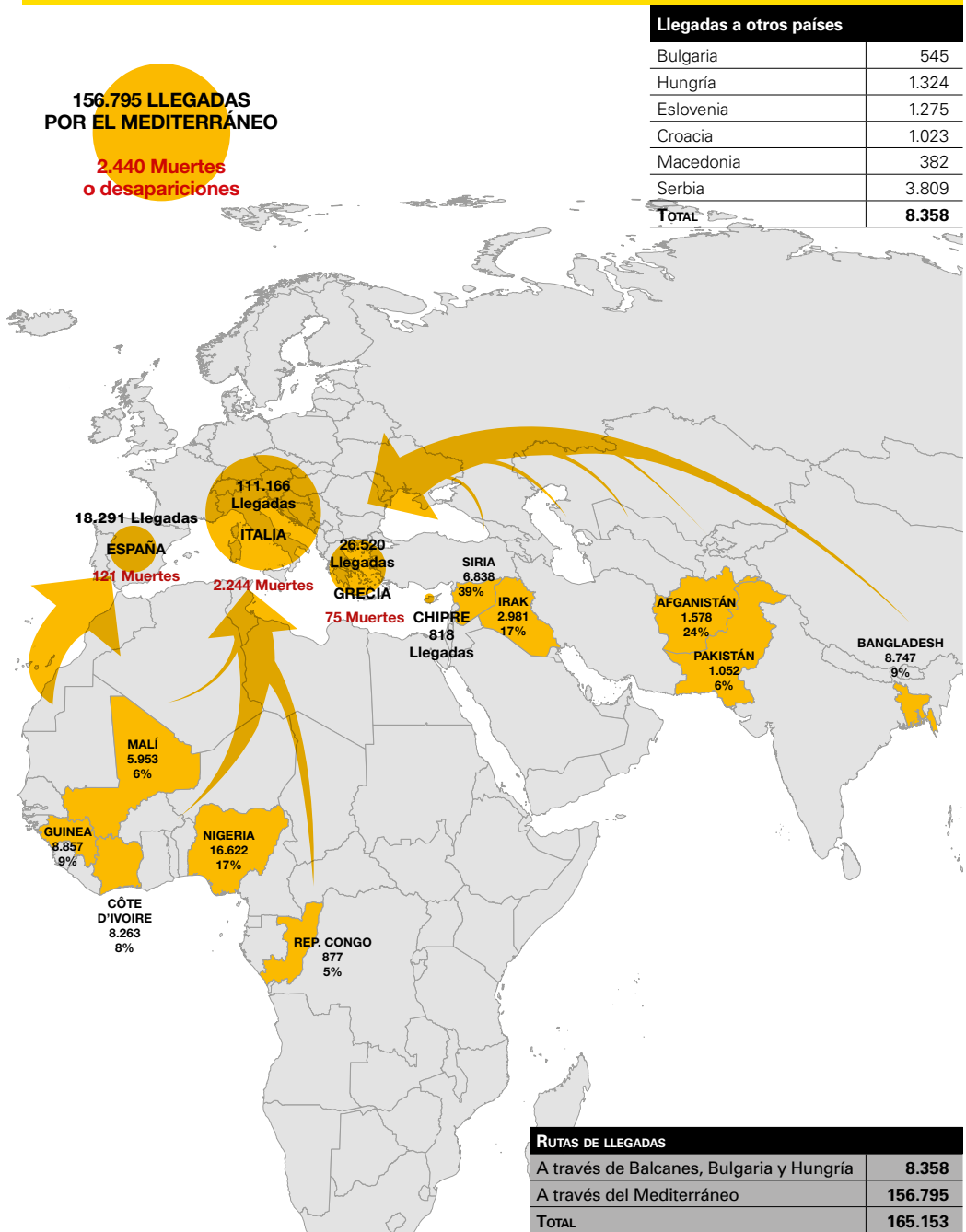


8. Flujo de inmigración irregular hacia Europa (2016)



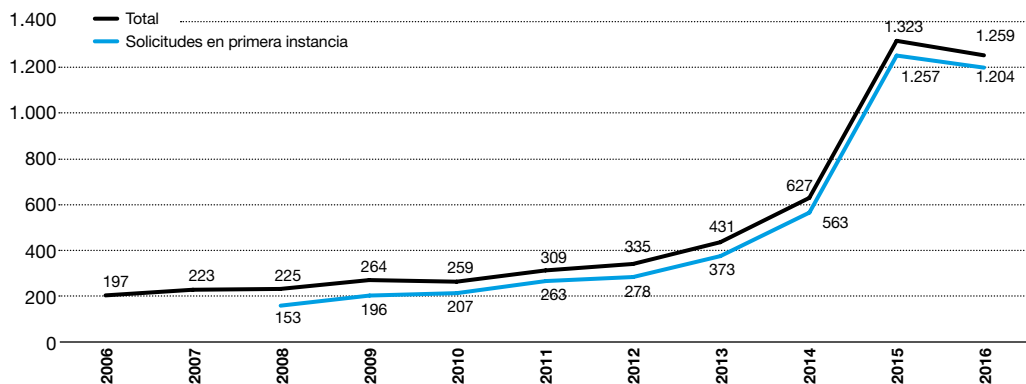
**Nota:** Datos de enero a diciembre de 2016. **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de la Organización Internacional para las Migraciones.

9. Flujo de inmigración irregular hacia Europa (2017)



**Nota:** Datos hasta agosto de 2017. **Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de la Organización Internacional para las Migraciones.

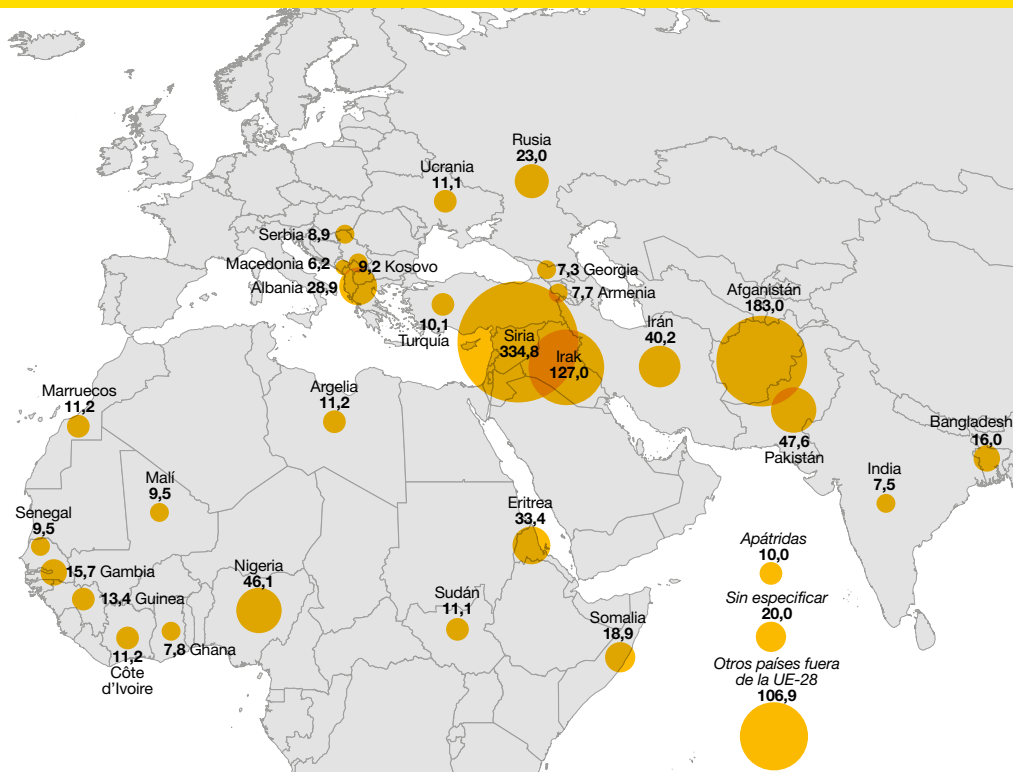
### 10. Evolución de las solicitudes de asilo en la UE (miles, 2006-2016)



**Nota:** La cifra equivale a miles de solicitudes de ciudadanos de estados no miembros a miembros de la UE.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asyappctza).

### 11. Principales nacionalidades solicitantes de asilo en primera instancia en la UE (miles, 2016)



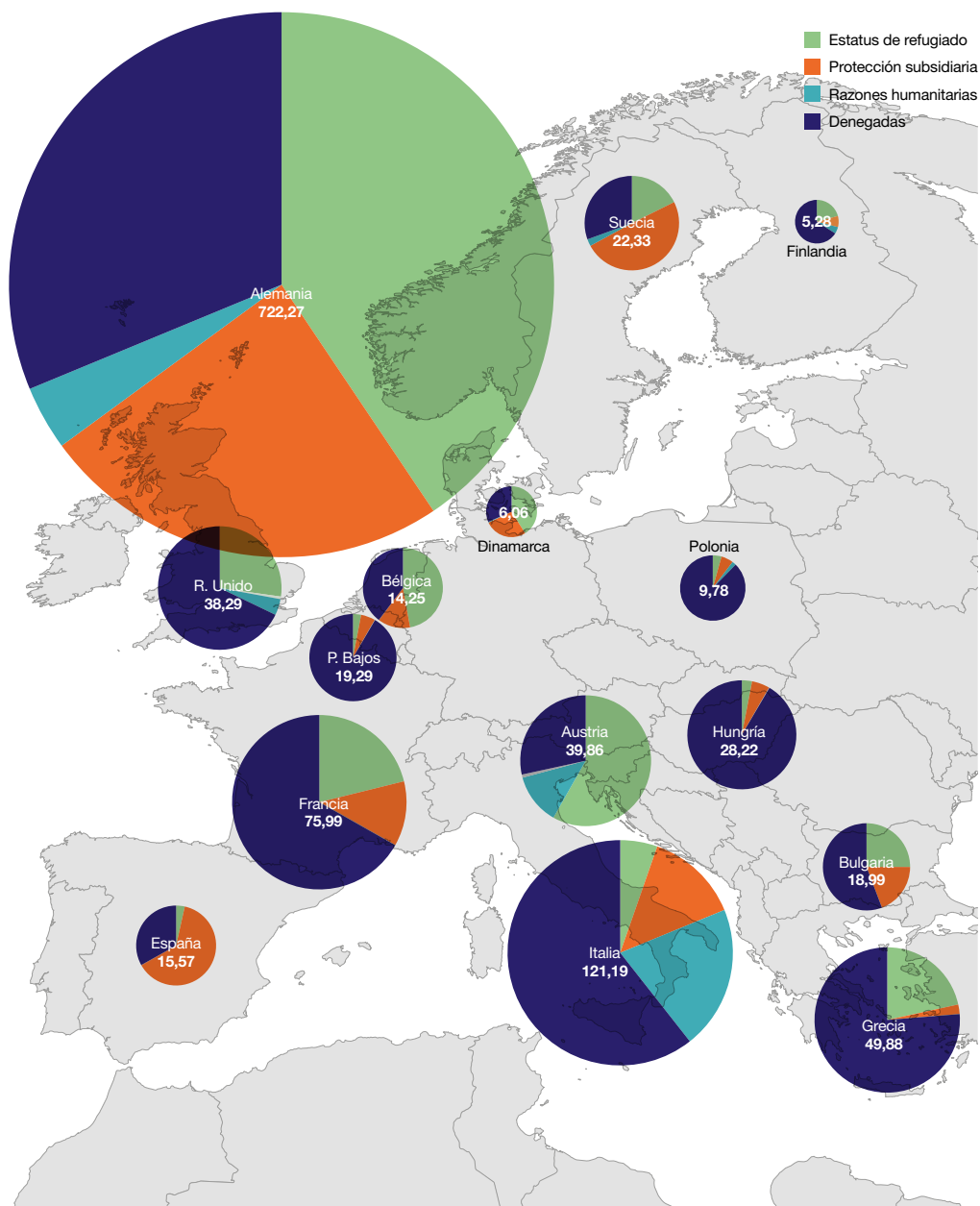
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asydcfstz).

**12. Distribución según edad de los solicitantes de asilo en primera instancia (% , 2016)**

|                  | 0-13 | 14-17 | 18-34 | 35-64 | MÁS DE 65 |
|------------------|------|-------|-------|-------|-----------|
| 1. Italia        | 4,0  | 5,1   | 80,6  | 10,1  | 0,1       |
| 2. Croacia       | 11,9 | 9,5   | 65,1  | 13,3  | 0,2       |
| 3. Hungría       | 18,5 | 11,4  | 57,7  | 12,0  | 0,3       |
| 4. Francia       | 16,2 | 2,7   | 57,6  | 22,5  | 1,0       |
| 5. Chipre        | 15,5 | 8,5   | 57,2  | 18,1  | 1,1       |
| 6. Portugal      | 12,0 | 7,7   | 56,3  | 23,2  | 0,7       |
| 7. Bulgaria      | 18,6 | 15,8  | 55,5  | 9,7   | 0,5       |
| 8. Malta         | 20,7 | 3,5   | 55,0  | 19,9  | 0,6       |
| 9. Eslovaquia    | 25,0 | 5,0   | 55,0  | 15,0  | 5,0       |
| 10. Rumanía      | 21,3 | 7,3   | 53,6  | 17,5  | 0,5       |
| 11. Eslovenia    | 14,6 | 18,6  | 53,0  | 13,8  | 0,0       |
| 12. España       | 20,5 | 3,4   | 52,2  | 23,1  | 0,9       |
| 13. UE-28        | 23,4 | 8,7   | 51,1  | 16,1  | 0,7       |
| 14. Reino Unido  | 13,8 | 10,2  | 50,9  | 21,4  | 3,6       |
| 15. Países Bajos | 19,7 | 10,8  | 50,6  | 18,0  | 0,9       |
| 16. Irlanda      | 21,3 | 4,7   | 49,7  | 23,5  | 0,9       |
| 17. Finlandia    | 26,1 | 6,3   | 48,8  | 17,8  | 1,1       |
| 18. Letonia      | 31,9 | 4,3   | 47,8  | 17,4  | 0,0       |
| 19. Alemania     | 27,1 | 9,1   | 47,2  | 16,1  | 0,6       |
| 20. Rep. Checa   | 16,3 | 3,8   | 47,1  | 30,8  | 2,1       |
| 21. Bélgica      | 22,4 | 12,4  | 44,4  | 19,6  | 1,2       |
| 22. Dinamarca    | 17,7 | 21,8  | 43,4  | 16,4  | 0,7       |
| 23. Luxemburgo   | 34,6 | 4,4   | 43,3  | 17,4  | 0,0       |
| 24. Estonia      | 36,7 | 3,3   | 43,3  | 16,7  | 0,0       |
| 25. Grecia       | 29,5 | 9,8   | 42,4  | 17,6  | 0,6       |
| 26. Austria      | 30,5 | 15,3  | 41,5  | 12,3  | 0,4       |
| 27. Suecia       | 32,1 | 10,0  | 35,7  | 20,1  | 2,1       |
| 28. Lituania     | 32,9 | 4,9   | 35,4  | 25,6  | 0,0       |
| 29. Polonia      | 44,8 | 4,3   | 32,5  | 17,8  | 0,6       |

**Nota:** Solicitudes en primera instancia de ciudadanos de estados no miembros a miembros de la UE.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asyapptza).

**13. Resolución de las solicitudes de asilo en primera instancia (miles de solicitudes en % según resultado, 2016)**


**Nota:** Se muestra una selección de los 15 principales receptores, que equivalen al 98% del total de las solicitudes en primera instancia de ciudadanos de estados no miembros de la UE a estados de la UE.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asycfstal).

## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

### CONTENIDO

El *Anuario CIDOB de la Inmigración* está abierto a contribuciones procedentes de diferentes ámbitos dentro del área de estudio; estos trabajos deberán ser originales inéditos que supongan una aportación novedosa a dicha área. Con un enfoque académico y estilo divulgativo, el texto debe tratar cuestiones relativas al fenómeno de la migración, destacando a la vez y a partir de datos actualizados las principales tendencias y perspectivas del tema abordado, combinando información y análisis.

### DERECHOS DE EXPLOTACIÓN

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB. Una vez sale la copia impresa del *Anuario*, los artículos se publican en la versión electrónica de la revista en la modalidad de acceso abierto (*open access*) y bajo la licencia



### EVALUACIÓN - PEER REVIEW

Después de una primera revisión por parte de la dirección académica de la publicación, los artículos de la sección académica pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble.

Finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de cuatro tipos: positivo; condicionado con pequeños cambios; condicionado con cambios

importantes (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión), o negativo (no se puede volver a presentar el artículo).

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 solo contendrá información complementaria (**máximo 85 caracteres con espacios, 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 del contenido del artículo de **máximo 130 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 serán enviadas en formato Word a los autores 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.

### 3. Referencias bibliográficas

Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen 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) 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

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.

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.

c) 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.

d) 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>

e) Usar “*et al.*” para citar un trabajo firmado por más de dos autores (Esteban *et al.*, 2011).

Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Una vez haya salido la copia impresa, todos los artículos se editarán en la versión electrónica de la revista.











CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

2017

Editado por:

# CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

Con el patrocinio de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació  
Barcelona

