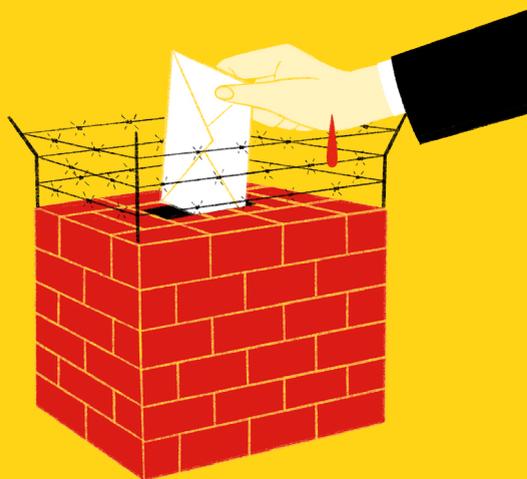


Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)

# INMIGRACIÓN, ELECCIONES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO



ANUARIO CIDOB  
DE LA INMIGRACIÓN

nueva época

2019





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

# **INMIGRACIÓN, ELECCIONES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO**

**ANUARIO CIDOB  
DE LA INMIGRACIÓN**

nueva época

**2019**

**Director de CIDOB:** Pol Morillas

El *Anuario CIDOB de la Inmigración* es una publicación de análisis y de balance editada por CIDOB desde el año 2007. 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), **ESCI-Web of Science** (Clarivate Analytics), **ERIH PLUS** (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), **DOAJ** (Directory of Open Access Journals) **DULCINEA** (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas), **MIAR** (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes) **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:** 978-84-92511-77-8  
**DOI:** doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019  
**Depósito Legal** B.22.959.2016  
(D.L. antiguo: B. 47.846-2007)

Barcelona, 2019

#### Directores científicos

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

**Editora:** Elisabet Mañé

#### Consejo editorial /Editorial Board

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

#### Consejo asesor/ Advisory Board

**Eiaseo 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

**Editora de sección:** Isabel Verdet

**Revisión por expertos:** Francesc Fàbregues

**Corrección:** Ana Sedano

**Web y soporte técnico:** Silvia Serrano

**Suscripciones y envíos:** Héctor Pérez

**Con la colaboración de:**



Diputació  
Barcelona



Obra Social "la Caixa"



AMB: 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. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

**INMIGRACIÓN,  
ELECCIONES Y  
COMPORTAMIENTO  
POLÍTICO**



# SUMARIO

## I. INTRODUCCIÓN

- Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya, y Elena Sánchez-Montijano** ..... 16  
Inmigración, elecciones y comportamiento político

## II. CRÓNICA

- Joaquín Arango** ..... 34  
Eficacia frente a principios: políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa

- Sergi Pardos-Prado** ..... 52  
Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en Europa

- Sebastian Rinken** ..... 68  
Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España

- Lorenzo Cachón Rodríguez y María Aysa-Lastra** ..... 84  
El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: *un contrato social internacional*

- Rafael Alarcón** ..... 98  
Solicitantes de asilo a Estados Unidos a la espera en ciudades fronterizas mexicanas

## ESPAÑA

- Blanca Garcés-Mascareñas y Francesco Pasetti** ..... 114  
¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema estatal de acogida en España desde 2015

- Almudena Cortés Maisonave** ..... 128  
Mujeres migrantes y refugiadas en la Frontera Sur: resistencias de género y violencias encarnadas

## III. ESTUDIOS

- Begoña Santos Olmeda** ..... 144  
Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional

- Mercedes Gema Jiménez Álvarez** ..... 168  
Desapariciones de menores extranjeros no acompañados en España: una primera aproximación a sus significados

- Raimundo Otero-Enríquez, Joaquín García-Abad, Josefina Domínguez-Mujica y Antía Pérez-Caramés** ..... 190  
Inmigración y dinámicas territoriales en España: crisis y recuperación (2008-2017)

- Encarnación La Spina** ..... 220  
¿Sistema de cuotas y/o patrocinio privado? La acogida de las personas refugiadas en la UE y Canadá

- Irene Lebrusán Murillo, Pierina Cáceres Arévalo y Elisa Brey** ..... 246  
El servicio doméstico como vía de acceso a la regularización administrativa en España

- Adriana Şuiu** ..... 274  
«España es mi hogar»: movilidad de la diáspora rumana

#### IV. RESEÑAS DE LIBROS (TEMAS)

<b>Dévika Pérez Medina</b> .....	<b>302</b>
¿Xenia o xenofobia? Entre integración y seguridad en España	
<b>Lucas Gatica</b> .....	<b>306</b>
Europa en la encrucijada de la migración	
<b>María González Flores</b> .....	<b>309</b>
Personas refugiadas, personas con agencia	
<b>Alfredo Crespo Alcázar</b> .....	<b>312</b>
Abordando un objeto de estudio con múltiples aristas	
<b>María Guadalupe Begazo Melgar</b> .....	<b>315</b>
Entre dos «mundos»: refugiados y apátridas en la búsqueda de protección y reconocimiento	

#### V. ANEXO INFOGRÁFICO

<b>Francesc Fàbregues y Oriol Farrés</b>	
La inmigración en España .....	<b>320</b>
La inmigración en Europa .....	<b>330</b>

# CONTENTS

## I. INTRODUCTION

- Joaquín Arango, Ramón Mahía, David Moya, and Elena Sánchez-Montijano** ..... 16  
Immigration, elections and political behaviour

## II. CHRONICLE

- Joaquín Arango**..... 34  
Efficacy versus principles: harsh immigration and asylum policies in the United States and Europe

- Sergi Pardos-Prado** ..... 52  
Attitudes to immigration and electoral behaviour in Europe

- Sebastian Rinken** ..... 68  
Attitudes to immigration and electoral behaviour in Spain

- Lorenzo Cachón Rodríguez and María Aysa-Lastra** ..... 84  
The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: an *international social contract*

- Rafael Alarcón** ..... 98  
Migrants seeking asylum in the United States await in Mexican border cities

SPAIN

- Blanca Garcés-Mascareñas and Francesco Pasetti** ..... 114  
More asylum applications, same reception? The reception system in Spain since 2015

- Almudena Cortés Maisonave** ..... 128  
Migrant and refugee women on the Spain's southern border: embodied violence and gender resistance

## III. STUDIES

- Begoña Santos Olmeda** ..... 144  
Victims of trafficking in Spain: the international protection system

- Mercedes Gema Jiménez Álvarez** ..... 168  
Disappearances of unaccompanied foreign minors in Spain: an initial approach to their significance

- Raimundo Otero-Enríquez, Joaquín García-Abad, Josefina Domínguez-Mujica and Antía Pérez-Caramés** ..... 190  
Immigration and territorial dynamics in Spain: crisis and recovery (2008–2017)

- Encarnación La Spina** ..... 220  
Quota system and/or private sponsorship? Refugee reception in the EU and Canada

- Irene Lebrusán Murillo, Pierina Cáceres Arévalo and Elisa Brey** ..... 246  
Domestic service as a means of accessing administrative regularisation in Spain

- Adriana Şuiu** ..... 274  
"Spain is my home": mobility in the Romanian diaspora

#### **IV. BOOK REVIEWS (SUBJECTS)**

<b>Dévika Pérez Medina</b> .....	<b>302</b>
Xenia or Xenophobia? Between integration and security in Spain	
<b>Lucas Gatica</b> .....	<b>306</b>
Europe at the crossroads of migration	
<b>María González Flores</b> .....	<b>309</b>
The agency of refugees	
<b>Alfredo Crespo Alcázar</b> .....	<b>312</b>
An object of study with multiple wrinkles	
<b>Maria Guadalupe Begazo Melgar</b> .....	<b>315</b>
In between worlds: refugees and stateless in search for protection and recognition	

#### **V. INFOGRAPHIC ANNEX**

<b>Francesc Fàbregues and Oriol Farrés</b>	
Immigration in Spain .....	<b>320</b>
Immigration in Europe .....	<b>330</b>

## **ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS DEL ANEXO INFOGRÁFICO**

### **La Inmigración en España**

1. Evolución de la población con nacionalidad extranjera residente en España (2004-2019) ..... 320
2. Variación poblacional entre 2004 y 2019 en España (detalle de la variación según lugar de nacimiento) ..... 320
3. Cambios en la composición por género y edad de la población extranjera en España (comparación 2004 y 2019) ..... 320
4. Población extranjera en España según nacionalidad. Cifras absolutas (2019) ... 321
5. Población extranjera en España según nacionalidad (2019) ..... 321
6. Stock de población española. Pirámide de edad de nacionales y extranjeros por sexo (porcentaje del total, 2019) ..... 322
7. Evolución de la población total y de la población nacida en España (2004-2019) ..... 322
8. Indicadores demográficos básicos. Diferencias entre población extranjera y española (2019) ..... 323
9. Stock de población extranjera por provincias. Porcentaje sobre la población provincial (2019) ..... 323
10. Evolución de las entradas y salidas de población extranjera residente en España (2008-2018) ..... 324
11. Entradas de los hombres extranjeros en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018) ..... 324
12. Entradas de las mujeres extranjeras en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018) ..... 324
13. Salidas de los hombres extranjeros en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018) ..... 325
14. Salidas de las mujeres extranjeras en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018) ..... 325
15. Evolución de solicitudes de asilo recibidas en España (2008-2019) ..... 325
16. Evolución de solicitudes de asilo recibidas en España. Porcentaje por sexo (2018-2019) ..... 326
17. Solicitudes de asilo recibidas en España por país de origen. Principales países (2018) ..... 326
18. Evolución de solicitudes y resoluciones de asilo en España. Detalle de solicitudes tramitadas (2009-2018) ..... 327
19. Porcentaje de resoluciones favorables sobre peticiones de asilo recibidas en España (principales países, 2010-2018) ..... 327
20. Evolución de las concesiones de nacionalidad española (2007-2018) ..... 327
21. Evolución de expedientes de nacionalidad y resoluciones en España (2010-2019) .... 328
22. Expedientes de nacionalidad pendientes de resolución en España (2011-2017) ..... 328
23. Concesiones de nacionalidad acumuladas por regiones de origen (2007-2018) ..... 329
24. Tasa de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social en España (2004-2018) ..... 329
25. Evolución del índice AROPE en España por nacionalidad (2008-2018) ..... 329

### **La Inmigración en Europa**

1. Flujos migratorios de entrada y salida en la UE (extra-UE, por país 2017) ..... 330
2. Evolución de las llegadas de inmigrantes a la UE (2013-2017) ..... 330

3. Flujos migratorios de entrada y salida en la UE (intra-UE, por país, 2017) .....	331
4. Movilidad intra-UE y extra-europea (2013-2017) .....	331
5. Número de personas nacidas en el extranjero por cada 100 habitantes (2018) .....	332
6. Distribución por países de los no nacionales de la UE (% del total, 2009-2018) .....	332
7. Llegadas irregulares de inmigrantes a la UE por el Mediterráneo (2017-2019) .....	333
8. Evolución de solicitudes de asilo recibidas en la UE (principales países, 2008-2018) .....	334
9. Resultado de las resoluciones de asilo tramitadas en la UE (principales países 2018) .....	334
10. Porcentaje de resoluciones de asilo tramitadas sobre el total de solicitudes existentes en la UE (pendientes+resueltas) (5 mayores receptores de solicitudes en 2018, 2009-2018) .....	335
11. Peso de los inmigrantes en el mercado de trabajo europeo (2018) .....	335





# **INTRODUCCIÓN**

# INTRODUCCIÓN: INMIGRACIÓN, ELECCIONES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO

## Joaquín Arango

Catedrático Emérito 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

Profesora-Investigadora, División de Estudios Internacionales,  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México  
*elena.sanchez@cide.edu*

1. La inmigración y el asilo en 2019
2. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
3. La América de Trump
4. La Unión Europea embarrancada
5. España: un año intenso
  - 5.1. Población extranjera: entradas, salidas y saldo migratorio
  - 5.2. Recuperación económica y mercado de trabajo
  - 5.3. El plano normativo
  - 5.4. Cuatro áreas de actuación en política de inmigración en España
  - 5.5. La irrupción de un partido antiinmigración
6. Consideraciones finales

## 1. LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO EN 2019

Tanto en la Unión Europea como, de manera especial, en España, 2019 ha sido un año electoral. En su curso, la sociedad española ha participado en los cuatro tipos de elecciones existentes: generales, por partida doble, autonómicas, municipales y europeas. Desde el punto de vista de la inmigración, el resultado más destacado ha sido la irrupción del partido de derecha radical VOX, iniciada en las elecciones autonómicas de Andalucía de diciembre de 2018 y reafirmada con fuerza en las repetidas generales de noviembre de 2019. En consecuencia, España ha dejado de ser una de las escasas excepciones que a estos efectos había en Europa. Con la llegada a las instituciones de este partido, los mensajes hostiles a la inmigración han empezado a circular en la arena política española, aunque aún con menor fuerza e influencia que en otros países europeos.

**LA INMIGRACIÓN SE HA CONVERTIDO EN UN TEMA POLARIZADOR E HIPERPOLITIZADO EN EUROPA, LO QUE HACE IMPOSIBLE CUALQUIER TIPO DE ACUERDO EN ESTA MATERIA EN EL SENO DE LA UE**

En la Unión Europea (UE), las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en mayo de 2019 han reforzado el avance de los partidos de extrema derecha y derecha radical populista en varios estados miembros. En Italia y Francia, los dos partidos que han hecho bandera preferente del rechazo a la inmigración han sido la fuerza más votada en estas elecciones. Sin minusvalorar el ominoso impacto que el líder de la Liga, Matteo Salvini, ha tenido sobre las políticas migratorias y de asilo italianas desde el Ministerio del Interior hasta su salida del Gobierno en septiembre de 2019, ha sido la sostenida retórica antiinmigración de Marine Le Pen y su Agrupación Nacional la que ha hecho un daño más profundo al contaminar y condicionar con sus proclamas las políticas y el discurso migratorios de los partidos de derecha no situados en los extremos. Mientras tanto, la inmigración se ha convertido en un tema polarizador e hiperpolitizado en Europa, lo que hace imposible cualquier tipo de acuerdo en esta materia en el seno de la UE, aunque ello suponga incluso poner en peligro el Acuerdo de Schengen de supresión de los controles de las fronteras interiores.

Al otro lado del Atlántico, en Estados Unidos, la atmósfera en la que se desenvuelven la inmigración y el asilo está aún más enrarecida que en el viejo continente, desde la llegada de Donald Trump a la presidencia. La amplia panoplia de políticas migratorias desplegada allí raya incluso en la inhumanidad.

En agudo contraste con las derivas vigentes en dos de los principales destinos migratorios mundiales, Estados Unidos y Europa, en el haber del último año hay que anotar destacadamente la firma en Marrakech del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, auspiciado por Naciones Unidas, un valioso y ambicioso esfuerzo por regular la inmigración y el asilo desde el multilateralismo, superando los numerosos obstáculos que a ello se oponen. En el caso de España, junto a la sombra mencionada, se empiezan a observar algunas luces derivadas de la aplicación de políticas e iniciativas más favorables al acogimiento y la integración de la población inmigrada y refugiada. Y es de destacar, una vez más, la normalidad con la que se asiste al incremento de los flujos migratorios derivados de la reactivación de la economía.

## **2. PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR**

El año 2018 se cerró con la firma en Marrakech, por parte de 164 países, del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, gestado en el marco de las Naciones Unidas. El acuerdo, que aspira a regular las migraciones a nivel internacional sobre la base de la acción multilateral, supone un logro histórico. Es, seguramente, el más ambicioso y conseguido de los varios intentos de promover la gobernanza mundial de las migraciones en el último cuarto de siglo, desde la Conferencia de El Cairo de 1994. Y ello a pesar de que, como ilustra el artículo de Cachón y Aysa-Lastra en este Anuario, al no tener el carácter de un tratado internacional, el acuerdo no es formalmente vinculante, lo que deja en manos de los estados su grado de aplicación. Y no es un buen presagio, ciertamente, que países como Estados Unidos, Australia y once estados miembros de la Unión Europea –entre ellos, Austria, Italia, Hungría y Polonia– no lo hayan suscrito.

De hecho, a la vista de los vientos que soplan sobre la inmigración y el asilo en los últimos años, parece difícil formular pronósticos esperanzadores en este terreno, a pesar de la aprobación de dicho Pacto.

## **3. LA AMÉRICA DE TRUMP**

Los vientos que sacuden a la inmigración y el asilo están siendo, especialmente huracanados en los Estados Unidos de Trump. Las estrategias dirigidas a reducir el número de los refugiados y solicitantes de asilo y debilitar la protección internacional, así como a combatir a cualquier precio la inmigración no autorizada, están revistiendo inusitada dureza y llegando al paroxismo. El repertorio de medidas desplegado por su Administración constituye una ofensiva en toda regla contra la inmigración y el asilo, rayando en la crueldad y la inhumanidad, como sostiene el artículo de Joaquín Arango.

Entre dichas medidas, destacan las adoptadas para contener las caravanas de migrantes procedentes de América Central, la práctica de separar a los niños de sus familiares y recluirllos en condiciones infrahumanas en centros cercanos a la frontera con México; o las redadas indiscriminadas a inmigrantes en situación irregular dentro del país que pueden ser víctimas de una expulsión rápida. Estas y otras varias son medidas que van diametralmente en contra de lo que se propone el Pacto para las Migraciones antes mencionado.

Trump se ha esforzado, desde el primer día, por endurecer su política migratoria, en un contexto de campaña electoral continua. Según su perspectiva, la inmigración constituye uno de los principales problemas del país, tanto desde el punto de vista de la seguridad como del de la economía, por lo que ve justificado combatirla con todo el arsenal político disponible. El artículo de Rafael Alarcón da cuenta de ello, con un análisis del acuerdo entre Estados Unidos y México para contener la llegada de inmigrantes y sus implicaciones. En este convulso contexto estadounidense, sin embargo, emerge un leve destello de esperanza proporcionado por las organizaciones pro derechos humanos y el Partido Demócrata, que bloquean de forma constante la pretensión de Trump de construir el ominoso muro fronterizo entre los dos países vecinos e invierten fondos en la frontera para asegurar la seguridad y el bienestar de los inmigrantes.

**SEGÚN TRUMP, LA INMIGRACIÓN CONSTITUYE UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS, TANTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SEGURIDAD COMO DEL DE LA ECONOMÍA, POR LO QUE VE JUSTIFICADO COMBATIRLA CON TODO EL ARSENAL POLÍTICO DISPONIBLE**

#### **4. LA UNIÓN EUROPEA EMBARRANCADA**

La Unión Europea sigue embarrancada en las secuelas de la mal llamada crisis de los refugiados iniciada en 2015, por su incapacidad de actuar de forma unitaria y avanzar en una política común de inmigración y asilo a la que aún le falta mucho para ser común. El último intento de acuerdo se plasmó en la Declaración de Malta, hecha pública el 23 de septiembre de 2019, que busca avanzar en un nuevo plan migratorio para dar respuesta de forma sostenida a la llegada y al consiguiente reparto de los inmigrantes desembarcados en puertos del Mediterráneo europeo. Sin embargo, el mecanismo de solidaridad planteado no solo peca de temporal, al ser válido por seis meses, sino que ha conseguido únicamente la simpatía de un reducido número de países: Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta y Portugal. El Gobierno de España, por su parte, no se ha sumado al mismo por considerar que solo se

refiere a acontecimientos ocurridos en el Mediterráneo central, mientras que los rescates de los que se hace cargo en exclusiva en su zona marítima del Mediterráneo occidental suponen una contribución mayor que la de los demás estados miembros; una posición que ha recibido críticas. Así las cosas, la posibilidad de alcanzar en estos momentos un acuerdo de todos los estados miembros parece utópica.

En el plano normativo, 2019 ha sido un año de relativa parálisis legislativa para la Unión Europea, explicable en buena parte por la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019 y, consecuentemente, por ser el último año de la Comisión Europea bajo la dirección de Jean-Claude Juncker. No es de extrañar, en este sentido, que en su curso solo hayan visto la luz algunas disposiciones generales de carácter menor que culminaban un *iter* legislativo iniciado años atrás. Es el caso, entre otros, del Reglamento (UE) 2019/818 de interoperabilidad de sistemas de información en temas de asilo e inmigración; de las Decisiones (UE) 2019/836, 2019/276 y 2019/393 que extienden, mediante sendos protocolos, el Reglamento de Dublín y Eurodac a Dinamarca, Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein; o del Reglamento (UE) 2019/1240 de creación de una red europea de funcionarios de enlace de inmigración.

Frente a ello, en términos generales, debía haber sido un año de cierre de propuestas, desencallando el grueso de medidas de reforma del sistema europeo de asilo conocidas como «Dublín IV», conformado principalmente por la reforma del Reglamento de Dublín, el marco común europeo de reasentamiento, Eurodac, las directivas de procedimientos, de cualificaciones y de condiciones de acogida, el código de visados, así como la agencia europea de asilo, entre otros. Todas estas reformas, algunas de ellas en un estadio muy avanzado de acuerdo entre el Parlamento y el Consejo europeos –aunque otras lastradas por una división interna–, se atascaron completamente en el segundo semestre de 2018, y ya no fue posible abordarlas, ni siquiera de forma selectiva durante el primer trimestre de 2019, antes de la disolución del Parlamento Europeo. Tras las elecciones, en el compás de espera hasta que se constituyera la nueva Comisión bajo la presidencia de Ursula von der Leyen, ya en el último trimestre del año 2019, el Parlamento nombró en septiembre a algunos de los responsables de la negociación de estos dossiers, que posiblemente tendrán continuidad en la nueva legislatura.

Entre lo más destacable desarrollado en este tiempo se cuenta una propuesta muy restrictiva de reforma de la Directiva de Retorno por parte de la Comisión y, en agudo contraste, una propuesta del Parlamento Europeo de regulación de los visados humanitarios que abriría el camino para la creación de vías legales de acceso a la UE para solicitantes de asilo; pero su recorrido está aún por ver. De momento, lo que sí parece claro y de común acuerdo es seguir con la estrategia de

mantener, desarrollar y si es posible extender los acuerdos con terceros estados –fundamentalmente con Libia, Marruecos y Turquía– para la contención de los migrantes, tanto refugiados como económicos.

A finales de 2019 todavía resulta incierta la orientación que tomará la nueva Comisión Europea en la materia que nos ocupa. Pero la inclusión de la cuestión migratoria en la nueva cartera denominada «Estilo de vida europeo» (*European way of life*) –una denominación que ha sido duramente criticada desde diversos ángulos– resulta cuando menos enigmática. La defensa que ha hecho de la misma la nueva presidenta de la Comisión no parece haber disipado los temores suscitados, principalmente por ubicar la inmigración y el asilo en una cartera cuyo rótulo pudiera hacer pensar que se percibe a los inmigrantes como una perturbación para el estilo de vida europeo. Y, al menos en principio, la desaparición de una cartera específica para asuntos migratorios no parece una buena noticia. No obstante, el hecho de que la nueva cartera figure entre las de más peso de la Comisión, al menos aparentemente, y que haya sido confiada a una personalidad destacada en la esfera comunitaria, como es el griego Margaritis Schinas, permiten albergar alguna esperanza respecto de la importancia atribuida por la nueva Comisión a tales asuntos.

La mirada a Europa no debería concluir sin aludir una vez más al contexto social adverso que entraña el creciente rechazo hacia la inmigración y el asilo por parte de amplios segmentos de ciudadanos de la Unión Europea. No cesan de crecer a lo largo y ancho de Europa los apoyos sociales y electorales a partidos de extrema derecha y derecha radical populista, tal y como se ha indicado al inicio de estas páginas, así como las movilizaciones organizadas de civiles que reclaman en las calles la expulsión de inmigrantes irregulares o el cierre de fronteras y la vuelta a unas inexplicadas tradiciones europeas. En ese clima se inscribe la formación de coaliciones de gobierno con participación de partidos abiertamente xenófobos. El artículo de Pardos-Prado analiza los motivos que hay detrás del éxito electoral de la extrema derecha populista y xenófoba en Europa.

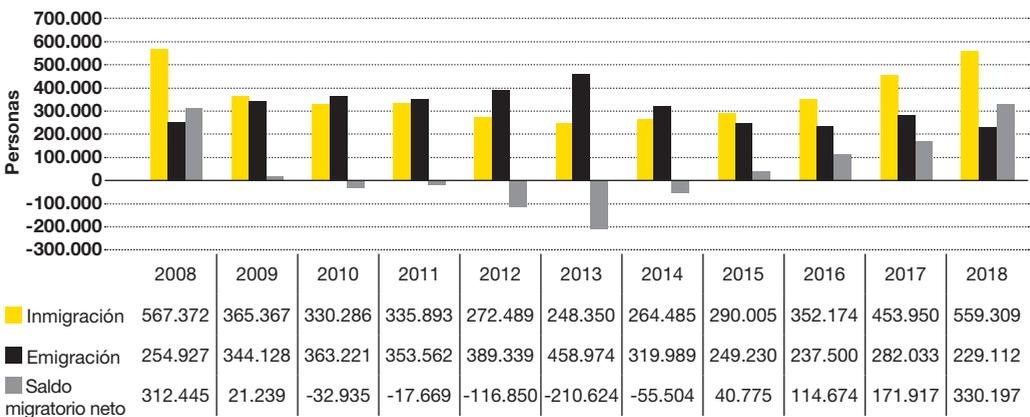
## **5. ESPAÑA: UN AÑO INTENSO**

Por lo que hace a España, en materia de inmigración y asilo, el último año ha sido intenso, rico en acontecimientos y con la persistencia de tendencias de cambio importantes. La sociedad y los poderes públicos, al menos durante 2018 y buena parte de 2019, se han mantenido al margen de las derivas arriba indicadas, tratando los asuntos relacionados con las migraciones con la normalidad habitual.

## 5.1. Población extranjera: entradas, salidas y saldo migratorio

Respecto a las cifras de la inmigración en España, han continuado las tendencias principales de los últimos años: un aumento continuado de los flujos de entrada y de reducción de los de salida, el incremento sostenido de las cifras de asilo y un número considerable de llegadas irregulares vía marítima por la Frontera Sur, tendencia esta última que se ha visto atenuada a lo largo de 2019, tras el importante aumento de llegadas experimentado en 2018, cuando España se convirtió en la principal puerta de entrada de migrantes desde el Mediterráneo, superando las rutas oriental y central.

**FIGURA 1. Evolución de las entradas y salidas de población extranjera residente en España (2008-2018\*)**



\* Datos provisionales para 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores).

Por lo que hace al cambiante volumen de la población inmigrada en el territorio, el ciclo inmigratorio se acentuó a lo largo de 2018, manteniéndose en 2019. Las entradas desde el extranjero crecieron un 20% en 2018, alcanzando el máximo histórico de la serie con casi 645.000 personas, de las que el 87% –unas 560.000– eran de nacionalidad distinta a la española. Aunque la precedente edición del Anuario ya anticipaba la clara tendencia a la recuperación de niveles de inmigración similares a los anteriores a la crisis, el dato resulta, no obstante, llamativamente elevado. Por su parte, la emigración desde territorio español hacia el exterior, incluyendo la de retorno, fue también alta en ese año, aunque algo menor que la registrada en 2017, por lo que, en términos de saldo, la migración extranjera neta se situó en torno a 330.00 personas, casi el doble del saldo migratorio registrado en el año anterior. Tan abultado resulta

el saldo migratorio exterior positivo en 2018 que, pese a registrarse el crecimiento vegetativo más negativo de la historia (-56.000 personas), la inmigración ha permitido a la población total de España superar su máximo histórico. De ella, la población extranjera representa alrededor del 11%, así como el 14% de la población en edad laboral.

Una parte de las llegadas que han tenido lugar durante el año 2018 resultan de especial interés y atraen particularmente la atención. Es el caso de las que se derivan de la reactivación de la llamada ruta del Mediterráneo occidental, que da lugar a accesos irregulares a costas españolas. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Ministerio del Interior, cerca de 65.000 personas entraron irregularmente en España en 2018 y la inmensa mayoría, cerca de 58.000, lo hicieron por vía marítima<sup>1</sup>. La cifra fue muy superior a la de los años previos –en 2017 se produjeron 28.000 llegadas, y en 2016 apenas 8.000–. Ello ha reactivado el debate sobre asuntos tan importantes como la migración segura, el control efectivo de fronteras a escala europea o los instrumentos de cooperación bilateral con los países de tránsito y origen.

Los datos más recientes de 2019 respecto a esta vía de entrada muestran una notable contención de estos flujos irregulares, con un volumen de llegadas de 28.300 personas<sup>2</sup>, prácticamente un 50% menos que en 2018.

## 5.2. Recuperación económica y mercado de trabajo

La recuperación del pulso de la economía es, como siempre, una de las causas más importantes del incremento de la inmigración en España; si bien, dando la vuelta al argumento, cabría decir que la recuperación económica está siendo liderada en buena medida por la recuperación del pulso inmigratorio. Dada la letárgica evolución de la población nativa, la contribución

**TAN ABULTADO RESULTA EL SALDO MIGRATORIO EXTERIOR POSITIVO EN 2018 QUE, PESE A REGISTRARSE EL CRECIMIENTO VEGETATIVO MÁS NEGATIVO DE LA HISTORIA (-56.000 PERSONAS), LA INMIGRACIÓN HA PERMITIDO A LA POBLACIÓN TOTAL DE ESPAÑA SUPERAR SU MÁXIMO HISTÓRICO**

1. Para más detalles, véase el anexo infográfico al final de este Anuario

2. De enero a noviembre de 2019.

de los extranjeros<sup>3</sup> a los niveles generales de empleo está siendo cada vez más relevante. Desde el final de la crisis, la totalidad del incremento de la población activa se debe a ciudadanos extranjeros –de hecho, la población activa nativa se habría reducido en 300.00 personas–, y el 36% de los nuevos empleos generados corresponde a trabajadores extranjeros<sup>4</sup>, aun cuando la población extranjera supone solo el 11% de la población total. De hecho, la Encuesta de Población Activa (EPA) da cuenta de un fuerte crecimiento del empleo extranjero, de casi el 10% en los últimos trimestres<sup>5</sup>, y de un 37% acumulado si se compara con las cifras de los años finales de la crisis. En la actualidad, el 16% del empleo corresponde a trabajadores extranjeros.

**CABRÍA DECIR QUE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA ESTÁ SIENDO LIDERADA EN BUENA MEDIDA POR LA RECUPERACIÓN DEL PULSO INMIGRATORIO**

El desempleo se viene reduciendo consistentemente desde finales de la crisis, a partir de 2014,

tanto en lo que se refiere a autóctonos como a extranjeros. Aunque no se han alcanzado aún las cifras anteriores a la crisis –todavía hay 1,4 millones de desempleados más que entonces–, la tasa de paro se ha reducido en más de 9% desde entonces y en un 2% en el último año. En este contexto positivo, una buena noticia adicional es la reducción del diferencial de desempleo entre nativos y extranjeros, situándose en poco más del 6% para el total de extranjeros respecto de los españoles, lo que supone el mínimo histórico de la serie.

Aunque la reactivación del ciclo económico es, en buena medida, responsable de la reactivación inmigratoria, la intensa llegada de extranjeros durante el pasado año también se ha debido a factores de expulsión en otros países, lo que se deduce si se observa el fuerte crecimiento de los inmigrantes procedentes de países en conflicto. Así, por ejemplo, la inmigración desde Venezuela se incrementó en casi un 50% en 2018: cerca de 45.000 ciudadanos huyeron del país para recalar en España, en su mayoría como solicitantes de protección internacional; y algo parecido sucedió con los inmigrantes procedentes de Honduras y Colombia.

3. Siempre, en términos de la encuesta de Población Activa (EPA) del INE, nos referimos a extranjeros + doble nacionalidad.

4. Extranjeros + doble nacionalidad, comparando el nivel de empleo entre el tercer trimestre de 2018 y el tercer trimestre de 2019.

5. A fecha de elaboración de este informe, se comparan los terceros trimestres de 2018 y de 2019.

**TABLA 1. Evolución del mercado de trabajo en España** (población con nacionalidad española y extranjera, 2008-2019)

	VOLUMEN ACTUAL (2019T3)		DURANTE LA CRISIS (2008-2013)		DESDE LA REFORMA LABORAL (2012T3)		DESDE EL FIN DE LA CRISIS (2014T1)		DURANTE EL ÚLTIMO AÑO (2018T3)	
	MILES	% RELATIVO	MILES	% VARIACIÓN	MILES	% VARIACIÓN	MILES	% VARIACIÓN	MILES	% VARIACIÓN
<b>POBLACIÓN ACTIVA</b>										
TOTAL	23.089	100	-86,2	0	-403,2	-2	204,8	1	234,7	1
Españoles	19.258	83	222,5	1	-540,8	-3	-300,5	-2	-20,3	0
Extranjeros	3.011	13	-518	-15	-242,5	-7	159,5	6	198,2	7
Ext. + doble nacionalidad	3.831	17	-308,8	-8	137,5	4	505,2	15	254,9	8
<b>EMPLEO</b>										
TOTAL	19.874	100	-3.421	-17	2.207	12	2.924	17	346	2
Españoles	16.755	84	-2.517	-14	1.520	10	1.885	13	96	1
Extranjeros	2.429	12	-986,4	-35	305,1	14	652,9	37	196,5	10
Ext. + doble nacionalidad	3.120	16	-904,4	-29	687,1	0	1.038,8	50	250,5	10
<b>DESEMPLEO</b>										
TOTAL	3.214	100	3.335	128	-2.610	-45	-2.719	-46	-112	-3
Españoles	2.504	78	2.739	139	-2.060	-45	-2.185	-47	-116	-3
Extranjeros	582	18	468,4	78	-547,6	-48	-493,4	-46	1,7	0
Ext. + doble nacionalidad	711	22	595,6	95	-549,6	-44	-533,6	-43	4,4	1
<b>TASAS DE PARO</b>										
TOTAL	13,9		14,5		-10,9		-9,2		-2,0	
Españoles	13,1		13,8		-10,1		-8,6		-2,2	
Extranjeros	19,3	6,3	19,1		-15,4		-13,4		-1,2	
Ext. + doble nacionalidad	18,6	5,6	19,1		-15,6		-13,3		-1,2	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Encuesta de Población Activa).

### 5.3. El plano normativo

El año transcurrido tras la llegada de Pedro Sánchez (PSOE) al Gobierno de España, merced a una moción de censura poco antes del verano de 2018, se ha caracterizado en el plano normativo por una relativa provisionalidad, al tratarse primero de un Gobierno de transición y, luego, de un Gobierno en funciones hasta la formación de otro nuevo, surgido de las elecciones generales repetidas en noviembre de 2019.

El aire de interinidad se ha dejado sentir en diversas áreas de gobierno y, entre ellas, en la acción normativa en materia de inmigración y asilo. Si el Gobierno de Sánchez se estrenaba con un Decreto-ley que devolvía a los extranjeros en situación irregular el derecho a la atención sanitaria gratuita, en los siguientes meses apenas se adoptaron disposiciones normativas destacables. Una excepción merecedora de mención es el Real Decreto-ley 11/2018 de 31 de agosto, que transpone varias directivas y recoge en su Título III los requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros tras la transposición al ordenamiento español de varias directivas europeas, lo que ha obligado a la modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, también conocida como Ley de Emprendedores. Tras esta transposición, la aludida ley contiene importantes novedades, como la posibilidad de obtener una autorización de residencia para la búsqueda de empleo a personas extranjeras que

hayan finalizado sus estudios. Otra importante novedad es la que permite obtener una autorización de residencia y trabajo para prácticas, si se han cursado estudios que han hecho posible la obtención de un título de educación superior, todo ello dirigido a atraer talento a la Unión Europea.

Pocas otras iniciativas regulatorias pueden destacarse en este período, al haber quedado una vez más pospuestas *sine die* reformas normativas de calado, como el Reglamento de Asilo, que pronto cumplirá diez años en compás de espera, y que probablemente termine por venir de la mano de la actualización de su ley de referencia, obligada a adaptarse a los cambios operados en el marco del sistema de asilo europeo. Otra iniciativa reseñable es la adopción por parte de la Fiscalía de la Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal.

#### **5.4. Cuatro áreas de actuación en política de inmigración en España**

A la luz de lo que antecede, no es de extrañar que el centro de gravedad de la regulación migratoria se haya desplazado del ámbito normativo al de la acción de gobierno. En ese ámbito, cabe destacar al menos cuatro áreas de actuación prioritaria. La primera tiene que ver con el cambiante posicionamiento del Gobierno español en relación con los rescates en el Mediterráneo, al haber pasado de la aplaudida decisión de aceptar el desembarco de los seiscientos migrantes rescatados por el *Aquarius*, en junio de 2018, a una posición mucho más restrictiva respecto de este tipo de operaciones, como las protagonizadas por barcos pesqueros o el *Open Arms*. A ello se añade la antes mentada

decisión de no apoyar algunas iniciativas de varios estados europeos para repartir los solicitantes de asilo rescatados en el Mediterráneo central, entre las que destaca el acuerdo de cuatro estados miembros más Italia de 2 de septiembre de 2019.

La segunda actuación prioritaria ha supuesto la recuperación de la dotación anual del Fondo Estatal para la Integración de los Inmigrantes, mediante el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, dotado en el ejercicio 2019 con 70 millones de euros. Las actuaciones en la tercera área prioritaria comprenden la inicial dinamización de los instrumentos de coordinación de las políticas migratorias, mediante la convocatoria, en agosto de 2018, de la Conferencia Sectorial de Inmigración; la aceleración de la adopción de un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía de Integración a principios de 2019, prescindiendo en esta ocasión del procedimiento participativo de elaboración que era habitual; y la renovación de la presidencia del Foro para la Integración Social de la Inmigración. Sin embargo, estas iniciativas no han tenido continuidad, en parte por el fin anticipado de la legislatura y por las dificultades para conformar una nueva mayoría de gobierno, pero quizás no solo por eso.

**LA MAYOR PARTE DE LAS  
ACTUACIONES QUE EL GOBIERNO  
HA PUESTO EN MARCHA HAN  
SIDO DE TIPO REACTIVO,  
TENDENTES A DAR RESPUESTA A  
URGENCIAS INMEDIATAS**

En cuarto lugar, se ha ampliado la acción desplegada por el Ministerio del Interior para reducir la presión migratoria sobre la Frontera Sur, en Ceuta y Melilla, y asegurar la colaboración de Marruecos, en forma de incremento del control de frontera por parte de este país, de reforma de los procedimientos y forma de actuar de Salvamento Marítimo, de creación de autoridades de coordinación en el Estrecho, así como de establecimiento del Comité Especializado de Inmigración dentro del Consejo Nacional de Seguridad, entre otras medidas. No cabe duda de que en este terreno el Gobierno ha tenido un importante éxito, a la luz de los últimos datos oficiales, de octubre de 2019, que muestran que, por primera vez desde 2010, las llegadas por tierra y mar se han reducido a la mitad. La colaboración con Rabat, tanto en la vertiente política como en la económica, y el constante esfuerzo de este país por controlar e impedir la salida de migrantes desde sus costas, están dando fruto, si bien con elevados costes en términos humanos y de restricción de derechos.

Cabe reseñar, por último, que una vez más el Gobierno ha optado en 2019 por mantener el sistema centralizado de subvenciones directas a las entidades colaboradoras con el sistema estatal de acogida e integración, a pesar de las resoluciones judiciales que establecen su territorialización, y que la Oficina de Asilo y Refugiado (OAR) continúa careciendo de los medios necesarios para gestionar

adecuadamente el incremento de solicitudes de protección. Sobre este tema, el artículo de Garcés y Pasetti analiza, precisamente, los principales retos y límites del sistema estatal de acogida e integración, teniendo en cuenta que España se ha convertido en unos de los principales países europeos por número de solicitantes de asilo.

En conclusión, en el terreno de la iniciativa política, el inicio relativamente prometedor del Gobierno presidido por Pedro Sánchez a finales de 2018 ha dado paso a un año 2019 en el que en algunos ámbitos parece haberse producido un retroceso hacia las políticas y la inacción propias de períodos políticos precedentes. Puede decirse, en suma, que la mayor parte de las actuaciones que el Gobierno ha puesto en marcha han sido de tipo reactivo, tendentes a dar respuesta a urgencias inmediatas. Las actuaciones en el ámbito de la política de asilo, tanto en materia de acogida como de integración, son ejemplo de ello.

Quedan, por tanto, importantes exigencias de mejora pendientes para la legislatura derivada de las elecciones de 2019. Entre otras, destacan la continuada y creciente llegada de personas procedentes de América Latina en busca de protección internacional; la situación de los inmigrantes menores no acompañados bajo tutela del Gobierno español; las tragedias que continuamente tienen lugar en el Mediterráneo; los problemas en los pasos de Ceuta y Melilla; y la vulneración de derechos fundamentales de migrantes en Marruecos, como sistemáticamente denuncian organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar especialmente la situación de los más vulnerables –menores, pero también mujeres–, como pone de manifiesto el texto de Almudena Cortés, tomando como ejemplo la Frontera Sur española.

### **5.5. La irrupción de un partido antiinmigración**

En la esfera de las percepciones y las actitudes, la inmigración sigue sin ser vista como un problema por parte de la gran mayoría de la sociedad española. Así lo ponen de manifiesto, por ejemplo, los datos del Barómetro de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de octubre de 2019, una fecha posterior a las elecciones andaluzas de diciembre de 2018 y a las generales de abril de 2019. Tan solo el 10,7% de los entrevistados menciona la inmigración entre los tres primeros problemas de España, porcentaje que se reduce al 2,8% cuando se pregunta «cuál es el problema que a usted personalmente le afecta más».

Estos datos, y otros del mismo cariz en encuestas internacionales, como las del prestigioso Pew Research Center, confirman que las actitudes de la sociedad española hacia la inmigración y el asilo –que habían convertido a España una excepción, junto con Irlanda y Portugal, en el convulso pano-

rama europeo– seguían vigentes en vísperas de las elecciones generales de noviembre de 2019. Confirmándolo, el artículo de Sebastian Rinken sugiere que el resultado electoral cosechado por VOX en las elecciones autonómicas andaluzas de diciembre de 2018 –en las que obtuvo el 10,97% de los votos y 12 escaños– no respondía en principio a la existencia de extendidos sentimientos de rechazo a la inmigración, con escasas excepciones puntuales. El autor sostiene que, si bien los votantes del partido de extrema derecha tienden a ser más reacios a la inmigración que el resto de los votantes, su apoyo a VOX solo en parte se explica por ese rechazo.

No obstante, la aparición en la escena política e institucional de un partido decididamente hostil a la inmigración y a los inmigrantes, y que hace bandera de ello, puede terminar por alterar las actitudes de segmentos de la población, más por la vía de la oferta que por la de la demanda. En este sentido, aunque el auge del partido en cuestión no se explica por la existencia de un clamor oculto contra la inmigración que estaba buscando quién le prestara voz, y sí por otros factores de la vida

política española, el hecho de que este partido ultranacionalista esté promoviendo el rechazo a la inmigración como una de sus principales líneas políticas puede hacer que sus seguidores abracen esa causa. Es muy posible, tal y como se ha podido constatar en los resultados de las elecciones generales de noviembre de 2019, que el coste político de sostener abiertamente un discurso xenófobo se esté reduciendo, como también que se estén naturalizando mensajes de este cariz hasta ahora inaceptables. Finalmente, es claro que, como ocurre en otros países del entorno, la existencia de un partido de ese tipo puede ejercer una influencia desmesurada sobre otros partidos menos radicales, como parece estar empezando a ocurrir en España.

**LA APARICIÓN EN LA ESCENA  
POLÍTICA E INSTITUCIONAL  
ESPAÑOLA DE UN PARTIDO  
DECIDIDAMENTE HOSTIL A LA  
INMIGRACIÓN Y A LOS  
INMIGRANTES, Y QUE HACE  
BANDERA DE ELLO, PUEDE  
TERMINAR POR ALTERAR LAS  
ACTITUDES DE SEGMENTOS DE LA  
POBLACIÓN**

## **6. CONSIDERACIONES FINALES**

Tras pasar revista al panorama de la inmigración y el asilo en 2018 y 2019 en España, Europa y Estados Unidos, no se puede dejar de recordar y reafirmar las palabras con las que comenzaban y terminaban las conclusiones de la introducción del Anuario del año pasado y que giraban en torno a las muchas sombras y escasas luces que se observan en el fenómeno migratorio en nuestros días: la acusada politización negativa que padece y los elevados costes en términos humanos

y de restricción de derechos que comporta, por un lado, así como los muchos obstáculos que encuentran los esforzados y limitados intentos de avanzar hacia su gestión multilateral y en el marco del respeto al derecho internacional humanitario, por el otro.

Por la parte negativa, destacan el auge y consolidación de las opciones de extrema derecha y derecha radical populista que se van asentando, tanto en Europa como, en especial, en los Estados Unidos de Donald Trump, cuyas políticas se pueden calificar sin paliativos de hostiles cuando no, en muchos casos, de inhumanas hacia la inmigración y el asilo. Aunque en medida no tan extrema, la UE también transita por la misma vía negativa, ya sea por omisión, por insensibilidad hacia el sufrimiento o por olvido de los valores sobre los que se construyó, cada vez más erosionados por consideraciones securitarias y por la primacía de estrechos intereses nacionales sobre los compromisos comunitarios.

Los destellos de esperanza provienen de la firma, en diciembre de 2018, del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular con un amplio apoyo de la comunidad internacional. Aun cuando cuenta con ausencias destacadas, como la de Estados Unidos y once estados miembros de la UE, dicho Pacto representa un paso importante y una guía para avanzar en la gestión de las migraciones desde la cooperación multilateral y desde valores incluyentes y cosmopolitas.





**CRÓNICA**

**Cómo citar este artículo:** Arango, Joaquín. «Eficacia frente a principios: políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 34-49. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.34

# EFICACIA FRENTE A PRINCIPIOS Políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa

EFFICACY VERSUS  
PRINCIPLES  
Harsh immigration  
and asylum policies  
in the United States  
and Europe

**Joaquín Arango**

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

1. Introducción
2. Un endurecimiento inusitado de las políticas de inmigración y asilo
3. Estados Unidos: la inmigración y el asilo bajo la presidencia de Donald Trump
4. Europa: persistencia de la crisis del asilo y búsqueda de soluciones extramuros
5. Medidas de extrema dureza en materia de inmigración
6. Consideraciones finales

### **PALABRAS CLAVE**

Políticas de extrema dureza, inmigración y asilo, Estados Unidos, Unión Europea, generación de entornos hostiles, externalización, control migratorio, acuerdos informales, populismo, extrema derecha

### **KEY WORDS**

Harsh policies, immigration and asylum, United States, European Union, generating hostile environments, outsourcing, immigration control, informal agreements, populism, far right

### **RESUMEN**

El auge combinado de nacionalismo populista y autoritarismo observable en los últimos años en Europa y Estados Unidos está imponiendo una representación negativa de la inmigración y el asilo que favorece la adopción de políticas crecientemente restrictivas y hostiles. Estas políticas anteponen la eficacia restrictiva a principios y consideraciones morales y, no pocas veces, también al derecho. Algunas de ellas rayan en la crueldad y la inhumanidad. Es una deriva que está alcanzando el paroxismo en Estados Unidos desde la llegada de Donald Trump a la presidencia, pero la Unión Europea (UE) también participa de ella, especialmente en el terreno del asilo. El artículo pasa revista a los rasgos más destacados de las políticas recientes en materia de inmigración y asilo a ambos lados del Atlántico Norte y a sus implicaciones.

### **ABSTRACT**

The combined rise of populist nationalism and authoritarianism over recent years in Europe and the United States is fostering a negative image of immigration and asylum that favours the adoption of increasingly restrictive and hostile policies. These policies prioritise restrictive efficacy over moral principles and considerations and, quite often, over the law. Some of them border on cruelty and inhumanity. This shift has reached a peak in the United States since Donald Trump's presidency began, but the European Union (EU) also plays its part, especially in the field of asylum. This paper reviews the most prominent features of recent immigration and asylum policies on both sides of the North Atlantic and their implications.

## 1. INTRODUCCIÓN

La inmigración siempre ha tenido amigos y enemigos, defensores y detractores. Siempre han coexistido dos visiones contrapuestas, con sus correspondientes corolarios en el terreno de las políticas públicas. El rechazo y la xenofobia nunca han estado ausentes. Pero el desequilibrio en favor de los

**EL CONFLICTO QUE OPONE LA EFICACIA RESTRICTIVA A LAS OBLIGACIONES MORALES Y POLÍTICAS INHERENTES A LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS, CUANDO NO AL DERECHO, SE ESTÁ RESOLVIENDO A FAVOR DE LA PRIMERA**

segundos nunca ha sido tan pronunciado como en nuestros días, al menos en democracias occidentales. La extrema dureza, prácticamente inusitada, de las políticas adoptadas en los últimos años por Estados Unidos y varios países europeos para reducir el número de los refugiados y los solicitantes de asilo, debilitar la protección internacional y combatir a cualquier precio la inmigración no autorizada sustenta el aserto precedente. Algunas de esas políticas rayan en la crueldad y la inhumanidad. El conflicto que opone la eficacia restrictiva a las obli-

gaciones morales y políticas inherentes a los estados democráticos, cuando no al derecho, se está resolviendo a favor de la primera. Esta deriva está llegando al paroxismo en los Estados Unidos de Donald Trump, pero la Unión Europea (UE) también participa de ella, especialmente –aunque no solo–, en el terreno del asilo. La principal explicación de esta deriva reside en la hiperpolitización negativa de la inmigración y el asilo que está produciéndose en un contexto presidido por el auge de partidos y movimientos populistas y nacionalistas de extrema derecha en Europa, y de su equivalente funcional al otro lado del Atlántico (Arango, 2019). En las páginas que siguen se pasa revista a los rasgos más destacados de las políticas recientes a ambos lados del Atlántico Norte y a sus implicaciones.

## 2. UN ENDURECIMIENTO INUSITADO DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO

La representación negativa de la inmigración y el asilo propalada y capitalizada por partidos y movimientos de la extrema derecha populista en Europa y por amplios segmentos del Partido Republicano en Estados Unidos ha generado un clima político que favorece la adopción de políticas de inmigración y de asilo crecientemente restrictivas y hostiles a ambos lados del Atlántico. Ello ocurre especialmente cuando fuerzas políticas de ese tipo llegan al Gobierno, como son los casos de Estados Unidos, Italia o Austria; o cuando forman parte del Gobierno como socios minoritarios, como en los Países Bajos, Dinamarca o Noruega. Cuando esto acontece, los partidos xenófobos tienden a reclamar para sí la cartera responsable de inmigración y materias adyacentes y, generalmente, a conseguirla.

Pero el endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo no es privativo de gobiernos con presencia de fuerzas populistas. En variable medida, también participan de tal deriva gobiernos moderados presididos por partidos mayoritarios que parecen experimentar un deslizamiento hacia los postulados de los partidos antiinmigración, bien sea por contagio, por compartir en parte su ideología o por el propósito, rara vez coronado por el éxito, de competir con ellos. Así, en los últimos años se asiste a una tendencia al endurecimiento de las políticas de inmigración y la degradación de los estándares de asilo en Estados Unidos y en varios países europeos. Tales políticas se dirigen, en primer lugar, contra la inmigración irregular o no autorizada, que constituye la bestia negra de los que albergan sentimientos adversos a la inmigración. Aumentan fuertemente las deportaciones, al igual que la voluntad de facilitarlas e incrementarlas aún más. Pero ello no es nuevo. Lo que resulta novedoso es la extrema dureza de las medidas con las que se intenta obstaculizar el acceso a la protección internacional, expulsar a los demandantes de asilo rechazados y perseguir a los inmigrantes en situación irregular; una consideración, esta última, que se extiende crecientemente a personas desplazadas que no tienen otra opción para presentar sus solicitudes que acceder de forma no autorizada a los países donde podrían conseguirla (FitzGerald, 2019). Y se incrementa además la nómina de países en los que la irregularidad documental ha pasado de infracción administrativa a delito penalmente sancionable.

**LA REPRESENTACIÓN NEGATIVA DE LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO HA GENERADO UN CLIMA POLÍTICO QUE FAVORECE LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DE ASILO CRECIENTEMENTE RESTRICTIVAS Y HOSTILES A AMBOS LADOS DEL ATLÁNTICO**

Sin embargo, no es la inmigración irregular la única que se pretende disminuir. No pocos países están expresando su voluntad de reducir la inmigración legal susceptible de convertirse en permanente, en especial la de menor cualificación. No otra cosa pretende el Brexit, por poner un ejemplo destacado entre otros posibles.

### **3. ESTADOS UNIDOS: LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO BAJO LA PRESIDENCIA DE DONALD TRUMP**

Aunque en Estados Unidos no existe un partido populista xenófobo semejante a los europeos, los vientos adversos a la inmigración y el asilo son allí más huracanados que los que soplan sobre el viejo continente. El conjunto de medidas allí desplegadas en los tres últimos años, agrupadas bajo los lemas «tolerancia cero» y «prevención por medio de la disuasión» (*prevention through*

*deterrence*), constituye seguramente la ofensiva más amplia, sistemática y despiadada adoptada por una democracia liberal en tiempos contemporáneos contra la inmigración y el asilo. Algunas de esas medidas pueden calificarse de crueles. La extensión y la gravedad de tal batería de medidas ha llevado a prestigiosos investigadores a verlas como «una guerra contra los inmigrantes» (Douglas Massey), «el fin de la compasión» (Alejandro Portes), una estrategia para «construir disuasión» (Wayne Cornelius) o «la era de la deportación» (varios). Por su parte, el prestigioso semanario *The Economist* las calificó de «*cruel and unusual*»<sup>1</sup>, jugando con la enmienda de la Constitución estadounidense que prohíbe tal tipo de medidas y que es evocada para combatir la pena de muerte.

**LO QUE RESULTA NOVEDOSO ES LA EXTREMA DUREZA DE LAS MEDIDAS CON LAS QUE SE INTENTA OBSTACULIZAR EL ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL, EXPULSAR A LOS DEMANDANTES DE ASILO RECHAZADOS Y PERSEGUIR A LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR**

A pesar de que el número estimado de inmigrantes en situación irregular viene decayendo desde 2004 en Estados Unidos, tales medidas suponen, en primer lugar, un radical endurecimiento de la lucha contra la inmigración irregular.

El mismo Trump aseguró que el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) no ahorraría estrategias ni estratagemas para deportar a millones de inmigrantes (Aguilera y Garza, 2019). Cualquier inmigrante en situación irregular que no pueda probar que lleva más de dos años en el país puede ser víctima de una expulsión rápida (*expedited removal*), esto es, de una deportación sin intervención judicial; una norma que antes se aplicaba solo a los interceptados a menos de cien millas de la frontera<sup>2</sup>. La criminalización de los inmigrantes indocumentados está deparando un acusado aumento de las detenciones de personas en situación irregular y un notorio incremento de las tasas de encarcelamiento, hasta alcanzar a nueve de cada diez solicitantes de asilo. Todo ello ha generado un extendido estado de terror.

Pero lo novedoso no es el número de deportaciones, que ya era muy elevado bajo la administración Obama, sino la crueldad con la que estas se están ejecutando. Especial horror y sentimiento de ultraje ha producido la masiva práctica de separar a progenitores indocumentados de sus hijos, así como el frecuente confinamiento de estos últimos en instalaciones descritas por organi-

1. *The Economist*. «A cruel and unusual border policy» (02.06.19) (en línea) <https://www.economist.com/leaders/2018/06/02/a-cruel-and-unusual-border-policy>

2. *The Economist Espresso* (23.07.2019) (en línea) <https://espresso.economist.com/a23eabd0e013e2ef19cc27099204ea18>

zaciones humanitarias como jaulas, en las que los menores duermen en fríos suelos de cemento, hacinados en celdas y sin productos de higiene básicos como toallas, jabón o cepillos de dientes. En su comparecencia ante un juez de San Francisco, en el verano de 2019, una representante del Departamento de Justicia declaró que tales condiciones *no vulneraban* los estándares de «seguridad y sanidad» exigidos por la jurisprudencia (Goodkind, 2019a). La congresista demócrata Alexandria Ocasio-Cortez ha llegado a tildar a tales instalaciones, cercanas a la frontera con México, de campos de concentración.

Otras medidas rayanas en la inhumanidad incluyen la supresión, en agosto de 2019, de la protección que se otorgaba a migrantes que estaban en Estados Unidos para recibir tratamiento en situaciones de riesgo vital, así como a sus familiares (ibídem, 2019c); y la eliminación de los programas de protección temporal que amparaban principalmente a haitianos y salvadoreños afectados por catástrofes naturales<sup>3</sup>.

Donald Trump ha anunciado más medidas en este sentido, aunque de momento estas no han visto la luz y se encuentran en grado de tentativa por haber sido frenadas por jueces o por ser de difícil realización. Entre ellas destacan especialmente dos: la intención de construir un muro a lo largo de la frontera con México, agravada por la pretensión inicial de que fuera financiado por el Gobierno mexicano, y la supresión del permiso de estancia provisional (DACA) otorgado por Obama a los centenares de miles de jóvenes –hijos de migrantes irregulares– conocidos como *dreamers*, quienes llegaron a Estados Unidos en su infancia, han cursado estudios medios o superiores y pueden ser deportados a un país que no conocen.

### **Una ofensiva multidimensional**

Las medidas dirigidas a los inmigrantes en situación irregular van acompañadas de un drástico recorte de las cifras de asilo. En 2016, el último año de la Administración Obama, Estados Unidos acogió a 80.000 refugiados y elevó a 110.000 el número máximo de admitidos para el año siguiente. La administración Trump, en su primer año, rebajó ese techo a 45.000 y acogió efectivamente a la mitad. Para el año fiscal 2019, el límite máximo se ha reducido a 30.000 y para el siguiente (de octubre de 2019 a septiembre de 2020), se ha fijado en 18.000 (Krogstad, 2019; Blizzard y Batalova, 2019).

---

3. *The Washington Post* (08.01.2018) (en línea) [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-protections-for-immigrants-from-shithole-countries-in-oval-office-meeting/2018/01/11/bfc0725c-f711-11e7-91af-31ac729add94\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-protections-for-immigrants-from-shithole-countries-in-oval-office-meeting/2018/01/11/bfc0725c-f711-11e7-91af-31ac729add94_story.html)

Además, para reducir la demanda de asilo, el Gobierno de Estados Unidos está imponiendo coactivamente a México y Guatemala la figura legal de «tercer país seguro», amenazándolos con elevar drásticamente los aranceles aduaneros si se resisten (Durand, 2019). En la misma línea, ha hecho público su propósito de rechazar la petición de asilo de toda persona que haya pasado por México y no lo haya solicitado ahí. Esta pretensión fue criticada por el Gobierno de México y

**LAS MEDIDAS DESPLEGADAS EN LOS TRES ÚLTIMOS AÑOS EN ESTADOS UNIDOS CONSTITUYEN SEGURAMENTE LA OFENSIVA MÁS AMPLIA, SISTEMÁTICA Y DESPIADADA ADOPTADA POR UNA DEMOCRACIA LIBERAL EN TIEMPOS CONTEMPORÁNEOS CONTRA LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO**

por la prestigiosa American Civil Liberties Union (ACLU), pero ha sido validada por una exigua mayoría en el Tribunal Supremo. Todo ello responde a la estrategia de externalizar el control de flujos a la frontera sur de México; y la reducción del número de entradas prueba que tal estrategia está teniendo éxito.

Pero los objetivos de la política migratoria de la Administración Trump van más allá de la reducción de la inmigración irregular y del drástico recorte del número de solicitantes de asilo y de refugiados efectivamente acogidos. Incluyen, además,

el propósito declarado de reducir a la mitad el volumen anual de la inmigración permanente y el marcado aumento del número de visados de inmigración laboral temporal, que entrañan una menor dotación de derechos y una mayor vulnerabilidad. Se trata de una estrategia que ya está en curso, hasta el punto de que, por primera vez en la historia, el número de las entradas temporales supera al de las permanentes, hasta ahora abrumadoramente mayoritarias. Ello supone alterar drásticamente el paradigma de política de inmigración que ha estado vigente desde 1965, y que sustituía las discriminatorias cuotas nacionales por el predominio de la inmigración basada en lazos familiares, que suponía habitualmente dos tercios del total, en favor de un sistema de puntos que favorecería la inmigración –presentada como «basada en el mérito»– que interesa especialmente al mercado de trabajo (Chishti y Bolter, 2019).

El nuevo paradigma en ciernes pretende además que los inmigrantes sean económicamente autosuficientes, en virtud de lo que se conoce como la *public charge rule*, norma que penalizaría a los que suponen una carga para el gasto público, y cuya aplicación supondría negar la admisión a los susceptibles de recibir ayudas sociales e incluso privar de la residencia permanente a los poseedores de la tarjeta verde que las perciban (Goodkind, 2019b). A ese cambio de paradigma se dirige también la anunciada intención, contraria a la Constitución, de excluir de la ciudadanía por nacimiento a los hijos nacidos en territorio estadounidense de inmigrantes irregulares.

En todas las medidas que anteceden es fácil detectar la directa agencia de un presidente, Donald Trump, que no dudó en calificar de violadores y criminales a los inmigrantes mexicanos y cuya concepción nativista de la nación, de tintes racistas y no muy alejada del supremacismo blanco, fue puesta palmariamente de manifiesto por su invitación a cuatro miembros del Congreso, jóvenes mujeres de tez no blanca, a que se volvieran a sus países. Tres de ellas han nacido en Estados Unidos y la cuarta llegó al país en la infancia. Y las cuatro son, por descontado, ciudadanas estadounidenses<sup>4</sup> (Lesnes, 2019). El mismo cariz nativista animó la proscripción de entrada en territorio estadounidense a ciudadanos de media docena de países árabes.

#### **4. EUROPA: PERSISTENCIA DE LA CRISIS DEL ASILO Y BÚSQUEDA DE SOLUCIONES EXTRAMUROS**

También en la Unión Europea la inmigración y el asilo se encuentran en el centro de la contienda política, especialmente en lo que respecta a la acogida de refugiados, a las estrategias desplegadas para minorar la llegada de personas en busca de protección internacional, y a los rescates en el mar Mediterráneo de los que viajan en embarcaciones de fortuna amenazadas de naufragio. Y también en la UE se practican políticas que pueden calificarse de crueles. No puede decirse otra cosa del cierre de los puertos italianos a los navíos de las organizaciones filantrópicas rescatadoras por parte del Gobierno que encabezó *de facto* su vicepresidente Matteo Salvini<sup>5</sup>, y de sus trágicas consecuencias; de la criminalización de las tripulaciones de tales navíos rescatadores; del inenarrable sufrimiento que aguarda a quienes son devueltos al infierno libio en el contexto de un oscuro pacto promovido por el Gobierno italiano y al que no es enteramente ajena la UE; y de la insolidaridad de los estados miembros respecto de las decenas de miles de migrantes varados en tierra de nadie que malviven en campos de refugiados y *hot spots* en Grecia y países balcánicos.

Cuatro largos años después del inicio de la mal llamada «crisis de los refugiados» (Arango, 2016), mientras en la Europa sin fronteras las barreras se mantienen y los controles fronterizos se prorrogan, persiste la contumaz negativa de la mayoría de los estados miembros a acoger refugiados, en abierta vulneración de la normativa europea e internacional, y en palmaria insolidaridad con los principales países receptores: Italia, Grecia y España.

---

4. Se trata de Alexandria Ocasio-Cortez, Ilhan Omar, Ayanna Pressley y Rashida Tlaib.

5. Hasta septiembre de 2019, cuando se vio obligado a abandonar el Gobierno tras el fracaso de su intento de provocar unas nuevas elecciones en Italia.

La demostrada imposibilidad de alterar este cronificado estado de cosas –a través de los mecanismos de solidaridad establecidos en la normativa europea y exigidos por las obligaciones morales y políticas que son inherentes a los estados democráticos– ha llevado a buscar la solución a tan insostenible situación en la externalización de los controles, mediante pactos –más cuestionables unos que otros– con países de origen y tránsito. Esto ha implicado deslocalizar el control extramuros de Europa, una orientación que –con poco éxito– la UE ya trató de proyectar sobre el continente africano en la cumbre de La Valetta a finales de 2015.

El primer y principal fruto de tal estrategia, tras el fracaso de otros sucesivos intentos por parte de la Comisión Europea, fue la llamada «solución turca»: el acuerdo de la UE con Turquía de marzo de 2016 para que este país frenara la salida de refugiados de sus costas y se comprometiera a acoger a los que, no obstante, consiguieran llegar a Grecia a partir de esa fecha y fueran devueltos por el país heleno; y ello a cambio de una serie de contrapartidas, incluida la pecuniaria. El acuerdo fue objeto de numerosas críticas por sus amplias áreas grises en materia de vulneraciones del derecho internacional y europeo. Y ha dejado dolorosas secuelas, incluyendo destacadamente las aludidas decenas de miles de refugiados hacinados en lugares como el campamento de Moira, en Lesbos, que han alcanzado trágica notoriedad.

El acuerdo se ha revelado eficaz en la reducción de los cruces marítimos no autorizados en el Mediterráneo oriental. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de llegadas no autorizadas por vía marítima a Grecia y Chipre pasó de 854.000 en 2015 a 30.600 dos años después. Y tal eficacia ha conseguido que las sombras morales y jurídicas que oscurecen el acuerdo hayan pasado a segundo plano. Pero no ha disipado la constitutiva fragilidad del pacto, al depender su persistencia de la crónica tensión que agita las relaciones diplomáticas entre la UE y el Gobierno turco, así como de las criticables políticas que este último despliega en el frente doméstico y regional<sup>6</sup>. Esta inestabilidad pone de manifiesto el carácter de arreglo temporal precario que es inherente a este tipo de pactos, sujetos al cambio de voluntad de actores externos a la UE que no destacan por su fiabilidad.

La «solución turca» ha tenido una segunda edición: el oscuro pacto de Italia con Libia del verano de 2017, que vio la luz en el contexto del progresivo enrarecimiento de la atmósfera en la que se desenvolvían la inmigración y el asilo en una Italia comprensiblemente quejosa de la insolidaridad

---

**6.** En el otoño de 2019, el Gobierno de Erdogan –tras las críticas europeas por su ataque contra las milicias kurdas– ha amenazado literalmente a la UE con abrir las puertas y dejar salir hacia Europa a millones de refugiados sirios a los que, por otra parte, pretende confinar en una estrecha franja en la frontera con Siria.

de los gobiernos de otros estados miembros, los cuales se negaban de manera continuada –antes y después del clímax de 2015– a cualquier reparto de responsabilidades en la acogida de los refugiados que llegaban a sus costas. Un deterioro comparable ya se había producido con anterioridad en países que habían recibido la parte del león de los nuevos refugiados, como Alemania, Suecia, Grecia y Austria, con el consiguiente aporte de combustible a las fuerzas populistas.

El acuerdo con Libia, del que la UE participa financiando y entrenando a la guardia costera del país norteafricano, es mucho más cuestionable que su precedente turco. Si se puede dudar de la condición de «tercer país seguro» de Turquía –como han hecho no pocos jueces griegos oponiéndose a la devolución a su territorio de refugiados llegados a Grecia después de marzo de 2016–, como prevé el acuerdo, las condiciones de vida inhumanas que prevalecen en los campos de detención en Libia no dejan lugar a duda alguna. Diversas ONG y otros actores internacionales han denunciado repetidamente el grave hacinamiento, la malnutrición, la inexistencia de atención sanitaria y los castigos violentos que sufren los migrantes por parte de sus guardianes libios<sup>7</sup>. Otras denuncias han ampliado el repertorio de penalidades a chantajes a las familias de los detenidos, por medio de la tortura, e incluso a la venta de esclavos en pública subasta. Pese a ello, el pacto ha confiado a Libia la devolución a sus puertos de los migrantes interceptados o rescatados en el mar, a pesar de las aludidas condiciones y de los riesgos derivados del enfrentamiento armado entre las diversas facciones que se disputan el poder (Baldwin-Edwards y Lutterbeck, 2019); Kuschminder y Triandafyllidou, 2019).

**TAMBIÉN EN LA UE SE ESTÁN PRACTICANDO POLÍTICAS QUE PUEDEN CALIFICARSE DE CRUELES. EL ACUERDO CON LIBIA ES AÚN MÁS CUESTIONABLE QUE SU PRECEDENTE TURCO**

Tanto la lógica de este pacto como su efectivo funcionamiento fueron llevados a sus últimas consecuencias por el Gobierno salido de las elecciones italianas de 2018, encabezado a estos efectos por su xenófobo vicepresidente Matteo Salvini. Entre las medidas puestas en marcha en sus primeros meses destacan el cierre de los puertos italianos a los navíos de organizaciones filantrópicas no gubernamentales –e incluso, en ocasiones, por buques de la Marina italiana–, que rescatan a migrantes en el mar, y la criminalización de tales rescatadores. Ello ha dado lugar

7. Human Rights Watch. «Open NGO letter to EU member states' Ministers of Justice and Home Affairs requesting timely disembarkation arrangements for rescued survivors in the Mediterranean» (01.02.2019) (en línea) <https://www.hrw.org/news/2019/02/01/open-letter-eu-member-states-ministers-justice-and-home-affairs-requesting>

a situaciones trágicas de las que se han hecho amplio eco los medios de comunicación. Además, la inhumanidad demostrada por el Gobierno representado por Salvini ha tenido continuidad en un decreto que, entre otras medidas, niega el acceso a cualquier tipo de prestaciones a los demandantes de asilo cuya solicitud esté pendiente de resolución, y en otro decreto que eleva las multas a los rescatadores a entre 150.000 y un millón de euros y prevé 10 años de cárcel en caso de resistencia.

Al igual que había ocurrido con su antecesor, el acuerdo con Libia también se ha revelado eficaz, si por ello se entiende la disminución de las cifras de llegadas que, en el caso del Mediterráneo central, cayeron de 181.000 en 2016 a menos de 25.000 en 2018 y menos de 6.000 en los siete primeros meses de 2019, según la OIM. De esta manera, en el conjunto del Mediterráneo, el número de llegadas se ha reducido de 1.032.000 en 2015 a 141.000 en 2018, aunque en medida mucho menor que el de víctimas<sup>8</sup>.

El grueso de los países de la UE no parece sentirse interpelado por este estado de cosas. Persiste la contumaz negativa a acoger refugiados derivados de los cruces transmediterráneos y la estólida indiferencia respecto de las repetidas tragedias. Los esfuerzos de la Comisión Europea para repartir entre estados miembros a los migrantes que viajan en navíos rescatadores y cuyo desembarco depende de que algunos respondan a sus llamadas solo encuentran eco entre un puñado de países –generalmente Alemania, Francia, Portugal, Luxemburgo y España, a veces con la colaboración de Malta y, tras la salida de Salvini del Gobierno, Italia–; y se estrellan contra el muro de la ideología del egoísmo nacional a ultranza representada paradigmáticamente por los países del Pacto de Visegrado, pero de la que participan varios otros.

## **5. MEDIDAS DE EXTREMA DUREZA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

En Europa, la prominencia de la crisis del asilo está opacando al resto de lo que ocurre en materia de inmigración. Aun así, hay suficiente información para afirmar que la extrema dureza no es privativa de las estrategias dirigidas a contener las llegadas de potenciales refugiados. Se manifiesta igualmente en las políticas de inmigración desplegadas por países de honda raigambre democrática que abiertamente se proponen crear un entorno hostil que haga la vida miserable a los inmigrantes en situación irregular y a los solicitantes de asilo cuya demanda ha sido denegada. Es principalmente el caso del Reino Unido desde los tiempos de Theresa May en el Ministerio

---

8. Informe Anual de ACNUR, 2018.

del Interior; y de Dinamarca, situada desde hace muchos años a la vanguardia de las políticas antiinmigración en Europa (Berggren, 2007). El repertorio de medidas virulentas hacia los solicitantes de asilo y los refugiados ha llegado en este país hasta al punto de confiscar bienes a los refugiados que huían de Oriente Medio para financiar su acogida y a pretender confinar en la isla desierta de Lindholm a solicitantes de asilo rechazados que no pueden deportar<sup>9</sup>. Otras políticas del Gobierno danés suponen la aplicación de normas distintas a las generales a barrios o distritos definidos por la alta proporción de inmigrantes, así como la tendencia a dar trato diferente a migrantes occidentales y no occidentales. Una reciente investigación ha puesto de manifiesto las graves consecuencias derivadas de la reducción de los beneficios del estado de bienestar a los inmigrantes (Andersen *et al.*, 2019). Estas políticas pueden constituir un ejemplo de la influencia que pueden llegar a tener los partidos populistas de extrema derecha, como el Partido Popular Danés, sobre los gobiernos de los que forman parte o a los que sostienen. En el caso de Dinamarca, este tipo de políticas parecen haberse hecho transversales, a juzgar por el anuncio del nuevo Gobierno encabezado por el Partido Socialdemócrata –salido de las elecciones de 2019– de endurecer aún más las políticas de inmigración<sup>10</sup>.

Sin llegar al grado de dureza que prevalece en el Reino Unido y Dinamarca, es detectable en otros países de Europa una deriva sostenida hacia el endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo. De ella participan diversos países europeos, en medidas variables que van desde Austria a Alemania y Suecia. Una reforma legal aprobada en Francia en 2018 se propuso acortar los plazos para la demanda de asilo, aumentar las detenciones y agilizar las deportaciones de los que no lo obtienen. La atmósfera política que rodea a la inmigración y el asilo en gran parte de Europa milita en favor de políticas crecientemente restrictivas.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

El auge combinado de nacionalismo populista y autoritarismo en los últimos años en buena parte de Europa y Estados Unidos está imponiendo una representación negativa de la inmigración y el asilo que favorece el endurecimiento de las políticas dirigidas a agilizar la deportación de inmigrantes en situación irregular y a reducir el número de refugiados. Objetivo preferente de buena parte de dichas políticas es reducir el acceso a la protección internacional, y la principal estrategia

9. «Danish Lawmakers approve funding to hold foreign criminals on tiny island». Reuters (20.12.18) (en línea) <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-denmark/danish-lawmakers-approve-funding-to-hold-foreign-criminals-on-tiny-island-idUSKCN1OJ0UC>

10. «Under left or right, Denmark will get ever tougher with migrants». *The Economist* (04.06.2019) (en línea) <https://www.economist.com/europe/2019/06/04/under-left-or-right-denmark-will-get-ever-tougher-with-migrants>

para lograrlo es la externalización del control de fronteras extramuros de la UE y al sur de Estados Unidos. A su vez, un instrumento destacado, en el caso de Europa, están siendo los pactos más o menos informales con países de origen y, sobre todo, de tránsito, que ponen en solfa los controles democráticos y judiciales en la UE (Carrera *et al.*, 2019).

## LA PRINCIPAL ESTRATEGIA PARA REDUCIR EL ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL ES LA EXTERNALIZACIÓN DEL CONTROL DE FRONTERAS EXTRAMUROS DE LA UE Y AL SUR DE ESTADOS UNIDOS

Estas derivas no son nuevas (FitzGerald, 2019), pero sí lo son la extensión y la dureza inusitada con las que se practican. Algunas de las políticas pueden calificarse de crueles, despiadadas o inhumanas; se proponen generar temor, provocar la *autodeportación* de los que están en situación irregular y disuadir a los que aspirarían a entrar. Priman la eficacia por encima de principios y consideraciones morales, y frecuentemente también de la legalidad. Y ello no sería posibles

sin un alto grado de desvinculación o desenganche moral (Antony, 2017).

En la escalada de políticas hostiles a la inmigración y el asilo, la Unión Europea no ha ido tan lejos como los Estados Unidos de Trump, pero ambos tienen en común la pretensión de externalizar el control de fronteras a cualquier precio, la búsqueda de estrategias para adelgazar las vías de acceso a la protección internacional, la utilización torticera o coactiva de la figura del «tercer país seguro», la degradación de estándares de asilo, la demonización de la inmigración irregular, la creación de entornos hostiles y, en algunos casos, el propósito de reducir la inmigración legal. Adiciones especialmente ominosas a ese tronco común han sido la separación de padres e hijos y su detención en algo parecido a jaulas, por parte estadounidense, y la devolución al infierno libio y la criminalización del rescate humanitario por parte europea.

Las estrategias descritas están teniendo éxito, si por éxito se entiende la reducción del número de llegadas no autorizadas a las fronteras o de las cifras de inmigración irregular y asilo. Sin embargo, además de ser criticables en términos legales, políticos y morales, estas iniciativas producen graves consecuencias, que van desde el cierre temporal del Gobierno de Estados Unidos, en diciembre de 2018, a un Brexit de costes difíciles de precisar, o al colapso del sistema de asilo europeo –preso de la inviabilidad de los convenios de Dublín y de la quiebra de la solidaridad entre los estados miembros–, hasta la puesta en cuestión de la libre circulación en el espacio Schengen, pasando por su contribución al ascenso de fuerzas iliberales que cuestionan la democracia misma.

Cabe preguntarse, por último, si los vientos que sacuden a la inmigración y el asilo a ambos lados del Atlántico constituyen un episodio pasajero o si existe el riesgo de que las tendencias descritas se consoliden y supongan el inicio de una nueva normalidad. En favor de una respuesta pesimista, se inscribe el hecho de que el actual estado de cosas resulta de corrientes de fondo en las sociedades euroatlánticas, y que los partidos y movimientos populistas y autoritarios que fomentan las políticas antiinmigración han venido para quedarse. En sentido contrario, sin embargo, cabe mencionar los esfuerzos de algunos gobiernos europeos y de la Comisión Europea, a pesar de su timidez, por recuperar algún grado de solidaridad y reparar el sistema europeo de asilo; además de la resistencia de actores de la sociedad civil, como las *ciudades santuario*, que en Estados Unidos se niegan a colaborar con las políticas antiinmigración del Gobierno federal, las *welcoming cities* a ambos lados del Atlántico y las organizaciones filantrópicas rescatadoras.

Y, si bien es cierto que los partidos y movimientos populistas y autoritarios no parecen ser flor de un día, no lo es menos que la fortuna no siempre les ha acompañado en las contiendas electorales. Al contrario, en no pocas ocasiones han obtenido resultados inferiores a los esperados, y no hay que descartar que esos fracasos relativos se repitan. Finalmente, no cabe minusvalorar la posibilidad de que la salida de la escena política de dirigentes políticos como Donald Trump o Matteo Salvini, que han tenido una influencia desmesurada en la adopción de las políticas más duras, pueda suponer una atenuación de la deriva antiinmigración y el fin de las políticas más extremas, como ya ha ocurrido recientemente en Italia con la salida del Gobierno, precisamente, de Matteo Salvini.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, Jasmine y Garza, Alejandro de la. «President Trump Called This Weekend's ICE Raids 'Very Successful'». *Time* (15 de julio de 2019) (en línea) <https://time.com/5625372/president-trump-ice-raids/>

Andersen Hojsgaard, Lars; Dustmann, Christian y Landerso, Rasmus. «Lowering Welfare Benefits in Denmark: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families» *CREAM Discussion Paper Series*, n.º 5 (marzo de 2019) (en línea) [https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2019/03/Study-paper-138\\_Lowering-Welfare-Benefits.pdf](https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2019/03/Study-paper-138_Lowering-Welfare-Benefits.pdf)

Antony, Mary Grace. «How moral disengagement facilitates the detention of refugee children and families». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n.º 5 (22 de diciembre de 2017), p. 770-786.

Arango, Joaquín. «A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la Unión Europea». *Anuario CIDOB de la Inmigración: 2015-2016: El año de los refugiados* (noviembre de 2016), p. 30-55 (en línea) <https://www.cidob.org>

org/es/articulos/anuario\_cidob\_de\_la\_inmigracion/2015\_2016/a\_traves\_del\_mediterraneo\_tragedia\_de\_los\_refugiados\_y\_crisis\_de\_la\_ue

Arango, Joaquín. «La hiperpolitización negativa de la inmigración y el asilo en la región euroatlántica», en: Comité Especializado de Inmigración. *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. Madrid: Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2019, p. 103-110 (en línea) <https://www.dsn.gob.es/documento/fen%C3%B3meno-migratorio-esp%C3%B1a-reflexiones-desde-%C3%A1mbito-seguridad-nacional>

Baldwin-Edwards, Martin y Lutterbeck, Derek. «Coping with the Lybian migration crisis». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n.º 12 (29 de mayo de 2019), p. 2241-2257.

Berggren, Erik. «Danish Xenophobia – Power Logic in Motion», en: Berggren, Erik; Likić-Brborić, Branka; Toksöz, Gülay y Trimikliniotis, Nicos (eds.). *Irregular Migration, Informal Labour and Community: A Challenge for Europe*. Maastricht: Shaker Publishing, 2007, p. 372-390.

Blizzard, Britany y Batalova, Jeanne. «Refugees and Asylees in the United States». *Migration Information Source* (13 de junio de 2019) (en línea) <https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states>

Carrera, Sergio; Santos Vera, Juan y Strik, Tineke. *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

Chishti, Muzaffar y Bolter, Jessica. «“Merit-based” Immigration: Trump Proposal Would Dramatically Revamp Immigration Selection Criteria, but with Modest Effects on Numbers». *Migration Information Source* (30 de mayo de 2019) (en línea) <https://www.migrationpolicy.org/article/merit-based-immigration-trump-proposal-immigrant-selection>

Durand, Jorge. «Tercer país seguro». *La Jornada* (04 de agosto de 2019) (en línea) <https://www.jornada.com.mx/2019/08/04/opinion/016a1pol>

FitzGerald, David Scott. *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Goodkind, Nicole. «Trump Administration Argues Detained Migrant Children Don't Need Toothbrushes, Soap». *Newsweek* (20 de junio de 2019a) (en línea) <https://www.newsweek.com/migrant-children-border-trump-administration-1445090>

Goodkind, Nicole. «Trump Administration Cites Immigration Laws From 1882 in New ‘Public Charge’». *Newsweek* (12 de agosto de 2019b) (en línea) <https://www.newsweek.com/trump-immigration-public-charge-ice-1453903>

Goodkind, Nicole. «'People are going to die': Trump Admin Ends Protections for very Sick Migrants». *Newsweek* (30 de agosto de 2019c) (en línea) <https://www.newsweek.com/trump-migrants-immigration-life-saving-deferred-action-medical-ice-1457043>

Krogstad, Jens Manuel. «Key facts about refugees to the U.S.». *Pew Research Centre FactTank (News in the Numbers)* (7 de octubre de 2019) (en línea) <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/07/key-facts-about-refugees-to-the-u-s/>

Kuschminder, Katie y Triandafyllidou, Anna. «Smuggling, Trafficking and Extortion: New Conceptual and Policy Challenges on the Libyan Route». *Antipode*, vol. 0 (2019), p. 1-21 (en línea) <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/anti.12579>

Lesnes, Corine. «Donald Trump, au nom de l'Amérique blanche». *Le Monde* (20 de julio de 2019) (en línea) [https://www.lemonde.fr/international/article/2019/07/20/trump-l-amerique-blanche-comme-strategie-electorale\\_5491466\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2019/07/20/trump-l-amerique-blanche-comme-strategie-electorale_5491466_3210.html)





**Cómo citar este artículo:** Pardos-Prado, Sergi. «Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en Europa». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 52-65. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.52

# ACTITUDES ANTE LA INMIGRACIÓN Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN EUROPA

ATTITUDES TO  
IMMIGRATION  
AND ELECTORAL  
BEHAVIOUR  
IN EUROPE

**Sergi Pardos-Prado**

Catedrático de Política Comparada,  
Universidad de Glasgow  
[sergi.pardos-prado@glasgow.ac.uk](mailto:sergi.pardos-prado@glasgow.ac.uk)

1. Introducción
2. Divisiones sociales y voto a la extrema derecha
3. Disparidades regionales
4. Economía y mercado de trabajo
5. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

Europa, extrema derecha, inmigración,  
actitudes, mercado de trabajo,  
regiones, globalización

### **KEY WORDS**

Europe, far right, immigration, attitudes, labour  
market, regions, globalisation

### **RESUMEN**

Las divisiones ideológicas entorno a la inmigración están en el centro de los problemas de gobernabilidad de muchas democracias europeas contemporáneas. Este artículo documenta el potente efecto de la clase social, la educación y la geografía política en el éxito electoral de partidos de extrema derecha. La investigación destaca también dos hallazgos significativos: el apoyo a la extrema derecha se debe cada vez más a disparidades económicas regionales dentro de países y a mercados de trabajo con poca fluidez y demanda laboral. Estas tendencias sugieren intervenciones políticas concretas para minimizar la polarización alrededor del tema de la inmigración como las siguientes: mecanismos de redistribución económica a sectores perjudicados por la globalización, políticas activas de empleo y el fortalecimiento de competencias regionales para desactivar la conexión que hacen muchos votantes entre desigualdades locales y sentimientos contrarios a la globalización.

### **ABSTRACT**

The ideological divisions around immigration are central to the governance problems facing many contemporary European democracies. This paper documents the powerful effect of social class, education and political geography on the electoral success of far-right parties. The research also highlights two significant findings: support for the far right is increasingly due to regional economic disparities within countries and to labour markets with little fluidity and labour demand. These trends lead to the proposal of specific political measures that minimise polarisation around the issue of immigration, such as: mechanisms of economic redistribution to sectors affected by globalisation, active employment policies, and enhanced regional powers to deactivate the connection many voters draw between local inequalities and feelings of opposition to globalisation.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las dinámicas políticas del siglo **xxi** se pueden entender como una tensión entre globalización y nacionalismo. Por un lado, el mundo nunca ha estado tan interconectado económica y políticamente como hoy. Los flujos de personas, bienes y capitales entre países son ahora más frecuentes e intensos que en cualquier época histórica anterior. De acuerdo con datos de Naciones Unidas, el número de inmigrantes en el mundo ha subido de 173 millones en 2000, hasta 258 millones en 2017. El número de refugiados también ha aumentado hasta casi llegar a los 26 millones<sup>1</sup>. Por otro lado, paralelamente, los partidos y narrativas contrarias a la inmigración han experimentado un éxito electoral sin precedentes. Fuerzas políticas contrarias a la inmigración y la apertura global de la economía han llegado a condicionar enormemente la política de democracias muy asentadas como la de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia, entre muchos otros países. A medida que el perfil étnico de las sociedades occidentales se ha ido diversificando, también ha ido aumentando la presión popular para controlar fronteras y dar respuestas a los retos económicos y culturales asociados con la globalización.

Una de las razones principales de esta fragmentación política, o quizás la principal, es la división causada por los sentimientos contrarios a la inmigración. Y lo importante es la naturaleza de esta división, que no solo confronta a grupos de izquierda con grupos de derecha, sino que divide internamente a esos mismos sectores ideológicos. Mientras que en la segunda mitad del siglo **xx** los conflictos de la política europea occidental se podían encapsular perfectamente en un eje ideológico unidimensional que iba de izquierda a derecha, las actitudes hacia la inmigración dividen ahora aquellos bloques ideológicos históricamente más homogéneos dentro de sí mismos. El caso de la socialdemocracia europea es especialmente paradigmático. Después de décadas de gran influencia política moldeando las instituciones y el desarrollo del Estado de bienestar de la Europa de posguerra, la coalición socialdemócrata parece desplomarse. En concreto, pocos partidos de centro-izquierda contemporáneos parecen haber dado con la receta para mantener la alianza entre clases trabajadoras no cualificadas y nuevas clases medias urbanas. Las primeras se muestran más temerosas ante la deslocalización económica y los cambios culturales que han venido con la globalización. Las segundas, por su parte, tienen una visión más urbana, cosmopolita y positiva de la competición internacional y la diversidad identitaria. Las actitudes hacia la inmigración y la apertura hacia el mundo, por tanto, son el principal clivaje interno fragmentando bloques ideológicos tradicionales de centro-izquierda.

---

1. Véase: <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html> [Fecha de consulta: 04.11.2019]

El Brexit es otro ejemplo que ilustra a la perfección cómo las actitudes hacia la inmigración han sido capaces de fragmentar el comportamiento electoral en un sistema de partidos muy consolidado. De hecho, el Brexit es una historia de división y fragmentación ideológica, y no necesariamente de radicalización. Aunque el Brexit se deba fundamentalmente a las reticencias de una gran parte de la sociedad británica hacia lo que perciben como un flujo descontrolado de inmigrantes, no es cierto que esta sociedad se haya vuelto más xenófoba de repente. Si cabe, las encuestas apuntan a que las generaciones de votantes más jóvenes son más liberales que las anteriores y que el reemplazo generacional llevará la opinión pública hacia posiciones medias más cosmopolitas en el futuro<sup>2</sup>. Pero la clave del Brexit es la *distribución* de posiciones contrarias a la integración europea y al libre movimiento de personas. Por un lado, estas posiciones dividen a la izquierda confrontando a votantes de clase trabajadora con clases medias urbanas. Por el otro, dividen también a la derecha entre clases liberales favorables al libre mercado y circulación de personas, y el *establishment* más conservador opuesto a ceder en ámbitos de soberanía nacional y esencia identitaria. Este tipo de división es ideal para nuevos partidos de corte populista y xenófobo como el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) o el Partido del Brexit. La estrategia de dividir y conquistar es, por tanto, la más efectiva para partidos de extrema derecha, ya que sus posiciones antiinmigratorias les permiten atraer votantes provenientes tanto del bloque de centro-derecha como del de centro-izquierda. La correspondencia entre actitudes antiinmigratorias y el eje tradicional entre izquierda y derecha y la consiguiente división ideológica interna de partidos tradicionales se perfilan como las explicaciones más sólidas para entender el auge de partidos de extrema derecha a costa de los tradicionales en Europa (Pardos-Prado, 2015).

¿Pero qué explica esta creciente fragmentación ideológica y politización de actitudes hacia la inmigración en Europa? Las siguientes secciones en este artículo intentan dar respuesta a esta pregunta. El apartado que viene a continuación explora el impacto de algunas variables clave

**LA ESTRATEGIA DE DIVIDIR Y  
CONQUISTAR ES LA MÁS  
EFECTIVA PARA PARTIDOS DE  
EXTREMA DERECHA, YA QUE SUS  
POSICIONES ANTIINMIGRATORIAS  
LES PERMITEN ATRAER VOTANTES  
PROVENIENTES TANTO DEL  
BLOQUE DE CENTRO-DERECHA  
COMO DEL DE CENTRO-  
IZQUIERDA**

2. Para más información, véase: <https://www.britishelectionstudy.com/bes-resources/brexit-britain-british-election-study-insights-from-the-post-eu-referendum-wave-of-the-bes-internet-panel/#.Xa3fQ0hKiUk> [Fecha de consulta: 21.10.2019]

para explicar el apoyo a partidos de extrema derecha en Europa, focalizando en factores de clase social, educación y geografía (eje urbano-rural). Se abordan las crecientes divergencias regionales en actitudes xenófobas dentro de países y se discuten los factores económicos y culturales que se encuentran detrás del impacto electoral de las actitudes hacia la inmigración. Finalmente, se concluye con algunas estrategias para mejorar la gobernabilidad en una era de inevitable fragmentación ideológica.

## 2. DIVISIONES SOCIALES Y VOTO A LA EXTREMA DERECHA

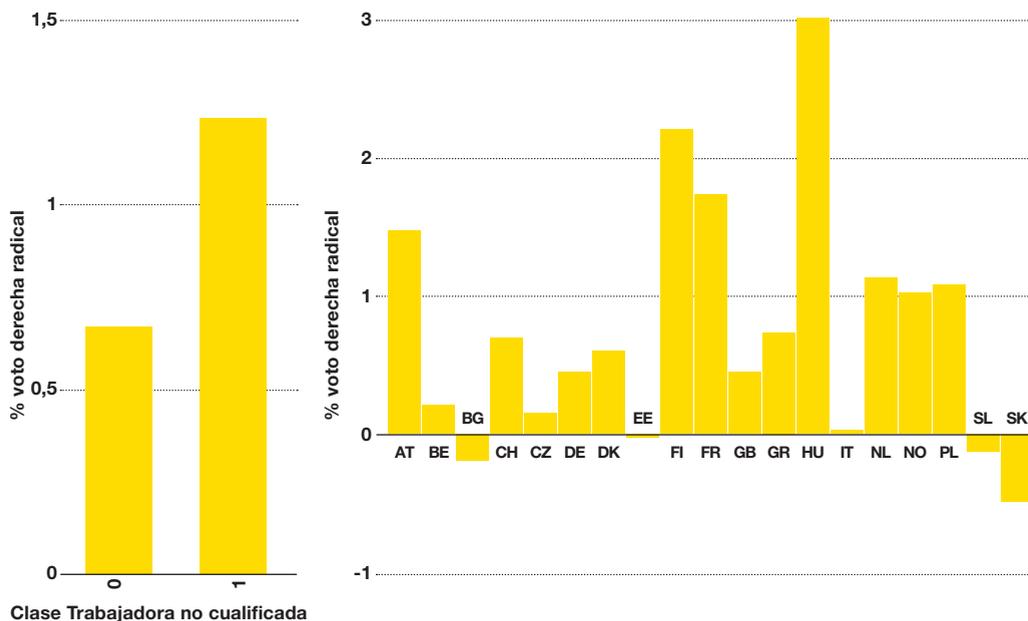
Las actitudes hacia la inmigración y el voto a la extrema derecha están fuertemente asociados con divisiones sociales estructurales. Al analizar los resultados con la base de datos cumulativa de la Encuesta Social Europea<sup>3</sup> (incluyendo sus olas de 2002 hasta 2016), las divisiones según la clase social, niveles educativos y lugar de residencia (en términos de ámbitos rurales o urbanos) destacan particularmente. De hecho, estos clivajes sociales han sido determinantes para las actitudes y el comportamiento político en democracias occidentales desde hace décadas. Sin embargo, ahora parecen haberse reconfigurado y dar forma a esta nueva tensión entre globalismo y Estado-nación.

La figura 1 ilustra el porcentaje de individuos de clase trabajadora no cualificada que votan a la extrema derecha en Europa, en comparación con los individuos que no son de la misma clase social (panel izquierdo). Como se puede percibir, hay una tendencia significativa de trabajadores no cualificados a la hora de votar a partidos contrarios a la inmigración y a la integración supranacional. Este es un hallazgo muy establecido en la literatura especializada sobre el tema (Oesch y Rennwald, 2018). El panel derecho de la figura 1 descompone el efecto estadístico de clase en distintos países europeos con partidos de extrema derecha con representación parlamentaria. Como se puede ver, pertenecer a la clase obrera incrementa la probabilidad de votar a un partido de extrema derecha en prácticamente todos los países analizados. El impacto de clase es especialmente significativo en, y por orden de más a menos, Hungría, Finlandia, Francia, Austria, Países Bajos, Polonia y Noruega. Solo hay cuatro países que se escapan de la norma, con impactos negativos. Esto implicaría que las clases medias son más proclives a votar a la extrema derecha que las clases trabajadoras. Estos países se ubican en el bloque de Europa del Este y son Bulgaria, Estonia, Eslovenia y Eslovaquia. El impacto inusual de la clase social en estos países es, sin embargo, comparativamente menor que en países de la Europa Occidental.

---

3. European Social Survey: <https://www.europeansocialsurvey.org/> [Fecha de consulta: 21.10.2019]

**FIGURA 1. Clase social y voto de extrema derecha en Europa**



**Nota:** Resultados obtenidos a partir de modelos de regresión multinivel, donde el recuerdo de voto a la extrema derecha en las últimas elecciones generales es la variable dependiente y la clase social es la variable independiente (Bischof, 2017).  
**Fuente:** Elaboración propia con datos acumulativos de la Encuesta Social Europea (2002-2016).

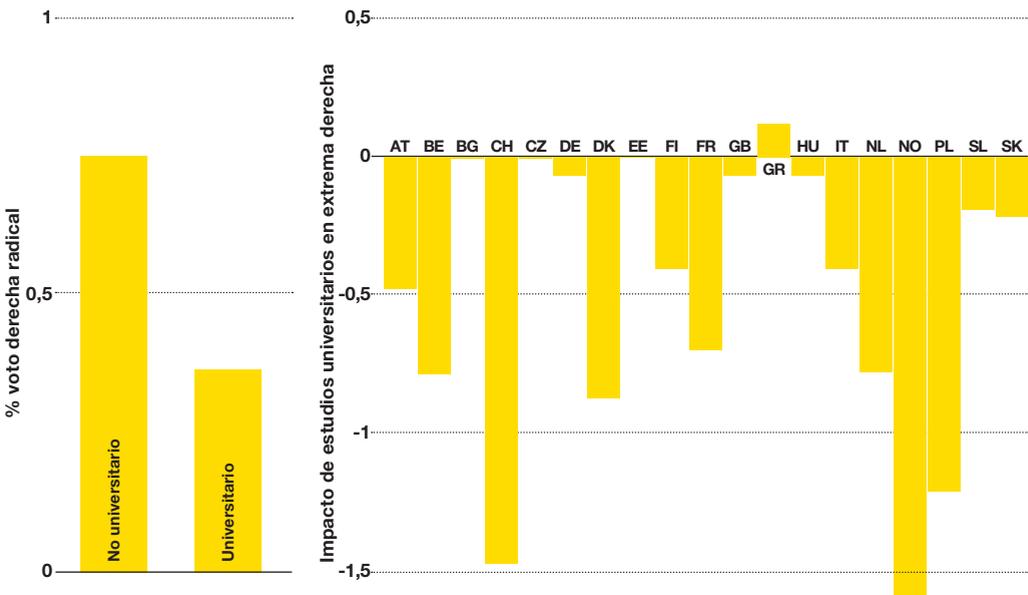
Las razones detrás del perfil ocupacional detallado en la figura 1 se suelen referir a la crisis de la socialdemocracia europea, apuntada más arriba. Desde esta perspectiva, economías posindustriales y crecientemente globalizadas habrían relegado a sus antiguos núcleos industriales a una posición de declive y pérdida de estatus. El proceso de realineamiento electoral de la clase trabajadora se habría acelerado en el momento en que partidos socialdemócratas habrían adoptado posiciones económicas más centristas y postulados culturales más progresistas. En otras palabras, parte de la clase trabajadora europea habría emigrado de la izquierda a la extrema derecha, motivada por una reacción contraria a cambios económicos y culturales inherentes a la globalización.

Explicaciones basadas en el perfil de clase del prototípico votante contrario a la inmigración en Europa han sido muy influyentes. Sin embargo, la cuarta ola de voto populista de extrema derecha en Europa (desde mitades de los años 2010 en adelante) pone parcialmente en cuestión esta tesis. Los resultados electorales han sido especialmente notorios y han permitido a partidos o candidatos de extrema derecha llegar a gobernar (por ejemplo, la Liga

Norte en Italia, Donald Trump en Estados Unidos y Fidesz en Hungría). Estos resultados agregados tan relevantes no pueden explicarse por el apoyo de un solo grupo ocupacional como los obreros no cualificados, que además disminuye en tamaño a medida que avanzan los años. Esto significaría que, aunque la sobrerrepresentación de la clase trabajadora en los electorados antiinmigratorios sea aún visible, ello irá disminuyendo en favor de perfiles socioeconómicos más diversos.

La segunda división social que mejor describe el voto de extrema derecha en Europa se centra en los niveles educativos. En concreto, individuos sin estudios universitarios son sustancialmente más proclives a tener actitudes xenófobas y a votar a la extrema derecha, en comparación a personas con estudios superiores. La figura 2 ilustra esta asociación claramente. El panel izquierdo representa el porcentaje medio de personas con y sin estudios universitarios que vota a la extrema derecha en Europa, y muestra que los segundos están sobrerrepresentados en este electorado.

**FIGURA 2. Educación y voto de extrema derecha en Europa**

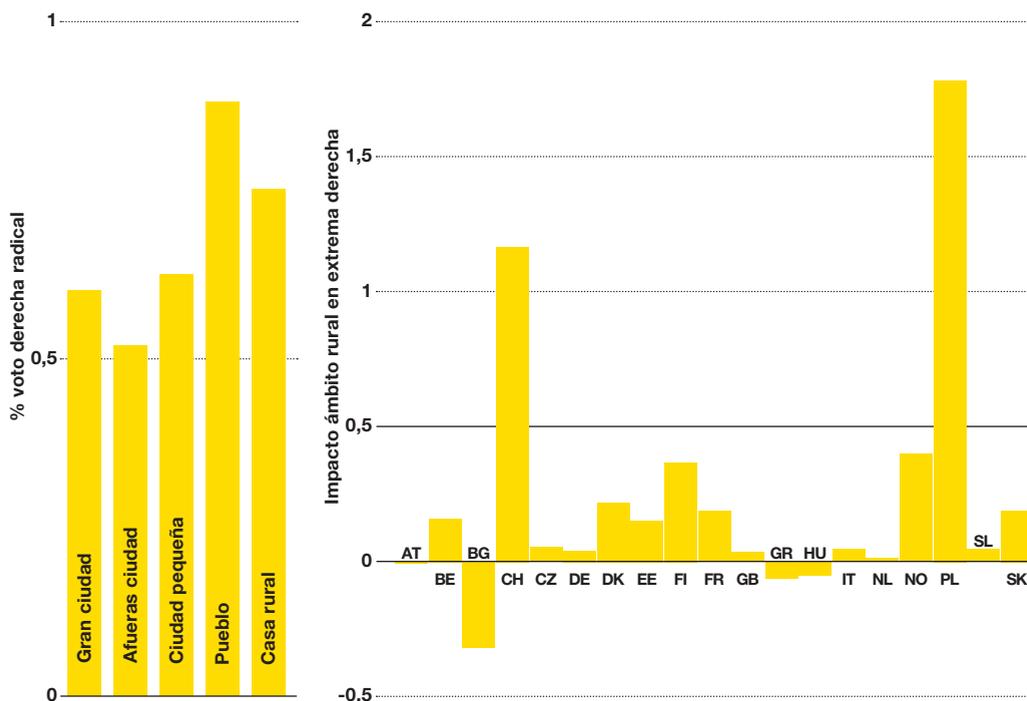


**Nota:** Resultados obtenidos a partir de modelos de regresión multinivel, donde el recuerdo de voto a la extrema derecha en las últimas elecciones generales es la variable dependiente y el nivel educativo (estudios universitarios vs. no universitarios) es la variable independiente.

**Fuente:** Elaboración propia con datos acumulativos de la Encuesta Social Europea (2002-2016).

El panel derecho descompone este efecto por países y muestra un efecto negativo, y muy considerable, de la educación en el voto de extrema derecha (por debajo de 0) en la gran mayoría de países. El efecto de la educación es particularmente acusado en Suiza, Noruega, Polonia, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos y Francia. Solo hay un país, Grecia, en que el efecto de la educación parece desviarse de la norma, aunque no de forma muy significativa. La derecha radical en Grecia, sin embargo, no es completamente equiparable a la derecha radical de corte populista en otros países europeos. Las diferencias con Grecia son, por tanto, difíciles de interpretar, sobre todo al mostrar un efecto estadístico pequeño en favor de un tipo de partidos que recuerda más a partidos fascistas de vieja extrema derecha (como por ejemplo, el Amanecer Dorado). Otro resultado inesperado es el papel casi inexistente de la educación en Alemania, donde el electorado del partido de extrema derecha Alternativa para Alemania (AfD) parece alimentarse tanto de votantes con bajos niveles de educación (sobre todo provenientes de la antigua Alemania del Este) como de votantes altamente formados (especialmente en Alemania Occidental).

**FIGURA 3. Eje urbano-rural y voto de extrema derecha en Europa**



**Nota:** Resultados obtenidos a partir de modelos de regresión multinivel, donde el recuerdo de voto a la extrema derecha en las últimas elecciones generales es la variable dependiente y el lugar de residencia es la variable independiente.

**Fuente:** Elaboración propia con datos cumulativos de la Encuesta Social Europea (2002-2016).

Las divisiones regionales del voto al AfD alemán ilustran un tercer clivaje muy significativo para entender el voto a la extrema derecha en Europa hoy en día. Se trata de la geografía política, a menudo capturada por el denominado eje urbano-rural. Como muestra el panel izquierdo de la figura 3, las categorías más sobrerrepresentadas en el electorado de extrema derecha europeo en su conjunto corresponden a ámbitos rurales. En cambio, los electorados menos proclives a votar a partidos xenófobos viven en grandes y pequeñas ciudades. El panel derecho de la figura 3 descompone el efecto estadístico de vivir en el mundo rural (pueblo o casas rurales frente a todas las demás categorías) en la probabilidad de votar a la extrema derecha. La magnitud del impacto es menor que el de la educación y la clase mostrados más arriba, pero es igualmente significativa. El mundo rural está sistemáticamente asociado con posturas más conservadoras y antiinmigratorias, sobre todo en países como Polonia, Suiza, Noruega y Finlandia.

La reactivación de conflictos regionales, y entre ámbitos urbanos y rurales más específicamente, es uno de los hallazgos más novedosos y recientes del estudio de la derecha radical de los últimos años. Mientras que las características individuales en términos de ocupación y educación han sido muy analizadas, los factores relativos a la geografía política y social de la extrema derecha se han estudiado menos. La siguiente sección aborda este nuevo e importante aspecto del voto xenófobo europeo.

### **3. DISPARIDADES REGIONALES**

Uno de los hallazgos recientes más relevantes en el estudio de la derecha radical son las profundas divisiones regionales detrás de los movimientos antiinmigratorios en Europa. Como se ha apuntado anteriormente, el clivaje entre clases urbanas y rurales es importante a la hora de documentar pautas de extrema derecha en Europa. Análisis recientes del apoyo a partidos y movimientos de extrema derecha apuntan a que las diferencias regionales dentro de países son significativamente superiores que las diferencias entre países (Golder, 2016). De hecho, fenómenos como el Brexit, el voto a Marine Le Pen en Francia, o el apoyo a Donald Trump en Estados Unidos, son fenómenos marcadamente regionalizados.

El paradigma económico en el estudio de las actitudes contra la inmigración en Europa es particularmente útil para entender este componente regional. Al reducir el valor del Estado-nación como frontera política y económica, la globalización ha acentuado diferencias regionales. Algunas áreas, sobre todo urbanas, han atraído más inversión extranjera, han creado núcleos de comercio internacional y, consiguientemente, han concentrado a perfiles

ocupacionales y estilos de vida más proclives a aceptar un mundo abierto globalmente. Otras regiones, en cambio, han sufrido las consecuencias negativas de esta deslocalización de la producción, del comercio y de la emigración de sectores demográficos con más nivel educativo.

Las investigaciones más actualizadas sobre el fenómeno del Brexit concluyen que regiones expuestas a declives económicos de largo plazo (Carreras *et al.*, 2019) y a importaciones de China (Colantone y Stanig, 2018) fueron significativamente más proclives a dar apoyo al partido del UKIP y a la salida de la Unión Europea en el referéndum de 2016. El mecanismo no necesariamente pasa por un deterioro real de la situación económica personal, sino por un declive económico y social del entorno local más próximo. Esta perspectiva regional ilustra cómo los declives económicos locales parecen activar actitudes culturales contrarias a la inmigración, a la integración europea y a la diversidad identitaria.

**LOS DECLIVES ECONÓMICOS  
LOCALES PARECEN ACTIVAR  
ACTITUDES CULTURALES  
CONTRARIAS A LA INMIGRACIÓN,  
A LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y A  
LA DIVERSIDAD IDENTITARIA**

#### **4. ECONOMÍA Y MERCADO DE TRABAJO**

Mientras que la asociación entre educación, clase, geografía y voto antiinmigración está muy establecida en la literatura especializada, las razones teóricas que se encuentran detrás de estas asociaciones están menos claras. La investigación académica al respecto está dividida en dos paradigmas fundamentales: el económico y el cultural. Y aunque las batallas intelectuales entre los defensores de los dos paradigmas son bastante visibles, es probable que haya mucha verdad en ambas posturas. Desde el punto de vista del paradigma cultural, las divisiones educativas, ocupacionales y geográficas detrás de sentimientos antiinmigratorios tendrían su origen en la percepción de amenaza a identidades sociales y culturales. Por su parte, el paradigma económico se centra en el mercado de trabajo y en el diseño del Estado de bienestar.

En lo que respecta al mercado de trabajo, análisis recientes sobre el tema han demostrado convincentemente que las actitudes xenófobas no dependen del número real de inmigrantes que compiten por los mismos puestos de trabajo (Hainmueller y Hopkins, 2014). Esto significa que, contrariamente a lo que se ha creído durante décadas, un recolector de fresas británico, por ejemplo, no se vuelve más hostil cuando ve un crecimiento significativo de recolectores de fresas

provenientes de Europa de Este. Este hallazgo empírico es importante para desacreditar modelos económicos muy influyentes de competición laboral basados en la proporción de trabajadores que compiten por trabajos de un nivel de cualificación similar. Así, mientras que choques económicos basados en la oferta de trabajadores no parecen estar sistemáticamente asociados con sentimientos antiinmigratorios, investigaciones recientes apuntan a que las fluctuaciones en

**POLÍTICAS LIBERALES Y PERMISIVAS CON FLUJOS DE INMIGRACIÓN NO TIENEN POR QUÉ ELEVAR NIVELES DE HOSTILIDAD XENÓFOBA, SIEMPRE QUE SE COMBINEN CON POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y DE GENERACIÓN DE UNA DEMANDA LABORAL MÁS FLEXIBLE**

la demanda laboral sí que lo están. Esto significa que, para el recolector de fresas británico citado anteriormente, la percepción de amenaza económica no dependerá tanto del número de recolectores extranjeros como de cuántos puestos de trabajo decentes de recolector de fresas haya disponibles. Dicho hallazgo apunta a características importantes del mercado de trabajo que no se han estudiado apropiadamente hasta ahora.

En concreto, los mecanismos de competición laboral parecen depender de los niveles de desempleo ocupacional (entendidos como un indicador de riesgo económico) y de la posibilidad de transferir la propia experiencia y cualificación profesional a un trabajo similar en caso de necesidad (Pardos-Prado y Xena, 2019). Un elemento interesante de esta teoría es que los niveles de ingresos o de educación no están completamente correlacionados con el riesgo de desempleo, o de ser sustituido por robots y procesos de automatización. Esto significa que la asociación entre percepciones de riesgo económico prospectivo y de hostilidad hacia la inmigración no es una historia de pobres contra ricos. La percepción de riesgo económico y de miedo a la competición internacional puede afectar a personas de clases sociales y niveles ocupacionales muy distintos en el futuro. Esto implica que la composición sociodemográfica de algunos partidos de extrema derecha podría diversificarse con el tiempo y aglutinar a una coalición de intereses y perfiles mucho más variada.

El paradigma económico para entender actitudes contrarias hacia la inmigración es, por tanto, importante, pero opera a través de mecanismos complicados. De acuerdo con trabajos recientes, el efecto de las percepciones de riesgo económico es particularmente agudo en mercados de trabajo que gozan de niveles de protección laboral medios muy satisfactorios para la mayoría de la población. Más específicamente, cuando la inmigración se concentra en grupos ocupacionales con bajos niveles de protección laboral y en mercados muy segmentados o dualizados (con

una división muy aguda entre altas proporciones de empleo precario y una minoría de trabajos muy protegidos), esa inmigración genera menos hostilidad (Pardos-Prado, 2019). En otras palabras, cuando la inmigración compite exclusivamente por trabajos no deseables en la periferia del mercado de trabajo y no recibe protección laboral y ayudas del bienestar significativas, se acostumbra a percibir como menos amenazadora. Esto significa que las posibilidades de temer a la inmigración aumentan cuando tenemos más que perder a causa de una hipotética situación de competición internacional y no necesariamente cuando nuestra situación es precaria *per se*. Este es un hallazgo paradójico, pero importante para entender por qué las turbulencias económicas en algunos países no están necesariamente asociadas con las actitudes antiinmigratorias. Los casos de España, Portugal, Irlanda y, en cierta medida, Grecia son paradigmáticos en este respecto.

## 5. CONCLUSIONES

Después de décadas de estabilidad electoral, prácticamente todos los sistemas de partidos europeos occidentales parecen tambalearse. Ello se debe a la irrupción de nuevos partidos populistas y a la crisis ideológica y electoral de algunas de las familias de partidos más establecidas del período de posguerra. En el corazón de este realineamiento electoral, se encuentra una nueva tensión entre el avance de la globalización y la resistencia del Estado-nación. Y en el centro de esta controversia uno puede vislumbrar la hostilidad hacia la inmigración como tema político principal. Una hostilidad que polariza a bloques ideológicos opuestos y, lo que es todavía más consecuente, divide internamente espacios de izquierda y derecha anteriormente más homogéneos.

Las sociedades europeas del siglo XXI, pues, se distinguen por un alto nivel de fragmentación ideológica difícil de manejar políticamente. Una visión comúnmente aceptada en espacios de tertulia política es que el éxito electoral de la extrema derecha, que se nutre de estas divisiones ideológicas internas, es una anomalía. Un producto quizás momentáneo del terremoto originado en la crisis económica de 2008 y en la llamada crisis migratoria de 2015. Sin embargo, otra visión contrapuesta es que la fragmentación social que vive Europa es una consecuencia inevitable de su progreso económico y social. La creciente multiplicación de estilos de vida, perfiles laborales, riesgos económicos y visiones individuales de la política son inherentes a sociedades más sofisticadas, pero también comportan problemas de gobernabilidad.

Las divisiones estructurales que describen el voto de extrema derecha en Europa son antiguas, pero se han reactivado y realineado en torno a esta nueva división entre apertura global y frontera nacional. Obreros no cualificados, individuos con bajos niveles de educación y contextos rurales están sobrerrepresentados en los electorados más xenófobos de Europa. Las disparidades

regionales dentro de países se han convertido en uno de los hallazgos más novedosos, interesantes y no siempre bien comprendidos de la última ola de voto de extrema derecha. Fenómenos electorales como el Brexit, Marine Le Pen o Donald Trump, en Estados Unidos, están profundamente regionalizados y muy bien delimitados geográficamente.

**EL PERFIL OCUPACIONAL, EDUCATIVO Y GEOGRÁFICO DEL VOTANTE DE EXTREMA DERECHA SUGIERE UNA DELIMITACIÓN CLARA Y OBJETIVA ENTRE GANADORES Y PERDEDORES DE UNA ÉPOCA GLOBALIZADA**

La literatura especializada se debate entre explicaciones culturales y económicas para dar sentido al efecto de estas fracturas sociales. Percepciones de amenaza a la propia identidad y al estatus social y cultural son particularmente importantes para entender la dimensión psicológica de las actitudes contrarias a la inmigración. Sin embargo, nuevas formas de riesgo económico también son importantes. Altos niveles de desempleo ocupacional,

bajos niveles de demanda por la propia experiencia y cualificación laboral, concentraciones de inmigrantes en sectores con alta protección laboral y choques económicos regionales son algunos de los nuevos canales del sentimiento antiinmigratorio contemporáneo.

Estos hallazgos sugieren tres pistas sobre cómo encarar institucionalmente las consecuencias de una mayor complejidad social. En primer lugar, el perfil ocupacional, educativo y geográfico del votante de extrema derecha sugiere una delimitación clara y objetiva entre ganadores y perdedores de una época globalizada. Mecanismos de compensación social y redistribución económica se erigen, por tanto, como una solución potencial dirigida a un perfil sociológico bastante delimitado.

En segundo lugar, el análisis de las estructuras del mercado laboral más proclives a generar reacciones xenófobas apuntan a que, contrariamente a lo que se suele creer, el incremento de trabajadores extranjeros no está asociado con repuntes xenófobos. Lo que sí genera más ansiedad económica y rechazo a la competición internacional son sectores ocupacionales con poca demanda y fluidez. Esto implica que políticas liberales y permisivas con flujos de inmigración no tienen por qué elevar niveles de hostilidad xenófoba, siempre que se combinen con políticas activas de empleo y de generación de una demanda laboral más flexible.

Finalmente, el fuerte componente geográfico de regionalización del voto xenófobo pone de manifiesto las tensiones entre ámbitos de gobierno locales, nacionales y globales. El declive

económico y social de contextos regionales está fuertemente asociado con reacciones hostiles hacia la integración europea. Esto sugiere que, más allá de ansiedades económicas, hay también una atribución de responsabilidad política negativa a niveles de gobierno alejados del contexto local. Si el *locus* de las desigualdades políticas y económicas es ahora regional y no nacional, tiene sentido explorar vías de devolución de competencias políticas hacia ese mismo ámbito geográfico. Esta vía se enmarca en el principio de subsidiariedad que en su día inspiró el proceso de construcción europea, donde los asuntos globales se tratan a nivel global, y los regionales, a nivel regional. Empoderar a gobiernos regionales con mayores capacidades fiscales y políticas podría desactivar la conexión que hacen muchos votantes entre desigualdades regionales y sentimientos contrarios a la globalización, y recuperar la percepción de control sobre la política.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bischof, Daniel. «New Graphic Schemes for Stata: plotplain and plottig». *The Stata Journal*, vol. 17, n.º 3 (2017). p. 748-759.

Carreras, M.; Carreras, Y. I. y Bowler, S. «Long-Term Economic Distress, Cultural Backlash, and Support for Brexit». *Comparative Political Studies* (2019).

Colantone, I. y Stanig, P. «Global Competition and Brexit». *American Political Science Review*, vol. 112, n.º 2 (2018), p. 201-218.

Golder, M. «Far Right Parties in Europe». *Annual Review of Political Science*, vol. 19, n.º 1 (2016), p. 477-497.

Hainmueller, Jens y Hopkins, Daniel J. «Public Attitudes Toward Immigration». *Annual Review of Political Science*, vol. 17, n.º 1 (2014), p. 225-249.

Oesch, Daniel, y Line Rennwald. «Electoral Competition in Europe's New Tripolar Political Space: Class Voting for the Left, Centre Right and Radical Right». *European Journal of Political Research*, vol. 7, n.º 2 (2018), p. 271.

Pardos-Prado, Sergi. «How Can Mainstream Parties Prevent Niche Party Success? Center- Right Parties and the Immigration Issue». *The Journal of Politics*, vol. 77, n.º 2 (2015), p. 352-367. Pardos-Prado, Sergi. «Labour market dualism and immigration policy preferences». *Journal of European Public Policy* (2019).

Pardos-Prado, Sergi y Xena, Carla. «Skill Specificity and Attitudes towards Immigration». *American Journal of Political Science*, vol. 63, n.º 2 (2019), p. 286-304.





**Cómo citar este artículo:** Rinken, Sebastián. «Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 68-81. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.68

# ACTITUDES ANTE LA INMIGRACIÓN Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN ESPAÑA

ATTITUDES  
TO IMMIGRATION  
AND ELECTORAL  
BEHAVIOUR  
IN SPAIN

**Sebastian Rinken**

Científico titular del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IESA-CSIC)  
[srinken@iesa.csic.es](mailto:srinken@iesa.csic.es)

1. El interrogante
2. La relación entre rechazo antiinmigración y voto ultranacionalista: hipótesis e indicios
3. El estado actual de las actitudes ante la inmigración y los inmigrantes: apreciaciones cualitativas
4. Resumen y conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

España, actitudes ante la inmigración y los inmigrantes, ideología política, politización, comportamiento electoral

### **KEY WORDS**

Spain, attitudes towards immigration and immigrants, political ideology, politicisation, electoral behaviour

### **RESUMEN**

Este artículo examina –a partir de datos secundarios y primarios– hasta qué punto el éxito electoral de VOX durante las elecciones 2018-2019 en España pudo nutrirse de actitudes reacias en materia inmigratoria. Los datos evidencian que los votantes de VOX defienden, posturas más desfavorables al respecto que el electorado de otros partidos de derechas; sin embargo, no está claro en qué medida estas fueron determinantes para decantar su voto. Asimismo, aunque existan percepciones difusas de agravio en el acceso a recursos públicos y malestar respecto al deterioro de las condiciones laborales, esos problemas apenas originan hostilidad antiinmigrante, sino que se responsabiliza de ellos a las clases política y empresarial. Estos resultados resaltan la importancia de planteamientos matizados que eviten equiparar con rechazo denigratorio cualquier recelo o crítica acerca del hecho inmigratorio y su impacto.

### **ABSTRACT**

This paper uses primary and secondary data to examine the extent to which the electoral success of VOX in the 2018–2019 Spanish elections may have been fuelled by negative attitudes towards immigration. The data show that VOX voters view this issue less favourably than the voters of other right-wing parties, yet it is unclear how decisively it affected their vote. Perceived grievances about access to public resources and unease about deteriorating working conditions exist, but they scarcely tend to cause anti-immigrant hostility: the political and business classes are blamed. Hence the importance of nuanced approaches that avoid equating qualms about immigration and its impact with scornful rejection.

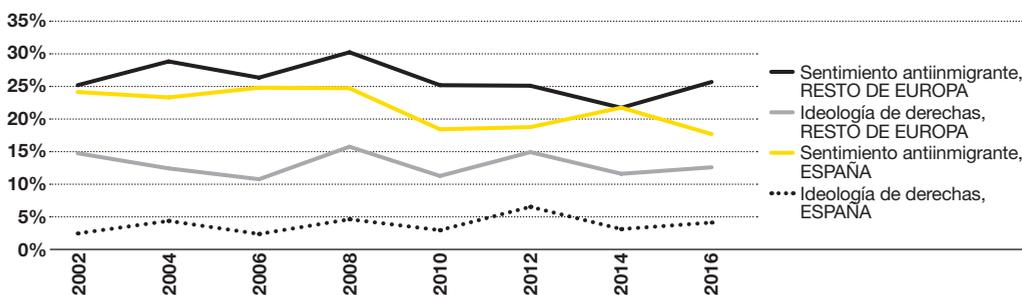
## 1. EL INTERROGANTE

Más allá del hecho de que acentúa la fragmentación del sistema político español, la irrupción de VOX ha conllevado un cambio cualitativo del mismo, al alterar la gama de opciones programáticas ofertadas por partidos con representación parlamentaria y, por tanto, sujetas a los correspondientes mecanismos de legitimación institucional y repercusión mediática. Como es sabido, la longevidad de la dictadura franquista en España había originado tal descrédito del nacionalismo autoritario que, desde la transición democrática, los partidos asociados a él se vieron abocados a la irrelevancia. Frente al auge del populismo nacionalista en muchos países del entorno europeo, ello supuso una excepcionalidad llamativa cuyo brusco fin es epitomizado por las elecciones andaluzas del 2 de diciembre de 2018 (2-D), siendo ratificado posteriormente por los resultados de las elecciones generales del 28 de abril (28-A), las europeas, autonómicas y municipales del 26 de mayo (26-M) de 2019 y de la repetición de las elecciones generales del 10 de noviembre del mismo año. En otra ocasión (Rinken, 2019) he reflexionado sobre el riesgo de que esta alteración de la oferta política pudiera contribuir a un aumento de actitudes hostiles hacia la inmigración y los inmigrantes. El presente texto persigue el objetivo complementario de ponderar hasta qué punto el voto a VOX está motivado por determinadas actitudes ante la inmigración y los inmigrantes, de modo que expresaría una demanda específica en este ámbito. Obviamente, la relación entre actitudes en materia migratoria y comportamiento electoral podría examinarse también respecto a otras formaciones políticas, pero la repentina irrupción de VOX en el sistema de partidos es lo suficientemente relevante como para reclamar atención preferente.

Como aproximación general, conviene recordar tres hallazgos básicos sobre esta temática que se desprenden de estudios previos. En primer lugar, la ideología política suele estar relacionada con las actitudes ante la inmigración y los inmigrantes: ideologías políticas de izquierdas tienden a estar asociadas a posturas más favorables, mientras que ideologías políticas de derechas tienden a estar asociadas a posturas más desfavorables (Pew Research Center, 2018). En segundo lugar, la ciudadanía española no solo ha ido mostrando, en agregado, orientaciones ideológicas más izquierdistas que las observadas en los países del entorno europeo, sino también proporciones bajas de posicionamientos marcadamente derechistas (véase figura 1). Y en tercer lugar, desde que España se convirtiese en país de inmigración, la población española no solo ha manifestado, en general, actitudes más bien comprensivas al respecto que contrastan favorablemente con las observadas en muchos países vecinos (Heath y Richards, 2019), sino también proporciones bajas de posturas hostiles (véase figura 1). Esta tónica mayoritariamente benevolente de las actitudes en materia migratoria se mantuvo durante la severa y larga crisis económica iniciada en 2008, desmintiendo así aquellas teorías que de un contexto adverso deducen, de forma mecanicista, animosidad creciente hacia la población alóctona (Rinken, 2016).

A raíz de estas constataciones preliminares, una primera perspectiva de estudio para nuestros fines consiste en comprobar si en España las referidas pautas se han mantenido en fechas recientes. De este modo, podemos contrastar la doble hipótesis de una derechización ideológica, por un lado, y de un deterioro discernible de las actitudes en materia inmigratoria, por otro. A partir de ahí, en un segundo paso, cabría examinar hasta qué punto determinadas actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes están asociadas al comportamiento electoral en las referidas convocatorias.

**FIGURA 1. Autoubicación ideológica de derechas y sentimiento antiinmigrante en España y el resto de Europa (2002-2016)**



**Nota:** Ambos indicadores (sentimiento antiinmigrante e ideología de derechas) se basan en escalas de 11 puntos; «ideología de derechas» recoge la suma de quienes se ubican en los puntos 8-10 de la escala de autoubicación ideológica, mientras que «sentimiento antiinmigrante» recoge la suma de los puntos 0-3 en respuesta a la pregunta de si la inmigración hace que el país en cuestión sea «¿un lugar peor o mejor para vivir?».

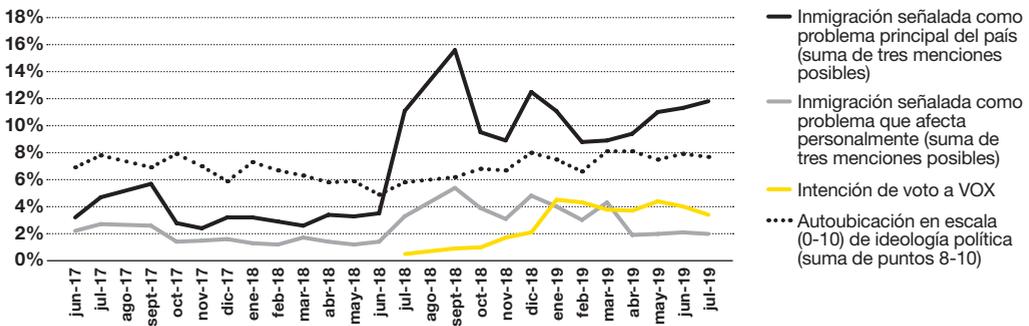
**Fuente:** Elaboración de Julia Ranchal (IESA-CSIC) a partir de los datos de la Encuesta Social Europea (olas 1-8). Fichero filtrado: solo nacionales nacidos en país.

## 2. LA RELACIÓN ENTRE RECHAZO ANTIINMIGRACIÓN Y VOTO ULTRANACIONALISTA: HIPÓTESIS E INDICIOS

Desafortunadamente, las fuentes existentes limitan el alcance de nuestras comprobaciones incluso respecto del primero de estos pasos, dado que no disponemos de encuestas recientes específicamente referidas a las actitudes en materia inmigratoria. Los resultados de la novena ola de la Encuesta Social Europea no están publicados todavía (la octava se remonta al 2016-2017), y la encuesta que suele ejecutar anualmente el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) por encargo del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia no pudo llevarse a cabo en 2018. Por todo ello, para calibrar la evolución reciente de las actitudes hacia la inmigración en España, hemos de recurrir al Barómetro mensual del CIS. La figura 2 traza la evolución, desde mediados

de 2017 hasta mediados de 2019, de la notoriedad del hecho migratorio como uno de los principales problemas bien del país, bien a título personal; asimismo, traza las proporciones de españoles que manifiestan una ideología política muy de derechas (puntos 8-10 de una escala de 0 a 10) y la intención de votar a VOX («si mañana se celebrasen nuevamente elecciones generales...»), respectivamente. Aunque la notoriedad de la inmigración como problema diste mucho de facilitar un diagnóstico diferenciado de las actitudes en este ámbito, sí que da pistas respecto del grado de atención política y mediática acaparado por él: cambios repentinos suelen estar vinculados a eventos identificables.

**FIGURA 2. Evolución de la notoriedad de la inmigración como problema (dos indicadores), la autoubicación ideológica de derechas, y la intención de voto a VOX (España, junio 2017-julio 2019)**



Fuente: Elaboración de Julia Ranchal (IESA-CSIC) a partir del Barómetro del CIS.

Resulta que la notoriedad de la inmigración como problema del país aumentó de golpe en julio y agosto de 2018, meses antes de que la intención declarada de votar a VOX superara por primera vez el 1% de los encuestados<sup>1</sup>, para a continuación mantenerse en valores superiores a los observados durante el primer semestre de 2018, pero muy alejados de los alcanzados en 2006 durante la denominada crisis de los cayucos. Las menciones de la inmigración como uno de los tres problemas que «personalmente... afecta(n) más» aumentaron en las mismas fechas pero en menor medida, recuperando además desde la primavera de 2019 el bajo perfil que solía caracterizarlas con anterioridad. Por su parte, desde mediados de 2018 hasta la primavera de 2019, la proporción de quienes manifiestan una orientación política derechista aumenta en

1. Entre junio de 2017 y junio de 2018, la pregunta sobre intención de voto (de respuesta espontánea) solo se incluyó cuatro veces en el Barómetro, y en solo una de ellas VOX alcanzó un resultado discernible (el 0,2%, en octubre de 2017).

aproximadamente tres puntos, pero visto que valores cercanos al 8% se habían dado ya en 2017, sería prematuro deducir una tendencia duradera. Desde el verano de 2018, se observa una línea ascendente también respecto a la intención de voto a VOX; inicialmente suave, esta da un salto al alza a finales del año, asociado –con toda probabilidad– a la cobertura mediática del 2-D. Nótese que una proporción elevada de los votantes de VOX rehúsa reconocerlo en encuestas: así lo evidencia la comparación de los sufragios obtenidos en las convocatorias del 2-D y 28-A con los datos de encuesta obtenidos en fechas próximas (incluido el recuerdo de voto en encuestas poselectorales). Aun con esta salvedad, la secuencia temporal ilustrada por la figura 2 permite descartar que la notoriedad del tema migratorio aumentara a raíz de la irrupción de los ultranacionalistas en el sistema político; más bien pudo deberse a la reactivación de la denominada ruta del Mediterráneo occidental y varios incidentes fronterizos acaecidos por aquellas fechas<sup>2</sup>.

**LA SECUENCIA TEMPORAL  
PERMITE DESCARTAR QUE LA  
NOTORIEDAD DEL TEMA  
MIGRATORIO AUMENTARA A RAÍZ  
DE LA IRRUPCIÓN DE LOS  
ULTRANACIONALISTAS EN EL  
SISTEMA POLÍTICO**

En cambio, la secuencia temporal recogida en la figura 2 podría interpretarse como aval de la hipótesis de que percepciones adversas y posturas reacias en materia inmigratoria pudieron contribuir decisivamente al éxito de VOX. Esta hipótesis resulta plausible teniendo en cuenta (a) la amplia bibliografía existente sobre una estrecha relación entre actitudes antiinmigración y populismo nacionalista, así como (b) el hecho de que los ultranacionalistas españoles cosecharon sus mayores triunfos en zonas de agricultura intensiva (como, por ejemplo, el Poniente Almeriense), notorias desde hace años por el deterioro de las relaciones entre partes de las poblaciones autóctona y alóctona, sin olvidar (c) que el programa electoral y la retórica discursiva de VOX contienen guiños *duros* en materia de control de fronteras, combate de la inmigración irregular, y desconfianza respecto de la religión musulmana. Por otra parte, sin embargo, cabría considerar que el tema inmigratorio permaneció relativamente marginal durante el período considerado aquí, en comparación con el enorme revuelo político y mediático originado por la crisis catalana. En consecuencia, se puede argumentar que sin el pulso echado por el independentismo catalán a las instituciones del Estado, el resurgir de un partido ultranacionalista español no se habría producido.

2. El trabajo de campo del Barómetro de julio de 2018 se realizó durante la primera decena de dicho mes, justo cuando el barco de salvamento *Open Arms* se convirtió en protagonista de una intensa cobertura mediática; en cambio, el también muy mediaticizado asalto multitudinario a las vallas de Melilla se produjo el 26 de julio de 2018.

De ahí la doble pregunta de hasta qué punto los votantes de VOX defienden posturas discerniblemente distintas en materia migratoria, en comparación con los votantes de otros partidos, y hasta qué punto dichas posturas influyeron en su comportamiento electoral. Al carecer de indicadores específicos sobre actitudes ante la inmigración y los inmigrantes, las encuestas poselectorales del CIS<sup>3</sup> no permiten aclarar estos interrogantes. Sí permiten, no obstante, constatar (1) que la crisis catalana contribuyó al resultado obtenido por VOX en las generales del 28-A (un 60% de sus votantes declarados así lo señala, y una cuarta parte de este electorado manifiesta que la cuestión catalana fue determinante para decantar su voto), y (2) que solo una pequeña fracción de los votantes de VOX (un 5%) se define como «nacionalista», frente a amplias proporciones que consideran ser «conservadores» (45,5%), «democristianos» (28%) e incluso «liberales» (24%). Estos datos sugieren que la irrupción de VOX no representa un viraje masivo hacia la ideología ultranacionalista, sino básicamente un voto de protesta.

Para profundizar, recurriré a datos generados por mi propio centro de investigación, el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). En primer lugar, esbozaré hallazgos de una encuesta realizada en marzo de 2019 en el marco del Panel Ciudadano para la Investigación Social en Andalucía (PACIS), un panel que proporciona muestras representativas para encuestas de modo mixto (combinando entrevistas vía Internet y telefónicas). Fruto de un esfuerzo conjunto del grupo de investigación DEMOCRETS y la Unidad Técnica de Estudios Aplicados (UTEA) del IESA<sup>4</sup>, la octava ola del PACIS (estudio EP-1901) se dedicó a estudiar las claves del comportamiento electoral en las elecciones autonómicas del 2-D. Los resultados están obviamente influidos por el alcance regional de la convocatoria, pero no por ello carecen de interés, máxime teniendo en cuenta que se trata de las primeras elecciones en las que VOX obtuvo representación parlamentaria. Me centraré sobre todo en el perfil diferencial de VOX respecto a PP y Ciudadanos, sus principales competidores directos.

En preguntas sobre posturas específicas acerca del tema migratorio, los votantes de VOX se diferencian de la siguiente manera (véase figura 3):

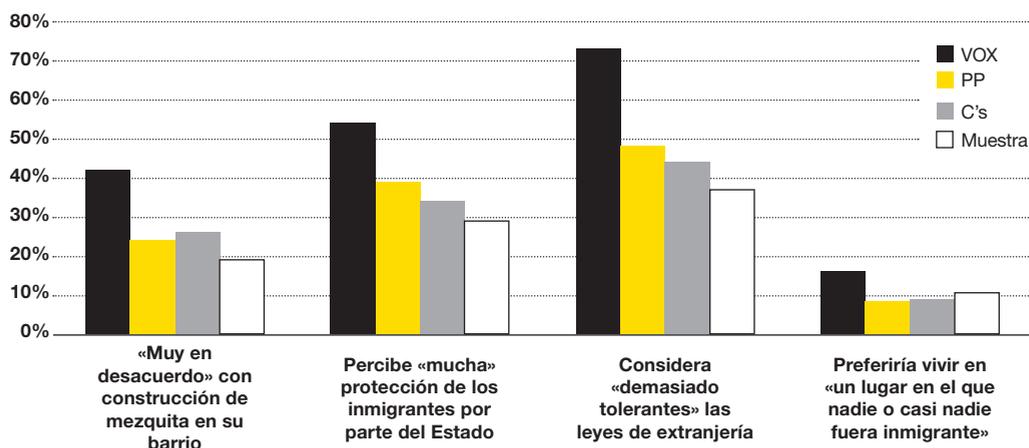
- Respecto de la hipotética propuesta de construir una mezquita nueva en su barrio, entre los votantes de VOX se eleva la oposición decidida: un 42% de ellos declara estar «muy en desacuerdo», frente al 24% y 26% entre los electorados de PP y C's (media muestral: 19%).

**3.** Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Véanse los estudios n.º 3236 (poselectoral 2-D), n.º 3248 (poselectoral 28-A) en: [www.cis.es](http://www.cis.es). En este artículo se comentan resultados de las preguntas 21/21A y 38/38A del estudio n.º 3248. Para un análisis de la macroencuesta previa al 28-A (n.º 3242), véase Álvarez-Miranda (en prensa).

**4.** Véase PACIS: <https://panelpacis.net/>. Agradezco a Joan Font, Sara Pasadas y Manuel Trujillo, miembros todos ellos (junto con el autor) del grupo de trabajo que impulsó el estudio sobre el 2-D, su permiso para exponer aquí algunos de sus resultados. El error muestral máximo de la encuesta (N=1.037) se estima en +/-3%.

- Interpelados sobre el nivel de protección que estarían recibiendo los inmigrantes por parte del Estado, aumenta al 54% la proporción de quienes declaran percibir «mucho» protección (vs. un 39%, 34%, y 29% entre votantes de PP, C's, y el conjunto de la muestra).
- Preguntados por las leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros en España, casi el 75% de los votantes de VOX las considera «demasiado tolerantes», muy por encima del porcentaje de votantes del PP (48%) y C's (44%) (media: 37%).
- Finalmente, pasando a un indicador que puede barajarse como cuantificación tentativa del rechazo xenófobo, un 16% de los votantes de VOX señala que preferiría vivir en «un lugar en el que nadie o casi nadie fuera inmigrante», proporción que casi duplica la recogida entre quienes señalan haber votado el PP o C's (media: 10,5%).

**FIGURA 3. Proporción de posturas reacias en materia inmigratoria entre votantes de VOX, PP, y C's, y el conjunto de población (Andalucía, marzo de 2019)**



Fuente: IESA-CSIC (PACIS).

Resulta pues que respecto de varias facetas del complejo compuesto actitudinal que concierne al hecho inmigratorio, los votantes de VOX defienden posturas claramente más reacias en comparación no solo con el conjunto de la ciudadanía, sino también con los votantes de otros partidos de (centro-)derecha. Por otra parte, se observa que algunas de estas posturas, concretamente la consideración de la legislación vigente como «demasiado tolerante» y la

percepción de que los inmigrantes estarían gozando de un elevado nivel de protección por parte del Estado, son compartidas por amplias partes no solo de quienes votaron a partidos de derechas, sino del conjunto de la población.

Cuestión distinta es averiguar hasta qué punto tales posturas pudieron influir en el voto. Los partidarios de VOX difieren de los de otras formaciones políticas también respecto a otros temas: por ejemplo, muestran un mayor nivel de apoyo al Estado centralista y a «más mano dura para defender la unidad de España», así como un rechazo singular del feminismo. Asimismo, como señalaba antes, hay indicios de que el voto a VOX pudo nutrirse, más que de convicciones nacionalistas y su plasmación en posicionamientos concretos, sobre todo

**LOS VOTANTES DE VOX  
DEFIENDEN POSTURAS MÁS  
REACIAS QUE LOS DEMÁS, PERO  
ALGUNAS CRÍTICAS SON  
COMPARTIDAS POR AMPLIAS  
PARTES DEL CONJUNTO DE LA  
POBLACIÓN**

del enfado hacia la clase política establecida y las ansias de cambio. La encuesta poselectoral del IESA incluye dos indicadores relevantes a la hora de ponderar esta cuestión, una pregunta cerrada sobre la importancia de varios temas para Andalucía y otra abierta, de índole retrospectiva, sobre las razones del voto. Estos indicadores han de interpretarse con especial prudencia, dado que el trabajo de campo se realizó con cuatro meses de desfase respecto a la contienda electoral: no hay garantía posible de que las prioridades se mantuvieran inalteradas, ni mucho menos de que las preguntas retrospectivas se contestaran de forma fidedigna.

De hecho, ambos indicadores apuntan en sentidos contrarios. Puestos a elegir los dos problemas más importantes para Andalucía de entre un listado de ocho temas, los votantes de VOX señalan la inmigración en tercer lugar, con un 35% de menciones (el triple de la media muestral), solo detrás de paro y corrupción. En cambio, los votantes de PP y C's consideran, en sintonía con el conjunto de la población, que los servicios públicos (sanidad, educación, etc.) representan un desafío más importante que la inmigración. Ello sugiere que actitudes reacias en materia migratoria pudieron jugar un papel relevante a la hora de motivar el voto a los ultranacionalistas. Por otra parte, sin embargo, puestos a explicar las razones de su decisión, la inmigración es señalada solo por uno de cada 20 votantes de VOX, mientras que el deseo de que se produjera un cambio político alcanza cerca del 40%, valor parecido al observado entre los partidarios de PP y C's. Como mínimo, este último hallazgo siembra dudas acerca de la importancia del tema migratorio para la irrupción de VOX en el sistema político.

### 3. EL ESTADO ACTUAL DE LAS ACTITUDES ANTE LA INMIGRACIÓN Y LOS INMIGRANTES: APRECIACIONES CUALITATIVAS

Para reflexionar desde una perspectiva más amplia sobre esta cuestión, recurriré a resultados preliminares de un proyecto de investigación actualmente en curso en el marco del Programa Estatal de I+D+i, denominado «Explicando Actitudes Sosegadas hacia los Inmigrantes en España» (EASIE)<sup>5</sup>, que persigue mejorar la comprensión de las actitudes ante el hecho migratorio en España. Aunque no tenga la finalidad de relacionar las actitudes en materia migratoria con determinados comportamientos electorales, este proyecto puede contribuir a valorar la situación al respecto, visto que indaga en las razones de la reducida proporción de posturas hostiles que se ha ido observando en España, sin descartar la posibilidad de que esta pueda incrementarse en un futuro más o menos cercano y de manera más o menos repentina. Los datos cualitativos generados por el proyecto EASIE son de dos tipos: una serie de entrevistas a informantes cualificados, por un lado, y un conjunto de dinámicas grupales, por otro.

Pese a que su condición de informantes cualificados radica en experiencias muy variadas, desde la atención directa a personas desfavorecidas hasta la alta dirección político-administrativa, casi todos nuestros entrevistados coincidieron en caracterizar la tónica general de las actitudes en materia migratoria como prevalentemente tolerante. Asimismo, casi todos coincidieron en alertar del riesgo de que la irrupción de VOX pudiera movilizar recelos latentes. De hecho, interpelados acerca de las razones de esa hegemonía de actitudes relativamente favorables, la ausencia de una politización excluyente del hecho migratorio fue uno de los factores más señalados, junto a aspectos como la elevada proporción de inmigrantes oriundos de países latinoamericanos (culturalmente más bien cercanos), el predominio de la inmigración laboral y sus correspondientes pautas de integración, así como una pedagogía institucional crecientemente acomodaticia, en sus vertientes normativa y discursiva, conforme España iba convirtiéndose en país migratorio de relieve. Algunos entrevistados resaltan también el apoyo mediático al discurso compasivo, así como un amplio consenso proinmigración y antirracista entre fuerzas políticas y sociedad civil, como factores que habrían apuntalado la referida tónica tolerante. En cuanto a matices, mientras una mayoría piensa que la segmentación del mercado laboral impediría, incluso en tiempos de crisis, que surjan conflictos grupales respecto del acceso al empleo, en algunas opiniones minoritarias se considera que sobre todo entre las capas desfavorecidas de la población autóctona, percepciones de agravio comparativo en varios

---

5. En el proyecto EASIE, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y la Agencia Estatal de Investigación (CSO2017-87364-R), participan Daniel Buraschi, Dirk Godenau, Carmen González, Irene Ponzo, Álvaro Mariscal de Gante, Julia Ranchal y Jorge Ruiz, junto con el autor en calidad de IP. A todos ellos quisiera agradecer sus aportaciones, destacando a Jorge por haber moderado los grupos de discusión y contribuido al análisis preliminar de los mismos.

ámbitos, estarían alimentando un malestar difuso respecto del hecho inmigratorio; malestar este que carecería de interlocución institucional, dado el riesgo de que cualquier crítica pudiera originar acusaciones de xenofobia. Así pues, este diagnóstico más pesimista refuerza la inquietud expresada por casi todos nuestros entrevistados, en el sentido de que la tranquilidad mostrada mayoritariamente por los españoles en materia inmigratoria podría resultar engañosa. ¿Hemos de concluir que las actitudes verdaderas ante la inmigración se parecen a un bosque reseco, de modo que la acción de pirómanos provocaría estragos difícilmente contenibles?

Las dinámicas grupales realizadas en el marco del proyecto EASIE contribuyen a calibrar hasta qué punto esta metáfora resulta apropiada. Aparte de variar los perfiles sociodemográficos y ocupacionales de los participantes, acudimos a territorios con estructuras socioeconómicas distintas, concretamente (a) zonas costeras de carácter turístico, (b) zonas del interior en declive económico y demográfico, (c) zonas metropolitanas, y (d) zonas históricamente vinculadas a la industria manufacturera. El trabajo de campo se efectuó durante la primavera de 2019 en Andalucía, Castilla y León, la Comunidad de Madrid y el País Vasco. Nótese que no acudimos a zonas de agricultura intensiva, donde investigaciones anteriores (p. ej.: Rinken y Pérez Yruela, 2007) habían evidenciado ya hace años un fuerte deterioro de las actitudes hacia los inmigrantes: dimos por descontado que habríamos vuelto a recoger posturas predominantemente reacias, incluso hostiles. Desde este punto de vista, el análisis de las nueve dinámicas grupales realizadas pretende aclarar hasta qué punto semejante deterioro trasciende a un tipo bien específico de hábitat.

Iniciamos las reuniones grupales con la petición de hablar de «la recuperación económica» para comprobar si, cuándo y en qué términos los participantes pasarían a comentar el hecho inmigratorio. *A priori* anticipábamos que este tema podría dar lugar a la manifestación de recelos hacia la población inmigrante; así lo sugiere la teoría de competencia grupal con su énfasis en la facilidad con la que, en contextos de estrechez económica, los inmigrantes tienden a convertirse en chivos expiatorios (Allport, 1954). Efectivamente, nuestro estímulo discursivo hizo aflorar un maremágnum de dudas sobre el alcance de la recuperación y quejas profusas respecto de una merma del nivel de vida que muchos consideran irrecuperable, dado que la evaporación del empleo durante la fase más álgida de la crisis dio paso a un mercado laboral degradado en cuanto a nivel de remuneración y demás condiciones. Sin embargo, por copiosas que fuesen estas quejas, en una mayoría de los grupos no se vincularon espontáneamente con el hecho inmigratorio. Es más, lejos de erigirse en centro de gravedad de las dinámicas discursivas, el tema inmigratorio no suscitó, en general, mucho interés: en pocas ocasiones surgió espontáneamente y en muchas fue abandonado, una vez sugerido por el moderador. Esta desconexión entre el hecho inmigratorio y las secuelas de la crisis es un primer resultado relevante.

Dicho esto, sí recogimos todo un abanico de comentarios críticos sobre la inmigración y su impacto, referidos básicamente a tres ámbitos: (a) acceso a recursos públicos, (b) empleabilidad y condiciones laborales, y (c) determinadas costumbres culturales. La primera de estas categorías fue la más frecuente: en muchas dinámicas grupales se expresó malestar, a veces bordeando la indignación, ante la percepción de que los inmigrantes estarían gozando, a efectos prácticos, de acceso preferencial a becas para comedores escolares, viviendas sociales y un largo etcétera de recursos públicos. Estas críticas se vierten en dos versiones: hay quienes consideran que los inmigrantes tienden a cumplir mejor determinados criterios de vigencia general, como puede ser la condición de familia numerosa o monoparental, por ejemplo, mientras otros afirman la existencia de criterios adicionales, como pudiera ser la pertenencia a un colectivo en riesgo de exclusión social, de modo que tendrían preferencia en virtud del propio estatus migratorio. Al margen de la sospecha, que aflora en ocasiones, de que exista picaresca en cuanto al cumplimiento de determinados criterios, constatamos un malestar difuso a raíz de la percepción de que la población inmigrante disfrutaría con mayor facilidad que la autóctona de unos recursos públicos cada vez más preciados, dado el contexto de crisis económica prolongada. Tales percepciones originan sensaciones de injusticia flagrante, no solo en términos de un imaginario balance fiscal individualizado, sino también a raíz de una concepción de equidad distributiva cuya imagen viva es la cola en la parada del autobús.

**LA PERCEPCIÓN DIFUSA DE QUE  
LOS INMIGRANTES GOZAN DE  
ACCESO PREFERENCIAL EN EL  
ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS  
GENERA MALESTAR, A VECES  
BORDEANDO LA INDIGNACIÓN**

Es obvio que este tipo de malestares puede degenerar en concepciones nativistas o nacionalistas. De hecho, frases como «nosotros primero» aparecen en las dinámicas grupales. No obstante, por lo general, las manifestaciones de agravio comparativo se articulan en términos universalistas, de modo que no derivan en reclamos de trato preferente para los autóctonos, sino de trato *igualitario*. Se trata de un matiz que considero francamente esencial de cara a la valoración de la calidad moral de las posturas en cuestión, así como con vistas a la respuesta política que merecen.

Estudios anteriores habían constatado que la manifestación profusa de agravios comparativos puede arrastrar una dinámica grupal hacia un bucle ensimismado de rechazo. En las reuniones grupales celebradas en 2019 no ocurrió nada siquiera remotamente parecido. Ante atisbos ocasionales de hostilidad denigratoria por parte de algunos participantes, otros manifestaron su discrepancia, reconduciendo así a aquellos. Y en muchas ocasiones, los relatos sobre agravio com-

parativo e impactos negativos, tanto en materia laboral como en el ámbito de recursos públicos, dieron pie a afirmaciones expresas en el sentido de que la responsabilidad de ello no recaería en los inmigrantes, sino en las clases dirigentes, es decir, los políticos y los empresarios.

No es fácil discernir hasta qué punto estas afirmaciones reflejan las convicciones verdaderas de los participantes: cabe la posibilidad de que el «discurso de la casta» se maneja como recurso táctico para eludir acusaciones de rechazo xenófobo. En varias dinámicas grupales surgen advertencias explícitas de que los inmigrantes estarían «blindados», en referencia precisamente a la percepción de que cualquier crítica relativa al hecho inmigratorio y su gestión corre el riesgo de verse descalificada como inherentemente ilegítima, por denigratoria. A la espera de que un análisis más exhaustivo resuelva esta duda, de momento podemos constatar que las pocas señales de crispación hostil que surgen en estas dinámicas grupales no surten aclamación generalizada, sino más bien el distanciamiento de otros participantes.

**UNA AMPLIA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN AUTÓCTONA NO BUSCA DESMARQUES EXCLUYENTES, SINO MEJORES CONDICIONES DE ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS Y EMPLEOS DIGNOS**

de los participantes: cabe la posibilidad de que el «discurso de la casta» se maneja como recurso táctico para eludir acusaciones de rechazo xenófobo. En varias dinámicas grupales surgen advertencias explícitas de que los inmigrantes estarían «blindados», en referencia precisamente a la percepción de que cualquier crítica relativa al hecho inmigratorio y su gestión corre el riesgo de verse descalificada como inherentemente ilegítima, por denigratoria. A la espera

#### 4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este artículo aprovecha un abanico variado de datos secundarios y primarios para examinar hasta qué punto el relativo éxito electoral cosechado por VOX durante 2018-2019 pudo nutrirse de actitudes reacias en materia inmigratoria. Resulta que los votantes de VOX defienden, efectivamente, posturas más desfavorables al respecto que el electorado de otros partidos de derechas; sin embargo, no queda claro en qué medida estas posturas pudieron ser determinantes para decantar su voto. Asimismo, aunque constatáramos percepciones difusas de agravio en el acceso a recursos públicos y malestar respecto al deterioro de las condiciones laborales, tales percepciones apenas originan animosidad antiinmigrante, sino que, generalmente, se responsabiliza de esos problemas a las clases política y empresarial.

Estos hallazgos ilustran la complejidad de las actitudes relativas de una manera u otra al hecho inmigratorio. A falta de dilucidar la envergadura de posibles inhibiciones en la manifestación de actitudes hostiles, parece ser que hoy en día una amplia mayoría de la población autóctona no busca desmarques excluyentes de colectivos alóctonos, sino mejores condiciones de acceso a recursos públicos y empleos dignos. En resumidas cuentas, y sin pecar de originalidad, la mejor política antiincendios es la prevención.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allport, Gordon W. *The Nature of Prejudice*. Nueva York: Perseus Books, 1954.

Álvarez Miranda, Berta. «La prelación de la inmigración como problema del país». *Panorama Social*, n.º 30 (en prensa).

Heath, Anthony y Richards, Lindsay. «How do Europeans differ in their attitudes to immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03 – 2016/17». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 222 (enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 09.09.2019] [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-do-europeans-differ-in-their-attitudes-to-immigration\\_0adf9e55-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-do-europeans-differ-in-their-attitudes-to-immigration_0adf9e55-en)

Pew Research Center. «In Western Europe, Populist Parties Tap Anti-Establishment Frustration but Have Little Appeal Across Ideological Divide» (12 de julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 07.09.2019], <https://www.pewresearch.org/global/2018/07/12/in-western-europe-populist-parties-tap-anti-establishment-frustration-but-have-little-appeal-across-ideological-divide/>

Rinken, Sebastian. «Crisis Económica y sentimiento antinmigrante: el caso de Andalucía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º156 (2016), p. 77-96.

Rinken, Sebastian. «El peligro de la xenofobia», en: Comité Especializado de Inmigración (ed.). *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2019.

Rinken, Sebastian y Pérez Yruela, Manuel. *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2007.





**Cómo citar este artículo:** Cachón Rodríguez, Lorenzo y Aysa-Lastra, María. «El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un *contrato social internacional*». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 84-95. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.84

# EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

## *Un contrato social internacional*

THE GLOBAL COMPACT  
FOR SAFE, ORDERLY  
AND REGULAR  
MIGRATION

*An international  
social contract*

### Lorenzo Cachón Rodríguez

Catedrático jubilado de Sociología, Universidad  
Complutense de Madrid  
lcachonr@ucm.es

### María Aysa-Lastra

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

1. Tensiones de nuestro tiempo y el «derecho de ciudadanía mundial» kantiano como deber
2. (Breve recorrido por) el proceso de preparación del Pacto hasta llegar a Marrakech
3. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
4. Un avance de valoración del Pacto

### **PALABRAS CLAVE**

Pacto Mundial para la Migración, gobernanza de las migraciones, política migratoria, derecho ciudadanía mundial

### **KEY WORDS**

Global Compact for Migration, migration governance, migration policy, right to world citizenship

### **RESUMEN**

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Naciones Unidas (diciembre 2018) ha sido suscrito por la mayoría de los países del mundo, aunque hay notables ausencias como la de Estados Unidos y 11 estados miembros de la UE. Su aprobación, en un contexto marcado por grandes tensiones en el campo migratorio internacional, supone un gran logro y una apuesta por el multilateralismo. Este artículo inserta el Pacto en la lógica kantiana del «derecho de ciudadanía mundial», sintetiza su proceso de elaboración y destaca sus 23 objetivos. Por último, avanza una valoración del mismo apuntando que, sin olvidar los riesgos de su descarrilamiento, hay que poner de relieve la necesidad de adoptar su filosofía y convertirlo en el instrumento clave para garantizar migraciones internacionales seguras, ordenadas y regulares.

### **ABSTRACT**

The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, (December 2018), has been signed by most of the world's countries, although notable absentees remain, such as the United States and 11 EU member states. Its approval, in a context marked by serious tensions in the field of international migration, represents a major achievement and a commitment to multilateralism. This paper frames the compact within the Kantian logic of the "right to world citizenship", summarises its development process and highlights its 23 objectives. Finally, an evaluation is made that acknowledges the risks of derailment but highlights the need to adopt the compact's philosophy and make it the key instrument for guaranteeing safe, orderly and regular international migration.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado en la Conferencia Intergubernamental de Marrakech el 10 de diciembre de 2018 (en el 70 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), supone un paso histórico en la gobernanza de las migraciones internacionales. Auspiciado por Naciones Unidas, este Pacto pone las bases para un *contrato social internacional* en el campo de la gestión del fenómeno de las migraciones<sup>1</sup>.

## 1. TENSIONES DE NUESTRO TIEMPO Y EL «DERECHO DE CIUDADANÍA MUNDIAL» KANTIANO COMO DEBER

Immanuel Kant propuso en *La paz perpetua* (1795 [1795]) que «el derecho de ciudadanía mundial debe limitarse a las condiciones de una hospitalidad universal». Kant muestra la necesidad de abordar la relación de los ciudadanos de un Estado con otro Estado y hacerlo desde dos perspectivas complementarias: la «hospitalidad» y el «derecho de visita»; la hospitalidad como «el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro», y «el derecho de visitante, que a todos los hombres asiste: el derecho a presentarse en una sociedad», derecho que se funda «en la común posesión de la superficie de la tierra» (ibídem: 114). Y termina con palabras que describen bien la interdependencia que caracteriza la globalización: «La comunidad –más o menos estrecha– que ha ido estableciéndose entre todos los pueblos de la tierra ha llegado hasta el punto de que una violación del derecho, cometida en un sitio, repercute en todos los demás; de aquí se infiere que la idea de un *derecho de ciudadanía mundial* no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes que, de ese modo, se eleva a la categoría de derecho público de la Humanidad y favorece la paz perpetua» (ibídem: 117) (el énfasis es nuestro).

El contexto actual es muy distinto al de finales del siglo XVIII de Kant, quien «no podía prever el cambio estructural de (aquella) esfera burguesa a una esfera pública dominada por los medios de masas electrónicos, degenerada semánticamente, ocupada de imágenes y realidades virtuales» (Habermas, 1997: 69). El filósofo de Königsberg nunca hubiera imaginado un mundo donde las *fake news* repetidas se convertirían en verdades (falsas) que inspiran (o desatan) la acción política, especialmente en el campo de la gestión de la cuestión migratoria.

Naciones Unidas se planteó en 2015 la elaboración del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en un entorno marcado por tres tipos de tensiones significativas para la go-

1. Este texto sintetiza el «Estudio introductorio: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, un paso histórico hacia un “contrato social internacional”» (Cachón y Aysa-Lastra, 2019).

bernanza de las migraciones internacionales. La primera de estas tensiones la describen bien las palabras de Habermas: «La situación actual se puede comprender (...), como una situación transitoria desde el derecho internacional hacia el derecho cosmopolita, (pero) muchos signos hablan más bien de una recaída en el nacionalismo (...) Estas tendencias se encuentran hoy en una constelación imprevisible» (ibídem: 75-76). Para comprender las raíces de la tendencia nacionalista y antiinmigración conviene recordar lo que señaló Primo Levi (1995 [1947]: 9) en *Si esto es un hombre* tras salir del infierno del campo de concentración de Auschwitz: «Habrà muchos, individuos o pueblos, que piensen, más o menos conscientemente, que "todo extranjero es un enemigo". En la mayoría de los casos esta convicción yace en el fondo de las almas como una infección latente; se manifiesta solo en actos intermitentes e incoordinados, y no está en el origen de un sistema de pensamiento. Pero cuando este llega, cuando el dogma inexpresado se convierte en la premisa mayor de un silogismo, entonces, al final de la cadena está el Lager». O, como señaló Antonio Guterres, Secretario General de Naciones Unidas, el día de la aprobación del Pacto: «Hoy vemos un crecimiento de las corrientes autoritarias, de intolerancia, xenofobia y racismo». Y sin embargo, la tendencia cosmopolita ha logrado aprobar un documento excepcional: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un primer paso para un contrato social internacional en el campo de la gestión de las migraciones.

**EL PACTO MUNDIAL PARA LA  
MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA  
Y REGULAR ES UN PRIMER PASO  
PARA UN CONTRATO SOCIAL  
INTERNACIONAL EN EL CAMPO  
DE LA GESTIÓN DE LAS  
MIGRACIONES**

A esta tensión cosmopolitismo-nacionalismo se le superpone otra, la que enfrenta dos miradas opuestas sobre cómo abordar la gestión de las migraciones internacionales, necesarias tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados. Hay quienes creen que estas migraciones inevitables se deben controlar de modo exclusivo desde los estados (soberanos) de destino, mientras que, para otros, los estados, por más soberanos que sean, no son capaces de gestionar por sí solos un fenómeno tan complejo. Se podría ironizar sobre la eficacia de esta perspectiva *soberanista* de afrontar las migraciones internacionales recordando que en Estados Unidos hay en la actualidad más de 11 millones de migrantes indocumentados, una buena prueba de que los muros *soberanos* no logran controlar la población que accede a su territorio, y una prueba de que la tensión de la «paradoja liberal» (Hollifield, 1992) entre Estado y mercado se resuelve a favor del mercado. No obstante, hay otra tendencia que quiere dar prioridad a la cooperación internacional. Fruto de esta perspectiva es

el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que representa un impulso fuerte en esa dirección a pesar de su carácter no vinculante.

La otra tensión relevante que hay que tener presente al analizar el Pacto es la existente entre países de origen y países de destino de las migraciones internacionales; o, si se nos permite parafrasear a Mario Benedetti, la tensión que existe entre el Norte que ordena «desde su ritual de acero», y el Sur con su «hambre disponible». Es cierto que hoy en día la mayor parte de los países son, de modo simultáneo, países de emigración y países de inmigración; pero lo son en medida desigual y se puede decir que existe una tensión estructural entre unos y otros que acentúa enfoques diferentes de los desplazamientos humanos que venían haciendo difícil el diálogo internacional en la materia. Y, sin embargo, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular ha logrado poner de acuerdo a los países del Norte y del Sur, es decir, a los que tienen las máquinas y el capital y a los que ponen las personas, como decía John Berger. Y han sabido hacerlo buscando puntos en común sobre los que construir las bases de ese «contrato social internacional».

En el contexto de esas tensiones, el Pacto es una herramienta de gran relevancia en la construcción de la «ciudadanía mundial». De nuevo con Kant ((1964 [1795]: 159), al final de *La paz perpetua* este autor argumenta: «Sí es un deber, y al mismo tiempo una esperanza, el que contribuyamos todos a realizar un Estado de derecho público universal, aunque solo sea en aproximación progresiva, la idea de la “paz perpetua” (...) no es una fantasía vana, sino un problema que hay que ir resolviendo poco a poco, acercándonos con la mayor rapidez al fin apetecido, ya que el movimiento del progreso ha de ser, en lo futuro, más rápido y eficaz que en el pasado».

## **2. (BREVE RECORRIDO POR) EL PROCESO DE PREPARACIÓN DEL PACTO HASTA LLEGAR A MARRAKECH**

El punto de partida del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular tuvo lugar en 2015 con la aprobación, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuyo objetivo 10.7 señala que se debe «facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas». Este punto se desarrolló en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de Naciones Unidas en 2016; una declaración que incluye dos anexos: i) «Marco de respuesta integral para

los refugiados», y ii) «Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular». El primero fija las bases para la elaboración del Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018; y el segundo sienta las líneas maestras del Pacto Mundial para los Migrantes y establece «el camino a seguir» para su elaboración.

Tras el impulso de la Declaración de Nueva York en 2016, siguieron dos intensos años de reuniones y discusiones a distinto nivel hasta llegar a la formulación definitiva del texto del Pacto en julio de 2018. En ese momento solo un país se oponía al mismo: los Estados Unidos (de Donald Trump). Entre agosto y diciembre de 2018, el texto consensuado del Pacto fue violentamente atacado desde medios de comunicación ultranacionalistas de extrema derecha, especialmente en Europa. Estos medios pintaron el Pacto como un caballo de Troya contra el derecho de los estados a tomar decisiones soberanas sobre sus políticas de migración, a pesar de que ese derecho viene expresa y reiteradamente reconocido en el Pacto. Al respecto, hay que poner de relieve la falta de un discurso bien armado en defensa del Pacto en esos meses que discurren de julio a diciembre de 2018. «Los partidarios del Pacto tardaron en presentar una contranarrativa contundente acerca de la urgente necesidad de cooperación entre los países para abordar los peores efectos de la migración (...) y los beneficios de movimientos bien gestionados. Muchos sólidos partidarios admitieron más tarde que no habían hecho lo suficiente para vender los beneficios del Pacto al público escéptico» (Newland, 2019: 5).

Por fin, los días 10 y 11 de diciembre de 2018, se celebró en Marrakech (Marruecos) la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración. En esta Conferencia, los 164 estados presentes aprobaron por unanimidad el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, cuya aprobación formal se produjo unos días después, el 19 de diciembre de 2018 en la Asamblea General de Naciones Unidas. De los 169 estados presentes, 152 votaron a favor, 5 en contra (Estados Unidos e Israel, más tres países comunitarios: Hungría, República Checa y Polonia) y 12 se abstuvieron (otros 24 no participaron en esta votación). Por paradójico que parezca, el área del mundo donde más países se han negado a suscribir el pacto es la Unión Europea: 11 de los 28 estados miembros no apoyan el Pacto: Hungría fue el primero en descolgarse, seguido de Austria (cuando ocupaba la presidencia de turno de la UE), Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Italia, Letonia, Polonia y República Checa. Otros países que no apoyaron el Pacto son Australia, República Dominicana, Israel y Suiza. Chile se descolgó horas antes del encuentro de Marrakech y Brasil se salió del Pacto con la llegada al poder de Jair Bolsonaro en enero 2019.

### 3. EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular consta de un «Preámbulo»; un primer apartado dedicado a «Visión y principios rectores»; un segundo sobre «Nuestro marco de cooperación»; una tercera larga parte donde se especifican los 23 objetivos del

**EL PACTO HA LOGRADO  
CONSENSOS ENTRE LOS PAÍSES  
DEL NORTE QUE PONEN LAS  
MÁQUINAS Y EL CAPITAL Y LOS  
DEL SUR QUE PONEN LAS  
PERSONAS**

mismo y las acciones que se desarrollarán en cada uno de ellos; así como unos apartados finales titulados «Aplicación» y «Seguimiento y examen». Destacamos aquí solo algunos de sus elementos más significativos con la intención de estimular la lectura de su texto íntegro<sup>2</sup>.

Dos afirmaciones del Preámbulo deben ser resaltadas; la primera porque (auto)reconoce la importancia del Pacto, y la segunda porque marca su ambición y también sus límites:

– «El presente Pacto Mundial representa un hito en la historia del diálogo mundial y la cooperación internacional sobre la migración» (punto 6). Afirmación que se complementa en el punto 14 en el que se destaca que «(...) damos un paso histórico, plenamente conscientes de que el Pacto (...) es un hito en el camino, pero no el final de nuestros esfuerzos».

– «Este Pacto Mundial presenta un *marco de cooperación no vinculante jurídicamente* que se basa en los compromisos acordados por los estados miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es *fomentar la cooperación internacional sobre la migración* entre todas las instancias pertinentes, *reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los estados* y sus obligaciones en virtud del derecho internacional» (el énfasis es nuestro) (punto 7). Sobresalen cuatro ideas: 1) Un reconocimiento: ningún Estado puede abordar los desafíos que plantean las migraciones internacionales en solitario; 2) Una finalidad: fomentar la cooperación internacional sobre la migración; 3) Una limitación: el Pacto es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente; y 4) Una consecuencia: el Pacto respeta la soberanía de los estados (aunque estos deben cumplir sus compromisos internacionales).

2. Se puede acceder al texto íntegro en español en el siguiente enlace: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

Los 10 principios rectores que definen el Pacto se recogen en el punto 15:

- 1) Centrarse en las personas;
- 2) Cooperación internacional;
- 3) Soberanía nacional;
- 4) Estado de derecho y garantías procesales;
- 5) Desarrollo sostenible;
- 6) Derechos humanos;
- 7) Perspectiva de género;
- 8) Perspectiva infantil;
- 9) Enfoque pangubernamental;
- 10) Enfoque pansocial.

La lectura y examen de estos principios es fundamental, ya que, ciertamente, puede discutirse que todos tengan la misma importancia o si hay una cierta jerarquía entre ellos. Pero son un conjunto equilibrado, donde los críticos al Pacto desde distintos puntos de vista deberían analizar los principios que les contradicen.

El Pacto tiene 23 objetivos (véase tabla 1), los cuales desarrollan tres grandes imperativos principales (Newland, 2019: 7):

- Reducir los factores negativos que obligan a las personas a abandonar sus hogares, así como protegerlas de los daños en sus viajes (objetivos 2, 7, 8, 9, 10, 13,17).
- Amplificar los beneficios de la migración (objetivos 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20, 22).
- Poner orden en el proceso de migración a través de una mejor comprensión de su escala y dinámica, políticas más efectivas y una mayor cooperación internacional (objetivos 1, 3, 4, 11, 12, 14, 21, 23).

Desde el punto de vista de la ambición del objetivo y de la facilidad en conseguir su cumplimiento, se pueden establecer también tres grupos de objetivos. Un primer grupo lo forman algunos objetivos que son muy específicos y se pueden conseguir de modo realista: objetivos 1, 4, 14, y 20. Un segundo grupo es más ambicioso y, por lo tanto, más difícil de acordar, en particular los relacionados con el acceso a los países de destino y la permanencia en los mismos. La implementación de estos objetivos implicará la resolución de desafíos más complejos: objetivos 5, 15 y 21. Por último, un tercer grupo lo componen objetivos con un sentido amplio y de largo alcance, porque marcan una dirección hacia donde hay que avanzar, pero no una meta fija: objetivos 2, 7, 16, 17 y 23.

Estos 23 objetivos están desarrollados en 187 acciones específicas, en las cuales aquellas diferencias sobre el alcance de los objetivos quedan matizadas porque apuntan líneas de acción mucho más concretas y muy diversas, y están orientadas a actores diferentes, sean instituciones internacionales, regionales, estatales, o la sociedad civil.

**TABLA 1. Los 23 objetivos para la migración segura, ordenada y regular**

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.
4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.
5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos.
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas.
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.
15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.
19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas.
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Para la aplicación del Pacto, se establecen algunas instancias de seguimiento que servirán también para mejorar la institucionalización del mismo: 1) se crea un «Mecanismo de creación de capacidad»; 2) se acoge la decisión del Secretario General de crear una «Red de Naciones Unidas sobre la migración»; y 3) se crea el «Foro de Examen de la Migración Internacional»<sup>3</sup>. Además, el Pacto termina alentando «a todos los estados miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para aplicar el Pacto Mundial, y a que realicen exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel nacional».

#### 4. UN AVANCE DE VALORACIÓN DEL PACTO

El Pacto ni es un tratado (y, por tanto, no es de obligado cumplimiento), ni presenta un conjunto de reglas (normas jurídicas) que se deba seguir o implementar en el derecho interno de los países, ni contiene objetivos específicos que los estados deban alcanzar en una fecha determinada, ni aporta compromisos presupuestarios. El Pacto se autodefine, en definitiva, como «un marco de cooperación no vinculante jurídicamente» (punto 7); aunque sí contiene guías claras para la acción (política y social) en la gestión de las migraciones internacionales; es decir, claros compromisos políticos (y morales) asumidos por los estados miembros de Naciones Unidas. El hecho de que no sea de obligado cumplimiento puede considerarse una (clara) limitación del Pacto, pero hay que tener en cuenta que si en 2016 se hubiera planteado elaborar una norma internacional de obligado cumplimiento por parte de los estados, el proceso ni siquiera se hubiera puesto en marcha: no habría habido ni Declaración de Nueva York en 2016, ni, por supuesto, un Pacto-tratado en 2018.

Sin embargo, sí que podemos encontrar en el Pacto un cambio radical en el arranque de la *conversación* sobre la gestión de las migraciones: ningún Estado puede por sí mismo solucionar satisfactoriamente la cuestión migratoria, tanto si pretende «controlar y restringir» las migraciones que llegan a su territorio, como si lo que quiere es «regular y producir» una inmigración «deseada» porque la necesita. Los estados no pueden hacerlo en solitario. Se necesita una «cooperación internacional», que cabría calificar de reforzada, para que las migraciones internacionales se produzcan de modo seguro (donde los migrantes no tengan que poner en peligro sus vidas ni arriesgar sus derechos humanos), y de modo ordenado y regular (para que

**EL PACTO SE BASA EN EL  
DERECHO INTERNACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS Y EN  
SU COBERTURA UNIVERSAL QUE  
TRASCIENDE FRONTERAS**

3. El 17 de julio de 2019, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la creación de ese foro mediante la resolución 73/326, a partir de la experiencia del antiguo Foro sobre Migración Internacional y Desarrollo, con cinco votos en contra (Estados Unidos, Estonia, Hungría, Israel y Polonia) y con 13 abstenciones, entre ellas las de Austria, Bulgaria, Italia, Letonia y República Checa, además de dos países típicamente de inmigración como Australia y Suiza. Este foro se reunirá en 2022 y a partir de ahí cada cuatro años.

todos –migrantes y estados– se beneficien). Esa cooperación es la mejor manera que tienen los estados de gestionar la migración de modo satisfactorio, superando las diferencias que se pueden producir entre países de origen y de destino por distintas prioridades migratorias.

Es importante resaltar que el Pacto se basa, como se declara en uno de sus principios rectores, en «el derecho internacional de los derechos humanos». Y lo hace reforzando «el hecho de que los derechos humanos no se detienen en las fronteras; (de que) los migrantes tienen los mismos derechos fundamentales que cualquier otra persona, independientemente de dónde se encuentren o de su condición migratoria» (Newland, 2019: 8).

**EL PACTO ES EL ÚLTIMO TREN QUE TIENE ESTA GENERACIÓN PARA REGULAR DE MODO RESPONSABLE, ORDENADO Y HUMANO UNAS MIGRACIONES SEGURAS Y REGULARES**

Asimismo, el Pacto busca articular la reducción de los factores negativos que obligan a las personas a emigrar, con la ampliación de los beneficios que la migración puede producir para las personas inmigrantes, sus familias, sus comunidades o para los países de origen y de destino, mejorando las condiciones de vida y contribuyendo a abordar problemas como el envejecimiento o los desajustes del mercado de trabajo de los países de destino.

Además, el Pacto ofrece un «banco de ideas para la política» (Slocum, 2017) que debería transformar el debate sobre las políticas que quieren regular de modo ordenado las migraciones internacionales. Pero «los participantes más optimistas en el proceso de elaboración del Pacto Mundial lo ven no solo como una plataforma para las ideas, sino como una oportunidad única en esta generación para establecer un marco de política internacional para la migración» (Slocum, 2017: 6). Eso creemos que es el Pacto: el último tren que tiene la generación actual para regular de modo responsable y ordenado unas migraciones internacionales seguras y regulares.

Pero el Pacto podría descarrilar si los países firmantes no actúan de modo consecuente; por eso hay que recordarles su obligación de implementar el Pacto y de poner en marcha «planes nacionales de aplicación» que les obliguen a revisar sus políticas y prácticas migratorias a la luz del Pacto (punto 53). El mayor peligro de descarrilamiento, sin embargo, procede de los países no firmantes y de las fuerzas políticas y de las ideologías que están detrás del rechazo al Pacto. En este sentido, la mejor manera de luchar contra ellas será hacer ver que el Pacto permite llevar a cabo políticas concretas de cooperación internacional que posibilitan migraciones más seguras, ordenadas y regulares.

La tarea de nuestro tiempo para los defensores del Pacto debe ser la lucha para que su filosofía se vaya asumiendo de modo general en la gestión de las migraciones y pase a ser el «punto de apoyo» que permita cambiar las políticas para garantizar migraciones seguras y ordenadas; para que los objetivos del Pacto y las acciones que propone se vayan incorporando a la agenda política de todos los países; para que algunas de las limitaciones del Pacto se pongan de manifiesto y diferentes actores puedan ir estableciendo acciones para superarlas.

Como señala Louise Arbour (2018), Representante Especial para la Migración Internacional del Secretario General de Naciones Unidas, el Pacto «es un logro histórico notable y un cambio hacia el multilateralismo, pero, quizás igual de importante, es un reconocimiento colectivo de la necesidad de aprovechar mejor los beneficios indudables de la migración y mitigar sus complejos y numerosos retos».

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arbour, Louise. «Historic global agreement on migration». *The Lancet*, n.º 392 (2018), p. 2525-2526.

Cachón, Lorenzo y Aysa-Lastra, María. «Estudio introductorio: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, un paso histórico hacia un “contrato social internacional”», en: Cachón, L. y Aysa-Lastra, M. (eds.). *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*. Barcelona: Editorial Hacer, 2019, p. 9-82.

Habermas, Jürgen. «La idea kantiana de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años». *Isegoría*, n.º 16 (1997), p. 61-90.

Hollifield, James. *Immigrants, Markets and States*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Kant, Immanuel. *La paz perpetua*. Madrid: España Calpe, 1964 [1795].

Levi, Primo. *Si esto es un hombre*. Barcelona: Muchnik Editores, 1995 [1947].

Newland, Kathleen. «Global Governance of International Migration 2.0. What Lies Ahead?». *Migration Policy Institute Policy Brief*, n.º 8 (febrero de 2019).

Slocum, John. «Migration and Refugees at the UN. Toward new Global Compacts and the Emergence of an International Migration Regime». *Notes internacionales CIDOB*, n.º 179 (2017), p. 1-6.





## Rafael Alarcón

Profesor investigador, Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte (México)  
[ralarcon@colef.mx](mailto:ralarcon@colef.mx)

# SOLICITANTES DE ASILO A ESTADOS UNIDOS A LA ESPERA EN CIUDADES FRONTERIZAS MEXICANAS

MIGRANTS SEEKING  
ASYLUM IN THE UNITED STATES  
AWAIT IN MEXICAN  
BORDER CITIES

1. La larga marcha de los solicitantes de asilo
2. Los Protocolos de Protección de Migrantes y la posición del Gobierno mexicano
3. El desarrollo de los Protocolos de Protección de Migrantes
4. Consideraciones finales

### **PALABRAS CLAVE**

México, Estados Unidos, asilo, política de inmigración, protocolos de protección de migrantes, frontera

### **KEY WORDS**

Mexico, United States of America, asylum, immigration policy, migrant protection protocols, border

### **RESUMEN**

En el contexto del arribo masivo de personas de muchos países –especialmente de América Central– que llegan a las ciudades de la frontera norte de México para solicitar asilo al Gobierno de Estados Unidos, a finales de 2018, el Gobierno de México aceptó colaborar con el primero en el desarrollo del programa Protocolos de Protección de Migrantes (PPM), también llamado en inglés *Remain in Mexico*. El Gobierno mexicano se comprometió a recibir a solicitantes de asilo no mexicanos para que esperen en este país mientras sus solicitudes se evalúan en las cortes estadounidenses. A partir de entrevistas con migrantes y documentación gubernamental, académica y periodística, este artículo analiza el surgimiento y desarrollo de este programa, que empezó en la ciudad de Tijuana (Baja California) y se ha extendido luego a otras ciudades fronterizas mexicanas.

### **ABSTRACT**

Following mass arrivals in Mexico's northern border cities of people from many (especially Central American) countries seeking asylum in the United States, in late 2018 the Mexican government agreed to collaborate with the US on the Migrant Protection Protocols (MPP), otherwise known as the "Remain in Mexico" programme. The Mexican government has pledged to host non-Mexican asylum seekers while they wait for their applications to be evaluated by US courts. Based on interviews with migrants and consulting government, academic and newspaper documentation, this paper analyses the emergence and development of this programme, which began in the city of Tijuana (Baja California) and has since been extended to other Mexican border cities.

## 1. LA LARGA MARCHA DE LOS SOLICITANTES DE ASILO

Desde 2014, con el surgimiento de la llamada «crisis de los menores no acompañados», se ha evidenciado el arribo masivo de personas de muchos países, especialmente de América Central, que llegan a las ciudades de la frontera norte de México para solicitar asilo al Gobierno de Estados Unidos.

**DESDE LA LLAMADA «CRISIS DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS» EN 2014, SE HA EVIDENCIADO EL ARRIBO MASIVO DE PERSONAS DE MUCHOS PAÍSES, ESPECIALMENTE DE AMÉRICA CENTRAL, EN LAS CIUDADES DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO PARA SOLICITAR ASILO A ESTADOS UNIDOS**

Este proceso ha llevado a una gran transformación de las políticas de inmigración en Estados Unidos y México, a un nuevo desequilibrio de poder en la relación entre ambos países y a una nueva realidad en la que los habitantes de las ciudades fronterizas mexicanas han asumido nuevas responsabilidades que les han sido impuestas por el Gobierno del vecino del norte<sup>1</sup>.

En el contexto de la reciente disminución del cruce de indocumentados mexicanos a Estados Unidos, entre los años fiscales de 2013 a 2014, los arrestos de menores de edad no acompañados provenientes de América Central, por el contrario,

se incrementaron pasando de 20.805 a 51.705, mientras que el número de arrestos de familias pasó de 14.855 a 52.326. La mayor parte de estos menores fueron detenidos en el sur de Texas y, desde ese momento, se empezó a fabricar la percepción de una *crisis* en la frontera sur de Estados Unidos (Heyman, Slack y Guerra, 2018).

En 2016 se produjo el arribo masivo de ciudadanos haitianos a Tijuana provenientes principalmente de Brasil. El Gobierno de este país les había concedido visas de empleo tras el devastador terremoto de 2010; no obstante, miles de ellos iniciaron en 2016 una larga marcha hacia ciudades como Tijuana para solicitar asilo a Estados Unidos. Pero los haitianos no fueron los únicos migrantes que llegaron a la frontera norte de México ese año. La Casa del Migrante de Tijuana –el albergue de migrantes más importante de México– reportó que tan solo de mayo a agosto había recibido a más de 1.000 personas provenientes de los siguientes 27 países: Armenia, Benín, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Cuba, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Ghana, Guatemala, Guinea, Haití, Honduras, India, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Rumanía, Rusia, Sene-

1. Este ensayo se fundamenta en una versión preliminar publicada en (Alarcón Acosta y Cárdenas Montaña, 2019). Agradezco el apoyo de Advanced Research Collaborative de City University of New York para la realización de esta investigación.

gal, Siria, Sudán, Togo y Ucrania. La mayor parte de estos migrantes habían llegado a Tijuana para solicitar asilo a Estados Unidos (Alarcón Acosta y Ortiz Esquivel, 2017).

El 22 de septiembre de 2016, el entonces secretario del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos informó que se reanudarían las deportaciones de haitianos que habían sido suspendidas tras el terremoto de 2010, lo que ocasionó la virtual eliminación de este movimiento masivo (ibídem). En este contexto, en junio 2017, se estimaba que en Baja California permanecían cerca de 3.000 haitianos, la mayor parte asentados en Tijuana, ya que muchos de ellos se beneficiaron de una regularización expedita a través de la entrega de la tarjeta de visitante por razones humanitarias por parte del Instituto Nacional de Migración (INAMI) de México (Paris Pombo, 2018). Asimismo, el 5 de octubre de 2018, salió de Honduras la primera caravana de migrantes para realizar esa travesía tan peligrosa protegiéndose por el acompañamiento de un alto número de personas (Albicker, Sandra *et al.*, 2019). Lo que había comenzado como una disputa política en Honduras, a fin de llamar la atención sobre una polémica elección presidencial y por la desastrosa situación de los migrantes, se acabó convirtiendo en la primera caravana de migrantes integrada por unas 7.000 personas (Ahmed, Rogers y Ernst, 2018). Este fue el inicio de otras gigantescas caravanas.

Se estima que, en noviembre de 2018, más de 6.000 migrantes centroamericanos integrantes de la llamada «caravana migrante» llegaron a Tijuana. En las encuestas realizadas por El Colegio de la Frontera Norte en distintos albergues de la ciudad, se observó que la mayor parte de los entrevistados había nacido en Honduras –entre el 75% y 82%–, seguidos muy de lejos por salvadoreños y guatemaltecos (Albicker, Sandra *et al.*, 2019). Menos conocido es el movimiento de ciudadanos mexicanos originarios de estados como Michoacán y Guerrero, que también se han desplazado a ciudades de la frontera norte de México para pedir protección humanitaria al Gobierno de Estados Unidos. No hay que olvidar que fue en Ayotzinapa, ubicado en el estado de Guerrero, donde desaparecieron 43 estudiantes en 2014.

La Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 definen a un refugiado como aquella persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no puede o no quiere regresar a su país de origen (UNHCR, 2019). En el caso particular de Estados Unidos, se distingue entre refugio y asilo. Mientras que el refugio se solicita desde el exterior de Estados Unidos, el asilo se puede solicitar en las fronteras de este país. Este es el incentivo que ha movilizado a la gran cantidad de personas originarias de muchas regiones del mundo que llega a las ciudades fronterizas de México. Sin embargo, no es fácil acceder a este beneficio humanitario. De acuerdo con la Ley de Inmigración de Estados Unidos, existen tres formas

de acceder al asilo: la primera es a través del asilo afirmativo, que puede solicitarse en sus fronteras o desde el interior de Estados Unidos en un período no mayor de un año, a partir de la fecha de llegada al país; la segunda opción es el asilo defensivo, el cual se solicita desde el interior de Estados Unidos para evitar la deportación formal; y, finalmente, el asilo derivativo, que se concede a cónyuges e hijos menores de 21 años del solicitante principal (Congressional Budget Office, 2010; American Immigration Council, 2018).

**DESDE FINALES DE 2018, EL GOBIERNO MEXICANO ACEPTA COLABORAR CON EL PROGRAMA PROTOCOLOS DE PROTECCIÓN DE MIGRANTES (PPM), MEDIANTE EL CUAL RECIBE A SOLICITANTES DE ASILO NO MEXICANOS PARA QUE ESPEREN EN MÉXICO MIENTRAS SUS SOLICITUDES SE EVALÚAN EN LAS CORTES ESTADOUNIDENSES**

El arribo de numerosos migrantes en las caravanas se enfrentó con la belicosidad del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, que lo recibió como un regalo inesperado, al utilizar políticamente a su favor este movimiento masivo de migrantes para argumentar que Estados Unidos estaba siendo invadido por criminales y que había que poner en marcha un férreo sistema de defensa —que incluía desde la construcción del muro fronterizo y la movilización de la Guardia Nacional hasta la aplicación de la política de «cero tolerancia» en abril de 2018— que llevó a la cruel separación de más de 2.500 menores de edad de sus padres. Al mismo

tiempo, el Gobierno de Trump empezó a presionar al Gobierno de México para impedir el paso de migrantes por la frontera sur. Un elemento central de esta presión fue que México se convirtiera en «tercer país seguro», una figura legal según la cual todos los migrantes que ingresen a este territorio se vean obligados a solicitar refugio en este país. El Gobierno de López Obrador, sin embargo, se ha resistido a convertirse en «tercer país seguro», a diferencia del Gobierno de Guatemala que el 26 de julio, bajo presión de Estados Unidos, firmó un acuerdo de este tipo (Beltrán, 2019). Por su parte, Honduras y El Salvador, que también han sucumbido ante la amenaza del retiro de la ayuda internacional, en septiembre firmaron «acuerdos para la cooperación en la exanimación de solicitudes de protección» con el Gobierno de Estados Unidos (U.S. Department of Homeland Security, 2019). Por esta razón, el 16 de octubre de 2019 el Gobierno de Trump acordó proporcionar 143 millones de dólares en ayuda internacional a cambio de la firma de estos acuerdos con estos países (Miroff, 2019).

Por otra parte, el Gobierno de López Obrador, ante la amenaza de la imposición de aranceles a las exportaciones mexicanas por parte del Gobierno de Trump, en junio de 2019 empezó a colaborar con la contención masiva de migrantes en tránsito, rompiendo así una larga tradición de no colaborar abiertamente con el Gobierno de ese país. Ello ha provocado que muchos mexicanos

opinen que su Gobierno está haciendo el trabajo sucio al de Estados Unidos. En esta línea, el Gobierno federal de México anunció inicialmente el despliegue de 10.000 elementos de las fuerzas federales en su frontera sur, pero finalmente ha movilizó a cerca de 27.000 a fin de mantener este operativo de contención de migrantes (Guerrero, 2019).

Aunque, hasta hoy, el Gobierno mexicano sigue resistiéndose a operar como «tercer país seguro», en cierta forma ya lo está haciendo. Desde finales de 2018, acepta colaborar con el programa Protocolos de Protección de Migrantes (PPM) –también llamado en inglés *Remain in Mexico*– mediante el cual recibe a solicitantes de asilo no mexicanos para que esperen en México mientras sus solicitudes se evalúan en las cortes estadounidenses. A partir de entrevistas con migrantes y la consulta de documentos gubernamentales, académicos y periodísticos, este artículo analiza el surgimiento y desarrollo del programa de los PPM, que empezó en la ciudad de Tijuana (Baja California), pero que luego se ha ido extendiendo a otras ciudades fronterizas mexicanas.

## **2. LOS PROTOCOLOS DE PROTECCIÓN DE MIGRANTES Y LA POSICIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO**

El 24 de noviembre de 2018, un reportaje de *The Washington Post* anunciaba que la Administración Trump había logrado conseguir el apoyo del Gobierno mexicano, encabezado por Andrés Manuel López Obrador que todavía no había tomado posesión de la presidencia, para que los solicitantes de asilo no mexicanos esperaran en este país mientras sus solicitudes se estaban evaluando en las cortes estadounidenses. Esta noticia causó una gran conmoción en México, ya que demostraba un alto grado de colaboración del Gobierno mexicano entrante con la alteración de la práctica tradicional del sistema de asilo de Estados Unidos, en la que los solicitantes esperaban en el interior de ese país la resolución de sus peticiones. El reportaje citado revelaba que una versión de este plan había sido discutida ampliamente con el Gobierno anterior de Peña Nieto, el cual habría impedido que los centroamericanos solicitaran asilo en Estados Unidos bajo el argumento de que ya no enfrentaban la persecución después de llegar a México. Sin embargo, la victoria electoral arrolladora de López Obrador enterró dicho plan y miembros de su equipo de transición anunciaron que el plan de «tercer país seguro» no era un tema a discutir (Partlow y Miroff, 2018).

El 20 de diciembre de 2018, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México emitió un comunicado<sup>2</sup> en el que se daba respuesta a los PPM que, para esa fecha, aún no se habían dado a conocer

---

2. Comunicado, n.º 014 de la Secretaría de Relaciones Exteriores: «Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad» (20 de diciembre de 2018) (en línea)

públicamente. En el posicionamiento del Gobierno mexicano se establecía que «México reafirma su derecho soberano de admitir o rechazar el ingreso de extranjeros a su territorio, en ejercicio de su política migratoria», pero que se tomarían cuatro acciones «en beneficio de las personas migrantes, en particular de los menores de edad, estén acompañados o no, así como para proteger el derecho de quienes sigan un procedimiento de asilo en Estados Unidos».

En primer lugar se autoriza por razones humanitarias y de manera temporal el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que hayan sido entrevistadas por las autoridades de inmigración de ese país y hayan recibido un citatorio para presentarse ante un Juez Migratorio. Asimismo, se permite que estas personas permanezcan en territorio nacional bajo la condición de «estancia por razones humanitarias» y que gocen plenamente de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales así como en la Ley de Migración. Como cuarto punto se dice que se procurará la coordinación de ambos gobiernos para permitir el acceso sin interferencias a información y servicios legales.

El 24 de enero de 2019, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense publicó el documento «Los Protocolos de Protección de Migrantes»<sup>3</sup> que se inicia con el siguiente párrafo<sup>4</sup>: «hemos implementado una acción sin precedentes que abordará la urgente crisis humanitaria y de seguridad que existe en la frontera sur. Este enfoque humanitario contribuirá a terminar con la explotación de nuestras generosas leyes de inmigración». Asimismo, el documento empieza definiendo los PPM como una medida del Gobierno de Estados Unidos en virtud de la cual ciertas personas que ingresen o soliciten ser admitidas a ese país desde México, ilegalmente o sin la documentación pertinente, podrían ser retornadas a dicho país a la espera de la resolución de sus procesos de inmigración, «donde México les proveerá todas las protecciones humanitarias apropiadas durante su permanencia en ese país».

Según este documento, los PPM se fundamentan en la sección 235 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos, que trata sobre la inspección de extranjeros que solicitan ser admitidos en este país y establece procedimientos específicos relativos al manejo de quienes claramente no pueden serlo, incluidos los que solicitan asilo. La sección 235(b)(2)(C) establece que «en el caso de un extranjero (...) que llegue por vía terrestre (ya sea o no a través de un punto designado

---

<https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>

**3.** U.S. Department of Homeland Security. «Migrant Protection Protocols». *Homeland Security website* (24 de enero de 2019) (en línea) <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>

**4.** Este párrafo ha sido tribuido a Kirstjen M. Nielsen, la entonces secretaria de este departamento.

de ingreso) desde un territorio extranjero contiguo a Estados Unidos, el Secretario de Seguridad Nacional podría enviar de regreso a la persona extranjera a ese territorio mientras se encuentre en trámite un procedimiento de deportación formal conforme al artículo 240 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad».

Para fundamentar la crisis en la frontera, en este documento se destaca el cambio en el perfil de los migrantes indocumentados que llegan a la frontera sur de Estados Unidos. Se explicita que anteriormente eran en su mayoría varones adultos solteros procedentes de México que, en general, eran expulsados en las primeras 48 horas, pero que ahora más del 60% son miembros de unidades familiares y menores no acompañados y que el 60% no son ciudadanos mexicanos. Se ejemplifica que, en el año fiscal 2017, se detuvieron a 94.285 unidades familiares procedentes de Honduras, Guatemala y El Salvador y que, de ellas, el 99% aún permanece en el país. Por esta razón, se informa que hay casi 800.000 casos sin resolver en los tribunales de inmigración.

De acuerdo al documento, este fenómeno es resultado de decisiones judiciales erradas y de leyes obsoletas que han facilitado que migrantes, que son definidos como *ilegales*, ingresen y permanezcan en Estados Unidos en el caso de que sean adultos que llegan con niños, menores no acompañados o personas que piden asilo. Se menciona que cerca de nueve de cada diez solicitudes de asilo de personas procedentes de países del Triángulo Norte de América Central, no reúnen los requisitos necesarios para recibir este beneficio. Se argumenta que, debido al volumen de casos sin resolver, muchas de estas personas han desaparecido tras ingresar al país, antes de que un juez rechace su petición. Esta práctica ha sido denominada por el presidente Trump como *catch and release* (atrapar y liberar). Finalmente, se menciona que, aunque las cifras generales no son las más altas registradas históricamente, debido al incremento de unidades familiares, se requieren recursos más significativos para su detención y expulsión.

El documento cierra con la expectativa de que los PPM reducirán la cantidad de extranjeros que «se aprovechan de las leyes estadounidenses», disuadirán la presentación de solicitudes falsas de asilo y no permitirán que los extranjeros desaparezcan dentro de Estados Unidos antes de que un tribunal emita una decisión definitiva. «Esto permitirá que el Departamento de Seguridad Nacional pueda asistir a los solicitantes de asilo legítimos y a las personas que huyen de la persecución».

### **3. EL DESARROLLO DE LOS PROTOCOLOS DE PROTECCIÓN DE MIGRANTES**

El 29 de enero de 2019, la ciudad de Tijuana (Baja California) –el punto de cruce fronterizo más importante del mundo– empezó a jugar el nuevo papel que le ha sido asignado por el Gobierno de

Estados Unidos, al recibir a los primeros ciudadanos centroamericanos retornados de ese país luego de haber iniciado sus solicitudes de asilo presentándose en el puerto de entrada o ingresando ilegalmente desde esta ciudad fronteriza. Un mes más tarde, el 28 de febrero, el Instituto Nacional de Migración (INAMI) de México informaba de que un total de 157 personas centroamericanas, incluidos 39 menores de edad, habían sido retornadas a Tijuana. El comisionado de este instituto en Baja

**CON LOS PROTOCOLOS DE PROTECCIÓN DE MIGRANTES (PPM), EL GOBIERNO DE MÉXICO, AUN SIN PROPONÉRSELO, ESTÁ CONTRIBUYENDO A LA EROSIÓN DEL SISTEMA DE ASILO DE ESTADOS UNIDOS**

California declaró lo siguiente: «nosotros estamos atendiendo de forma humanitaria a aquellos que el Gobierno de Estados Unidos de forma unilateral ha decidido retornar a México (...) estamos haciendo lo necesario para que estas personas estén lo menos vulnerables posible» (Torres, 2019).

Sin embargo, según el testimonio de un joven migrante guatemalteco retornado a Tijuana en febrero de 2019<sup>5</sup>, tras una primera entrevista con autoridades gubernamentales de Estados

Unidos, al reingresar a México manifestó que no había recibido ningún tipo de apoyo por parte del Gobierno mexicano: «Ellos sacaron copia de los documentos que yo traía y de mi pasaporte y me dieron un papel con un permiso para entrar a México por 75 días». El documento que los agentes del INAMI habían entregado a este joven guatemalteco era una Forma Migratoria Múltiple (FMM)<sup>6</sup> en la que su tipo de viaje se clasificaba como «Otro», ya que no era ni por turismo, ni por negocios, ni por ser parte de una tripulación marítima o aérea. En la sección titulada «Estancia máxima 180 días», el agente del INAMI le concedió 75 días y, de las tres opciones siguientes: «Visitante por razones humanitarias», «Visitante actividad remunerada» o «Visitante actividad no remunerada», este agente autorizó esta última opción. Esto significa que –al menos al inicio de los PPM– las personas retornadas quedaron bajo su propia responsabilidad o al cargo de la sociedad civil de la ciudad de Tijuana, que tuvo que cubrir sus gastos de hospedaje y alimentación (Alarcón Acosta y Cárdenas Montaño, 2019). No fue hasta el 24 de julio de 2019, cuando el INAMI empezó a entregar la Clave Única de Registro Poblacional (CURP) a algunos migrantes retornados, lo que potencialmente les permitiría trabajar hasta seis meses en México<sup>7</sup>.

5. Entrevistado por nosotros para los fines de nuestra investigación.

6. La FMM es un documento expedido por el Gobierno mexicano que acredita la estancia legal en el país.

7. Véase: «Atiende INM protocolo de protección al migrante de Tijuana y Mexicali». *El Sol de Tijuana* (18 de octubre de 2019) (en línea) <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/atiende-inm-protocolo-de-proteccion-al-migrante-de-tijuana-y-mexicali-4017734.html>

Con el paso del tiempo, el Gobierno de Estados Unidos ha ido extendiendo los PPM a otras ciudades fronterizas como Mexicali, Ciudad Juárez y, más tarde, Matamoros y Nuevo Laredo.

Un fenómeno muy preocupante se empezó a observar en marzo en la ciudad de Reynosa, cuando oficiales mexicanos no dejaban que nadie cruzara el puente para solicitar asilo en la ciudad de McAllen (Texas). Por otra parte, en la ciudad de Piedras Negras, oficiales mexicanos detuvieron a cientos de migrantes que llegaron en una caravana y los mantuvieron bajo vigilancia en un albergue o los llevaron a otras ciudades (Ahmed y Semple, 2019). El 8 de abril, el Juez de Distrito, Richard Seeborg en San Francisco desautorizó los PPM aduciendo que en la ley de Estados Unidos no hay salvaguardas que protejan a los refugiados de las amenazas a sus vidas y libertad. La Casa Blanca dijo que apelaría esta decisión<sup>8</sup> y el 7 de mayo la Corte de Apelaciones para el Circuito Noveno de Estados Unidos le concedió la razón a Trump y se reiniciaron los retornos a México.

En agosto, luego de un mes del inicio de los PPM en Nuevo Laredo, se informa que el Gobierno mexicano estaba transportando a cientos de estos migrantes al estado de Chiapas, ubicado en la frontera sur de México. Se observó la salida de ocho autobuses que transportaban de 350 a 400 migrantes (Macchi y Taylor, 2019). El padre Julio López, jefe del refugio de migrantes de Nazaret en Nuevo Laredo declaró: «El Protocolo de Protección de Migrantes es, para mí, un protocolo de mentiras para los migrantes (...) no hay protocolo, y si lo hubiera, no es para protección». Por su parte, un agente de inmigración federal mexicano dijo que los PPM no era una política de espera de citas para la corte. «Honestamente, lo que estamos viendo aquí, son deportaciones (...) deportaciones disfrazadas» (ibidem).

Muchos de los solicitantes de asilo que tuvieron una primera entrevista con autoridades del Gobierno de Estados Unidos y que fueron retornados a las ciudades fronterizas mexicanas, han renunciado a seguir su proceso, tras estar esperando en estas ciudades con un alto nivel de violencia y sin la esperanza firme de que su solicitud sea resuelta satisfactoriamente. En este contexto, en septiembre, *Los Angeles Times* reportó que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) –una agencia de las Naciones Unidas– contaba con 1,65 millones de dólares en fondos del Departamento de Estado de Estados Unidos destinados a ofrecer boletos de autobús y avión gratuitos a miles de migrantes en la frontera de México para regresar a sus países de origen en América Central. Entre los migrantes en Tijuana que querían regresar, había quienes llegaron con las caravanas y se les había asignado un número en espera de su turno para solicitar

---

8. Véase: «White House Will Appeal Ruling against Returning Asylum Seekers to Mexico». *New York Times* (9 de abril de 2019).

asilo en Estados Unidos, y quienes ya habían cruzado a Estados Unidos pero habían sido devueltos a México (Fry, 2019).

Según este mismo rotativo, el programa de «retorno voluntario asistido» de la OIM ha transportado a sus hogares a más de 2.000 migrantes desde octubre de 2018. Sin embargo, los defensores

**EN EL CORTO PLAZO, NO SE VISLUMBRAN CONDICIONES FAVORABLES PARA LOS SOLICITANTES DE ASILO ANTE LA CERRAZÓN GLOBAL DE LOS PAÍSES RICOS**

legales y de derechos humanos se preguntan si los migrantes que solicitan asilo en Estados Unidos comprenden que podría ser posible que no se les permita regresar a México al momento de acordar volver a su país (ibídem). El 23 de septiembre, el *Wall Street Journal* informó de que el programa llamado «*Remain in México*» (PPM), desde el anuncio de su inicio en diciembre de 2018, había retornado a 47.000 personas a ciudades fronterizas mexicanas (Hackman, 2019).

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Con los Protocolos de Protección de Migrantes (PPM), el Gobierno de México, aun sin proponérselo, está contribuyendo a la erosión del sistema de asilo de Estados Unidos. Es obvio que la intención de la Administración de Trump es disuadir la presentación de solicitudes de asilo en la frontera, pero también forzar a los 47.000 migrantes que ya están bajo los PPM que decidan retirar sus peticiones y regresen a su país, luego de vivir en condiciones muy difíciles en lugares como Tijuana, que fue la ciudad más violenta en el mundo en 2018, de acuerdo al Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de México (Velázquez, 2019).

Por otro lado, no todos los migrantes retornados, como se comprometió el Gobierno mexicano, han sido admitidos como «Visitante por razones humanitarias» que puede incluir una autorización de empleo. De hecho, incluso los que reciben esta condición de estancia tienen muchos problemas para conseguir empleos formales en Tijuana y, por tanto, recurren a organizaciones de la sociedad civil que cubren sus necesidades más apremiantes como hospedaje y alimentación.

Ante esta situación nos preguntamos: ¿con los PPM el Gobierno de México le está haciendo el trabajo sucio al de Estados Unidos? La intención expresa del Gobierno mexicano al aceptar colaborar con los PPM fue beneficiar a los migrantes y, en particular, a los menores de edad para proteger el derecho de quienes sigan un procedimiento de asilo en Estados Unidos. Sin

embargo, al igual que en la respuesta a las amenazas de la imposición de aranceles a las exportaciones si no colabora en la detención de migrantes que cruzan la frontera sur, hay obviamente una subordinación del Gobierno mexicano a las medidas impuestas por Trump. No obstante, esta no es la primera vez que México colabora en esta materia. Como argumenta David FitzGerald (2019), dada la larga historia de la intervención de Estados Unidos en México, la colaboración en la contención de los migrantes en tránsito con destino a Estados Unidos se había hecho hasta ahora en secreto.

Para apoyar a los migrantes centroamericanos, el Gobierno de México ha expandido su sistema de refugio, gracias a lo cual se han incrementado las solicitudes de manera muy importante. Asimismo, ha impulsado un plan modesto para apoyar el desarrollo económico de América Central para atacar las causas principales de la emigración, que lamentablemente no viene acompañado de un plan para confrontar la violencia –también uno de los graves problemas de México–. En el corto plazo, no se vislumbran condiciones favorables para los solicitantes de asilo ante la cerrazón global de los países ricos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alarcón Acosta, Rafael y Ortiz Esquivel, Cecilia. «Los haitianos solicitantes de asilo a Estados Unidos en su paso por Tijuana». *Frontera Norte*, Nota Crítica, vol. 29, n.º 58 (julio-diciembre 2017), p. 171-179.

Alarcón Acosta, Rafael y Cárdenas Montaña, Macrina. «El retorno a Tijuana de extranjeros solicitantes de asilo a Estados Unidos». *Migrantes. Revista de Información y Pastoral Migratoria*. Año xxv, (enero-marzo 2019), p.13-21.

Ahmed, Azam y Semple, Kirk. «Trump's Surprising New Ally in Mexico? The Government». *New York Times* (1 de marzo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.2019] <https://www.nytimes.com/2019/03/01/world/americas/mexico-migration-trump.html>

Ahmed, Azam, Rogers, Katie y Ernst, Jeff. «El camino de la caravana migrante: de disputa en Honduras a escándalo internacional». *New York Times* (26 de octubre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2019] <https://nyti.ms/2Jh63wo>

Albicker, Sandra *et al.* *La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018-2019* (Segunda etapa). Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte, 2019 (en línea) Fecha de consulta: 12.10.2019] <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-2019-segunda-etapa/>

American Immigration Council. «Asylum in the United States» (14 de mayo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta 12.01.19] <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/asylum-united-states>

Beltrán, Adriana. «Guatemala Is No Safe Third Country. Why the Asylum Deal Is a Mistake». *Foreign Affairs* (25 de septiembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2019] <https://www.foreignaffairs.com/articles/guatemala/2019-09-25/guatemala-no-safe-third-country>

Congressional Budget Office. Immigration Policy in the United States. The Congress of the United States. Congressional Budget Office (Publication 4160). Washington, D.C. (2010).

FitzGerald, David. *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Nueva York: Oxford University Press, 2019.

Fry, Wendy. «Es posible que migrantes que realicen viajes gratuitos a casa financiados por EE.UU. no puedan volver a ingresar a México». *Los Angeles Times* (11 de septiembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2019] <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2019-09-11/es-posible-que-migrantes-que-realicen-viajes-gratuitos-a-casa-financiados-por-eeuu-no-puedan-volver-a-ingresar-a-mexico>

Guerrero, Claudia. «Despliegan a 27 mil para contener migrantes». *Reforma* (14 de octubre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 02.11.2019] [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1790691&opinion=0&urlredirect=https://www.reforma.com/despliegan-a-27-mil-para-contener-migrantes/ar1790691?flow\\_type=paywal](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1790691&opinion=0&urlredirect=https://www.reforma.com/despliegan-a-27-mil-para-contener-migrantes/ar1790691?flow_type=paywal)

Hackman, M. «U.S. Seeks to Send More Migrant Families to Mexico to Await Asylum Hearings». *Wall Street Journal* (24 de septiembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 29.10.2019] <https://www.wsj.com/articles/u-s-seeks-to-send-more-migrant-families-to-mexico-to-await-asylum-hearings-11569290834>

Heyman, Josiah, Slack, Jeremy y Guerra, Emily. «Bordering a “Crisis”: Central American Asylum Seekers and the Reproduction of Dominant Border Enforcement Practices». *Journal of the Southwest*, vol. 60, n.º 4 (invierno 2018), p.754-786.

Macchi, Victoria y Taylor, Ramon. «Migrantes evalúan opciones mientras México los transporta desde la frontera de Estados Unidos». *Voz de América* (10 de agosto de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 13.10.2019] <https://www.voanoticias.com/a/migrantes-evaluan-opciones-a-medida-que-mexico-los-transporta-desde-la-frontera-de-eeuu/5037065.html>

Miroff, Nick. «U.S. asylum screeners to take more confrontational approach as Trump aims to turn more migrants away at the border». *Washington Post* (7 de mayo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 12.10.2019] <https://www.washing->

tonpost.com/immigration/us-asylum-screeners-to-take-more-confrontational-approach-as-trump-aims-to-turn-more-migrants-away-at-the-border/2019/05/07/3b15e076-70de-11e9-9eb4-0828f5389013\_story.html

Partlow, Joshua y Miroff, Nick. «Deal with Mexico paves way for asylum overhaul at U.S. border». *The Washington Post* (24.11.2018) (en línea) [Fecha de consulta 11.01.2019] [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/deal-with-mexico-paves-way-for-asylum-overhaul-at-us-border/2018/11/24/87b9570a-ef74-11e8-9236-bb94154151d2\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.9394ca43227a](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/deal-with-mexico-paves-way-for-asylum-overhaul-at-us-border/2018/11/24/87b9570a-ef74-11e8-9236-bb94154151d2_story.html?noredirect=on&utm_term=.9394ca43227a)

Paris Pombo, María Dolores. *Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil. Reporte*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y El Colegio de la Frontera Norte, 2018.

Torres, Karina. «Sigue retorno de migrantes por Estados Unidos». *El Sol de Tijuana* (2 de marzo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 13.10.2019] <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/sigue-retorno-de-migrantes-por-eu-3130560.html>

UNHCR-United Nations High Commissioner for Refugees. «Guía Práctica para funcionarios de DAS Recomendaciones de tratamiento ante Solicitantes de la Condición de Refugiado» (2019) (en línea) [Fecha de consulta 2.11.2019] <https://www.unhcr.org/uk/4aa0da519.pdf>

U.S. Department of Homeland Security. «Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras and El Salvador. Washington, D.C.» (2019) (en línea) [Fecha de consulta 15.11.2019] [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19\\_1003\\_opa\\_fact-sheet-agreements-northern-central-america-countries.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_1003_opa_fact-sheet-agreements-northern-central-america-countries.pdf)

Velázquez, Marisol. «México tiene 15 de las ciudades más violentas del mundo». *El Economista* (12 de marzo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 12.01.2019] <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-tiene-15-de-las-ciudades-mas-violentas-del-mundo-20190312-0171.html>



**ESPAÑA**

Cómo citar este artículo: Garcés-Mascareñas, Blanca y Pasetti, Francesco. «¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 114-126. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.114

# ¿A MÁS SOLICITUDES DE ASILO IGUAL RECEPCIÓN? El sistema de acogida en España desde 2015

**MORE ASYLUM  
APPLICATIONS,  
SAME RECEPTION?  
The reception  
system in Spain  
since 2015**

## **Blanca Garcés-Mascareñas**

Investigadora sénior del área de Migraciones y  
coordinadora de investigación, CIDOB  
[bgarces@cidob.org](mailto:bgarces@cidob.org)

## **Francesco Pasetti**

Investigador del área de Migraciones, CIDOB  
[fpasetti@cidob.org](mailto:fpasetti@cidob.org)

1. Introducción: más solicitudes
2. ¿Igual recepción?
  - 2.1. Un solo sistema, perfiles distintos
  - 2.2. Autonomía en contexto de crisis
  - 2.3. Retrasos administrativos y exclusiones
3. Gobernanza: más externalización
4. ¿Hacia dónde?

### **PALABRAS CLAVE**

España, asilo y refugio, protección internacional, sistema de acogida e integración, políticas de integración

### **KEY WORDS**

Spain, asylum and refuge, international protection, reception and integration system, integration policies

### **RESUMEN**

Este artículo examina los principales retos y límites del sistema estatal de acogida e integración. Tras la llamada crisis de los refugiados de 2015, España se ha convertido en uno de los principales países europeos por número de solicitantes asilo. La demanda creciente de protección internacional ha mostrado las costuras de la oferta estatal en cuanto a acogida e integración. Los recursos inadecuados, la rigidez del itinerario de integración y la falta de coordinación con actores autonómicos y locales han afectado la eficacia del sistema de acogida e integración, perjudicando gravemente su capacidad de atender las necesidades de los solicitantes. Las personas en situación de más vulnerabilidad han resultado las más perjudicadas. El artículo concluye apuntando a posibles caminos de mejora para garantizar un sistema a la altura de los nuevos retos migratorios.

### **ABSTRACT**

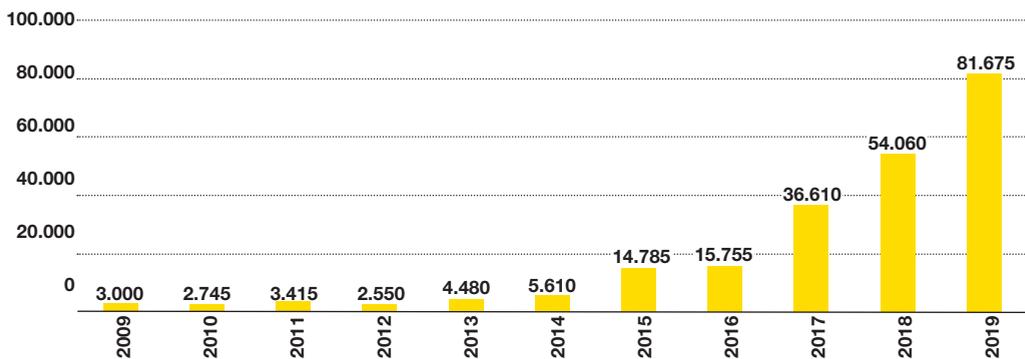
This paper examines the main challenges and limits of the state reception and integration system. Since the so-called refugee crisis of 2015, Spain has become one of the European countries that receives most asylum seekers. The growing demand for international protection has shown the limits of the state's reception and integration provision. Inadequate resources, a rigid integration pathway and a lack of coordination between local and regional actors have hampered the effectiveness of the reception and integration system, seriously jeopardising its capacity to meet applicants' needs. Those in the most vulnerable situations have been most affected. The paper concludes by suggesting possible improvement pathways to guarantee a system that is fit to meet the new migration challenges.

## 1. INTRODUCCIÓN: MÁS SOLICITUDES

De estar en la cola, España es en la actualidad uno de los países europeos con mayor número de solicitudes de asilo. De las 2.588 solicitudes en 2012 y las 5.947 de 2014, se ha pasado a 14.785 en 2015, 15.755 en 2016, 36.610 en 2017 y 54.060 en 2018. Esta tendencia al alza se ha confirmado en la primera mitad de 2019, con 55.290 solicitudes presentadas entre el 1 de enero y el 30 de junio. Ante el aumento de las solicitudes de asilo, ¿qué ha pasado con el sistema de acogida? ¿Se están cubriendo las necesidades básicas? ¿Cuáles son las principales deficiencias del sistema estatal de acogida? ¿Cómo se pone en funcionamiento el sistema y cuáles son los principales rasgos de su gobernanza? Y finalmente, siendo 2019 un momento de cambio, ¿hacia dónde deberíamos ir?

Desde 2015, las solicitudes de asilo han aumentado de forma constante en España (véase figura 1). La tendencia al alza de las demandas de asilo –dinámica excepcional en el contexto europeo a partir de 2017– ha sido el resultado combinado de varios factores. Entre ellos, destacan el cierre de las rutas oriental y central del Mediterráneo, en parte como resultado de los acuerdos entre la Unión Europea y Turquía, por un lado, e Italia y Libia, por el otro; y sobre todo, la situación de crisis en Venezuela, así como la violencia estructural en América Central, países y regiones con los que España tiene una mayor proximidad histórica, lingüística y cultural. En 2018, España era el país de la Unión Europea con un mayor incremento de las solicitudes de protección internacional. Dicho aumento la ha convertido en el quinto país receptor, después de Alemania, Francia, Grecia e Italia.

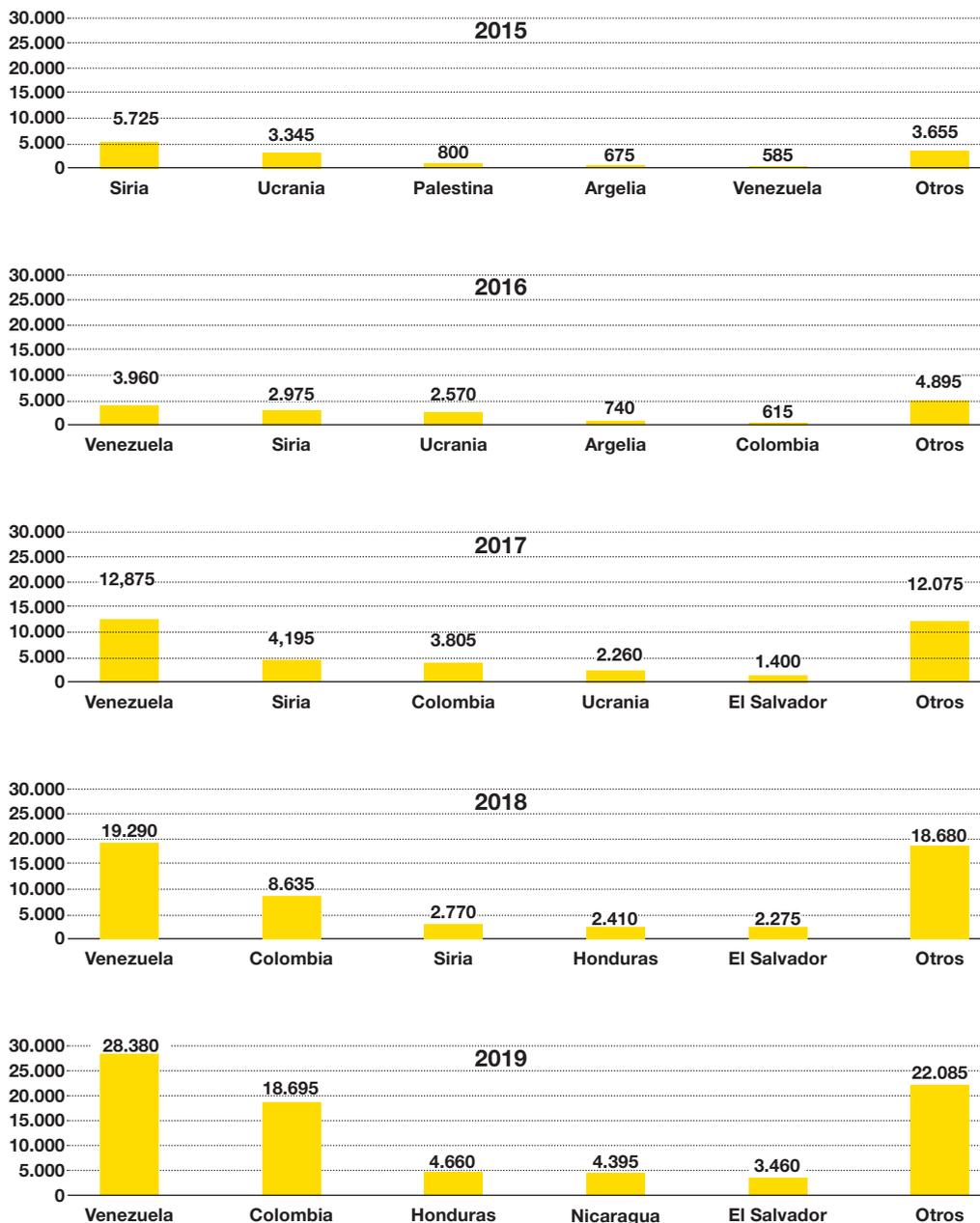
**FIGURA 1. Evolución de las solicitudes de asilo recibidas en España (2009-2019\*)**



\*Datos hasta septiembre de 2019.

Fuente: Eurostat (en línea) [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

**FIGURA 2. Solicitudes de asilo recibidas en España por países de origen (2015-2019\*)**



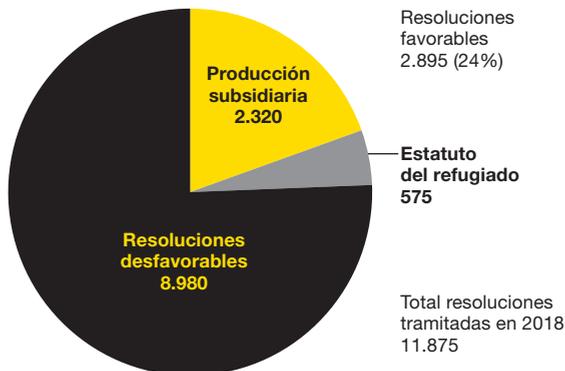
\*Datos hasta septiembre de 2019.

Fuente: Eurostat (en línea) [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

Junto al aumento de las solicitudes, ha cambiado también el origen de las personas que buscan refugio en España. Mientras que en 2015 el 61% de los solicitantes de asilo eran originarios de Siria y Ucrania, en 2017 el 53% procedían de Venezuela, Colombia, El Salvador y Honduras. En 2018 los principales países de origen fueron Venezuela (35,7%), Colombia (16,0%), Siria (5,1%), Honduras (4,5%) y El Salvador (4,2%) (véase figura 2). Aunque predominan los hombres (57%), el porcentaje de mujeres ha crecido significativamente en los últimos años (datos Eurostat).

Menos de un cuarto (24%) de las 11.875 demandas de protección internacional evaluadas por el Ministerio del Interior en 2018 obtuvieron respuesta positiva, lo que está significativamente por debajo de la media europea (37%)<sup>1</sup>. El 80% de las resoluciones positivas corresponden al estatus de protección subsidiaria (2.320), mientras que solo el 20% (575) implican reconocimiento del estatuto de refugiado (véase figura 3). Se confirma pues la tendencia al alza de las solicitudes rechazadas, que han pasado del 33% en 2016, al 66% en 2017 y al 76% en 2018. Si tenemos en cuenta que en 2015 el porcentaje de resoluciones desfavorables fue del 69%, esta tendencia al alza no hace sino volver a los altos porcentajes de rechazo de los años precedentes. Dicho en otras palabras, 2016 fue la excepción, en parte debida a un mayor porcentaje de solicitantes de asilo de origen sirio a los que sí se acabó concediendo la protección internacional.

**FIGURA 3. Resultado de las resoluciones tramitadas en España (2018)**



**Nota:** en 2018 España no concedió ninguna resolución de asilo por motivos humanitarios.

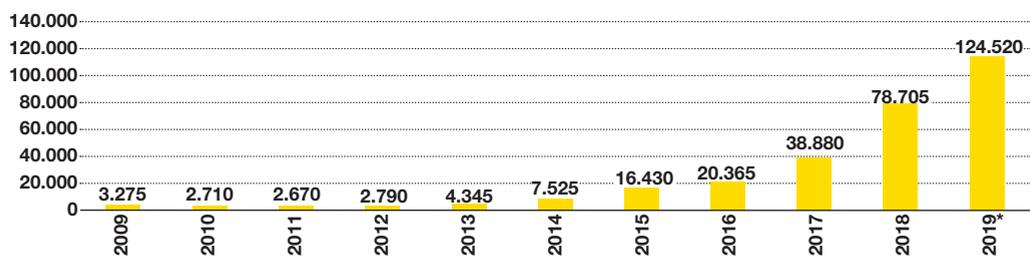
**Fuente:** Eurostat (en línea)

[https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asydcfst&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfst&lang=en);  
[https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asydcfst&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfst&lang=en)

1. Para más información, véase el anexo infográfico de esta edición del Anuario CIDOB de la Inmigración (2019).

Para matizar los datos, también hay que decir que en enero de 2019 el Gobierno español anunció su intención de conceder la «ayuda humanitaria» a aquellos venezolanos a los que se les hubiera denegado la protección internacional desde 2014. En consecuencia, de los 14.933 expedientes resueltos entre febrero y junio de 2019, más de la mitad (7.623) fueron de ciudadanos venezolanos a los que se les denegó el asilo, pero a continuación se les otorgó la ayuda humanitaria (datos Ministerio de Interior)<sup>2</sup>. Más allá del caso de los venezolanos, el número de solicitudes crece mucho más que la capacidad de resolución del Gobierno. Si bien en mayo de 2019 ya se habían resuelto más expedientes que en todo el 2018, para esas fechas todavía quedaban más de 120.000 expedientes por evaluar (véase figura 4). A pesar de los avances, estas cifras son reveladoras del estado crítico que está viviendo el sistema tanto en cuanto a los procedimientos de asilo como, tal como veremos a continuación, en términos del sistema de acogida.

**FIGURA 4. Evolución de solicitudes de asilo pendientes de resolver en España (2009-2019\*)**



\*Datos hasta septiembre de 2019.

Fuente: Eurostat (en línea) [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asypencntzm&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asypencntzm&lang=en)

## 2. ¿IGUAL RECEPCIÓN?

Con el aumento de las solicitudes, las plazas del sistema estatal de acogida se han incrementado casi proporcionalmente: de las 930 existentes en septiembre de 2015, se pasó a 8.600 plazas en diciembre de 2018. Sin embargo, se ha hecho de forma reactiva y sin planificación a medio plazo. Dentro de los ministerios competentes (Ministerio de Interior y Ministerio de Trabajo, Migración y Seguridad Social), se creció con personal interino, tal vez con la asunción de que el *problema* iba a ser transitorio. Fuera de los ministerios, el crecimiento exponencial de las plazas de acogida

2. «Más de 7.600 venezolanos se han beneficiado del permiso de residencia por razones humanitarias en lo que va de 2019». Europa Press (14.07.2019) (en línea) <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-mas-7600-venezolanos-beneficiado-permiso-residencia-razones-humanitarias-va-2019-20190714123318.html>

ha quedado en manos exclusivamente de las entidades sociales, rompiendo así el equilibrio que existía previamente entre plazas públicas y plazas gestionadas por dichas entidades. A continuación analizamos los principales rasgos del sistema estatal de acogida teniendo en cuenta el contexto actual de aumento de las solicitudes.

## 2.1. Un solo sistema, perfiles distintos

El sistema estatal de acogida garantiza las necesidades básicas durante los primeros 18 o 24 meses. En la primera fase (o fase de «acogida»), que dura entre seis y nueve meses dependiendo del grado de vulnerabilidad, los solicitantes de asilo disponen de alojamiento en uno de los Centros de Acogida de Refugiados (CAR) del Gobierno o en los centros o pisos gestionados por las entidades sociales con financiación pública. Además de alojamiento, se les proporciona asistencia social y psicológica y cursos de lengua e inserción laboral. En la segunda fase (o fase de «integración»), que dura 12 meses y se puede extender hasta 18, los solicitantes de asilo siguen los programas de acompañamiento por parte de las entidades sociales, pero se espera que vivan independientemente, eso sí, con ayudas al alquiler y la manutención. Esta segunda fase coincide con el otorgamiento a partir del sexto mes de la autorización para trabajar.

La rigidez del sistema de acogida se ha hecho sentir sobre todo en aquellos casos de mayor vulnerabilidad, como son personas con problemas de salud física y/o mental, mujeres víctimas de trata o violencia de género y mayores de 65 años. Aunque los plazos de cada fase pueden alargarse unos meses, el sistema en sí no está pensado para atender sus necesidades, y los tiempos acaban siendo extremadamente cortos. Esto se ha visto agravado por el colapso del sistema desde 2015: en una situación de más solicitantes que plazas, la posibilidad de alargar los plazos y mantenerse así dentro del sistema estatal de acogida se ha visto muy limitada. En consecuencia, es habitual que personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad tengan que salir de los dispositivos de acogida sin una alternativa clara a su situación. Para darle respuesta es fundamental repensar la acogida que se da en los casos más vulnerables. Para ello es necesario no solo aumentar los tiempos de cada fase en caso de necesidad, sino crear plazas específicas para personas en situación de vulnerabilidad.

## 2.2. Autonomía en contexto de crisis

Otra deficiencia del sistema estatal de acogida es la dificultad, en el contexto actual, de llegar a la autonomía anhelada. En contraste con la rigidez de la primera fase, durante la cual los solicitantes de asilo deben ir y vivir ahí donde se les asigna una plaza, en tan solo seis meses se espera que estos vivan *autónomamente* y a los 18 meses que esta *autonomía* sea total. Ahí es donde el prin-

principio de autonomía, que en sí podría ser una de las grandes virtudes del sistema, acaba siendo una de sus principales deficiencias. Es una virtud porque promueve la integración de los solicitantes de asilo desde el primer día. Lejos queda pues de esos otros sistemas de acogida europeos donde se les aísla hasta la resolución de sus solicitudes. Esta virtud, sin embargo, se convierte en deficiencia cuando no se consigue la autonomía esperada y, en consecuencia, incluso estando todavía a la espera de resolución de la solicitud, se dejan de garantizar las necesidades básicas a las que todo solicitante de asilo debería tener derecho.

Ahí es donde la autonomía se convierte en soledad y, en muchos casos, directamente en exclusión socioeconómica. En la actualidad, con altas tasas de desempleo, contratos precarios y precios de alquiler extremadamente altos (especialmente en las grandes ciudades, donde se concentran la mayoría de solicitantes de asilo), las posibilidades de ser efectivamente *autónomos* son reducidas. De ahí que, incluso los que todavía disponen de ayudas a la manutención y al alquiler, tengan grandes dificultades para sobrevivir. A todo ello se suman las dificultades de encontrar trabajo y vivienda a los seis meses de haber llegado a un país (con las limitaciones consiguientes en términos de idioma y conocimiento del entorno) y la discriminación que a menudo sufren no solo como extranjeros y recién llegados, sino también por disponer de permisos de residencia de duración limitada (6 meses) que pueden finalizar en cualquier momento con la denegación de la solicitud de asilo.

Para evitar la exclusión y dependencia que deriva del principio de autonomía, la respuesta es mucho más compleja pues es indisoluble de las condiciones generales del mercado laboral y de la vivienda. Junto a más políticas económicas y sociales, es fundamental también incidir sobre aquellos factores que precarizan todavía más a los solicitantes de asilo, por su condición de recién llegados (sin conocimiento del idioma, entorno social y redes de apoyo) y por disponer de autorizaciones de residencia precarias, que además adolecen de retrasos por parte de la Administración. En ese sentido, hace falta reforzar los programas de intervención social dentro del sistema de acogida y agilizar los tiempos de los procedimientos de asilo.

### **2.3. Retrasos administrativos y exclusiones**

Desde 2015, el acceso al sistema solo es posible tras haber formalizado la solicitud de asilo, es decir, tras haber tenido la primera cita. El aumento de las solicitudes, pero sobre todo la falta de previsión por parte de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior, han hecho aumentar los tiempos de espera hasta cinco o seis meses. En noviembre de 2018, la finalización de los contratos del personal interino de la OAR supuso un colapso que no solo representó la calendarización de citas para más de un año vista, sino que también conllevó la ralentización de los

procedimientos para asignar plaza dentro del sistema de acogida. El resultado es que sin cita o sin plaza asignada no hay acceso al sistema de acogida y, por lo tanto, tampoco posibilidad de tener las necesidades básicas garantizadas. Así es como los retrasos por parte de la Administración han ido a cargo de los solicitantes de asilo, que en este tiempo de espera no son considerados como tales y, por lo tanto, deben arreglárselas por su cuenta.

**LOS RETRASOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN HAN IDO A CARGO DE LOS SOLICITANTES DE ASILO, QUE EN ESTE TIEMPO DE ESPERA NO SON CONSIDERADOS COMO TALES Y, POR LO TANTO, DEBEN ARREGLÁRSELAS POR SU CUENTA**

Pero, además de esperas, también hay situaciones de exclusión del sistema. Hasta hace bien poco, los llamados «dublines», es decir, los solicitantes de asilo retornados desde otros países de la Unión Europea en aplicación del Reglamento de Dublín, no tenían acceso al sistema estatal de acogida. Sí eran solicitantes de asilo, pero no se les permitía el reingreso al sistema de acogida, ya que el Gobierno consideraba que habían abandonado su plaza y, por lo tanto, deducía que no tenían necesidad de ella, en el momento de

trasladarse a otro país. En enero de 2019, tras la sentencia dictaminada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid<sup>3</sup>, el Ejecutivo español se vio finalmente obligado a readmitirlos (con la modificación del Manual del sistema de acogida)<sup>4</sup>, reconociendo que su negativa suponía una violación a sus derechos como solicitantes de asilo. Esta situación ha sido especialmente grave cuando ha afectado a las mujeres víctimas de trata que, habiendo sido trasladadas a otros países para ser explotadas, eran retornadas para acabar encontrándose en una situación de vulnerabilidad aún más extrema al no tener acceso al sistema de acogida.

Por último, la finalización de los períodos contemplados dentro del programa estatal de acogida puede implicar también la exclusión del sistema de acogida antes de la resolución de la solicitud de asilo. Aquí es donde los procedimientos de asilo (que dependen del Ministerio de Interior) vuelven a cruzarse con el sistema de acogida (en manos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social). En un momento en que los procedimientos de asilo pueden durar años, muchos de los que salen del sistema estatal de acogida siguen en espera y, por

3. Sentencias dictaminada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid: STSJ M 913/2018 de 11 de noviembre; STSJ M 966/2018 de 30 de noviembre

4. Instrucción DGI/AH 2018/12/19 por la que se modifica el *Manual de gestión* (versión 3.3) del sistema de acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional en lo relativo al reingreso en el sistema de acogida de personas devueltas a España en aplicación del Reglamento (UE) nº 604/2013, de 26 de junio-Reglamento Dublín.

lo tanto, siguen siendo formalmente solicitantes de asilo. Sin embargo, el fin de los períodos contemplados dentro del programa estatal de acogida los deja al descubierto.

Es justamente por estos períodos de espera y de exclusiones que las administraciones autonómicas y, sobre todo, locales han decidido actuar. No teniendo competencias en materia de asilo, la presencia de solicitantes (individuos y familias enteras) en situación de calle en muchas ciudades españolas ha llevado a estas administraciones a desarrollar programas de acogida complementarios. En la mayoría de casos, se trata de dispositivos de alojamiento temporal para dar una salida de emergencia a aquellos que están a la espera de entrar, a los que no han podido entrar o a aquellos que ya han pasado por el sistema estatal de acogida. Si bien en un primer momento la mayoría de estos casos acababan en los dispositivos para personas sin hogar, la tendencia (sobre todo en las grandes ciudades) ha sido ir habilitando instrumentos específicos para solicitantes de asilo.

**LA PRESENCIA DE SOLICITANTES DE ASILO (INDIVIDUOS Y FAMILIAS ENTERAS) EN SITUACIÓN DE CALLE EN MUCHAS CIUDADES ESPAÑOLAS HA LLEVADO A LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y LOCALES A DESARROLLAR PROGRAMAS DE ACOGIDA COMPLEMENTARIOS**

Para un buen funcionamiento del sistema de acogida, es fundamental que los retrasos de la Administración no corran a cargo de los solicitantes de asilo, implicando meses de espera para la primera cita y, en consecuencia, meses fuera del sistema de acogida; también deben agilizarse los trámites para que el programa de acogida no termine antes de que se resuelva la solicitud. En ambos casos, la solución es sencilla: más recursos para la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio de Interior, en vistas a responder al aumento (previsible y probablemente estructural) de las solicitudes. Para poder garantizar las necesidades básicas, también hay que repensar las exclusiones que ha ido generando el sistema, en parte como consecuencia de la falta de plazas de acogida. Por ejemplo, llevar un tiempo residiendo en España o un Estado Miembro no debería ser motivo de exclusión.

### **3. GOBERNANZA: MÁS EXTERNALIZACIÓN**

El sistema estatal de acogida es claramente centralizado, sin participación de las administraciones autonómicas y locales, y con una parte substancial (y, en los últimos años, creciente) externalizada a las entidades sociales. Una de sus constantes ha sido la precariedad de su gestión.

Primero, y todavía más a partir de 2009 con una nueva Ley de Asilo sin despliegue reglamentario, las condiciones del programa se definen a través del *Manual de gestión* destinado a las entidades sociales. En función de los recursos y del número de solicitudes, estas condiciones han ido variando año a año. Segundo, cada entidad presenta un proyecto diferente a la convocatoria de subvenciones. En ese sentido, es un sistema centralizado en manos del Gobierno y

**EL SISTEMA ESTATAL DE ACOGIDA ES CLARAMENTE CENTRALIZADO, SIN PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y LOCALES, Y CON UNA PARTE SUBSTANCIAL (Y CRECIENTE) EXTERNALIZADA A LAS ENTIDADES SOCIALES**

al mismo tiempo fragmentado entre las distintas entidades. Tercero y último, a pesar de ser una pieza fundamental del sistema de acogida, desde 2013 las entidades sociales se financian a través de convocatorias de subvenciones anuales de tipo competitivo. Esta forma de financiación genera mucha inestabilidad a las entidades y además pone en riesgo la constancia de los servicios y ayudas proporcionados.

A partir de 2015, el incremento de las plazas de acogida se ha hecho exclusivamente a cargo de

las entidades sociales. Así, si en 2015 los centros de acogida del gobierno (o CAR) disponían de casi la mitad de las plazas y CEAR, ACCEM y Cruz Roja de la otra mitad, a finales de 2018 las entidades sociales gestionaban el 94% de las plazas del conjunto del sistema estatal de acogida. Al igual que en 2015, los dos ministerios optaron por ampliar su personal a base de contratos temporales, las plazas del sistema de acogida también han aumentado a golpe de convocatorias de subvención a las entidades. Ha sido una manera rápida y *externalizada* de crecer que ha tenido un gran impacto sobre las entidades. CEAR, ACCEM y Cruz Roja han visto sobredimensionar sus equipos de forma exponencial, con todo lo que implica en términos de gestión y formación del nuevo personal. Las entidades sociales que entraron por primera vez en el programa estatal de acogida tuvieron también que responder de forma apresurada y sin experiencia previa en este campo.

Todo esto, sin apenas coordinación política entre el Estado, por un lado, y las comunidades autónomas y municipios, por el otro. Cuando en septiembre de 2015 el Gobierno español aceptó la cuota de reubicación propuesta por la Comisión Europea, convocó a los representantes de las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en la llamada Conferencia Sectorial de Inmigración. A la salida, la mayor parte de delegados expresaron su decepción por una reunión que consideraron más informativa que de coordinación. Esto ha sido una constante desde entonces. La misma crítica ha sido expresada de forma repetida por la Generalitat de Cataluña y la propia alcaldesa de Barcelona, Ada Colau. En

diversas cartas dirigidas al entonces presidente del Gobierno Mariano Rajoy, pero también en distintos foros internacionales, Colau pedía repetidamente más transparencia en el uso de los fondos europeos de integración, más financiación para las ciudades y más coordinación entre las distintas administraciones.

Se puede afirmar que 2019 ha sido un año de cambios. Efectivamente, el Gobierno anunció un «plan de choque», con un incremento del 165,9%<sup>5</sup> en el presupuesto destinado a resolver las solicitudes de asilo y del 26,9% en el dedicado a la acogida de refugiados y migrantes. Junto con este aumento de los recursos, previsto en unos presupuestos que finalmente no se han aprobado, se han inicia-

do también los procedimientos para cubrir las necesidades de personal en ambos ministerios con plazas de funcionario. Además de estas medidas, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid<sup>6</sup> ha dado la razón a la Generalitat de Catalunya: si bien jurídicamente el asilo es competencia estatal, los «dispositivos» o «itinerarios» de acogida son efectivamente (y así lo establece la propia Ley de Asilo) una competencia de las comunidades autónomas. Esta sentencia ha abierto la puerta a la reestructuración de las convocatorias que financian las plazas de acogida de las entidades sociales e, indirectamente, del sistema de acogida en general. Aunque nadie parece saber muy bien qué implicará en la práctica y cuáles van a ser los tiempos, sí parece haber consenso en que el fallo del Tribunal Superior abre la puerta a un sistema más descentralizado y con las comunidades autónomas como administraciones clave.

**DE ESTAR EN LA COLA, ESPAÑA  
ES EN LA ACTUALIDAD UNO DE  
LOS PAÍSES EUROPEOS CON  
MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES  
DE ASILO**

#### 4. ¿HACIA DÓNDE?

Dada la situación en los países de origen y las cifras de asilo, es fundamental superar la perspectiva *de emergencia* y reconocer la inmigración y, en particular, la protección internacional como un elemento estructural de las sociedades contemporáneas. En el caso español, esto pasa por desarrollar un Reglamento que despliegue la Ley de Asilo (2009) y por ampliar (de forma estructural y no solo temporal) el personal dedicado a resolver las solicitudes de asilo y coordinar el sistema

5. «El presupuesto destinado a resolver las solicitudes de asilo sube un 165% tras el colapso del sistema». *eldiario.es* (en línea) [https://www.eldiario.es/desalambre/presupuesto-destinado-resolver-solicitudes-colapso\\_0\\_857064372.html](https://www.eldiario.es/desalambre/presupuesto-destinado-resolver-solicitudes-colapso_0_857064372.html)

6. STSJ M 369/2018. En un Auto posterior (ATS 8585/2019), a pesar de seguir reconociendo la legitimidad de la demanda por parte de la Generalitat de Catalunya, el Tribunal Supremo decidió no suspender provisionalmente el otorgamiento directo de subvenciones a las entidades de acogida siguiendo lo estipulado en el Real Decreto 303/2019.

de acogida. Es fundamental también repensar las rigideces del sistema de acogida, evitar que el principio de autonomía se convierta en sinónimo de dependencia y exclusión y reducir el número de los que quedan fuera, ya sea porque están a la espera de entrar, no han sido aceptados o ya han pasado por el sistema de acogida.

El fallo del Tribunal Superior a favor de la Generalitat de Catalunya exige repensar también la propia gobernanza del sistema de acogida. Aquí hay tres cuestiones fundamentales. Primero, ¿qué gestión público-privada queremos? ¿La única opción es seguir creciendo exclusivamente a partir de las plazas ofrecidas por las entidades sociales? ¿O se quiere volver a un modelo mixto y, por lo tanto, plantear también la creación de plazas de gestión pública? Segundo, ¿qué relación se quiere establecer con las entidades sociales, pieza fundamental en la ejecución del sistema de acogida? ¿Es factible seguir con subvenciones anuales de tipo competitivo o deberíamos ir hacia conciertos que permitan establecer una relación más estable, garantizando así la constancia de los servicios y ayudas proporcionados? Y finalmente, no hay duda que la sentencia abre la puerta a la descentralización del sistema de acogida. Aquí es fundamental que la transferencia de competencias vaya acompañada de una transferencia proporcional de recursos. Otras preguntas clave son: ¿cómo distribuir los solicitantes de asilo entre las distintas comunidades autónomas? ¿Cómo garantizar la descentralización sin que ello implique heterogeneidad en los servicios y, por tanto, en el nivel de necesidades básicas garantizadas? Y no menos relevante, ¿cómo asegurar una verdadera gobernanza multinivel, no solo de las comunidades autónomas con los dos ministerios competentes, sino también de estas con las administraciones locales y las entidades sociales?



**Cómo citar este artículo:** Cortés Maisonave, Almudena. «Mujeres migrantes y refugiadas en la Frontera Sur: resistencias de género y violencias encarnadas». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 128-140. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.128

## Almudena Cortés Maisonave

Profesora contratada doctora, Departamento de Antropología Social y Psicología Social. Codirectora del Diploma de Especialista Género, Migraciones y Derechos Humanos (GEMIDE), Universidad Complutense de Madrid

[almudena.cortes@cps.ucm.es](mailto:almudena.cortes@cps.ucm.es)

# MUJERES MIGRANTES Y REFUGIADAS EN LA FRONTERA SUR

## Resistencias de género y violencias encarnadas

MIGRANT AND REFUGEE WOMEN  
ON THE SPAIN'S SOUTHERN BORDER

### Embodied violence and gender resistance

1. Introducción
2. Rutas y llegadas de migrantes y refugiados en el Mediterráneo (2015-2019)
3. Mujeres en movimiento en la Frontera Sur
  - 3.1. La caja negra: la violencia de género y la violencia sexual
  - 3.2. Viajes peligrosos, estrategias resistentes
4. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

España, Marruecos, Frontera Sur, régimen de movilidad, orden de género, feminización de las migraciones, violencia sexual y de género

### **KEY WORDS**

Spain, Morocco, southern border, mobility scheme, gender order, feminisation of migration, sexual and gender-based violence

### **RESUMEN**

Este artículo analiza la realidad de la violencia sexual y de género que se produce en el espacio de la Frontera Sur española, en un contexto marcado por el aumento de las llegadas de población migrante y refugiada en el Mediterráneo –especialmente a partir de 2015– y por la externalización del control migratorio de la Unión Europea, que ha tenido como resultado un trasvase de llegadas desde la ruta oriental (Grecia) hasta la occidental (Frontera Sur). Para ello, se centra en el caso de las mujeres refugiadas y migrantes que llegan a esa frontera, y analiza tanto las violencias encarnadas que enfrentan, como las estrategias para resistirlas y seguir con su proyecto de movilidad.

### **ABSTRACT**

This paper analyses the reality of sexual and gender-based violence in the Spanish southern border space. Increased migrant and refugee arrivals in the Mediterranean, especially since 2015, and the European Union's outsourcing of immigration control have resulted in a shift from the eastern route (Greece) to the western (southern border). The study focuses on refugee and migrant women who reach that border and analyses both the embodied violence they face, and the strategies to resist it and continue with their migration.

## 1. INTRODUCCIÓN

La intensificación de las llegadas de población migrante y refugiada a Europa ha planteado un desafío sin precedentes en el respeto de los derechos humanos en la Unión Europea (UE), especialmente a partir del año 2015, momento que marcó un punto de inflexión con la llegada de más

**A PESAR DE QUE LA IGUALDAD DE GÉNERO SE ENCUENTRA INCORPORADA FORMALMENTE TANTO EN EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA) COMO EN LAS OPERACIONES DE FRONTEX, SU APLICACIÓN Y RESULTADOS HAN TENIDO MUY POCO IMPACTO EN LAS VIDAS DE LAS MUJERES MIGRANTES Y REFUGIADAS**

de un millón de población refugiada a las costas europeas del Mediterráneo (ACNUR, 2019)<sup>1</sup>. La llegada de miles de personas en condiciones extremadamente peligrosas debido al endurecimiento de las políticas migratorias europeas ha conducido a calificar la situación de «emergencia humanitaria».

En este contexto, la relevancia del presente trabajo es doble. En primer lugar, pone el foco en la Frontera Sur de España<sup>2</sup>, por ser un espacio donde ha tenido lugar un incremento de las llegadas desde el año 2016 y por constituir la ruta occidental mediterránea, una de las que han recibido

más atención mediática en España<sup>3</sup>. En segundo lugar, se centra en la violencia de género y sexual –entendida como una construcción histórica, política y cultural (Cortés, 2018)– que acontece en este espacio geográfico, por ser una de las violencias más invisibilizadas en los discursos mediáticos y políticos sobre refugio y migración, en los que se suele hipervisibilizar, en cambio, la violencia criminal. En este sentido, a pesar de que la igualdad de género se encuentra incorporada formalmente tanto en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) como en las operaciones de Frontex (Freedman, 2016) –y es de obligado cumplimiento por parte de los estados

1. Véase: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (en línea) <https://data2.unhcr.org/es/situations/mediterranean>.

2. La Frontera Sur es la denominación de la frontera entre España y Marruecos localizada en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (en el norte de África). Sin embargo, desde un punto de vista socioantropológico, la frontera es mucho más que una localización en un mapa. La frontera es reflejo de un orden desigual que se plasma en un espacio social y político construido en el que coinciden una multiplicidad de actores. Por supuesto, los controles fronterizos actúan más allá de estos puntos específicos señalados en un mapa.

3. Según datos de ACNUR (op. cit.), si bien la ruta occidental mediterránea ha experimentado un incremento de las llegadas por vía terrestre y marítima (incluyendo las desapariciones) desde el año 2016 (14.682 personas en 2016, 28.551 en 2017 y 66.194 en 2018), los datos para el año 2019 indicarían que en la fecha de redacción de este texto (octubre 2019) se estaría produciendo un descenso en las llegadas con la cifra provisional de 26.334 personas.

miembros<sup>4</sup>–, su aplicación y resultados han tenido muy poco impacto en las vidas de las mujeres migrantes y refugiadas.

Así, este artículo analiza la realidad de la violencia sexual y de género que se produce en el espacio de la Frontera Sur española; para ello, tras un breve repaso de los datos del contexto mediterráneo para el período 2015-2019, examina el caso de las mujeres refugiadas y migrantes que llegan a esa frontera, tanto respecto a las violencias que enfrentan, como a las estrategias que llevan adelante para resistir.

## **2. RUTAS Y LLEGADAS DE MIGRANTES Y REFUGIADOS EN EL MEDITERRÁNEO (2015-2019)**

Tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, la Frontera Sur española ha experimentado un aumento en las llegadas de población migrante y refugiada desde el año 2016<sup>5</sup>; unas entradas que han tenido lugar tanto por vía marítima (costas peninsulares, Baleares, Canarias, Ceuta, Melilla y buques de rescate) como por vía terrestre, mediante las fronteras de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Sin embargo, la Frontera Sur es solo una más de entre las rutas utilizadas por los refugiados y los migrantes en el Mediterráneo para llegar las costas europeas, y hasta 2016 no era de las más importantes, ya que las más usadas eran las del Mediterráneo oriental y los Balcanes, por vía marítima y terrestre (tan solo Grecia recibió un total de 862.429 llegadas en 2015), y la del Mediterráneo central (Italia fue el segundo país en recibir población migrante y refugiada, con 153.842 llegadas en 2015, especialmente desde Libia a Lampedusa). La ruta del Mediterráneo occidental, esto es, la Frontera Sur desde Marruecos a España (Ceuta, Melilla, las islas Canarias y la Península), se situaba en 2015 por detrás de las anteriores con 16.936 llegadas, especialmente por vía terrestre.

Ante esta situación, la UE reaccionó en ese momento con urgencia y firmó un acuerdo con Turquía en 2016 para que este país se encargase de impedir las salidas de migrantes desde sus costas hacia Grecia, a cambio de contrapartidas financieras, políticas y diplomáticas (Espuche e Imbert, 2016)<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, los países centroeuropeos bloquearon la ruta de los Balcanes

4. Véase, por ejemplo, la Directiva 2013/32/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional (refugiación), o la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).

5. Todas las cifras de esta sección incluyen el número de llegadas y el de muertes y desapariciones en el mar y han sido recogidas por ACNUR (op. cit.) [última fecha de consulta 06.10.2019].

6. Si en 2015 Grecia (ruta oriental mediterránea) recibía 862.429 personas por vía terrestre y marítima, incluidas las desapariciones, esta cifra se redujo drásticamente en 2017 a 36.369 llegadas, tras la firma del acuerdo con Turquía, según los mismos datos de ACNUR (op. cit.).

militarizando las fronteras y desplegando un uso desproporcionado de la violencia, como es el caso de Hungría, Eslovenia, Serbia, Croacia y Macedonia, lo que sirvió para cortar las llegadas a sus territorios y desplazarlas hacia el oeste europeo. Ello produjo que los flujos se trasladaran a la ruta central del Mediterráneo hasta las costas de Italia, y este país experimentara un aumento en las llegadas de 29.259 personas en 2016 respecto a las cifras del año 2015; por lo que, en 2017, Italia firmó otro acuerdo con Libia que ha servido para bloquear la salida de población migrante y refugiada desde esa zona.

Este conjunto de acuerdos ha significado la externalización del control de fronteras extramuros de la UE y ha tenido como resultado el trasvase de llegadas a la ruta occidental, la Frontera Sur, a manera de péndulo de este a oeste. De esta manera, España registró en 2018 el número más elevado de llegadas de las tres rutas mediterráneas, con 66.194 personas, superando a Grecia (50.682) e Italia (24.681). Según los últimos datos actualizados de los que disponemos en el año 2019, la ruta oriental ha experimentado un leve incremento con 55.348 llegadas, mientras que la Frontera Sur estaría experimentando un descenso con la cifra provisional de 26.334 personas.

En la primera mitad del año 2019, los principales países de origen de la población migrante en la Frontera Sur fueron (por orden decreciente): Marruecos (29,4%), Guinea (12,9%), Argelia (12,2%), Malí (11,4%), Costa de Marfil (9,1%), Senegal (7,5%), Siria (3,2%), Túnez (3,2%) y Palestina (1,4%). En cuanto a la distribución de las llegadas por sexo en la Frontera Sur española, ACNUR ha registrado que el 75,5% son hombres, el 12% son mujeres y el 13% son niños y niñas.

### **3. MUJERES EN MOVIMIENTO EN LA FRONTERA SUR**

El género es un principio que organiza la movilidad de las mujeres y, aunque las investigaciones feministas han mostrado desde los años setenta del siglo pasado que los análisis sobre las migraciones son androcéntricos, porque solo reflejan la experiencia migratoria de los hombres (Hondagneu-Sotelo, 2000; Gregorio, 1998), esta tendencia estructural patriarcal sigue manteniéndose a flote. El caso de la Frontera Sur no es una excepción, ya que la experiencia de movilidad de las mujeres migrantes y refugiadas no aparece recogida de manera plena en los discursos mediáticos y oficiales. Esto es especialmente notable en la hipervisibilidad que alcanza la presencia de los varones subsaharianos cuando se habla de la Frontera Sur, frente a la invisibilidad de las mujeres y de la población LGTBIQ que también llegan a esa frontera. En el caso que nos ocupa, el orden de género da forma a la migración de las mujeres, desde que salen de sus contextos de partida, y atraviesa sus vidas articulándose con un régimen de movilidad euroafricano que oculta

tanto la dimensión global y local de la violencia de género y sexual como la forma en que esta es soportada, resistida y confrontada por las mujeres migrantes y refugiadas en la Frontera Sur.

Para analizar este fenómeno, se partirá del concepto del régimen de movilidad o migratorio –basado en la noción de gobernabilidad neoliberal– orientado a gobernar espacios, movimientos y cuerpos, así como a articular trayectorias de movilidad e inmovilidad (Kron, 2011; Glick Schiller y Salazar, 2013; Cortés, 2018). Este gobierno de la migración no es sostenido solo por los estados-nación, sino que en él también intervienen otros actores internacionales, nacionales y locales de la migración que reproducen dicho gobierno y participan en la gestión de la migración y en los dispositivos de hipervigilancia. Asimismo, este régimen de movilidad debe ser analizado y comprendido desde sus articulaciones con un orden de género regional que se sirve de la violencia sexual y de género hasta llevarla a sus últimas consecuencias en los espacios fronterizos. Pues bien, la violencia sexual y de género ha jugado un papel fundamental en el largo proceso de construcción del régimen de movilidad euroafricano, al ser causa y característica del proceso migratorio de las mujeres, niñas y niños, menores no acompañados, jóvenes y población LGTBI que cruzan varias fronteras hacia Europa.

**EN EL RECORRIDO MIGRATORIO,  
LAS MUJERES Y LAS NIÑAS VAN  
A EXPERIMENTAR UN GRAN  
SUFRIMIENTO, PERO TAMBIÉN  
VAN A DESARROLLAR UN PAPEL  
ACTIVO Y RESISTENTE PARA  
AFRONTARLO**

Las mujeres migrantes y refugiadas que llegan a la Frontera Sur son sujetos que realizan múltiples desplazamientos geográficos, geopolíticos y conceptuales o metafóricos en una suerte de movimiento multidimensional entre regiones y estados, espacios públicos y privados, esferas productivas y reproductivas (Oso *et al.*, 2017); y entre varios ejes de discriminación y fronteras procreativas, étnico-culturales, sexuales y reproductivas (Gregorio, 2009). En este recorrido, las mujeres y las niñas van a experimentar un gran sufrimiento, pero también van a desarrollar un papel activo y resistente para afrontarlo. Esto es de enorme relevancia, porque el tránsito fronterizo contribuye a construir a las mujeres extranjeras como víctimas independientemente de sus orígenes, lo que ayuda a entenderlas como receptoras pasivas de una cultura que les asigna un papel subalterno, olvidándose de que ellas desarrollan de manera continua estrategias de subversión y evitación de las imposiciones del sistema (Juliano, 1998). Por lo tanto, aquí se partirá de esta posición epistemológica y política sobre la agencia de las mujeres migrantes en el espacio fronterizo para analizar sus estrategias de resistencia.

### 3.1. La caja negra: la violencia de género y la violencia sexual

La migración de las mujeres tiene lugar en un contexto de relaciones jerárquicas de poder. Precisamente por ello, es necesario politizar y hacer públicas las violencias que padecen las mujeres como causa para migrar, pero también como un elemento que forma parte de sus trayectorias migratorias; además, es importante señalar que el problema es transnacional, común y específico de las mujeres. Sin embargo, ello no quiere decir que los hombres migrantes no sufran violencia durante su migración, sino que las mujeres la padecen precisamente por el hecho de ser mujeres; es decir, esta violencia es expresión concreta de una violencia estructural enraizada en un sistema sociocultural que está asentado en la dominación sobre las mujeres (patriarcado o sistema de sexo/género) (Moncó, 2017).

En la mayoría de los casos, las mujeres experimentan serias dificultades para migrar o escapar, bien por la falta de recursos económicos, por las responsabilidades de cuidado que les son asignadas, y/o por la permanente amenaza y temor a sufrir violencia durante la migración (Freedman, 2010). Estos obstáculos propician que, a menudo, las mujeres no migren hasta que no les queda absolutamente otro remedio. Según investigaciones realizadas en la frontera hispano-marroquí de la Frontera Sur, muchas de las mujeres subsaharianas que han llegado a Nador habían dejado a sus hijos con familiares en su país de origen con la esperanza de llegar a Europa y poder ofrecerles una mejor vida, especialmente una educación mejor (Tyszler, 2018 y 2019). En estos casos, es evidente que la feminización de la pobreza se sitúa en el contexto como un elemento que configura la salida de las mujeres, las cuales deben hacer frente a las responsabilidades productivas y reproductivas que recaen sobre sus espaldas. Por si había dudas sobre estas responsabilidades, dichas investigaciones apuntan que, entre las mujeres que tenían pareja, la violencia de género se encontraba en la base de su deseo de migrar y huir de esposos violentos o parejas que las habían abandonado al quedar embarazadas antes de casarse, lo que despliega una serie de castigos y malos tratos por parte de la propia familia (ibídem). En otros casos, ha sido la dureza de las condiciones de la salida la que ha contribuido a exacerbar la violencia de género, ya existente en la pareja, a manos de los maridos. También se han recogido testimonios en los que las mujeres huyen para escapar de matrimonios forzados o de la mutilación genital femenina; hechos que muestran de manera clara que las mujeres que migran están rompiendo tradiciones, modelos culturales e imaginarios y expectativas de género inscritas en sus propias sociedades (Moncó, 2017).

Se observa, por lo tanto, cómo los regímenes de movilidad y de género sitúan a las mujeres en posiciones de vulnerabilidad, especialmente frente a la violencia sexual y de género en los contextos de salida, tránsito y llegada. Situación que se intensifica en los casos de conflictos

armados, como el sirio, donde se ha documentado el uso de la violencia sexual como arma de guerra, lo que hace probable que un número significativo de las mujeres que huyen de este país y llegan a Europa hayan sido víctimas de tal violencia (Freedman, 2016).

### **3.2. Viajes peligrosos, estrategias resistentes**

Uno de los elementos centrales en este análisis es saber quién y cómo se controla el cruce de la frontera hispano-marroquí y el acceso a la Frontera Sur. Para llegar a territorio español, se utilizan tres métodos principales: dos por vía terrestre –saltando las vallas de Ceuta y Melilla, en un caso, y cruzando un puesto fronterizo escondidos/as en coches, en el otro–; y uno por vía marítima –atravesando el mar en barcas o zodiacs– (Tyszler, 2018 y 2019). Cada método implica un coste económico distinto, situándose el que emplea el coche en el extremo más costoso, por los riesgos y el requerimiento de organización que requiere.

Al igual que en el régimen de movilidad de «América Central-México-Estados Unidos», las mujeres migrantes en la Frontera Sur orientan sus estrategias y tácticas hacia la búsqueda de formas más seguras y con menor exposición a la violencia física, sexual e institucional (Cortés y Manjarrez, 2018; Cortés, 2018). Las violencias a las que se enfrentan estas mujeres pueden ser variadas, pero la violencia sexual que sufren por parte de intermediarios y compañeros migrantes, o guardacostas, policía y militares marroquíes y libios, es habitual, tal como apuntan en sus relatos recogidos por distintas ONG<sup>7</sup>. Merece especial atención el grupo que constituyen los intermediarios, quienes facilitan el acceso al cruce de la frontera. Estos conforman un grupo heterogéneo que está integrado por antiguos migrantes varones, los cuales en su momento no lograron cruzar la frontera y llegar a España y, desde entonces, han decidido quedarse en el espacio fronterizo rentabilizando la información y los contactos de los que disponen; hecho que les ha proporcionado una posición de poder en la organización social fronteriza. Lo que interesa destacar aquí es que el control de las fronteras y del acceso a los cruces de la frontera se encuentra en manos de varones, ya sean miembros de las fuerzas de seguridad estatales españolas o marroquíes, ya sean intermediarios variados. Ello es fundamental para entender que las vidas en contextos fronterizos se sitúan en un orden social y de género que es reproducido a ambos lados de la frontera.

Por norma general, las mujeres no suelen saltar las vallas, especialmente si tienen hijos pequeños, ya que tienen que hacerse cargo de ellas mismas y de sus hijos, lo que dificulta que participen en

---

7. Nos referimos a las ONG que participan de distintas formas en el rescate en el mar como Médicos sin Fronteras, Open Arms o Caminando Fronteras, entre otras.

los saltos. En cambio, sí es probable que sean incluidas en las barcas. Al respecto, es interesante señalar que los organizadores de las salidas y de la composición de los grupos que viajan prefieren, en determinadas circunstancias, viajar con mujeres embarazadas porque tienen más probabilidades de ser rescatadas por Salvamento Marítimo. En este sentido, el embarazo de las mujeres es beneficioso tanto para ellas mismas como para los hombres. Contrariamente, se impide viajar a las mujeres con la menstruación, por considerar que la sangre puede ser peligrosa por atraer a los tiburones, basándose en creencias supersticiosas. No obstante, si las mujeres dan a luz antes de cruzar la frontera y tienen sus hijos con ellas, tardarán varios años en lograr su objetivo de llegar a Europa porque en esta parte del recorrido nadie está dispuesto a viajar con niños tan pequeños. A esa edad, los niños necesitan muchos cuidados y son muy ruidosos, lo que puede hacer peligrar el cruce. Esto implica que las mujeres con hijos tienen más posibilidades de quedarse atascadas (inmóviles) en la frontera, ya que tienen que salir adelante con sus hijos (Stock, 2012).

**EL CONTROL DE LAS FRONTERAS Y DEL ACCESO A LOS CRUCES SE ENCUENTRA EN MANOS DE VARONES, POR LO QUE LAS VIDAS EN CONTEXTOS FRONTERIZOS SE SITÚAN EN UN ORDEN SOCIAL Y DE GÉNERO QUE ES REPRODUCIDO A AMBOS LADOS DE LA FRONTERA**

Debido a la espectacularización que ha alcanzado el intento de cruce a través de las vallas fronterizas, los medios de comunicación y los discursos oficiales han centrado su atención de manera protagonista sobre este tipo de cruce, presentando a los hombres subsaharianos como sujetos que designan la generalidad social de la población migrante en el espacio fronterizo hispano-marroquí (Tyszler, 2018). De nuevo, la experiencia de las mujeres africanas migrantes y refugiadas suele quedar invisibilizada. Por esta razón, es importante prestar atención a sus historias y experiencias, de las que se desprende mucha información sobre su situación (Stock, 2012; Tyszler, 2019). En este sentido, las mujeres migrantes con más recursos prefieren cruzar escondidas en vehículos, pero cuando ello no es posible, lo intentan por mar. En este caso, entran a formar parte de los habitantes de los campamentos improvisados que existen en la zona marroquí cerca de la costa. Unos campamentos en los que, vigilados por la policía marroquí, es habitual que se lleven a cabo redadas y se destruyan las pertenencias de los migrantes, inclusive su documentación.

Estos campamentos fronterizos son distintos entre sí, y todos ellos tienen un jefe o *chairman* varón, quien suele ser un antiguo migrante que no consiguió llegar a Europa en su momento, pero que acu-

mula información y contactos suficientes como para erigirse en figura de autoridad. Estos jefes establecen las reglas de organización interna de los campamentos y deciden cuándo y quiénes cruzan el mar y se encargan de los cobros de dinero en estrecha colaboración con sus socios marroquíes. En dichos campamentos es habitual que las mujeres duerman en refugios separados, pero lo hacen cerca de los *chairman*, como una forma de protección.

En este contexto, la violencia sexual contra las mujeres hace que la feminidad en los campamentos se construya desde la vulnerabilidad y la debilidad (ya sea para saltar las vallas, ya sea para salir adelante solas), aunque también se abre un margen para generar agencia femenina. Y ello es así, precisamente, porque las mujeres son *construidas* de manera más inofensiva y agresiva que los hombres, por lo que su presencia es bien vista en los campamentos. Estas mujeres pueden ser generadoras de ingresos económicos, ya que pueden practicar la mendicidad en las ciudades vecinas sin que la policía las detenga; pueden entrar y salir de los campamentos, comprar comida e, incluso, pueden establecer negocios informales de comida y de lavandería en los propios campamentos, al ser más invisibles que los hombres frente a la policía. Sin embargo, otra de las actividades económicas –que algunas de estas mujeres se encuentran obligadas a practicar– es el intercambio de sexo, ya sea por dinero, comida, agua potable, y/o protección. En ocasiones, son las mismas mujeres quienes gestionan directamente los ingresos, aunque en otras son los hombres quienes las prostituyen; además, también hay casos en los que la violencia sexual es ejercida sin contrapartida económica para las mujeres (Tyszler, 2019). Sea como sea, en todas estas situaciones existe el riesgo para las mujeres de contraer enfermedades de transmisión sexual y/o quedar embarazadas. Por este motivo, precisamente, muchas mujeres toman anticonceptivos.

Es necesario destacar que, en este contexto marcado por la violencia sexual y el control masculino del cruce de la frontera, la sexualidad opera como un espacio donde se expresan, negocian y ejercen las relaciones de poder, así como donde se mantiene y se reproduce el orden de género. Por lo que no sorprende saber que el precio a pagar por negarse al chantaje sexual del *chairman* sea quedarse en tierra, ya que de él depende la travesía por el mar (Tyszler, 2018). Como consecuencia, existen muchos casos en los que las mujeres prefieren viajar solas –como una forma de

**LOS OBSTÁCULOS PARA LA MOVILIDAD DE LAS MUJERES TIENEN COMO PUNTO DE PARTIDA LA VIOLENCIA SEXUAL, YA SEA COMO AMENAZA O ACTO MATERIAL. Y EN ESTE PUNTO CONVIENE RECORDAR QUE LAS VIOLENCIAS QUE SUFREN LAS MUJERES SON PROBLEMAS PÚBLICOS Y POLÍTICOS**

autoprotección–; pero ello, al mismo tiempo, acarrea que sean particularmente vulnerables a la violencia sexual, sobre todo si viajan con niños y carecen de recursos. Del mismo modo, se han documentado casos de «maridos de viaje»<sup>8</sup> o «maridos del camino», una *modalidad* que consiste en pactar con varones protección a cambio de cuidados y disponibilidad sexual durante el viaje (ibídem, 2019).

En definitiva, a través de las fronteras, el pacto sexual se va renovando vía la prostitución o vía matrimonios contextuales, de tal manera que las jerarquías sexuales permanecen, aunque las mujeres se mueven y desafían el régimen que obstaculiza y penaliza su movilidad.

#### 4. CONCLUSIONES

Este artículo muestra, por una parte, cómo el régimen de movilidad euroafricano que converge en la Frontera Sur, se articula con regímenes de género que deben ser analizados y comprendidos contextualmente (Cortés, 2018); y, por la otra, cómo estas articulaciones se organizan en torno al papel que juega la violencia sexual como un principio a partir del cual se activa o se bloquea la movilidad de las mujeres migrantes y refugiadas, al mismo tiempo que estas van desarrollando estrategias de resistencia.

La frontera es un espacio que favorece la apropiación de los cuerpos femeninos por los varones que disponen de una posición de poder. Los obstáculos para la movilidad de las mujeres tienen como punto de partida la violencia sexual, ya sea como amenaza o acto material, a partir de la cual las mujeres llevan a cabo estrategias para sobrevivir y seguir adelante con sus trayectorias de movilidad. Y en este punto conviene recordar una y otra vez que las violencias que sufren las mujeres son problemas públicos y políticos. Sabemos muy claramente que el poder patriarcal ha codificado los cuerpos de hombres y de mujeres encarnando las violencias de un modo diferente de manera que los cuerpos de las mujeres son construidos como cuerpos reproductivos cuando se dedican a las tareas de cuidados y a tener hijos. Pero la violencia sexual nos habla de la fabricación de cuerpos exóticos que constituyen una proyección de «lo otro sexual, cultural, étnico», en definitiva, de «otro-inferior-mujer» (Femenías y Rossi, 2009). Vemos, por tanto, que los cuerpos de las mujeres son cuerpos *disciplinados* que permiten mostrar en el espacio público los costos que para ellas tiene el considerarse ciudadanas y con libertad de movimiento.

---

8. [https://elpais.com/elpais/2015/06/01/planeta\\_futuro/1433174090\\_079683.html](https://elpais.com/elpais/2015/06/01/planeta_futuro/1433174090_079683.html)

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Cortés, Almudena y Manjarrez, Josefina. *Género, migraciones y Derechos Humanos*. Barcelona: Bellaterra, 2018.

Cortés, Almudena. «Violencia de género y frontera: migrantes centroamericanas en México hacia los EE. UU.». *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n.º 105 (2018), p. 39-60.

Espuche, Brigitte e Imbert, Louis. «De la crisis de los refugiados, a la crisis de Europa». *Documentación Social*, n.º 180 (2016).

Femenías, María Luisa y Rossi, Paula Soza. «Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres». *Sociologías*, n.º 21 (junio 2009), p. 42-65.

Freedman, Jane. «Mainstreaming gender in refugee protection». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, n.º 4 (2010), p. 589-607.

Freedman, Jane. «Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee “crisis”». *Reproductive Health Matters*, n.º 24 (2016), p.18-26.

Glick Schiller, Nina y Salazar, Noel. «Regimes of Mobility across the Globe». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 39, n.º 2, p. 183-200 (en línea) [última fecha de consulta 06.10.2019] <https://doi.org/10.1080/1369183x.2013.723253>.

Gregorio, Carmen. *Migración Femenina: su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea, 1998.

Gregorio, Carmen. «Mujeres Inmigrantes: colonizando sus cuerpos mediante fronteras procreativas, étnico-culturales, sexuales y reproductivas». *Viento Sur*, n.º 104 (2009), p. 42-54.

Hondagneu-Sotelo, Pierrette. «Feminism and migration». *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 571, n.º 1 (2000), p. 107-120.

Juliano, Dolores. *Las que saben: Subculturas de mujeres*. Madrid: Horas y Horas, 1998.

Kron, Stefanie. «Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones». *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 37 (2011), Universidad de Costa Rica, p. 83-55.

Moncó, Beatriz. «Implicaciones Teóricas y valores culturales en torno a la violencia de género», en: Cortés, Almudena y Manjarrez, Josefina (eds.). *Mujeres, migración centroamericana y violencia: un diagnóstico para el caso de Puebla*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2017.

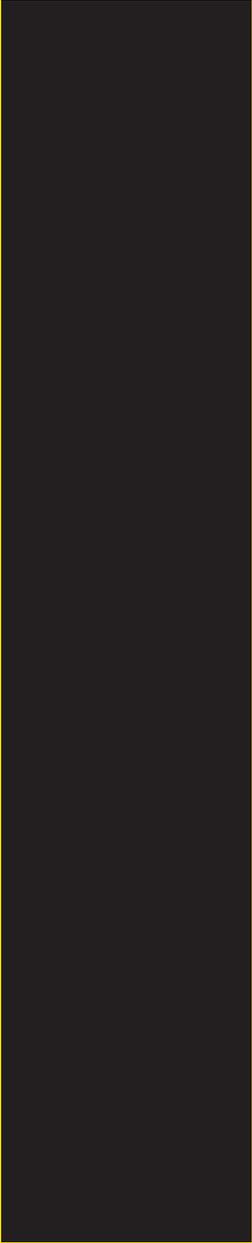
Oso, Laura; Sáiz, Amelia y Cortés, Almudena. «“Movilidades cruzadas” en un contexto de crisis: Una propuesta teórica para el estudio de la movilidad geográfica y social, con un enfoque de género, transnacional e intergeneracional». *Revista Española de Sociología*, vol. 26, n.º 3 (2017), p. 293-306 (en línea) [última fecha de consulta 06.10.2019] <https://doi.org/10.22325/fes/res.2017.24>

Stock, Inka. «Gender and the dynamics of mobility: reflections on African migrant mothers and ‘transit migration’ in Morocco». *Ethnic and Racial Studies*, vol. 35, n.º 9 (2012), p. 1577-1595. (en línea) [última fecha de consulta 06.10.2019] <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.594175>.

Tyszler, Elsa. «“Somos luchadoras” . Lo que nos enseñan las mujeres migrantes sobre las consecuencias de las políticas de externalización de la Unión europea. Investigación en la frontera marroquí-española», en: Cortés, Almudena y Manjarrez, Josefina (eds.). *Género, migración y derechos Humanos*. Barcelona: Bellaterra, 2018.

Tyszler, Elsa. *Derrière les barrières de Ceuta & Melilla. Rapports sociaux de sexe, de race et colonialité du contrôle migratoire à la frontière maroco-espagnole*. París: Université Paris 8, tesis doctoral, 2019.





**ESTUDIOS**

**Cómo citar este artículo:**Santos Olmeda, Begoña. «Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 144-166. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.144

## Begoña Santos Olmeda

Consultora e investigadora independiente especializada en migraciones

[bego\\_olmeda@yahoo.es](mailto:bego_olmeda@yahoo.es)

# LAS VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA El sistema de acogida de protección internacional

## VICTIMS OF TRAFFICKING IN SPAIN

### The international protection systems

1. Introducción
2. El marco legal de protección de las víctimas de trata
3. El sistema de acogida de protección internacional
4. Las mujeres con indicios de trata solicitantes de asilo
  - 4.1. La detección y la identificación
  - 4.2. La evaluación de las necesidades particulares de acogida
  - 4.3. Garantías de una asistencia que tenga en cuenta las necesidades particulares de acogida
5. Conclusiones

#### **PALABRAS CLAVE**

España, víctimas de trata, asilo, acogida, protección internacional

#### **KEY WORDS**

Spain, victims of trafficking, asylum, reception, international protection

#### **RESUMEN**

Desde finales de 2016, las víctimas de trata están accediendo a la protección internacional en España. La Directiva de acogida de la UE de 2013 las define como solicitantes vulnerables que pueden tener necesidades particulares de acogida. Estas necesidades han de ser evaluadas y las condiciones de acogida proporcionadas deben ser acordes con las mismas. El objetivo de este estudio es averiguar si los derechos recogidos en dicha Directiva se materializan en la práctica y, de no ser así, especificar los principales motivos que lo dificultan. Para ello, además de la revisión y el análisis documental, se han realizado entrevistas en profundidad con los principales actores que intervienen en el procedimiento de asilo y en la acogida a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas.

#### **ABSTRACT**

Victims of trafficking have been accessing international protection in Spain since the end of 2016. The EU's 2013 Reception Directive defines them as vulnerable applicants who may have particular reception needs. These needs must be evaluated and the reception conditions provided must be adapted to them. This study seeks to understand whether the rights in this directive are applied in practice and, if not, to indicate the main hindrances to their fulfilment. Hence, in addition to the documentary analysis and review, in-depth interviews have been conducted with the main actors involved in the asylum procedure and in the reception of applicants for international protection and refugees.

## 1. INTRODUCCIÓN

España es principalmente un país de destino de víctimas de trata de personas<sup>1</sup>, aunque también es, en cierta medida, un país de tránsito y origen. No existen datos ajustados de la dimensión de esta realidad. En 2017, el Ministerio del Interior de España realizó 155 identificaciones de víctimas de trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, esta cifra no representa la magnitud de la trata, ya que hay víctimas que no son detectadas. La Delegación de Gobierno para la Violencia de Género (DGVG)<sup>2</sup>, que recoge los datos de las entidades que proporcionan asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual, afirmó que, en ese mismo año, se observaron indicios de trata en 5.104 mujeres. De todas ellas, solo 453 habían sido identificadas formalmente por la autoridad policial competente, en diferentes años (DGVG, 2018).

En este contexto, España forma parte de varios instrumentos internacionales de lucha contra la trata, como el Protocolo de Palermo<sup>3</sup> y el Convenio del Consejo de Europa (en adelante, Convenio de Varsovia)<sup>4</sup> y, en el marco del derecho de la Unión Europea (UE), la Directiva contra la trata de seres humanos<sup>5</sup>. Todos ellos establecen vínculos al acceso a la protección internacional por parte de las víctimas de trata. Sin embargo, hasta hace unos años, las víctimas de trata quedaban excluidas, en la práctica, del acceso al procedimiento de protección internacional en España. El Defensor del Pueblo (2012) constató que el organismo encargado de las solicitudes alegaba que no tenía «encaje jurídico en la Ley de Asilo», y que estos casos debían «ser reconducidos a la Ley de Extranjería»<sup>6</sup>. En su informe de 2016, volvió a reiterar su discrepancia con esta interpretación (ibídem, 2016). La situación ha cambiado y, desde finales de 2016, se ha reconocido la protección internacional a varias mujeres que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual. A pesar de ello, es

**1.** La trata se define como «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posee el control sobre otra persona, con el fin de explotarla». En este sentido, «la explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena, u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas o la extracción de órganos», artículos 2.1 y 2.3 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

**2.** La Delegación de Gobierno para la Violencia de Género (DGVG) es un órgano de gestión de la Secretaría de Estado de Igualdad del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

**3.** Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Palermo, 2000 (ratificado por España en 2002).

**4.** Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Varsovia, 2005 (ratificado por España en 2009).

**5.** Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas.

**6.** Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

necesario resaltar que, en la mayoría de los casos, las solicitudes no se basan únicamente en la condición de víctima de trata, sino que la mujer suele presentar una trayectoria de violencia de género adicional (matrimonios forzados, violencia en el ámbito familiar, mutilación genital femenina, etc.).

La Directiva 2013/33/UE «para la acogida de los solicitantes de protección internacional»<sup>7</sup> establece el vínculo entre la protección internacional y la trata de personas en cuanto a las condiciones de acogida, y determina que las víctimas son personas vulnerables que pueden tener necesidades particulares; por ello, dispone que hay que evaluar la existencia de estas necesidades y garantizar una asistencia que las tenga en cuenta (art. 22). Ahora bien, a pesar de que los derechos recogidos por la legislación europea y estatal deberían asegurar una protección suficiente para las víctimas de trata, la brecha entre la normativa y su implementación es frecuente, tal y como ya se ha analizado en ámbitos similares como en las políticas de integración de personas inmigrantes (Van der Leun, 2003; Bruquetas; 2013). De ahí la necesidad, no solo de abordar la situación de las mujeres víctimas de trata desde el análisis de la normativa que las protege, sino también desde la aplicación práctica de dicha legislación y cómo esta afecta a su acceso a los derechos.

**LA DIRECTIVA 2013/33/UE PARA LA ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ESTABLECE EL VÍNCULO ENTRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y LA TRATA DE PERSONAS EN CUANTO A LAS CONDICIONES DE ACOGIDA, Y DETERMINA QUE LAS VÍCTIMAS SON PERSONAS VULNERABLES QUE PUEDEN TENER NECESIDADES PARTICULARES**

El objetivo de este estudio es analizar si los procesos de acogida de mujeres mayores de edad que presentan indicios de trata con fines de explotación sexual, y que solicitan protección internacional en España, se ajustan a la Directiva de acogida y, en caso contrario, identificar los factores que dificultan el acceso a estos derechos. El estudio se basa, por una parte, en la revisión y análisis documental<sup>8</sup> y, por la otra, en 10 entrevistas en profundidad realizadas entre finales de 2018 y principios de 2019 a actores involucrados en el procedimiento de asilo y en la acogida a mujeres potenciales víctimas de trata con necesidades de protección internacional. En concreto,

7. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).

8. Véanse las referencias al final del artículo.

se ha entrevistado a organizaciones que gestionan recursos financiados por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS), tanto en el sistema de acogida de protección internacional como en la acogida humanitaria de migrantes en situación de gran vulnerabilidad. En cuanto al sistema de acogida, se ha entrevistado a tres organizaciones, dos de ellas especializadas en trata y, la tercera, generalista; con respecto a la acogida humanitaria, se ha entrevistado a dos profesionales que han gestionado recursos destinados a mujeres vulnerables, entre las cuales se encuentran víctimas de trata. En relación con las administraciones públicas, han sido entrevistadas tres profesionales del MITRAMISS: una de la Unidad de Trabajo Social (UTS) de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), otra del ámbito de la Protección Internacional, y otra de la Atención Humanitaria. Asimismo, se ha realizado una entrevista a una instructora de frontera del Ministerio del Interior. Por último, por su conocimiento global y labor específica en el procedimiento de solicitud de protección internacional, se ha completado la información con una entrevista a la oficina en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

## 2. EL MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

La trata es un delito contra los derechos humanos y, según Naciones Unidas, el 72% de las víctimas de la misma son mujeres; porcentaje que se eleva en el caso de que la trata tenga fines de explotación sexual (UNODC, 2018). En este contexto, la trata de personas se ha reconocido como una forma de violencia de género en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de Naciones Unidas (1993) y en la Plataforma de Acción de Beijing (1995).

En Europa, el marco legal de protección de las víctimas de trata se ha construido en dos ámbitos: por un lado, en el marco del Consejo de Europa, a través de la adopción del Convenio de Varsovia, cuyo seguimiento es realizado por un equipo independiente, el Grupo de personas Expertas contra la Trata de Seres Humanos (GRETA, por sus siglas en inglés), que elabora informes de evaluación periódicos de los países firmantes<sup>9</sup>; y por otro, en el marco de la Unión Europea, donde se ha desarrollado normativa específica como la Directiva de prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas y la Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos<sup>10</sup>.

**9.** En un marco más general de normativa contra la violencia de género, el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (ratificado por España en 2014) es la primera herramienta legalmente vinculante que aborda este tipo de violencia de manera integral en el ámbito europeo.

**10.** Directiva 2004/81CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Adicionalmente, hay otros textos que hacen referencia explícita a las víctimas de trata, como la Directiva de víctimas<sup>11</sup>, y la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), a la que pertenece la Directiva de acogida –en la que está centrado este análisis–, que establece unos estándares comunes para la acogida de solicitantes de asilo, y el Reglamento de Dublín<sup>12</sup>, que define el país responsable del examen de la solicitud de asilo y tiene un impacto considerable en las víctimas de trata ya que pueden estar sujetas a traslados entre países<sup>13</sup>.

En cuanto a la Directiva contra la trata (Directiva 2011/36/UE), esta se fundamenta en lo que se puede denominar como la «triple p»: prevención del delito, protección de las víctimas y persecución del delincuente. Con relación a la protección de las víctimas, esta directiva dispone que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para establecer mecanismos apropiados dirigidos a la identificación, la asistencia y el apoyo temprano a las víctimas (art. 11.4.). La pronta detección e identificación de las potenciales víctimas de trata ha sido reconocida como «la piedra angular de la prevención y de la lucha contra la trata de personas y la protección de las víctimas» (ACNUDH *et al.*, 2011: 50), así como la puerta de acceso a los derechos que les corresponden como víctimas. Según algunos autores, el fracaso para identificar correctamente a una víctima de trata constituye en sí mismo una violación de los derechos y obligaciones derivados de la Directiva (Scherrer, 2016).

Como reconocen las diversas agencias de Naciones Unidas, «los sistemas de asilo siguen siendo un eslabón débil» en el proceso de identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata (ibídem). También el GRETA (2018) ha urgido a España a priorizar la identificación de víctimas de trata entre solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares. Por otro lado, aunque la Directiva contra la trata adopta un enfoque basado en los derechos humanos (considerando 7) y tiene en cuenta la perspectiva de género (art. 1), su transposición en España carece de ambos enfoques, según un informe de evaluación sobre la aplicación de esta Directiva, lo que ha generado deficiencias en su implementación. Además, el informe concluye que España enfrenta la trata desde un marco de legislación penal y de control migratorio (Scherrer, 2016: 215).

---

**11.** Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

**12.** Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 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).

**13.** El traslado a España –en el marco del Reglamento de Dublín– de víctimas de trata que han sido explotadas en otro país europeo, o que han huido de la red de trata y se encontraban en otro país, las puede dejar en una situación de gran vulnerabilidad. Además, hasta enero de 2019, no se garantizaba su reingreso en el sistema de acogida de protección internacional si la mujer había abandonado previamente un recurso sin autorización.

En referencia a la posibilidad de solicitud de protección internacional, la Directiva contra la trata (art. 11) implica que «tan pronto como las autoridades competentes tengan indicios razonables para creer que la persona migrante es una víctima de trata o cuando la persona migrante haya sido identificada como víctima de trata, los Estados miembros tienen la obligación de informarle de la posibilidad de solicitar protección internacional» (Stoyanova, 2016: 10). Sin embargo, como hemos visto anteriormente –hasta 2016 y de manera generalizada– no solo no ocurría esto, sino que las solicitudes de asilo de mujeres potenciales víctimas de trata se reconducían a la Ley de Extranjería. Esta Ley establece en su artículo 59.bis la protección a las víctimas de trata que se encuentren en situación irregular, y explicita la suspensión del expediente sancionador que se le hubiera incoado o la ejecución de la expulsión o devolución acordadas, en el caso de que existan indicios razonables de que la persona sea víctima de trata. Además, la Ley establece la posibilidad de concesión de un periodo de, al menos, 90 días de restablecimiento y reflexión, así como la expedición de una autorización de estancia durante este tiempo. Sin embargo, este procedimiento no parece que esté protegiendo adecuadamente a las mujeres potenciales víctimas de trata, como se deduce del escaso número de mujeres que se benefician del periodo de restablecimiento y reflexión (Nuño, 2016: 179), así como del bajo número de identificaciones que se realizan cada año. En la actualidad, las mujeres víctimas de trata solicitantes de asilo pueden recurrir a ambas normativas de manera simultánea, ya que no son excluyentes sino complementarias. En concreto, la de extranjería prioriza la colaboración con las autoridades de la víctima de trata, mientras que la de protección internacional protege del riesgo de retorno (Montalbán, 2017).

En cuanto a las garantías de asistencia y apoyo hacia las víctimas o potenciales víctimas de trata, estas han quedado establecidas tanto en la Directiva contra la trata como en la Directiva de acogida –en este último caso, cuando solicitan asilo–, en términos similares, que incluyen un nivel de vida adecuado para garantizar la subsistencia. En concreto, la Directiva de acogida establece, como ya hemos visto, que se debe tener en cuenta la situación específica de las víctimas de trata (art. 21), que sus necesidades deben ser evaluadas y que, en el caso de existir necesidades particulares, se debe garantizar una asistencia acorde a ellas (art. 22). Sin embargo, la falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Asilo en España ha tenido como consecuencia que no exista una regulación de los servicios de acogida que garantice estas disposiciones (art. 30).

Por lo tanto, a pesar del mecanismos de doble protección establecidos, la realidad es que existen numerosos obstáculos para garantizar los derechos que estas personas tienen reconocidos.

### 3. EL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Hasta 2015, en España existía un sistema de acogida relativamente pequeño (no llegaba a las 1.000 plazas), gestionado a través de cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR) de gestión pública y tres entidades sin ánimo de lucro: Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), ACCEM y Cruz Roja Española. A partir de ese año, el incremento de solicitantes de protección internacional derivó en una ampliación de dicha estructura hasta llegar a las más de 8.000 plazas disponibles y conllevó la entrada en el sistema de nuevas entidades. A pesar de ello, este número de plazas ha sido insuficiente con respecto a las 55.668 solicitudes de protección internacional de 2018<sup>14</sup>. Así, el colapso del sistema, que no ha hecho más que agravarse en los últimos años, se puede considerar como uno de los problemas más acuciantes del mismo. Pero tiene otras limitaciones, como su regulación a través de instrucciones sin respaldo jurídico, la financiación a través de convocatorias periódicas de subvenciones o la falta de coordinación entre el MITRAMISS y el Ministerio del Interior, encargado de la tramitación de las solicitudes, las cuales ya han sido descritas en otros estudios (Pasetti, 2019). Además, existe un gran retraso en la tramitación de expedientes –78.705 pendientes a 31 de diciembre de 2018 (ibídem)– que tiene como consecuencia que haya personas que agoten la estancia en el programa de acogida sin que su solicitud haya sido resuelta.

La intervención que se ofrece a las personas solicitantes de asilo o beneficiarias de protección internacional se concreta en un itinerario de acogida e integración, definido en el *Manual de gestión*<sup>15</sup>, que está dividido en fases. El tiempo máximo fijado es de 18 meses, excepto en el caso de personas especialmente vulnerables como las víctimas de trata, para las que se puede extender hasta los 24 meses. En la última versión del *Manual*<sup>16</sup> hasta la fecha de redacción de este artículo se definen las siguientes fases:

- Fase de evaluación y derivación (*primera acogida*), en la cual las personas destinatarias residen en hostales, pensiones o albergues con una duración máxima estimada de 30 días, mientras se les asigna una plaza en un recurso de acogida. Debido a la escasez de plazas, en la práctica, esta fase se puede alargar varios meses.

14. ACNUR. «Spain Asylum Applications» (diciembre de 2018) (en línea) <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/67907>

15. Véase: [http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion\\_internacional/sociosanitaria\\_cetis\\_2019/documentos/Manual\\_gestion.pdf](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion_internacional/sociosanitaria_cetis_2019/documentos/Manual_gestion.pdf)

16. Ibídem.

- Fase de acogida temporal (*primera fase*), con una duración de seis meses, prorrogable a nueve meses en casos de especial vulnerabilidad. El objetivo de esta fase es que la persona adquiera las habilidades necesarias para afrontar una vida autónoma. Durante esta fase, las personas residen en un centro o piso de acogida y tienen cubiertas las necesidades básicas en cuanto a alojamiento y manutención. Además, pueden recibir ayudas para gastos personales de primera necesidad, vestuario y transporte, entre otras.
- Fase de preparación para la autonomía (*segunda fase*), en la que la persona vive de manera autónoma y en la que se le proporcionan ayudas económicas para necesidades básicas, alquiler de vivienda, transporte, etc. Dadas las dificultades que tienen las personas destinatarias del programa para encontrar una vivienda en alquiler para periodos cortos, estas ayudas se suelen garantizar durante un periodo de un año.

Además, existen una serie de ayudas transversales –a las que se puede acceder tanto en la *primera* como en la *segunda fase*– como ayudas educativas (material escolar, matrícula de estudios reglados, etc.), de carácter sanitario (farmacia, prótesis, etc.), preformación (informática, habilidades sociales, etc.) y obtención de documentación, entre otras. A través de la actuación de empleo, se proporcionan ayudas relacionadas con la preformación o la formación ocupacional. A lo largo del itinerario también se ofrecen una serie de servicios para favorecer la integración, como la intervención social, la orientación y formación para el empleo, la asistencia jurídica, la atención psicológica, el aprendizaje del idioma, la interpretación y traducción y el asesoramiento legal.

En el caso de denegación de la solicitud de protección internacional, que ocurre en el 65% de los casos (Ministerio del Interior, 2017), la persona queda en situación administrativa irregular y dispone de 15 días para abandonar el recurso, salvo que le sean reconocidas circunstancias de extrema gravedad.

Hasta la fecha, no se ha realizado una evaluación de esta política pública que permita valorar si se están cumpliendo los objetivos en cuanto a la acogida e integración. Sin embargo, una investigación ha concluido que las personas destinatarias del programa «se insertan en la sociedad española bajo unas condiciones vulnerables de integración marcadas por la precariedad laboral, la inseguridad económica y la inestabilidad residencial» (Iglesias *et al.*, 2018: 25). Las dificultades para mantener un nivel de ingresos tras la finalización del programa suelen impulsar a la persona a acceder a los sistemas de protección generalistas (renta mínima o rentas de inserción). En general, esto implica el empadronamiento durante un tiempo determinado, aunque en algunas comunidades autónomas existen requisitos adicionales.

#### 4. LAS MUJERES CON INDICIOS DE TRATA SOLICITANTES DE ASILO

Según ACNUR (2019), las políticas restrictivas de control de fronteras hacen prosperar la trata de personas. La organización ha alertado del riesgo existente, especialmente para mujeres solas y niños y niñas no acompañados, de que estos se conviertan en víctimas de trata durante el trayecto migratorio o incluso cuando ya han llegado al país de destino.

En España, la mayoría de las mujeres detectadas con indicios de trata y con necesidades de protección internacional son recién llegadas que encajan en dos perfiles. Por un lado, las que solicitan asilo de manera proactiva basándose en una historia estereotipada que encubre los motivos reales de persecución. Las peticiones de asilo en estos casos suelen estar impulsadas por las redes de trata y tienen como objetivo la entrada y estancia regular de la mujer durante el tiempo de tramitación de la solicitud para poder explotarla sin temor a que sea expulsada; hecho que ya ha sido reconocido

por la Comisión Europea (2018). Y, por otro lado, las mujeres que presentan indicios de ser víctimas de trata pero que no solicitan protección internacional, aunque pudieran necesitarla.

Hay que tener en cuenta que buena parte de las mujeres víctimas de trata recién llegadas no han sido aún explotadas sexualmente en España. A veces sí lo han sido en origen y/o tránsito y, en general, han sufrido violencia durante el trayecto migratorio, pero suelen confiar en que en Europa esa situación no se volverá a producir. Este hecho es determinante a la hora de comprender cómo evalúan su situación: el mantenimiento de la confianza en las redes de trata frente al personal de las entidades de acogida o la policía, y sus reacciones ante los derechos que como víctimas de trata les podrían corresponder. Además, se encuentran condicionadas por diversos aspectos como el miedo a ser repatriadas si están en situación irregular, la necesidad del pago de la deuda que han adquirido, la existencia de posibles coacciones, las experiencias de estrés postraumático que pueden afectar a la interpretación que hacen de su trayecto migratorio, etc. Por otro lado, las amenazas contra ellas y sus familias se pueden ir materializando con el tiempo, sobre todo si la red percibe que la mujer se aleja de su control. Además, las limitaciones existentes en el procedimiento de asilo y en la acogida (como los obstáculos en el acceso a intérpretes cualificados y adecuados, la necesidad

**LAS PETICIONES DE ASILO EN ESTOS CASOS SUELEN ESTAR IMPULSADAS POR LAS REDES DE TRATA Y TIENEN COMO OBJETIVO LA ENTRADA Y ESTANCIA REGULAR DE LA MUJER DURANTE EL TIEMPO DE TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD PARA PODER EXPLOTARLA SIN TEMOR A QUE SEA EXPULSADA**

de equipos mejor formados en trata y derechos humanos o la descoordinación entre diferentes actores), también son factores que dificultan la construcción de relaciones de confianza entre las víctimas de trata y los profesionales con los que interactúan en España.

La presentación de una solicitud de asilo se basa en el riesgo que existe en caso de regreso al país de origen. Según la guía práctica para la abogacía «Detección y defensa de víctimas de trata» (Yerga, 2015: 46), el análisis del riesgo futuro tiene que contemplar si la mujer que es devuelta al país de origen puede «volver a ser objeto de trata, si la persona o su familia pueden sufrir represalias por parte de la red al haber escapado de la misma, no haber saldado su deuda o haber denunciado, colaborando en un procedimiento penal, o ser objeto de grave estigmatización u ostracismo por el hecho de haber sido víctima de trata». Para que se le conceda la protección internacional por este motivo, además de existir el riesgo, la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior debe considerar que el país de origen no quiere o no puede protegerla. Según ACNUR, para estimar si las autoridades del país tienen capacidad de proteger a las víctimas potenciales de trata «se debe valorar si se han establecido mecanismos para prevenir y combatir la trata, así como para proteger y asistir a las víctimas, y si tales mecanismos funcionan efectivamente en la práctica» (ACNUR, 2006: 9).

La necesidad de solicitar asilo no tiene por qué producirse cuando la mujer acaba de llegar a España, sino que la víctima de trata puede ir descubriendo con el tiempo la implicación que tiene su salida de la red, lo que puede derivar en una solicitud de asilo. El proceso de autoidentificación como víctima y, adicionalmente, como solicitante de asilo, requiere de un tiempo en el que la mujer vaya ganando consciencia de su situación apoyada por personas profesionales y formadas con las que establezca relaciones de confianza.

#### **4.1. La detección y la identificación**

La primera condición para que las potenciales víctimas de trata que soliciten asilo reciban una acogida en las condiciones que marca la Directiva 2013/33/UE es que sean detectadas. La identificación formal de las mismas no es un requisito a la hora de acceder a los recursos de acogida especializada del sistema de acogida de protección internacional. La Directiva contra la trata obliga a los Estados miembros a establecer los mecanismos adecuados para identificar tempranamente a las víctimas (art. 11.4.). Sin embargo, según los informes de seguimiento de su implementación, los Estados miembros reconocen «dificultades particulares» en los procedimientos de protección internacional (Comisión Europea, 2018). Esto tiene como consecuencia que los derechos de las víctimas puedan «verse menoscabados por su falta de identificación o su incorrecta derivación».

*Detección e identificación: apuntes generales*

Desde su puesta en marcha según el artículo 140 del Reglamento de la Ley de Extranjería<sup>17</sup>, el Protocolo Marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos<sup>18</sup> ha tenido como objeto la coordinación de las actuaciones de las instituciones implicadas para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata. El Protocolo Marco recoge también la participación de entidades sin ánimo de lucro especializadas y explicita a qué organismos informar en caso de detección de víctimas de trata. Además, define a determinadas unidades policiales como las únicas responsables de la identificación, y establece que la existencia de «indicios razonables» es suficiente para adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de la potencial víctima. Por otro lado, determina que, en el caso de que la posible víctima de trata sea detectada en frontera, no se puede proceder a su repatriación hasta que no finalice el procedimiento de identificación. Asimismo, la Instrucción 6/16 de la Secretaría de Estado de Seguridad establece mecanismos de coordinación específicos con entidades sin ánimo de lucro especializadas.

**EL PROCESO DE AUTOIDENTIFICACIÓN COMO VÍCTIMA Y, ADICIONALMENTE, COMO SOLICITANTE DE ASILO REQUIERE DE UN TIEMPO EN EL QUE LA MUJER VAYA GANANDO CONSCIENCIA DE SU SITUACIÓN APOYADA POR PERSONAS PROFESIONALES Y FORMADAS CON LAS QUE ESTABLEZCA RELACIONES DE CONFIANZA**

En el contexto de la implementación del Protocolo Marco, las organizaciones especializadas han observado que la Unidad de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Policía Nacional afirma tener dificultades para la identificación de víctimas de trata en el caso de mujeres recién llegadas o que llevan poco tiempo en territorio debido a la existencia de indicios más débiles. El informe GRETA (2018: 35) considera «alto» el nivel de prueba requerido por la policía para considerar a una persona víctima de trata y ofrecerle asistencia, y estima que no se aplican los conceptos de «presunta víctima» e «indicios razonables». A este respecto, hay que recordar que, aunque la víctima no haya sido todavía

**17.** 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.

**18.** Protocolo Marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos, suscrito mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

explotada sexualmente, el delito de trata ya se puede haber producido. Además, las organizaciones especializadas consideran que la identificación formal de la víctima está condicionada a la persecución del delito. Por ello, GRETA ha urgido a las autoridades españolas a «asegurar» que la identificación «no dependa de suficiente evidencia para el inicio del proceso penal» (ibídem: 66).

## LA DETECCIÓN DE LAS POSIBLES VÍCTIMAS DE TRATA SIGUE SIENDO EL PUNTO MÁS DÉBIL EN EL ACCESO A LOS DERECHOS QUE LA DIRECTIVA DE ACOGIDA ESTABLECE

La falta de identificación formal repercute negativamente en la víctima, que no podrá obtener la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales descrita en el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería, bien por colaboración o por su situación personal, y queda expuesta a la devolución o expulsión si no ha solicitado asilo, o su solicitud no se

ha admitido a trámite, o ha sido denegada. Además, GRETA recomienda que se «reconozca formalmente» el papel de las organizaciones especializadas «en el proceso de decisión que conduce a la identificación» (ibídem: 38), así como la posibilidad de que puedan «solicitar que a una potencial víctima de trata se le conceda el período de restablecimiento y reflexión» (ibídem: 47).

Por último, el Protocolo Marco establece que, cuando en la instrucción de un expediente de asilo se aprecien indicios de que la persona pudiera ser víctima de trata, la OAR debe ponerlo en conocimiento de la policía para su identificación y posible aplicación del artículo 59 bis. Según GRETA (ibídem: 37), sin embargo, tan solo un «número muy pequeño» de estas mujeres son identificadas como víctimas de trata. Por otro lado, en el Protocolo Marco no aparece recogido el derecho a que las víctimas de trata sean informadas sobre la posibilidad de solicitar asilo.

De esta manera, a pesar del avance que ha supuesto la implementación de este Protocolo Marco, la detección de las posibles víctimas de trata sigue siendo el punto más débil en el acceso a los derechos que la Directiva de acogida establece.

Con relación al lugar de entrada en España, la mayor parte de las personas migrantes accede al país a través de los aeropuertos, especialmente los de Madrid y Barcelona. Las mujeres con indicios de trata que solicitan asilo en ellos, en general, lo hacen empleando una narración estereotipada de los hechos –a instancias de las redes de trata– y pocas veces son identificadas

como tales. Esto puede suponer la denegación de la protección internacional y su retorno al país en el que podrán sufrir persecución. Entre las mujeres llegadas a las costas españolas, cuyo número se va incrementando a lo largo de los años, la identificación de posibles víctimas de trata es «prácticamente nula» (CEAR, 2018: 20). En los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), las entidades sociales detectan habitualmente a víctimas de trata. En 2017, el Servicio Jesuita a Migrantes tuvo conocimiento de la existencia de cinco mujeres con indicios de trata en el CIE de Aluche (Buades, 2018). En algunas ocasiones, la intervención de las entidades sociales hace que la posible víctima sea puesta en libertad; sin embargo, en otras ocasiones no se puede evitar que sean repatriadas, con el consecuente riesgo que esto implica.

### *La detección e identificación en el ámbito de la Secretaría de Estado de Migraciones*

Para garantizar la aplicación del Protocolo Marco, en enero de 2015 el MITRAMISS puso en marcha el «Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual». Este Protocolo tiene como objeto establecer pautas para la detección, protección y derivación de posibles casos en la red de Centros de Migraciones de la Secretaría de Estado de Migraciones: los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) así como en los recursos gestionados por entidades subvencionadas y en la Unidad de Trabajo Social. El Protocolo establece mecanismos de coordinación entre los diferentes departamentos y entidades y promueve la colaboración con las autoridades para la identificación de la víctima. En la práctica, parece que el Protocolo está funcionando en cuanto a la recogida y registro de datos, pero varias fuentes entrevistadas han afirmado que no está garantizando la detección; en algunas ocasiones, por falta de personal formado y, en otras, por una insuficiente coordinación entre los diferentes agentes.

La detección de mujeres posibles víctimas de trata en los CETI de Ceuta y Melilla se realiza por equipos de estos centros. En el caso del CETI de Ceuta, están apoyados por una organización especializada, Cruz Blanca. Como consecuencia de este trabajo, un número reducido de mujeres con indicios de trata es derivado a los recursos especializados del sistema de acogida de protección internacional o de humanitaria que hay en la Península, en función de si la mujer ha solicitado o no asilo. Según Amnistía Internacional (2016a), la falta de seguridad en el CETI, el control de las redes de trata y el hecho de que la solicitud de asilo ralentice la salida de Ceuta provoca que las mujeres no quieran pedir asilo allí. Por lo tanto, la gran mayoría de ellas pasa a la Península estando en situación irregular y quedando expuestas a la devolución y a continuar bajo las redes de trata. En general, las que solicitan asilo en el CETI parecen

hacerlo a instancias de los propios tratantes. El informe GRETA (2018: 37) afirma que los CETI son «inapropiados para mantener a mujeres y niños debido al elevado riesgo de violencia y explotación». Esto podría suponer que incluso se produjera la captación en su interior.

En la OAR de Madrid se formalizan solicitudes de asilo realizadas en territorio y también se recibe a mujeres que presentan indicios de trata cuya solicitud de asilo ha sido admitida a trámite en el aeropuerto de Barajas. La coordinación entre el personal del Ministerio del Interior y la UTS no sigue un cauce establecido: aunque se hayan detectado indicios de trata en la entrevista realizada por el personal de Interior, no hay un procedimiento formal de derivación de las potenciales víctimas a la UTS. Por consiguiente, solo algunas mujeres llegan a esta unidad donde son informadas de la posibilidad de acceder a recursos específicos. Otras, por su parte, simplemente recogen la documentación (la tarjeta blanca o roja), y se van. Según una fuente consultada, en la UTS no se dispone de suficiente tiempo para realizar las entrevistas en profundidad con posibles víctimas de trata y, por lo tanto, la detección de indicios y el asesoramiento a la mujer sobre sus opciones son muy limitados. El acceso actual a la UTS, muy restringido y que debe realizarse a través de una página web, complica aún más la detección y evaluación de las necesidades específicas de las personas solicitantes de asilo.

Por último, la detección de víctimas de trata en los recursos de entidades no especializadas es muy complicada debido a las dificultades inherentes a este proceso, así como a una gran necesidad de formación del personal, sobre todo en entidades que tienen escasa experiencia de trabajo con este perfil de personas.

#### **4.2. La evaluación de las necesidades particulares de acogida**

Como ya se ha visto, la Directiva de acogida establece que para garantizar unas condiciones adecuadas de acogida, una vez que se han detectado indicios de trata, los Estados miembros deben evaluar si la solicitante tiene «necesidades de acogida particulares» e indicar «la naturaleza de tales necesidades» (art. 22).

En la actualidad, no hay un procedimiento estandarizado para la evaluación de las necesidades de acogida particulares de una víctima de trata solicitante de asilo. En el caso de que la mujer sea detectada en el aeropuerto de Madrid y se requiera la presencia de entidades especializadas, estas realizan un informe social con una valoración de la situación y las vulnerabilidades de la mujer, así como de sus necesidades de acogida. Este informe puede servir, además,

de base para que el personal instructor de frontera de la OAR evalúe con más garantías la admisión a trámite de la solicitud de asilo. En cuanto a los CETI, el equipo de trata de seres humanos del CETI de Ceuta, por ejemplo, elabora un informe social donde puede proponer el traslado de las mujeres detectadas a recursos especializados en la Península. En el caso de la UTS, si la mujer víctima de trata accede a la acogida en una entidad especializada, la UTS se pone en contacto con la organización para informarle de la situación por teléfono o por correo electrónico. Sin embargo, en el caso de que la mujer acceda a un recurso generalista, la UTS no tiene manera de informar a la entidad de su situación, ya que la base de datos SIRIA, que recoge el historial de cada una de las personas solicitantes de asilo acogidas, no dispone de ningún campo en el que se pueda incluir esta información de carácter confidencial. De esta manera, las entidades que acogen a estas mujeres no reciben una información clave para poder intervenir con ellas.

Para que esta evaluación de necesidades se realice adecuadamente, el Defensor del Pueblo (2016: 84) afirmó que la incorporación de la Directiva de acogida al ordenamiento español debía «incluir el procedimiento a seguir para realizar estas evaluaciones» así como la asignación de la «competencia para otorgar dicha calificación». Según GRETA (2018: 67), las entidades especializadas deberían tener asignado «un papel formal en el proceso de valoración de las necesidades de las mujeres recién llegadas».

### **4.3. Garantías de una asistencia que tenga en cuenta las necesidades particulares de acogida**

En el caso de que la potencial víctima haya sido detectada, y aunque no se haya realizado una evaluación formal de sus necesidades, es fundamental que la mujer tenga acceso a recursos adecuados.

En cuanto a las necesidades específicas de acogida que pueden tener las víctimas de trata, una investigación (Joannon, 2017) realizada mediante una serie de entrevistas a supervivientes de trata y a profesionales ha identificado las siguientes: apoyo legal específico sobre el procedimiento de asilo; un lugar seguro para vivir (en el que se hayan tenido en cuenta aspectos relacionados con el género –hay mujeres que no se sienten seguras en entornos mixtos–) que incluya espacios de privacidad para entrevistas con profesionales y donde puedan vivir con sus hijos e hijas, y un apoyo psicológico a medida. Además, para estas mujeres es fundamental conseguir autonomía económica, sin la cual es posible que no puedan evitar la influencia de las redes de trata o la recaída en otras situaciones de explotación.

El MITRAMISS financia varios tipos de recursos especializados –gestionados por entidades privadas sin ánimo de lucro– destinados a mujeres migrantes con indicios de ser víctimas de trata: unos dirigidos a aquellas que solicitan asilo (que forman parte del sistema de acogida de protección internacional); y otros, para las que no lo hacen (recursos de humanitaria)<sup>19</sup>. Aquí nos referiremos a los primeros, aunque hay que tener en cuenta que hay mujeres en recursos de humanitaria que son potenciales solicitantes de asilo.

Para las personas con necesidades de acogida particulares o en situación de especial vulnerabilidad, el MITRAMISS demanda a las entidades que pongan en funcionamiento o subcontraten plazas de acogida destinadas a ellas. Con respecto a las mujeres con indicios de ser víctimas de trata solicitantes de asilo, en 2018 el sistema de acogida de protección internacional contó con 15 plazas distribuidas y gestionadas por las siguientes entidades: Adoratrices (9), APIP-ACAM (4) y Diaconía (2)<sup>20</sup>. A estos recursos hay que sumarles un número indeterminado de plazas que la entidad Rescate Internacional<sup>21</sup> pone a disposición de mujeres vulnerables, entre ellas, las víctimas de trata. Algunas de estas plazas permiten también la estancia de hijos e hijas. Estas plazas están distribuidas por varias comunidades autónomas, pero no han sido suficientes para dar cobertura a todas las necesidades existentes<sup>22</sup>.

Hay que tener en cuenta que, más allá de los indicios de trata, las mujeres pueden presentar otro tipo de vulnerabilidades como problemas de salud mental o discapacidades. En estos casos, las entidades intentan dar respuesta a estas necesidades a pesar de los graves obstáculos existentes y sin un respaldo suficiente por parte de las administraciones<sup>23</sup>.

### *Recursos especializados frente a recursos generalistas*

Según el Protocolo del MITRAMISS, las víctimas de trata deberán ser derivadas prioritariamente a recursos especializados. Lamentablemente, esto no siempre ocurre y muchas son derivadas a

**19.** Estas plazas se crearon en septiembre de 2017 con el fin de acoger a mujeres con indicios de trata procedentes de los CETI que no habían solicitado asilo. Al no cubrirse todas las plazas disponibles, se amplió el perfil a mujeres que habían accedido al territorio a través de las costas, ya presentaran o no indicios de trata. Algunas de estas mujeres, con el tiempo, han solicitado protección internacional.

**20.** Para más información sobre estas entidades, véanse: <http://www.adoratrices.com/>; <https://fundacionapipacam.org/> y <https://diaconia.es/>

**21.** Para más información, véase: <https://www.ongrescate.org/>

**22.** Dado que los recursos no son suficientes, en algunos casos, se las deriva a alojamientos destinados a víctimas de trata que no son solicitantes de asilo.

**23.** Este sería el caso de una mujer víctima de trata que se encontrara en situación de dependencia, por ejemplo. Para acceder a la prestación correspondiente es necesario demostrar una residencia legal de cinco años. No existe ningún tipo de excepciones, por lo que las mujeres víctimas de trata suelen quedar excluidas.

recursos generalistas. En primer lugar, como hemos visto, porque hay víctimas de trata que no son detectadas. En segundo lugar, porque hay mujeres que, aun siendo detectadas, no desean la derivación a los recursos especializados. Las condiciones de alta seguridad de estos pisos implican, entre otras cuestiones, la retirada de los móviles, las salidas controladas, la limitación en el acceso a las redes sociales y una serie de medidas adicionales que tratan de impedir que las redes de trata accedan a las víctimas. Las mujeres que no han sido aún explotadas, y que no son conscientes del riesgo al que se enfrentan, suelen ser reacias a este control; para otras, esta normativa puede hacerles evocar situaciones de limitación de su libertad. Por estos y otros motivos, algunas mujeres no aceptan estas condiciones. La UTS o las organizaciones especializadas las informan de los recursos existentes y las orientan sobre sus opciones, pero es la mujer, como sujeto de derechos, quien toma la decisión final. Finalmente, la falta de plazas en recursos especializados puede hacer que algunas mujeres sean derivadas a los generalistas. En todos estos casos, las redes de trata suelen contactar con ellas y proceder a su traslado cuando todavía se encuentran en la fase de *primera acogida*.

Otras mujeres sí son derivadas a recursos especializados. En estos casos, el procedimiento estándar de derivación de la mujer a un recurso de *primera acogida* y posterior asignación de una plaza en una entidad especializada para la *acogida temporal* no es el adecuado, aunque se sigue utilizando. En el caso de la UTS, por ejemplo, la asignación de una plaza de *acogida temporal* a una posible víctima de trata no suele ser inmediata debido al reducido número de plazas existentes. A la espera de la plaza disponible, la mujer es derivada a un recurso de *primera acogida* en Madrid, de donde lo más habitual es que desaparezca a los pocos días, ya que las redes son conecedoras de estos centros. Para evitar el paso por ellos, se estableció a finales de 2017 un protocolo entre varias instituciones (MITRAMISS, Ministerio del Interior, Cruz Roja Española y organizaciones especializadas en trata) por el cual, una vez detectados indicios de trata durante la entrevista de asilo en el aeropuerto de Madrid<sup>24</sup>, por parte de la policía o del personal instructor de frontera, Cruz Roja Española contacta con una organización especializada para que realice la valoración de la situación y le ofrezca la derivación directa a sus recursos.

Las plazas de *acogida temporal* de las entidades especializadas son plazas de máxima seguridad, cuya ubicación no debe ser conocida por la red, por lo que es necesario que la entidad se asegure de que nadie perteneciente a ella (incluidas mujeres que pueden ser a la vez víctimas e integran-

---

**24.** Para superar las dificultades en la detección de víctimas de trata en el aeropuerto, agudizadas por la brevedad de los plazos del procedimiento de asilo en frontera (máximo 10 días), el ACNUR ha recomendado la presencia en la sala de asilo de profesionales especializados en detectar las posibles situaciones de vulnerabilidad existentes, entre ellas la trata.

tes de la red) conozca la ubicación del recurso. Esto podría poner en peligro a las demás mujeres, al personal de la organización y al propio recurso. Para garantizar una acogida más acorde con las necesidades de las mujeres y reducir riesgos, algunas organizaciones están creando los llamados «recursos intermedios», que no disponen de medidas de máxima seguridad y que permiten a las mujeres una mayor progresión en su proceso de autoidentificación como víctimas de trata, en el caso de que lo sean. Algunos de estos recursos se encuentran dentro del sistema de acogida de protección internacional, aunque otros no, lo que implica que son financiados por las entidades especializadas sin la subvención del MITRAMISS. En estos centros se construyen relaciones de confianza entre la mujer y el personal de la entidad hasta que se constata la voluntad de la víctima para iniciar un proceso de separación de la red y comprometerse con un itinerario de integración. En ese momento, se la deriva al recurso de máxima seguridad. La derivación de una mujer que no haya realizado este proceso directamente a un recurso de *acogida temporal* especializado, puede facilitar el abandono del itinerario para caer de nuevo en manos de las redes.

#### *La intervención con la mujer víctima de trata*

La desigualdad de género que está en la base de la trata con fines de explotación sexual es uno de los elementos clave a la hora de intervenir con las destinatarias del programa. El enfoque de derechos supone que las mujeres afectadas tomen control de su propia vida; el papel que desempeñan las entidades entrevistadas para este estudio es el de acompañarlas en el proceso de recuperación e integración en la sociedad, orientándolas sobre sus opciones. En este sentido, el itinerario de integración supone para la mujer la construcción de una identidad como titular de derechos individuales, más allá de los roles como madres, esposas, hijas o mujeres pertenecientes a determinada comunidad social, religiosa o cultural. Este proceso, largo y costoso, es sin embargo fundamental para la adquisición de autonomía por parte de la víctima de trata.

El perfil de mujeres atendidas por las organizaciones especializadas es el de una mujer joven, sin redes sociales ni familiares, sin recursos económicos y con escasa formación. Tal y como se ha descrito también en otras investigaciones (Meneses, 2016), una de las claves de la intervención es la necesidad de acompañar los procesos de recuperación integral en el medio-largo plazo, que proponen las entidades, con las necesidades percibidas por las propias mujeres víctimas de trata, más centradas en el día a día y en la generación de ingresos, en muchas ocasiones porque deben dar respuesta a las necesidades de sus familias en el país de origen.

Lo habitual en la intervención con una mujer víctima de trata es que se elabore un diagnóstico social a través de entrevistas individuales, en coordinación con otras entidades si es necesario. En

el informe se recogen datos sobre la situación jurídico-administrativa de la mujer, nivel de idioma, situación familiar y redes sociales, aspectos de salud, educación, acceso a la vivienda, experiencia laboral y expectativas. A partir de este diagnóstico, se elabora un itinerario individualizado de integración y la organización acompaña a la mujer a lo largo del mismo. El acceso al mercado laboral es fundamental para su recuperación y suele pasar por el aprendizaje del idioma y el desarrollo de habilidades sociales y profesionales. Algunas entidades tienen programas de inserción laboral a través de convenios con empresas.

La acogida a las mujeres víctimas de trata adolece de las limitaciones señaladas para el conjunto de las personas destinatarias del programa y, concretamente, de las dificultades para acceder a una vida autónoma tras el periodo de apoyo. El hecho de que el periodo máximo del itinerario de integración esté limitado a 24 meses<sup>25</sup>, no se ajusta a perfiles muy vulnerables de víctimas de trata. Las entidades compensan estas carencias con sus propios recursos, asumiendo los gastos adicionales a través de otros financiadores o con fondos propios. Así, algunas entidades disponen de plazas destinadas a este perfil de mujeres que no han sido financiadas por el sistema y mantienen a las víctimas de trata en los recursos hasta que son realmente autónomas, más allá de los 24 meses establecidos.

**UNA DE LAS CLAVES DE LA INTERVENCIÓN ES LA NECESIDAD DE ACOMPASAR LOS PROCESOS DE RECUPERACIÓN INTEGRAL EN EL MEDIO-LARGO PLAZO, QUE PROPONEN LAS ENTIDADES, CON LAS NECESIDADES PERCIBIDAS POR LAS PROPIAS MUJERES VÍCTIMAS DE TRATA, MÁS CENTRADAS EN EL DÍA A DÍA Y EN LA GENERACIÓN DE INGRESOS**

## 5. CONCLUSIONES

Existe una distancia significativa entre los derechos reconocidos en la Directiva de acogida (Directiva 2013/33/UE) y el acceso real a dichos derechos por parte de las mujeres víctimas de trata solicitantes de protección internacional. Los elementos que subyacen a esta brecha entre la normativa y su implementación son diversos, pero se pueden agrupar en dos: uno relacionado con la detección de las víctimas de trata y, el otro, con las propias limitaciones del sistema de acogida.

<sup>25</sup>. Salvo excepciones, ya que según el *Manual de gestión* (op. cit.) «cuando concurren razones de extrema vulnerabilidad u otras circunstancias excepcionales que aconsejen una ampliación del tiempo máximo previsto para el itinerario de integración» podrá autorizarse la extensión del mismo.

En cuanto al primero, hay que resaltar que la detección y la identificación de las víctimas de trata es la puerta de entrada a los derechos que la legislación establece. Si esto falla, no se podrán garantizar unos estándares de protección adecuados. La detección de mujeres víctimas de trata con necesidades de protección internacional presenta dificultades específicas: el hecho de que muchas sean recién llegadas que no han sido aún explotadas, la baja credibilidad que se otorga a las que solicitan asilo basándose en historias estereotipadas que encubren los motivos reales de persecución por indicación de las propias redes de trata, o los problemas de coordinación entre los diferentes actores que participan en este proceso, entre otros.

El segundo elemento, las propias limitaciones del sistema de acogida, tiene que ver con las deficiencias de un sistema de acogida colapsado que no da respuesta al creciente número de solicitantes de asilo en España y en el que no hay recursos especializados suficientes para garantizar una acogida acorde a las necesidades particulares de las víctimas de trata, para cuya evaluación ni siquiera existe un mecanismo establecido.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *et al.* *La trata de seres humanos. Comentario conjunto de las Naciones Unidas a la Directiva de la Unión Europea. Un enfoque basado en los derechos humanos*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011.

ACNUR. «Directrices sobre Protección Internacional. La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata». HCR/GIP/06/07 (abril de 2006).

ACNUR. «Half-day general discussion on trafficking in women and girls in the context of global migration». Ginebra: Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 12.03.2019] <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Trafficking/UNHCR.docx>

Amnistía Internacional. *En tierra de nadie: la situación de las personas refugiadas y migrantes en Ceuta y Melilla*. Madrid, 2016a.

Amnistía Internacional. *El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor*. Madrid, 2016b.

Bruquetas Callejo, María. «Immigrants' integration into the Spanish welfare state», en: Van Heelsum, Anja *et al.* (eds.). *Migration and integration research*. IMISCODE. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2013.

Buades, Josep. *Sufrimiento inútil. Informe CIE 2017*. Madrid: Servicio Jesuita Migrantes, 2018.

CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Refugiados y migrantes en España: los muros invisibles tras la frontera sur*. Madrid: CEAR, 2017.

CITCO-Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado. *Trata de seres humanos en España. Balance estadístico 2013-17*. Madrid: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Seguridad, 2018.

Comisión Europea. Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo. «Segundo informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2018) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas». COM (2018) 777 final (03.12.2018) Bruselas, 2018.

Defensor del Pueblo. *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. Madrid, 2012.

Defensor del Pueblo. *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, 2016.

DGVG-Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las cortes e Igualdad. *Violencia de género. Boletín estadístico anual 2017*. Madrid, 2018.

GRETA-Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. «Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain: Second evaluation round». Estrasburgo: Consejo de Europa, 2018.

Iglesias, Juan; Urrutia, Gorka; Buades, Josep; Estrada, Cecilia y Vicente, Trinidad. *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, Universidad de Deusto y Servicio Jesuita a Migrantes España, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 15.11.18] <https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/02/Acoger-sin-integrar5.pdf>

Joannon, Barbara. *TRACKS. Identification and response to the needs of Trafficked Asylum Seekers. A comparative report for the Republic of Cyprus, Frances, Ireland, Italy, Spain, the UK and Switzerland*. Forum Réfugiés-Cosi, 2017.

Meneses, Carmen (coord.). *Apoyando a las víctimas de trata. Las necesidades de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual desde la perspectiva de las entidades especializadas. Propuesta para la sensibilización contra la trata*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016.

Ministerio del Interior. *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2017*. Madrid, 2018.

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Secretaría de Estado de Migraciones. *Sistema de acogida de protección internacional. Manual de gestión y anexos. Versión 3.3*. Noviembre 2018.

Montalbán Huertas, Inmaculada. *Trata sexual de mujeres: nuevas claves para el derecho de asilo*. Madrid, 2017. (en línea) <http://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/FORMACI%C3%93N%20CONTINUA/PLAN%20ESTATAL/MATERIALES%20DOCENTES/FICHERO/CU17083%2001%20Montalban%20Huertas%20I.pdf>

Nuño, Laura. «La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: propuestas para un cambio de paradigma en la orientación de las políticas públicas». *Revista de Derecho Político*, n.º 98 (enero-abril 2017), p. 159-187.

Pasetti, Francesco *et al.* *NIEM National Report 2018. Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España*. Barcelona: CIDOB, 2019.

Scherrer, Amandine *et al.* *Trafficking in Human Beings from a Gender Perspective Directive 2011/36/EU. European Implementation Assessment*. Bruselas: Parlamento Europeo. European Parliamentary Research Service, 2016.

Stoyanova, Vladislava. «Victims of Human Trafficking A Legal Analysis of the Guarantees for 'Vulnerable Persons' under the Second Phase of the EU Asylum Legislation», en: Bauloz, C. (ed.). *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2015. p 58-108.

UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Global report on trafficking in persons 2018*. Viena: United Nations Publications, 2018.

Van der Leun, Joanne. *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

Yerga, Santiago (coord.). *Detección y defensa de víctimas de trata: Guía práctica para la abogacía*. Madrid: Fundación Abogacía Española, 2015.



**Cómo citar este artículo:** Jiménez Álvarez, Mercedes.  
«Desapariciones de menores extranjeros no acompañados (MENA) en España: una primera aproximación a sus significados». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 168-188.  
DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.168

**Mercedes Gema  
Jiménez Álvarez**

Investigadora postdoctoral, Universidad Complutense de Madrid (UCM)  
[merjim01@ucm.es](mailto:merjim01@ucm.es)

# DESAPARICIONES DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA Una primera aproximación a sus significados

**DISAPPEARANCES OF UNACCOMPANIED  
FOREIGN MINORS IN SPAIN  
An initial approach  
to their significance**

Este artículo recoge las primeras conclusiones de la investigación posdoctoral «Relaciones transfronterizas, movilidades y políticas de la compasión en la frontera sur de Europa: Una reflexión sobre las movilidades adolescentes», llevada a cabo en calidad de investigadora posdoctoral del Departamento de Sociología Aplicada de la Facultad de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid (contrato posdoctoral UCM – BOUC, 24.07. 2017).

1. Una etnografía exploratoria
2. Entre la circulación, la autonomía y el biopoder
  - 2.1. La migración como una forma de circulación
  - 2.2. Migración autónoma de menores de edad
  - 2.3. Biopoder o disciplinamiento
3. ¿Quiénes son estos chicos y chicas que se mueven de forma autónoma?
4. Las desapariciones de menores extranjeros no acompañados (MENA), una primera aproximación a sus significados
5. Primeras conclusiones: la movilidad como forma de resistencia a las formas de biopoder

### **PALABRAS CLAVE**

España, migración autónoma, desapariciones, movilidades, maltrato institucional, menores extranjeros no acompañados (MENA)

### **KEY WORDS**

Spain, autonomous migration, disappearances, mobility, institutional abuse, unaccompanied foreign minors (*MENA*)

### **RESUMEN**

Este artículo se centra en las desapariciones de menores extranjeros no acompañados (MENA) en España, quienes, habiendo sido detectados como tales, se van de los sistemas de protección del país. La hipótesis de partida del estudio sostiene que estas desapariciones tienen que ver con las diferentes formas de maltrato institucional en los territorios, que están generando la huida del sistema de protección español y movilidad hacia otros países de Europa; especialmente a Suecia, uno de los principales destinos. El marco epistemológico de esta etnografía está fundamentado en entender la migración de menores como una forma de circulación, el carácter autónomo de esta migración, así como el maltrato institucional como expresión del biopoder o disciplinamiento de este colectivo.

### **ABSTRACT**

This article focuses on unaccompanied foreign minors (MENA) in Spain who, after being identified as such, leave the country's protection systems. The initial hypothesis argues that such disappearances are related to various forms of institutional abuse in the regions, which cause minors to flee the Spanish protection system and move to other countries in Europe, with Sweden, in particular, a leading destination. The epistemological framework of this ethnography is based on understanding the migration of minors as a form of circulation, the autonomous nature of this migration, and institutional abuse as an expression of biopower or the disciplining of this group.

## 1. UNA ETNOGRAFÍA EXPLORATORIA

Este artículo ofrece una etnografía de carácter exploratorio enmarcada en la lectura socioantropológica de las migraciones autónomas de menores –niños y niñas y adolescentes– y los procesos de securitización en el Mediterráneo Occidental<sup>1</sup>. Específicamente, se quiere analizar el significado de las

**ESTA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA BUSCA PROFUNDIZAR EN LAS CAUSAS DE LAS DESAPARICIONES DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS PARA COMPRENDER SUS SIGNIFICADOS**

desapariciones de menores marroquíes y subsaharianos de los sistemas de protección del Estado español una vez estos ya han cruzado la frontera y les ha sido practicada la prueba de determinación de la edad. Según las memorias anuales de la Fiscalía General del Estado de 2017 y 2018, en 2016 se contabilizaron 825 desapariciones de personas extranjeras menores de edad y en 2017 estas fueron 1.293. Dichas desapariciones se produjeron principalmente en Andalucía, País Vasco, Ceuta y Melilla. En muchas ocasiones, estos menores habían sido reseñados en el Registro de Menores

Extranjeros No Acompañados (RMENA)<sup>2</sup>, pero desaparecieron del sistema de protección sin que se llevaran a cabo acciones encaminadas a esclarecer la existencia de circunstancias de riesgo o vulnerabilidad y los motivos que explicaran su desaparición. Según el Ministerio del Interior (CNDES, 2019), de las 9.737 denuncias activas en la actualidad de desapariciones de menores de edad, al menos 5.084 de ellas corresponden a menores que se han fugado de centros de los sistemas de protección autonómicos (ibídem: 25); de ellos, en concreto, el 61% corresponden a menores extranjeros no acompañados procedentes de Marruecos (ibídem: 33).

¿Qué pone de manifiesto este volumen de denuncias activas de menores de edad extranjeros no acompañados? Esta aproximación etnográfica busca profundizar en las causas de las desapariciones de estas personas para comprender sus significados. La hipótesis de partida de este trabajo

1. La metodología de esta etnografía antropológica cuenta con la realización de entrevistas en profundidad a siete jóvenes que han migrado de forma autónoma –de los cuales tres son chicas– en diferentes momentos de su proceso migratorio y a siete organizaciones que trabajan en Tánger, Cádiz, Sevilla, Donostia, París, Madrid y Estocolmo. También se ha llevado a cabo un trabajo documental y de consulta de fuentes primarias sobre la situación de los menores no acompañados en España entre el año 1995 y 2018 y se ha participado en diferentes foros de debate. Todos los nombres de las personas que han sido entrevistadas, tanto de los menores como de los profesionales, se han cambiado para preservar su intimidad e identidad.

2. El artículo 215 del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 (RLOEX), se ocupa de dar información sobre el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

–fundamentada documentalmente en una serie de informes<sup>3</sup>, quejas interpuestas ante el Defensor del Pueblo<sup>4</sup>, estudios previos (Jiménez, 2015) y el propio trabajo de campo de esta investigación– sostiene que las desapariciones de estos menores extranjeros no acompañados están relacionadas con las diferentes formas de maltrato institucional que sufren en los sistemas de protección de la infancia autonómicos. Entendemos por maltrato institucional «cualquier legislación, programa, procedimiento o actuación procedente de los poderes públicos o derivada de la actuación individual del profesional o funcionariado, que comporte abuso, negligencia, perjuicio de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, la correcta maduración o que vulnere los derechos básicos de las personas» (Martínez y Sánchez, 1989). A la par de estas desapariciones, diferentes autores, administraciones y organismos europeos constatan, como se verá, la movilidad de chicos y chicas extranjeros no acompañados, en mayor medida marroquíes, que pasaron por los sistemas de protección autonómicos españoles hacia otros países de Europa, siendo paradigmática las movilizaciones hacia países del norte como Suecia, Dinamarca y Países Bajos (Montesino y Jiménez, 2015 y 2019).

El sostén teórico para comprender estas desapariciones y movilizaciones adolescentes (Ribas y Laíz, 2014) está relacionado con los conceptos de circulación infantil y juvenil (Goody, 1969; Lallemand, 1993; Jacquemin, 2009); las formas de interrelación de la migración, la autonomía y la dependencia (Jiménez, 2015); así como el análisis de las formas de gubernamentalidad que se despliegan sobre estos sujetos denominados jurídicamente «menores extranjeros no acompañados» y cómo el biopoder (Foucault, 2009 [2004]), entendido como forma de disciplinamiento, genera formas de resistencia que se enmarcan dentro de estas movilizaciones.

Este artículo pretende poner en relación el significado de las desapariciones de las personas menores de edad extranjeras con estas movilizaciones. En palabras de uno de los chicos entrevistados en el marco de esta etnografía, aquí interesa comprender el significado de «volver a migrar cuando ya migraste»<sup>5</sup>.

## 2. ENTRE LA CIRCULACIÓN, LA AUTONOMÍA Y EL BIOPODER

El marco epistemológico de esta etnografía está fundamentado en entender la migración de menores como una forma de circulación; el carácter autónomo de esta migración y el maltrato institucional como expresión del biopoder o disciplinamiento de este colectivo.

---

3. Véanse APDHA (2019), Save the Children (2018), Comité de los Derechos del Niño (2018) y UNICEF (2019).

4. Véase Defensor del Pueblo (2018) y Defensor del Pueblo Andaluz (2018).

5. Entrevista a Mohamed, Madrid, 2018, A3.

## 2.1. La migración como una forma de circulación

Los niños y niñas, adolescentes o jóvenes menores de 18 años que se mueven de forma autónoma –sin sus tutores legales o familias– han sido y son parte activa en los procesos migratorios modernos y contemporáneos en el mundo (Klapper, 2007; Werner, 2009; Ribas y Laiz, 2014). A lo largo de estos procesos migratorios, dichos menores han estado presentes, o bien solos o vinculados a sus grupos domésticos. La lectura histórica sobre las movilidades infantiles y juveniles contemporáneas nos muestra cómo ha sido pensada y construida la infancia y la protección de la infancia. En la actualidad, existe un consenso sobre la construcción de

**LAS DESAPARICIONES DE ESTOS MENORES TIENEN QUE VER CON LAS DIFERENTES FORMAS DE MALTRATO INSTITUCIONAL EN LOS TERRITORIOS, QUE ESTÁN GENERANDO LA HUIDA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN ESPAÑOL Y LA MOVILIDAD HACIA OTROS PAÍSES DE EUROPA**

las personas menores de edad como sujetos de derechos y merecedores de una forma específica de protección, pero a lo largo de la historia se han dado una gran variedad de construcciones sobre la infancia, la adolescencia y la juventud (Feixa, 1996).

Este trabajo sostiene que es posible hablar de migración de menores manteniendo cierta continuidad con los estudios sobre movilidad o circulación infantil. Dicha movilidad es definida como la práctica de circulación de niños y niñas

vinculada al trabajo, la educación, el cuidado, la adopción o el acogimiento (Lallemant, 1993: 13). La circulación de menores es un fenómeno multiforme y polisémico, y existen tres grandes interpretaciones a estas prácticas: la primera, de orden económico, explica la circulación de niños y niñas como un modo de reparto de las cargas en la crianza y educación de los niños; la segunda, se refiere al intercambio de menores como un modo de reforzar los vínculos en la familia extensa; y la tercera parte de entender la circulación como una forma de promoción social (Jacquemin, 2009). La migración de menores de edad sería, de esta manera, una forma de circulación en un contexto globalizado marcado por la migración de personas adultas con un significado polisémico (reparto de cargas o crisis de los sistemas de dependencia y protección, refuerzo de vínculos y promoción social) (Jiménez, 2011 y 2015).

## 2.2. Migración autónoma de menores de edad

Del mismo modo que la perspectiva de género y las teorías feministas desvelaron las relaciones de poder y las formas de segregación dentro de la familia, una perspectiva desde la edad y la

agencia, nos posibilita pensar que niños, niñas y adolescentes son construidos desde determinadas relaciones de poder en el seno del grupo doméstico y que existen necesidades, recursos e intereses –propios y diferentes del grupo doméstico– que frecuentemente quedan invisibilizados. Los niños y niñas y adolescentes son habitualmente pensados desde una visión «adultocéntrica» de las migraciones, y desde una perspectiva que los considera dependientes de sus familias, entendiéndolos como una carga. En este artículo se habla de una migración autónoma de menores de edad y se sostiene que existen circunstancias concretas que les atañen, recursos propios e intrasferibles y objetivos distinguibles de los de su familia; de esta forma, se amplía el campo semántico de los menores en la migración y se pasa de hablar de «menores dejados atrás» a «familias dejadas atrás» (ibídem).

### **2.3. Biopoder o disciplinamiento**

Los menores de edad extranjeros que migran de forma autónoma tienen una doble condición jurídica (Arce, 2016): por una parte, son menores que hay que proteger –tal y como ampara el derecho internacional– y, por la otra, son extranjeros que hay que controlar, lo que fundamenta el maltrato institucional porque se produce un conflicto de intereses en el seno de los propios estados; una tensión que no siempre se resuelve a favor del menor y la defensa de su interés superior. Se produce un enfrentamiento entre dos formas de gobierno que se contradicen: la lógica de gobierno de la protección de la infancia, que propugna la titularidad plena de los derechos, frente a la lógica del derecho de extranjería, que recorta la titularidad de dichos derechos de distintas formas. Siendo los menores extranjeros no acompañados titulares de toda una serie de derechos, en la práctica son tratados como «infrasujetos» (De Lucas, 1996: 56). Las prácticas administrativas crean un sujeto de gobierno con un acceso diferenciado a los derechos. En este sentido, los menores extranjeros son construidos como extraños, no merecedores de protección y abusadores de un sistema público. Así, se permiten ciertas formas de laxitud en la aplicación de la ley, ciertas formas de maltrato institucional que se aplican como forma de control gubernamental sobre la migración de los menores extranjeros, como una forma de biopoder o de intervención sobre la vida de las poblaciones y las resistencias que se ponen en marcha (Foucault, 2009 [2004]). De forma intermitente, la titularidad de los derechos de los menores migrantes está constantemente puesta en duda por las actuaciones de la Administración –ni son tutelados, ni escolarizados, ni documentados (UNICEF, 2019).

En los últimos años, el Defensor del Pueblo en sus informes anuales ha llamado la atención sobre la ambivalencia entre una regulación protectora y una práctica vulneradora, concretamente en los informes presentados entre el año 2001 y el 2019. Las quejas interpuestas en relación con los de-

rechos vulnerados de los menores extranjeros no acompañados tienen que ver con los siguientes temas: la imposibilidad de ejercer el derecho a una tutela judicial efectiva; el limitado o inexistente ejercicio del derecho a ser oído; la lentitud, demora excesiva o la no tramitación en la obtención de la autorización de residencia y permiso de trabajo; las pruebas de determinación de la edad aplicadas de forma invasiva y abusiva; la falta de diligencia en la atención integral a estos menores a nivel educativo y sanitario; la descoordinación entre administraciones e incluso el maltrato institucional y el modo en que se llevaron a cabo las repatriaciones y/o las reagrupaciones familiares (Defensor del Pueblo, 2001-2018). Las observaciones finales de la última evaluación del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas sobre los derechos de la infancia en España (CDN, 2018: 14) insta al Estado español a «asegurar en todo su territorio la protección jurídica efectiva de los niños no acompañados y velar por que se aplique el principio de no devolución y se tenga en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial, e impartir a los profesionales pertinentes formación

**LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS CREAN UN SUJETO DE GOBIERNO CON UN ACCESO DIFERENCIADO A LOS DERECHOS. LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS SON CONSTRUIDOS COMO EXTRAÑOS, NO MERECEDORES DE PROTECCIÓN Y ABUSADORES DE UN SISTEMA PÚBLICO**

y orientación adicionales sobre la determinación del interés superior del niño».

### 3. ¿QUIÉNES SON ESTOS CHICOS Y CHICAS QUE SE MUEVEN DE FORMA AUTÓNOMA?

Durante el verano y el otoño de 2018, los discursos sobre la llegada a las costas andaluzas de menores extranjeros no acompañados y la ingobernabilidad de su presencia en los sistemas de protección ocuparon algunas de las portadas de los principales medios de comunicación en España<sup>6</sup>. En 2018, se produjo un aumento significativo en la llegada de migrantes a las costas españolas en relación con los últimos ocho años anteriores: unas 57.000 personas aproximadamente según el Ministerio del Interior (2019) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019). De todas estas personas, según UNICEF (2019), aproximadamente 6.000 eran menores extranjeros no acompañados, frente a los 2.345 menores llegados a las costas españolas en 2017, los 588 menores llegados en 2016 y los 414 menores llegados en 2015 (FGE, 2017 y 2018). El

6. Titulares como: «Más de 7.000 menores solos desafían la red de acogida» (02.08.2018, *El País*); «Nadie quiere a los menores inmigrantes» (25.11.2018, *El País*) o «Menores inmigrantes duermen hacinados en comisarías en Cataluña» (21.09.2018, *ABC*), nos recuerdan otros titulares de casi 20 años atrás: «¿Quién quiere a los niños de las pateras?» (14.11.1999, *ABC*) o «La Junta de Andalucía se declara desbordada al dispararse el número de menores inmigrantes que debe tutelar» (15.12.1999, *El País*).

aumento de las llegadas de estos niños, niñas y adolescentes no acompañados generó discursos políticos que subrayaban la incapacidad del sistema de protección para gestionar su presencia y cuestionaban la titularidad de los derechos de los menores de edad frente a la obligatoriedad de ser protegidos.

La presencia de menores extranjeros no acompañados en los sistemas de protección autonómicos empezó en torno a 1995. En el Estado español, uno de los primeros expedientes de desamparo incoado a un menor extranjero no acompañado fue iniciado en Andalucía en 1996, tal y como se recoge en una queja del Defensor del Pueblo Andaluz (96/2337)<sup>7</sup>. Ese mismo año, la Federación Andalucía Acoge<sup>8</sup> presentó un informe sobre los «Menores inmigrantes solos en Andalucía» que se reveló, años más tarde, como uno de los primeros textos que describía la situación de niños y adolescentes, principalmente marroquíes, fuera y dentro del sistema de protección de la infancia en Andalucía y las dificultades que el sistema encontraba ante la llegada de estos nuevos usuarios. No es hasta el año 2000, cuando la llegada de menores extranjeros no acompañados a los sistemas de protección de los diferentes territorios del Estado se generaliza (Jiménez y Suárez, 2001); y, ya desde ese momento, las diferentes administraciones públicas y expertos advierten de la complejidad del tratamiento jurídico de estos nuevos sujetos migratorios (Quiroga, 2003; Monteros, 2007; Jiménez, 2011; Arce, 2016).

El concepto jurídico de «menor extranjero no acompañado» fue recogido por el Consejo de Europa en 1997<sup>9</sup>, y en los años siguientes se generalizó su uso en las distintas legislaciones europeas<sup>10</sup>. Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que migran de forma autónoma y llegan a España conforman un colectivo heterogéneo. Los elementos comunes que comparten es que su movilidad es fruto de las quiebras en los sistemas de dependencia y de las violencias estructurales que activan la movilidad de los dependientes en un contexto mundial. La toma de decisión por

**7.** «Se intervino para evitar la expulsión de un ciudadano marroquí, aparentemente menor de edad, al que se le había notificado una orden de expulsión a pesar de estar ingresado en el hospital con un diagnóstico de hipotermia tras haber pasado un tiempo indefinido en el mar» (Defensor del Pueblo Andaluz. *Informe anual 1996*).

**8.** La Federación Andalucía Acoge nació en 1991 para dar una respuesta más eficaz e integral al entonces incipiente fenómeno de la inmigración en Andalucía. Su objetivo fundamental es la construcción de una sociedad plural e inclusiva que garantice la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas residentes en España. Está compuesta por nueve asociaciones que desarrollan su labor en 21 centros en Andalucía y Melilla.

**9.** Resolución de 26 de junio de 1997 (97/C221/03): «Menores de 18 años nacionales de países terceros que lleguen al territorio de los estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo de los usos o costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos. La presente Resolución podrá aplicarse también a los menores nacionales de terceros países que, después de haber entrado en el territorio de los estados miembros, sean dejados solos. Las personas contempladas en los dos párrafos anteriores se denominarán en lo sucesivo "menores no acompañados"».

**10.** En el ordenamiento jurídico español primero se habló de «menores extranjeros en situación de desamparo» (art. 13, Reglamento de la LO 7/1985) y después de «menor extranjero no acompañado» (art. 91 del Reglamento de la LO 4/2000).

parte de los chicos y chicas se realiza en función de unas circunstancias que les atañen, de unos recursos propios e intransferibles y de objetivos distinguibles de los de su familia.

Los menores que han llegado en los últimos cinco años a costas españolas proceden de varios países, principalmente de las áreas del Magreb y África del Oeste y de Siria; de zonas tanto rurales

**SEGÚN SAVE THE CHILDREN, LOS PRINCIPALES PAÍSES DE PROCEDENCIA DE ESTOS MENORES EN 2017 FUERON MARRUECOS (64,84%), ARGELIA (6,3%), GUINEA (4,02%), COSTA DE MARFIL (3,24%), CAMERÚN (0,98%) Y NIGERIA (0,59%)**

como urbanas. Según Save the Children (2018), los principales países de procedencia en 2017 fueron Marruecos (64,84%) y Argelia (6,3%); seguidos de Guinea (4,02%), Costa de Marfil (3,24%), Camerún (0,98%) y Nigeria (0,59%). Marruecos ha sido el principal país de origen de los chicos y chicas llegados en los últimos 20 años. Entre los principales motivos que están en la génesis de la migración en Marruecos figuran las situaciones de violencia intrafamiliar y de exclusión social, el fracaso y el abandono escolar, unas primeras experiencias laborales de explotación y precariedad, así como el deseo de tener una vida digna y de mejorar las condiciones de vida en general y las de sus familias, en particular (Jiménez, 2011).

La mayor parte de los menores no acompañados son varones, ya que las chicas suelen ser solo en torno al 10% y el 15% del colectivo. Aunque ellas siempre han estado presentes en estas formas de movilidad (Trujillo y Morante, 2007; Morante y Trujillo, 2009), frecuentemente han sido invisibilizadas y, por ello, expuestas a formas de explotación y situaciones de precariedad. Hoy en día no se cuenta con una información veraz y actualizada de cuántos menores extranjeros no acompañados están físicamente en los sistemas de protección autonómicos en España y cuántos de estos están tutelados. En 2018, según las cifras del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, unos 12.500 menores no acompañados estuvieron presentes en el sistema de protección. Sin embargo, estas cifras son confusas al comparar el número de menores reseñados en el Registro de Menores no Acompañados (RMENA), el número de menores no acompañados tutelados por las comunidades autónomas y el número de autorizaciones de residencia concedidas a los menores que, en 2018, fueron 395. Llama la atención que la cifra de menores en los sistemas de protección sea de 12.500 y las autorizaciones de residencia solo de 395<sup>11</sup>.

11. Senado. Pregunta escrita Senado 684. Senado. XII Legislatura. Respuesta del Gobierno, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 10.05.2019] <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/documentos/index.html?legis=12&id1=684&id2=022616>

En resumen, estos chicos y chicas amplían epistemológicamente el concepto jurídico de «desamparo», porque ellos deben ser protegidos de todo un sistema de fracasos y violencias (familiares, escolares, comunitarios y sociales) que generan esa migración precoz. Ocurre, además, que ellos y ellas están poniendo en crisis una visión de la infancia y de la adolescencia *normativizada* y dando paso a otras formas de ser niño, adolescente o joven menor de 18 años con sus necesidades, circunstancias y objetivos distinguibles.

#### **4. LAS DESAPARICIONES DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS, UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A SUS SIGNIFICADOS**

Este apartado se centra en las desapariciones de estas personas, cuestión central del estudio. Sin embargo, no haremos referencia a los chicos y chicas menores de edad que no son detectados como tales al entrar porque intentan esconder su condición de menores, o a los que siendo menores de edad, debido al modo en que se realizan las pruebas de determinación de la edad, son catapultados a una ficticia mayoría de edad con resultados nefastos sobre su vida, como el hecho de ser retenidos en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE). Aquí, específicamente, se pondrá el foco en las desapariciones de menores extranjeros cuya minoría de edad ha quedado confirmada tras la prueba de determinación de la edad y que han tenido un contacto con el sistema de protección, por lo que, la mayoría de las veces, su desaparición ha sido comunicada a la Policía y han pasado a formar parte del Registro Nacional de Personas Desaparecidas<sup>12</sup>.

Así informan de estas desapariciones las dos últimas memorias de la Fiscalía General de Estado, de 2017 y 2018. Según la memoria de 2017: «Consta que han abandonado voluntariamente los servicios de protección un total de 825 menores (55 niñas y 770 niños) de los que se ignora su paradero actual. De ellos 331 estaban en Andalucía, 9 en Aragón, 3 en Asturias, 4 en Canarias, 11 en Cantabria, 10 en Castilla-La Mancha, 8 en Castilla-León, 21 en Cataluña, 66 en Ceuta, 35 en la Comunidad Valenciana, 1 en Extremadura, 1 en Baleares, 11 en Madrid, 55 en Murcia, 3 en Navarra, 230 en el País Vasco y 26 en Melilla» (FGE, 2017: 541). En la memoria del 2018, por su parte, el apartado dedicado a los menores extranjeros no acompañados señala: «Hay un total de 1.293 menores, 95 niñas y 1.198 niños, que figuran como “en fuga”, lo que significa que existe constancia de que en algún momento han estado en contacto con un servicio de protección y lo han abandonado, ignorándose su paradero actual. De ellos, en Andalucía constan 343 en tal

---

**12.** En este artículo se habla de *desapariciones* en vez de *fugas* o *abandonos voluntarios*. Sin embargo, entre las cuestiones pendientes en relación con esta problemática está la necesidad de una revisión terminológica del tema, ya que no existe unanimidad en el uso de los términos y ello provoca una ambigüedad que genera confusión.

situación; 308 en el País Vasco; 266 en Melilla; 142 en Ceuta; 62 en Murcia; 60 en la Comunidad Valenciana; 29 en Cataluña; 16 en Cantabria; 15 en Castilla-León; 14 en Madrid; 12 en Aragón; 9 en Canarias; 8 en Castilla-La Mancha; 7 en Asturias; 1 en Extremadura y 1 en Galicia» (FGE, 2018: 626). Los 825 menores desaparecidos en 2017 y los 1.293 menores desaparecidos en 2018 conforman unas cifras alarmantes que deberían ser estudiadas de oficio detenidamente por el Ministerio Fiscal.

Tal y como ya se ha avanzado al inicio de este artículo, según el «Informe “Personas desaparecidas”: España 2019» del Ministerio del Interior (CNDES, 2019), de las 9.737 denuncias activas sobre menores de edad, al menos 5.084 corresponden a menores que se han fugado de centros de acogida, es decir, más del 52% (ibídem: 25); de ellos, la mayoría de las denuncias activas se concentran en menores extranjeros desaparecidos procedentes de Marruecos (61%) (ibídem: 33). Urge comprender qué encierran estas cifras y por qué no existe ningún tipo de acción por parte de las comunidades autónomas encaminada a denunciar las desapariciones de estos chicos y chicas que llegan solos y que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

A continuación se desgranará lo que ha ido dibujando el trabajo de campo llevado a cabo para este estudio, como primer paso encaminado a motivar una investigación en profundidad –con los medios y los tiempos necesarios– a fin de arrojar luz sobre la cuestión de las desapariciones. Según los dos informes de la Fiscalía antes mencionados (FGE, 2017 y 2018), las principales comunidades donde se han producido estas desapariciones han sido Andalucía (p. 331 y 343) y Euskadi (p. 230 y 308). Por este motivo, han sido dos de los territorios donde se ha realizado el trabajo de campo de esta investigación<sup>13</sup>.

Los dos testimonios que se ofrecen a continuación apuntan algunas pistas sobre los motivos de dichas desapariciones:

«No podemos ocultar cómo durante el año 2017, la acogida en frontera y los recursos de urgencia no llegaban a responder a las necesidades principales de los chicos. La urgencia provocó acciones de contención, más que de acogida. Muchos de los chicos mostraban un alto grado de frustración, y se iban y no pasaba nada» (Entrevista a una educadora de una organización en defensa de los derechos de los menores, Cádiz, 2018, B2).

**13.** Por su especificidad y complejidad, este trabajo no se centra en las desapariciones de menores extranjeros no acompañados en Ceuta y Melilla. Al respecto, remitimos al informe de UNICEF (2019) para una aproximación sobre el significado de las desapariciones en ambas ciudades.

«Los tiempos de la Administración no están armonizados con los tiempos de los chicos y chicas extranjeros. Existe un desencuentro y, si los chicos y chicas tienen amigos, familiares u otras redes de apoyo, terminan huyendo, yéndose. Es el fracaso de nuestro sistema de protección» (Entrevista a una abogada, Sevilla, 2018, B3).

Así, entre los motivos del abandono o la desaparición del sistema de menores, las principales causas dadas por las personas entrevistadas en Andalucía son las siguientes: las deficiencias con las que se ha producido la acogida en frontera; las medidas de urgencia puestas en marcha sin la coordinación necesaria; la falta de adecuación de las medidas educativas con el perfil y las expectativas de los chicos y chicas migrantes; la confusión en algunos recursos, donde faltaba ropa, comida o calzado; y la pasividad con la que el sistema de protección ha actuado frente a estas desapariciones.

El informe «Infancia migrante: Derechos Humanos en la Frontera Sur 2019» de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA, 2019: 147-152) profundiza sobre esta cuestión de las desapariciones, y lo que evidencia y critica específicamente es que sean interpretadas como abandonos voluntarios que, además, fundamentan la causa de baja en la tutela del sistema de protección, cuando precisamente lo que queda de manifiesto con este abandono es una situación de mayor vulnerabilidad. Por su parte, el informe del Defensor del Pueblo Andaluz (2018) no profundiza específicamente en la cuestión de las desapariciones, pero sí llama la atención sobre cómo «la urgencia con la que se han debido crear nuevos recursos para la atención de estos menores [se refiere a las llegadas de menores extranjeros en 2018] ha generado no pocas distorsiones (la sobreocupación de los centros; el modo en que se realizan las pruebas de determinación de la edad; la falta de intérpretes; el sentimiento de provisionalidad; el estrés en todos los agentes que intervienen; las disfunciones en la formalización de las tutelas y en las gestiones para la regularización de su situación legal; la no escolarización; la ausencia de programas formativos y la falta de acompañamiento una vez se alcanza la mayoría de edad) que han incidido negativamente en la calidad de la atención a los chicos y chicas» (ibídem: 209-213).

En relación con la situación en el País Vasco, así se expresaba una de las entrevistadas:

«Desde el verano pasado [2017] constatamos una cantidad de chicos que están yéndose del centro de primera acogida con la promesa de que en París van a poder hacer dinero fácil, pero también llegan chicos que vienen con la idea de seguir subiendo hasta otras ciudades europeas. Euskadi se convierte en una tierra de paso, somos el camino obligado para subir en autobús a París y Estocolmo, que son las ciudades que muchos de los chicos tienen en mente» (Entrevista a una educadora, San Sebastián, 2018, B4).

Una de las conclusiones de las entrevistas realizadas en el País Vasco es que las desapariciones o fugas se producen por parte de chicos que llegan a Euskadi con la idea de seguir subiendo hacia otros países de Europa. Pero a la vez que hay chicos que suben, hay otros que vuelven, algunos frustrados por la complejidad de los sistemas de protección en Suecia y Francia, o por la dureza de la vida en las calles de París, Malmö o Estocolmo. En este sentido, es importante hacer un breve apunte sobre la situación en Suecia y Francia. En 2018, se registraron 115 menores no acompañados marroquíes que habían pedido asilo en Suecia (Eurostat, 2019), constituyendo la segunda nacionalidad de menores extranjeros solicitantes de asilo. Presuponemos que la mayor parte habían llegado a España, en primer lugar, para luego atravesar Europa hasta llegar a Suecia<sup>14</sup>. España fue el primer país de la Unión Europea donde se constata la presencia, en los sistemas de protección, de menores marroquíes que habían migrado de forma autónoma hacia finales de los años noventa del siglo pasado. Suecia, país donde hasta el año 2011 la mayor parte de los menores extranjeros no acompañados provenían de países en situación de conflicto y, por consiguiente, eran susceptibles de solicitar protección internacional, constata la llegada a partir de ese año de menores marroquíes que solicitan asilo, rompiendo así con las procedencias y perfiles más habituales hasta entonces (Montesino y Jiménez, 2019).

«Es hora de que se realice una investigación en profundidad para explicar estas nuevas movilizaciones dentro de Europa» (Entrevista a una educadora que trabaja en Estocolmo, Tánger, 2017, B7).

En Suecia, los menores extranjeros no acompañados que solicitan asilo pasan a formar parte de las listas de espera que se pueden prolongar más de un año. Pero este tiempo de espera no garantiza una respuesta positiva, por lo que la sospecha de que pronto pueden ser expulsados lleva a estos menores a fugarse de los lugares asignados por las autoridades (Montesino y Jiménez, 2019). En el caso de Francia, en los últimos tres años, también la prensa y diferentes informes (Trajectoires, 2018) se han hecho eco de la situación de un grupo de menores marroquíes no acompañados que viven en situación de desamparo en la calle en el barrio de la Goutte d'Or (18º distrito de París):

«Aunque el Ayuntamiento de París ha movilizado una serie de recursos sociales para cubrir algunas de sus necesidades, estamos acompañando a chavales que vienen con una historia de consumo y deterioro físico y que ya no se fían de las instituciones de protección. Muchos chicos son de Fez y, tras pasar un tiempo en las calles de Melilla, llegan ya completamente rotos. Hay que trabajar con

14. Según Eurostat (2019) los menores extranjeros solicitantes de asilo de origen marroquí constituyeron la primera nacionalidad en Dinamarca (75), la segunda nacionalidad en Suecia (115) y la tercera nacionalidad en Países Bajos (145) en 2018.

ellos con muchísima paciencia y las instituciones no la tienen» (Entrevista a una educadora que trabaja en París, Madrid, 2018, B5).

En las entrevistas en profundidad realizadas a los chicos y a las chicas –ya mayores de edad–, la movilidad entre países como forma de respuesta al maltrato (social o institucional) está siempre presente. Resumimos a continuación dos de las historias de movildades de un chico y una chica marroquíes.

Younes es de Tánger y llegó en patera a Cádiz en agosto de 2017, con 17 años, donde fue derivado a un recurso de urgencia en el que pasó 20 días. Desde el principio, tenía claro que no quería quedarse en España. Tenía un primo en Suecia y varios vecinos de su barrio de Tánger también estaban allí. Viajó a Madrid y después de unos días tomó un autobús hasta San Sebastián. Allí subió a otro autobús hasta París. De París se fue con otros chicos hasta Estocolmo, convencido de que la situación allí era mejor. Tras 10 meses en Estocolmo, decidió volver a Madrid. Acaba de cumplir 18 años y está con otros amigos viviendo en la calle. Al preguntarle sobre su motivación para ir moviéndose de ciudad en ciudad y la información con la que contaba nos dijo:

«Cuando llegas no tienes una información clara. Te dejas llevar por rumores y por ideas fantásticas. Una cosa es lo que tú tienes en la cabeza cuando decides salir de tu casa y otra lo que vas poco a poco encontrando. Nada más llegar me sentí muy mal [se refiere al primer centro de urgencia], sentí que no nos querían, que nos trataban como animales. Nunca me he sentido tan mal. Todo era confuso. Por eso al final decides irte, porque todo lo que pasa a tu alrededor hace que te vayas. Es como si te dijeran: “Vete”» (Entrevista a Younes, Sevilla, 2018, A1).

Por su parte, Meriem llegó en patera a Cádiz en junio de 2017 con 17 años y siete meses. Procedía de un pueblo cercano a Larache. Pasó por tres recursos de urgencia en dos meses, y cuenta que nunca llegó a sentirse bien, que no le daba tiempo a asimilar la situación y no comprendía por qué la movían tanto. Tenía una tía en Bruselas y decidió marcharse a trabajar allí y ayudarla con sus hijos pequeños, ya que ella le hizo la promesa de que la ayudaría a hacer los papeles. A través de un conocido le hizo llegar el dinero para comprar un billete de autobús a Bruselas desde Madrid. Después de unos meses trabajando con su tía, la situación era tan dura que no podía soportar el trato vejatorio que recibía y decidió volver a España, a Barcelona. Allí, por mediación de una amiga, empezó a ejercer la prostitución para poder sobrevivir y ganar un poco de dinero. Después volvió a Algeciras, donde tenía otra amiga. No sabía que al cumplir 18 años y tras haber pasado por el sistema de protección hubiera tenido derecho a un recurso para acompañarla durante el paso a su mayoría de edad. Se siente frustrada y decepcionada. Le gustaría estudiar y trabajar en una peluquería. Al preguntarle sobre su motivación para ir moviéndose de ciudad en ciudad, dijo:

«Es muy difícil explicar lo que se sufre cuando una persona decide migrar, dejar su familia sin saber muy bien cuál será el futuro. Vas buscando que la situación sea mejor, y por eso yo me fui moviendo. Piensas que aunque ahora las cosas no estén bien, pueden mejorar y alguien te va a ayudar. Pero eso no siempre es así. Yo no sabía mis derechos, no sabía que tenía derechos y cuando no hablas bien la lengua todo lo demás es muy complicado. Te mueves porque vas huyendo, pero parece que las cosas nunca mejoran» (Entrevista a Meriem, Cádiz, 2018, A2).

La cuestión de las desapariciones no es algo exclusivo de España. Hace unos años, Terre des Hommes (2010) publicó un informe sobre la situación en España, Francia, Bélgica y Suiza de los menores migrantes que, tras pasar por algún recurso de protección, terminaban yéndose. No existen estadísticas al respecto sobre el número de menores de edad desaparecidos y tampoco es posible saber el número de menores de edad que nunca llegaron a ser atendidos por los servicios sociales. Esta movilidad es silenciada en aras de considerar estos movimientos como fugas, sin tener en cuenta que quizás este comportamiento pudiera mostrar una forma de desadecuación entre los recursos de protección y las necesidades y expectativas de las personas que tienen que ser protegidas. Una de las conclusiones de este informe fue subrayar la laxitud en la protección de los llamados menores extranjeros no acompañados en los cuatro países donde se llevó a cabo. Más recientemente, la Europol alertó en 2016 de que, al menos, 10.000 de los menores no acompañados demandantes de asilo que habían llegado en 2015 a Europa habían desaparecido al llegar. Según su informe, 5.000 de estos niños desaparecieron de los sistema de protección en Italia y 1.000 en Suecia. Algunos de estos menores están con familiares, pero otros han sido captados por las redes de explotación sexual y laboral en Europa (Europol, 2016).

## **5. PRIMERAS CONCLUSIONES: LA MOVILIDAD COMO FORMA DE RESISTENCIA A LAS FORMAS DE BIPODER**

Este trabajo quiere ser un primer paso para dimensionar la importancia de las desapariciones de menores extranjeros no acompañados de los sistemas de protección autonómicos en España. En estas líneas se ha intentado demostrar cómo la complejidad de hacer casar una legislación restrictiva de derechos –como es la de extranjería– y una legislación promotora de derechos –como es la de protección de la infancia– genera una práctica compleja en el trato a los menores extranjeros que llegan solos al territorio español. La titularidad de sus derechos está constantemente puesta en duda y no siempre existe una actuación por parte de las diferentes administraciones para hacer prevalecer el interés superior del menor. En concreto, estos puntos de fricción están en el modo en que se aplican las pruebas de determinación de la edad; la imposibilidad de tener un cómputo veraz sobre los datos de menores al no coincidir los datos entre el Registro de

Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) y los de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras; las limitaciones en la declaración de desamparo, asunción y cese de tutela; las denegaciones o no tramitaciones o renovaciones de las autorizaciones de residencia; la necesidad de reconocer que los mayores de 16 años están autorizados a trabajar y la presencia de menores de edad en los CIE (Defensor del Pueblo, 2017).

El estudio concluye que el trato en los sistemas de protección autonómicos –específicamente en Andalucía– dirigidos a estos chicos y chicas (determinación de edad aplicada como filtro de acceso, falta de tutela, falta de documentación) está generando numerosas desapariciones que merecen una mirada más detenida y un estudio en profundidad. UNICEF (2019) ya se ha pronunciado sobre las cuestiones de las desapariciones, subrayando que son «señales de alerta, por un lado en cuanto a indicadores de situaciones inadecuadas o servicios insuficientes o ineficientes que no estarían cumpliendo apropiadamente los objetivos centrales de la política de protección integral de los derechos de las niñas y niños en contexto de migración (...) y en cuanto a las

implicaciones que este fenómeno de miles de niños y niñas que salen del sistema podría tener en España y a nivel europeo» (ibídem: 120). Efectivamente, en las diferentes entrevistas llevadas a cabo con educadoras que trabajan en París y Estocolmo, se constata la existencia de menores de 18 años que viven en situación de desamparo en la calle en diferentes países de Europa que han tenido una primera recepción en España, siendo el caso de los niños y adolescentes marroquíes paradigmático.

Teniendo la Fiscalía General del Estado constancia de las desapariciones en el Estado español, ello no ha propiciado actuaciones para determinar el paradero de estos menores extranjeros no acompañados. No existen registros en el ámbito europeo que puedan trazar de forma fidedigna el mapa de estas movilidades, ni de las situaciones de riesgo y explotación en las que pueden llegar a encontrarse los chicos y chicas menores de edad. Es urgente activar mecanismos de cómputo y de búsqueda de estos menores en los países miembros de la UE. A falta de registros oficiales, este artículo se ha basado en el trabajo etnográfico y ha cruzado los discursos de los chicos y

**CABE DEMOSTRAR CÓMO LA COMPLEJIDAD DE HACER CASAR UNA LEGISLACIÓN RESTRICTIVA DE DERECHOS –LA DE EXTRANJERÍA– Y UNA LEGISLACIÓN PROMOTORA DE DERECHOS –LA DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA– GENERA UNA PRÁCTICA COMPLEJA EN EL TRATO A LOS MENORES EXTRANJEROS QUE LLEGAN SOLOS AL TERRITORIO ESPAÑOL**

chicas que han tenido estas experiencias de movilidad europea, con los actores e instituciones de defensa de los derechos de menores extranjeros que están en diferentes ciudades –españolas y europeas– y están llevando a cabo un trabajo de apoyo a este colectivo.

Es importante no pasar por alto la relación existente entre las desapariciones de menores extranjeros no acompañados y la cuestión de la trata de seres humanos. Aunque en las entrevistas realizadas no hemos encontrado a ninguna chica o chico –menor o mayor de edad– que estuviera siendo explotado por una red de trata, Save the Children (2018: 20) sí da cuenta de esta situación: detrás de la desaparición de las niñas y jóvenes nigerianas de los centros de acogida a menudo se ocultan redes de trata de seres humanos que se aprovechan de las ineficaces normas de seguridad para llevárselas y lucrarse con su explotación. También el Defensor del Pueblo (2012) en su informe sobre la trata relata la desaparición en un centro de protección de menores de la Comunidad de Madrid de una menor de edad que presentaba indicios de ser víctima de trata. Otra cuestión que se debe examinar de forma urgente es la desaparición de menores que han sido captados por una red de trata de seres humanos que les ha facilitado el cruce de fronteras y que, una vez en territorio español, se fugan de los centros para volver a ser explotados por la red. Se debería prestar especial atención a las desapariciones del sistema de protección de niñas y chicas nigerianas, camerunesas y congoleñas, además de poner todos los medios para verificar su situación y ofrecer alternativas de protección segura.

Una última conclusión tiene que ver con necesidad de articular nuevos mecanismos de coordinación y protección transnacionales en Europa (Montesino y Jiménez, 2019) que puedan ofrecer formas de seguimiento y protección a estos chicos y chicas menores de edad. Para proteger y acompañar a los menores en sus procesos vitales, la práctica profesional necesita de nuevas formas de intervenir que vayan más allá de la concepción territorializada de la protección y busquen una comprensión complejizada de estos menores y sus proyectos de vida en pro de un adecuado desarrollo integral y de su inclusión social como ciudadanos de pleno derecho. La dimensión territorial de la protección de la infancia y la adolescencia en cada país debe ser conjugada con una dimensión de protección transnacional que sea capaz de acompañar proyectos de vida sólidos y consistentes para estos chicos y chicas que son el futuro de la juventud de una Europa diversa y multicultural.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

APDHA-Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. «Infancia migrante: Derechos Humanos en la Frontera Sur». Cádiz: APDHA, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 28.04.2019] <https://apdha.org/media/informe-infancia-migrante-2019.pdf>

Arce Jiménez, Elena. *Menor y extranjero: dos lógicas enfrentadas*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga, 2016.

CNDES-Centro Nacional de Desaparecidos. «Informe “Personas desaparecidas”: España 2019». Madrid: Ministerio del Interior, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 28.02.2019] [http://www.interior.gob.es/documents/10180/9814700/2019\\_02\\_21+INFORME+DE+PERSONAS+DESAPARECIDAS.PDF/72e112d3-ce2f-4653-8527-6e5c5649e4ce](http://www.interior.gob.es/documents/10180/9814700/2019_02_21+INFORME+DE+PERSONAS+DESAPARECIDAS.PDF/72e112d3-ce2f-4653-8527-6e5c5649e4ce)

Comité de los Derechos del Niño. «Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España». Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/ESP/CO/5-6 (05 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta 10.01.2019] <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc>

Defensor del Pueblo. *Informes del Defensor del Pueblo* (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018) (en línea) [Fecha de consulta 02.01.2019] <https://www.defensordel-pueblo.es/informes/>

Defensor del Pueblo. *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2012 (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2019] <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2012-09-Trata-de-seres-humanos-en-Espa%C3%B1a-v%C3%ADctimas-invisibles-ESP.PDF>

Defensor del Pueblo Andaluz. *Informe del Defensor de Pueblo Andaluz 1996* (en línea) [Fecha de consulta 27.01.2019] <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/node/1022>

Defensor del Pueblo Andaluz. *Informe del Defensor del Pueblo Andaluz 2018* (en línea) [Fecha de consulta 08.05.2019] <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/node/16487>

Europol. *Publications and documents 2016* (en línea) [Fecha de consulta 27.01.2019] <https://www.europol.europa.eu/>

Eurostat. «Asylum applicants considered to be unaccompanied minors». *Newsrelease* (abril de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 13.05.2019] <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9751525/3-26042019-BP-EN.pdf/291c8e87-45b5-4108-920d-7d702c1d6990>

Feixa, Carles. «Antropología de las edades», en: Prat, Joan y Martínez, Ángel (eds.). *Ensayos de antropología cultural*. Barcelona: Ariel, 1996.

Foucault, Michel. *Nacimiento de la biopolítica*. Curso del Collège de France (1978-1979). Madrid: Akal, 2009 [2004].

Giménez, Carlos y Suárez, Liliana (eds.). *Menores no acompañados que han entrado en territorio español sin representación legal*. Programa Migración y Multiculturalidad, Universidad Autónoma de Madrid, 2001.

Goody, J. «Adoption in Cross-Cultural Perspective». *Comparative Studies in Society and History*, vol. 11, n.º 1 (1969), p. 55-78.

Jacquemin, Mélanie. *Urbanisation, changement social et protection des enfants en Afrique de l' Ouest et du Centre. Une revue documentaire*. Dakar (Senegal): UNICEF WCARO (Bureau de l'Afrique de l'Ouest et du Centre), 2009.

Jiménez Álvarez, Mercedes Gema. «Autonomous child migration at the southern European border», en: Ni Laoire, C.; White, Al. y Skelton, T. (eds.). *Movement, Mobilities and Journeys. Geographies of Children and Young People*. Singapore: Springer, 2015.

Jiménez Álvarez, Mercedes Gema. *Intrusos en la Fortaleza: menores extranjeros marroquíes en la Frontera Sur de Europa*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, 2011.

Klapper, Melissa R. *Small Strangers: The Experiences of Immigrant Children in America, 1880-1925*. Chicago: Ivan R. Dee, 2007.

Lallemand, Suzanne. *La circulation des enfants en société traditionnelle. Prêt, don, échange*. Paris: L'Harmattan, 1993.

Lucas, Javier de. *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*. Barcelona: Icaria, 1996.

Martínez Roig, A. y Sánchez Marin, J. J. «Malos tratos institucionales». I Congreso Estatal sobre la infancia maltratada (Barcelona, 1989). Barcelona: FAPMI, 2012 (en línea) [Fecha de consulta 10.10.2019] [https://www.congresofapmi.es/imagenes/auxiliar/taller%203\\_instituc\\_%20CONGRESO.pdf](https://www.congresofapmi.es/imagenes/auxiliar/taller%203_instituc_%20CONGRESO.pdf)

FGE-Fiscalía General del Estado. *Memoria 2017* (en línea) [Fecha de consulta 02.01.2019] [https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/documentos/memorias\\_fiscalia\\_general\\_estado/2017](https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/documentos/memorias_fiscalia_general_estado/2017)

FGE-Fiscalía General del Estado. *Memoria 2018* (en línea) [Fecha de consulta 02.01.2019] [https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/documentos/memorias\\_fiscalia\\_general\\_estado/2018](https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/documentos/memorias_fiscalia_general_estado/2018)

Ministerio de Interior. *Informe quincenal. Inmigración Irregular 2018* (en línea) [Fecha de consulta 03.05.2019] [http://www.interior.gob.es/documents/10180/9654434/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2018.pdf/d1621a2a-0684-4aae-a9c5-a086e969480f](http://www.interior.gob.es/documents/10180/9654434/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2018.pdf/d1621a2a-0684-4aae-a9c5-a086e969480f)

Monteros, Silvana. *La construcción social de un nuevo sujeto migratorio: los menores migrantes no acompañados. Condiciones de posibilidad para la agencia*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, 2007.

Montesino, Norma y Jiménez Álvarez, Mercedes G. «Child Mobility and Transnational Responses». *Transnational Social Review. A social work journal*, vol. 5, n.º 3 (diciembre 2015), p. 332-337.

Montesino, Norma y Jiménez Álvarez, Mercedes G. «Child migration: historical and contemporary perspectives», en: Trygged and Righard (eds.). *Inequalities and migration Challenges for the Swedish welfare state*. Lund: Studenlitteratur, 2019.

Morante del Peral, M.<sup>ª</sup> de la Luz y Trujillo Vega, M.<sup>ª</sup> Auxiliadora. «Las niñas y adolescentes que emigran solas a España: ¿Un nuevo fenómeno social?», en: Jiménez Hernández, Antonio (coord.). *Menores migrantes sin referentes familiares*. Granada: Grupo Editorial Universitario, 2009, p. 65-68.

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. Migration data portal, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 10.01.2019] [https://migrationdataportal.org/?%3F%3F%3F%3F%3Fi=stock\\_abs\\_&t=2017&i=stock\\_abs\\_](https://migrationdataportal.org/?%3F%3F%3F%3F%3Fi=stock_abs_&t=2017&i=stock_abs_)

Quiroga, Violeta. *Els petits Harraga. Menors immigrants irregulars no acompanyats d'origen marroquí a Catalunya*. Tesis doctoral. Universidad Rovira y Virgili, 2003.

Ribas Mateos, Natalia y Laíz Moreira, Sofía (coords.). *Movilidades adolescentes. Elementos teóricos emergentes en la ruta entre Marruecos y Europa*. Barcelona: Bellaterra, 2014.

Save The Children. «Los más solos» (2018) (en línea) [Fecha de consulta 21.12.2019] <https://www.savethechildren.es/los-mas-solos>

Terre des Hommes. *Disparitions, départs volontaires, fugues. Des enfants de trop en Europe?* Ginebra: Terre des Hommes, 2010 (en línea) [Fecha de consulta 20.01.2019] <https://www.tdh.ch/fr/mediatheque/documents/disparitions-d%C3%A9parts-volontaires-fugues-des-enfants-de-trop-en-europe>

Trajectoires. «Recherche-action sur la situation des mineurs non accompagnés marocains» (2018) (en línea) [Fecha de consulta 10.05.2019] [http://www.trajectoires-asso.fr/\\_admin/uploads/file/etude-trajectoires-mna-marocains-en-errance.pdf](http://www.trajectoires-asso.fr/_admin/uploads/file/etude-trajectoires-mna-marocains-en-errance.pdf)

Trujillo Vega, M.<sup>ª</sup> Auxiliadora y Morante del Peral, M.<sup>ª</sup> de la Luz. «Las niñas y adolescentes que emigran solas a España. Las influencias o determinaciones derivadas de su condición de mujeres». Coloquio Internacional *La migración de los*

*menores no acompañados en Europa*. Poitiers (Francia). *Observatorio Internacional de Justicia Juvenil* (2007) (en línea) [Fecha de consulta: 13.12.2018] [http://www.oijj.org/documental\\_ficha.php?rel=SI&cod=2049&pags=0](http://www.oijj.org/documental_ficha.php?rel=SI&cod=2049&pags=0)

UNICEF. «Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española» (2019) (en línea) [Fecha de consulta 01.03.2019] <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>

Werner, Emma. *Passages to America. Oral Histories of Child Immigrants from Ellis Island and Angel Island*. Washington D. C.: Potomac Books, 2009.

## **ANEXO: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS**

7 entrevistas en profundidad a jóvenes que han migrado de forma autónoma, de las cuales 3 son chicas, en diferentes momentos de su proceso migratorio:

Younes, Sevilla, 2018, A1; Meriem, Cádiz, 2018, A2; Mohamed, Madrid, 2018, A3; Salma, Cádiz, 2018, A4; Aicha, Sevilla, 2018, A5; Mamadou, Sevilla, 2018, A6; y Modou, Sevilla, 2018, A7.

7 organizaciones/personas que trabajan con este colectivo:

Una investigadora, Tánger, 2018, B1; una educadora, Cádiz, 2018, B2; una abogada, Sevilla, 2018, B3; una educadora, San Sebastián, 2018, B4; una educadora que trabaja en París, Madrid, 2018, B5; un educador, Madrid, 2018, B6; y una educadora que trabaja en Estocolmo, Tánger, 2017, B7.



**Cómo citar este artículo:** Otero-Enríquez, Raimundo; García-Abad, Joaquín; Domínguez-Mujica, Josefina; Pérez-Caramés, Antía. «Inmigración y dinámicas territoriales en España: crisis y recuperación (2008-2017)». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 190-217. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.190

# INMIGRACIÓN Y DINÁMICAS TERRITORIALES EN ESPAÑA Crisis y recuperación (2008-2017)

IMMIGRATION  
AND TERRITORIAL  
DYNAMICS IN SPAIN  
Crisis and recovery  
(2008-2017)

## Raimundo Otero-Enríquez

Profesor ayudante doctor de Sociología, Universidade da Coruña

*raimundo.otero@udc.es*

## Joaquín García-Abad

Sociólogo, Máster en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, Universidade da Coruña

*joaquin.gabad@udc.es*

## Josefina Domínguez-Mujica

Catedrática de Geografía Humana, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

*josefina.dominguezmujica@ulpgc.es*

## Antía Pérez-Caramés

Profesora contratada doctora de Sociología, Universidade da Coruña

*antia.perez@udc.es*

1. Introducción
2. El impacto espacial de la migración extranjera: estado de la cuestión
3. La inmigración en España desde una perspectiva territorial
  - 3.1. La dispar evolución demográfica (1991-2018): ganancias y pérdidas
  - 3.2. El papel de la inmigración extranjera en las dinámicas territoriales
  - 3.3. La movilidad de inmigrantes y autóctonos durante la crisis e incipiente poscrisis
  - 3.4. La complejidad de los escenarios metropolitanos y la fragilidad contraurbana
4. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

España, migraciones interiores, migraciones exteriores, tipología municipal, crisis económica, recuperación económica, territorio

### **KEY WORDS**

Spain, internal migration, external migration, municipal typology, economic crisis, economic recovery, territory

### **RESUMEN**

Las recientes migraciones en España se han interpretado a la luz de la crisis (reducción de la inmigración, retorno al país/región de origen y reemigración) y de la incipiente recuperación económica (retorno a España y reanudación de la inmigración). A este análisis se ha de incorporar la perspectiva territorial, objeto de este artículo, pues la inmigración –que había contribuido a infundir dinamismo en las metrópolis difusas y en ciertos espacios rurales– se ve alterada a partir de 2008. En el ámbito metropolitano, las áreas periurbanas se tornan expulsoras y merman su capacidad de atracción. Al mismo tiempo, disminuyen los flujos que habían contribuido a la tímida recuperación demográfica de determinados municipios rurales. En suma, se producen importantes transformaciones territoriales que, a su vez, se modifican durante la actual recuperación económica.

### **ABSTRACT**

Recent migrations in Spain have been seen in the light of the crisis (lower immigration, return to country/region of origin and remigration) and of incipient economic recovery (return to Spain and resumption of immigration). A territorial perspective must be added to this analysis and is the subject of this paper, because immigration – which had helped bring dynamism to various metropolises and certain rural spaces – was altered as of 2008. At the metropolitan level, peri-urban areas become places of expulsion and lose their capacity to attract. At the same time, the flows that had contributed to the tentative demographic recovery of certain rural municipalities decrease. In sum, major territorial transformations resulted that have, in turn, changed during the present economic recovery.

## 1. INTRODUCCIÓN

La evolución de los saldos migratorios de la población inmigrante en España, desde el cambio de siglo, ha suscitado una gran atención en el ámbito académico. Especialmente importante ha sido el reconocimiento de la modificación de las tendencias migratorias desde una situación de gran atracción, durante el período de expansión económica que finaliza en 2008, hacia una etapa presidida por la contracción de los flujos de inmigración, el retorno y la reemigración de antiguos inmigrados (2008-2013). Algunas investigaciones en curso comienzan a analizar la incipiente reanudación de la inmigración, con los primeros síntomas de recuperación económica en España y el conjunto de Europa a partir de 2014 (Domingo y Blanes, 2015; Grau y Ramírez, 2018). Sin embargo, con la salvedad de los estudios sobre el impacto territorial de la inmigración desde el

extranjero durante la etapa de expansión económica, escasean las investigaciones que tratan de desvelar el comportamiento de este colectivo migrante desde una perspectiva espacial, durante la crisis y la incipiente poscrisis. ¿Qué incidencia tuvo la pérdida demográfica asociada a la contracción de la inmigración a distintas escalas espaciales? ¿Es pertinente hablar de contraurbanización y periurbanización asociadas al fenómeno inmigratorio durante los años de la crisis? ¿Qué ámbitos geográficos comienzan a ganar protagonismo con la reanudación inmigratoria paralela a la recuperación económica desde 2014? ¿Volvemos al comportamiento espacial de la etapa de expansión o se han gestado nuevas dinámicas territoriales?

Proponemos responder a estas preguntas de investigación desarrollando una lectura territorial a partir de la explotación de los microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que proporcionan información sobre las altas y bajas registradas en los padrones y que, pese a ciertos problemas de subregistro (Pérez-Caramés *et al.*, 2018), constituyen la mejor fuente estadística para medir la movilidad geográfica de la población española a distintas escalas espaciales. El atributo de referencia que utilizamos es el de la población según país de nacimiento, diferenciando la población autóctona de la no nativa y analizando, en contados casos, las grandes áreas geográficas de origen.

Por otra parte, hemos procedido a clasificar los municipios en seis categorías distintas (ciu-

**SE UTILIZA UNA TIPOLOGÍA TERRITORIAL DE BASE MUNICIPAL QUE APORTA UNA NOVEDOSA LECTURA DE LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN ESPAÑA EN EL PERÍODO DE CRISIS (2008-2013) Y POSCRISIS (2014-2017)**

dades centrales, periferias suburbanas, periferias exurbanas o rururbanas, ámbitos urbanos menores, entidades rurales dinámicas y entidades rurales regresivas), que hemos establecido a través de diferentes indicadores geográficos, funcionales y sociodemográficos (explicados en la tabla 1 del Anexo) (Otero-Enríquez, 2017). En primer lugar, hemos identificado como «ciudades» las entidades de más de 50.000 habitantes que estructuran las 86 Grandes Áreas Urbanas (GAU) y que clasifica como tales el reciente informe *Áreas urbanas en España 2017* (Ministerio de Fomento, 2017). En segundo lugar, de acuerdo con la misma publicación, hemos considerado como «periferias suburbanas» a los municipios adyacentes a las ciudades que nuclean las GAU plurimunicipales. En cuanto a las coronas municipales «exurbanas» o «rururbanas», los criterios de delimitación utilizados se inspiran en los trabajos de Theobald (2005) y Berube et al. (2006). Por su parte, la tipología denominada «urbano menor» se corresponde con gran parte de las Pequeñas Áreas Urbanas identificadas en el mencionado informe, y que no han sido clasificadas previamente como «exurbanas». Finalmente, la categoría correspondiente a los «municipios rurales» está configurada por aquellas entidades que no encajan en ninguna de las tipologías precedentes y que ocupan una enorme área territorial del país; dicha categoría se bifurca en «rurales dinámicos» (con tasas de crecimiento positivas para los períodos analizados) y en «rurales regresivos» (con tasas negativas). La clasificación establecida arroja los datos de la tabla 1 y la figura 1.

**TABLA 1. Tipología municipal, número de municipios y población (2018)**

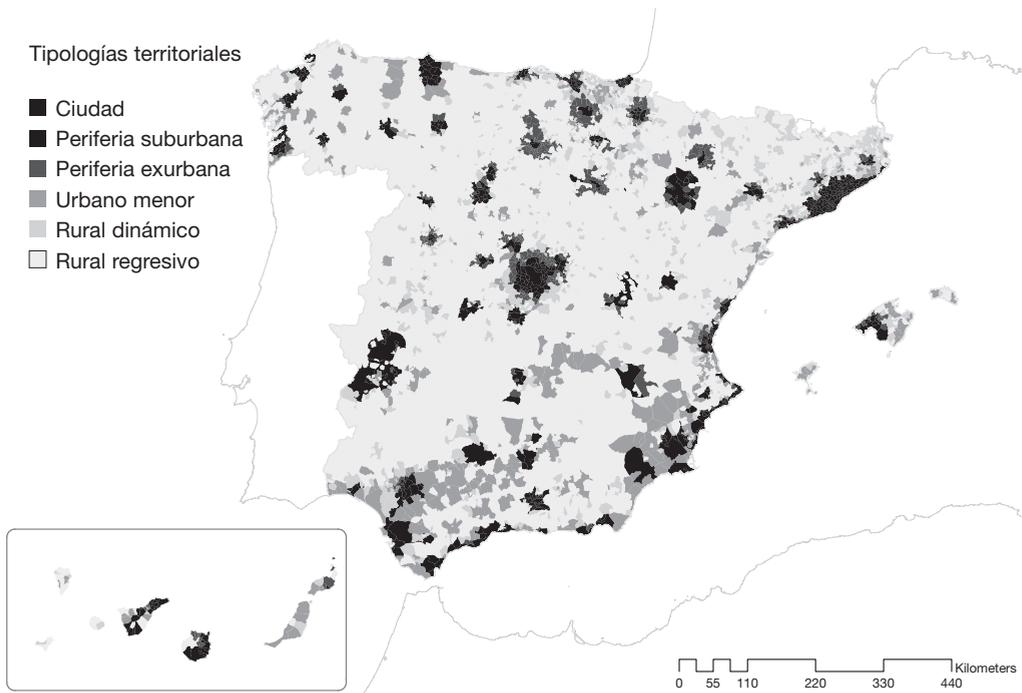
TIPOLOGÍA	N.º DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN EN 2018
Ciudad	86	18.344.818
Periferia suburbana	664	13.747.051
Periferia exurbana	469	1.388.847
Urbano menor	402	6.628.884
Rural dinámico	1.012	1.577.152
Rural regresivo	5.487	5.012.712
<b>Total general</b>	<b>8.120</b>	<b>46.699.464</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento (2017), Censo de Población (2001) y Padrón Continuo (2018) (INE).

La vinculación de los datos de la EVR (saldos resultantes de las altas y bajas padronales o, lo que es lo mismo, ganancias demográficas netas o pérdidas) a la estructura territorial mencionada (categorías espaciales) permite analizar los patrones de movilidad. Esta información puede

combinarse con la relativa a la dirección de los flujos y las distancias<sup>1</sup>, lo que tiene como objetivo contrastar las continuidades y anomalías espaciales que se aprecian en dos intervalos temporales distintos: el período de intensa crisis económica de 2008-2013; y el período de incipiente recuperación, entre 2014 y 2017. En definitiva, el objeto de este artículo es caracterizar el impacto territorial de la movilidad de la población inmigrante en una etapa de crisis y recesión, así como en los últimos años, en los que la incipiente recuperación viene señalada por el descenso continuado de la tasa de desempleo y las positivas cifras desestacionalizadas de afiliación a la Seguridad Social (Torres y Fernández, 2017).

**FIGURA 1. Tipología municipal, número de municipios y población (2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento (2017), Censo de Población (2001) y Padrón Continuo (2018) (INE).

1. Las distancias se calculan desde el municipio de origen hasta el municipio de destino, considerando como puntos de partida y destino las coordenadas cartesianas XY de los centroides de los municipios implicados. El centroide se define como el centro geométrico de la entidad. A partir de esa información se calcula la distancia lineal simple sobre plano con la fórmula:  $\sqrt{(x_{destino} - x_{origen})^2 + (y_{destino} - y_{origen})^2}$ . Se excluyen de los cálculos aquellas distancias que involucran migraciones desde las Islas Canarias hasta la Península o Baleares y viceversa, por las distorsiones producidas en los cálculos de las distancias agregadas. Por supuesto, sí se contabilizan las migraciones insulares interiores. El uso de distancias lineales por cálculo cartesiano queda justificado por trabajar en una misma zona UTM30 y datum horizontal ETRS89.

Con la finalidad de desarrollar el estudio mencionado, y tras este primer apartado de introducción, este texto se estructura de la siguiente manera: en un primer lugar, se analiza el impacto espacial de la inmigración desde una perspectiva teórica, revisando los numerosos trabajos dedicados a ello, tanto a nivel nacional como internacional. En segundo lugar, se abordan los resultados de la investigación, donde se identifican los ámbitos de ganancia y de pérdida de población y se aducen distintas razones interpretativas; se sitúan las dinámicas territoriales de autóctonos e inmigrantes en el escenario temporal de la crisis y poscrisis; y se caracterizan los espacios geográficos de mayor interés en relación con esta temática, es decir, las grandes áreas urbanas y los municipios rurales. Por último, las conclusiones cierran el documento.

## **2. EL IMPACTO ESPACIAL DE LA MIGRACIÓN EXTRANJERA: ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Los estudios sobre los efectos que las migraciones han tenido en el territorio de un país –y que se desligan de las divisiones administrativas convencionales<sup>2</sup>– se han bifurcado habitualmente en dos escenarios bien diferenciados: el rural y el metropolitano. Desde esta clásica dicotomía, durante el cambio de siglo, los flujos migratorios transnacionales adquieren una inédita intensidad que se ve trastocada por la irrupción de la recesión económica global iniciada en el año 2008 (Naciones Unidas, 2013). Hasta ese punto de inflexión temporal, había adquirido un gran interés el análisis del impacto que el flujo de inmigrantes de procedencia extranjera tenía en la revitalización y transformación del espacio metropolitano de los principales países receptores del mundo (Glick Schiller y Çağlar, 2009; Malheiros y Vala, 2010). De entre ellos, destacan los vertiginosos cambios que se habían venido produciendo en la trama urbana de Estados Unidos, donde, en muy poco tiempo, las ciudades centrales dejaron de ser puntos de entrada clave de la población inmigrante extranjera, siendo los suburbios los espacios que se convirtieron en predominantes nodos de acceso para este colectivo (Katz *et al.*, 2010). Se consolidaban, a consecuencia de ello, complejos escenarios de segregación o asimilación multiétnica en la metrópolis difusa (Farrel, 2016).

En el escenario rural, en los primeros años del siglo *xxi*, también se registra en la literatura, en el contexto de una división internacional del trabajo cada vez más rígida y vertical, el enorme impacto que la llegada de mano de obra exterior tiene en la fuerte recuperación de determinadas actividades –fundamentalmente agrícolas y turísticas– en espacios rurales, antaño deprimidos y sumidos en fuertes dinámicas de despoblación (Halfacree, 2008; Hugo y Morén-Alegret, 2008).

2. En el caso de España estas divisiones administrativas son: Estado, comunidades autónomas, municipios, provincias y comarcas.

En el caso del sur de Europa, con la emergencia y modernización de la agricultura intensiva, los espacios rurales experimentan una abrupta ruptura con su pasado migratorio inmediato, al atraer a importantes flujos de población extranjera procedentes de África del Norte y Europa del Este (Kasimis *et al.*, 2003).

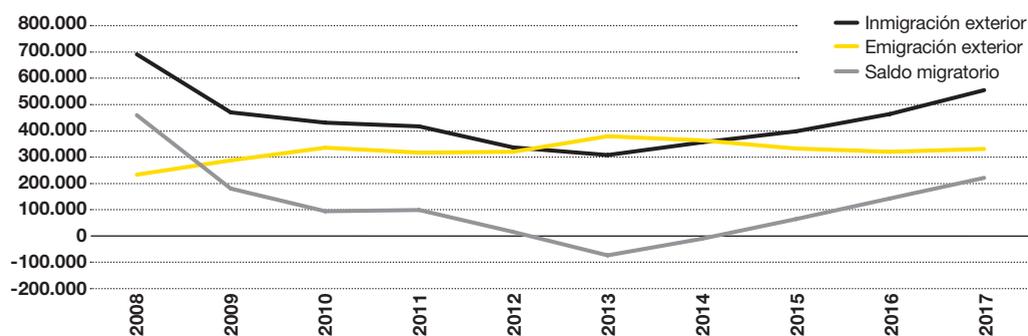
Sin embargo, como adelantábamos, en el año 2008 se produce una profunda recesión económica que, teniendo uno de sus principales detonantes en la explosión de una enorme burbuja inmobiliaria y financiera en Estados Unidos, afecta con una velocidad inédita al comercio y empleo globales. En consecuencia, esta nueva y controvertida coyuntura (Kroft *et al.*, 2016) que se prolonga, al menos hasta el año 2013, contrae «los flujos de mano de obra de los países más pobres a los más ricos y en algunos casos los revierte» (Martin, 2009: 688). Por tanto, la disminución de entradas de población extranjera –especialmente acusada en Europa y Estados Unidos (Naciones Unidas, 2017)–, a la que se suman nuevas y fuertes restricciones en materia de política migratoria (Dominguez-Mujica y Díaz-Hernández, 2017), derivan en efectos en los flujos de movilidad interna que trastocan las dinámicas espaciales –metropolitanas y rurales– propias del contexto del cambio de siglo, como analizan Singer y Wilson (2010) para el caso estadounidense, o De Castro *et al.* (2013) para los municipios rurales del sur de Europa.

En el caso de España, la parálisis económica resulta especialmente virulenta, al igual que en otros países también en recesión del sur de Europa como Portugal, Grecia o Italia (Dominguez-Mujica y Pérez-García, 2017). Precisamente, entre otras causalidades, las turbulencias financieras globales y la falta de liquidez sobrevenida del sistema bancario español provocan el final abrupto de una época de fuerte crecimiento económico y de dinamismo laboral, en un país subordinado a un espectacular boom de la construcción inmobiliaria con fines especulativos.

Al impacto del «pinchazo de la burbuja inmobiliaria», de los años 2008-2011, se suma la crisis de deuda de 2011-2013, a consecuencia de las restricciones presupuestarias impuestas por la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo, lo que acrecienta las dificultades económicas para el país. Los efectos inmediatos de la primera etapa de la crisis se traducen en un inédito aumento del desempleo, que tuvo una especial intensidad entre la población inmigrante, cuya probabilidad de quedarse en paro fue de un 10%, frente al 4% de los españoles (Medina *et al.*, 2010). Por su parte, la recesión económica de 2011 en adelante tuvo un efecto más acusado y generalizado en el mercado de trabajo (extranjeros y españoles), produciéndose una modificación en el saldo migratorio, que se tornó negativo en 2012-2013 (véase figura 2), tras muchos años en los que España había sido uno de los principales receptores de flujos migratorios transnacionales.

Este panorama da lugar a una modificación en los impactos territoriales, a los que había contribuido la inmigración, en la coyuntura económica expansiva de España del cambio de siglo. En primer lugar, desde una perspectiva metropolitana, y al igual que en el contexto norteamericano, diferentes trabajos habían constatado cómo la inmigración exterior no solo había facilitado el fin del estancamiento demográfico de las ciudades, sino que también había avivado el crecimiento extraordinario de las periferias suburbanas de las grandes áreas urbanas de España. En plena espiral especulativa, el abultado precio de la vivienda en propiedad y alquiler en los nodos centrales de las ciudades, explica en gran medida la creciente interrelación entre la inmigración y el fuerte proceso suburbanizador de aquellos años. Esta nueva circunstancia altera, por tanto, los patrones de movilidad residencial metropolitana, al mismo tiempo que los índices de concentración espacial de la población extranjera disminuyen con fuerza en el primer lustro de la pasada década (Martínez y Leal, 2008; Pozo y García, 2011; Bayona-i-Carrasco *et al.*, 2014).

**FIGURA 2. Evolución de la inmigración, emigración y saldo migratorio exterior (2008-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

Más sorprendente, en este mismo período, es el impacto de la inmigración en la recuperación sociodemográfica de espacios rurales durante los primeros años del siglo (Morén-Alegret y Solana, 2004; Collantes *et al.*, 2010). Esta coyuntura supone una intensa desaceleración del éxodo rural dirigido hacia las ciudades de décadas precedentes; incluso, algunas investigaciones ligan dicha coyuntura con fenómenos de contraurbanización (Lardiés *et al.*, 2011). Asimismo, y al igual que en otros países europeos del Sur, gran parte de este contingente migratorio –de origen no comunitario, en su mayoría– supone una mano de obra fundamental para la extensión de nuevas formas de agricultura intensiva, y para la ocupación de trabajos de baja cualificación en el sector turístico (especialmente en la fachada mediterránea y los dos archipiélagos) (Hoggart y Mendoza, 1999; Bayona-i-Carrasco y Gil-Alonso, 2010; Domínguez-Mujica *et al.*, 2011).

Sin embargo, en el abrupto cambio de ciclo migratorio que se desarrolla a partir de 2008, la población migrante disminuye con fuerza su movilidad, especialmente la no comunitaria, aumentando los espacios de expulsión para autóctonos e inmigrantes (Recaño, 2016; Bayona-i-Carrasco y Gil-Alonso, 2016). En primer lugar, las provincias mediterráneas –especialmente las de la Comunidad Valenciana– más afectadas por el crack inmobiliario revierten su capacidad de atracción migratoria (Gil-Alonso *et al.*, 2015). En segundo lugar, en el ámbito intrametropolitano, se aprecia una modificación en la relación inversa que se había venido produciendo entre capacidad de atracción migratoria y densidad o compacidad de las ciudades centrales (García *et al.*, 2016; Bayona-i-Carrasco y Ajenjo, 2018). Por último, en las áreas rurales, en ciertos estudios de caso se ha constatado que aumenta la competitividad por el empleo de la población inmigrante con los autóctonos, y que se deterioran gravemente las condiciones laborales durante la crisis (Gadea *et al.*, 2015). Sin embargo, no existe un análisis macro –como el que había hecho Collantes *et al.* (2014) para el período precrisis– para evaluar hasta qué punto la recesión había revertido o no la recuperación demográfica de espacios rurales antaño regresivos.

En cualquier caso, a partir de 2014, con el inicio de la recuperación económica, la reanudación de la inmigración desde el extranjero y la disminución de las salidas modifican, de nuevo, las pautas territoriales, aunque estas han sido aún poco estudiadas. Tan solo Recaño (2016), con referencia al período 2014-2015, apunta a que, aunque a menor ritmo, la movilidad geográfica de la población inmigrante no comunitaria sigue descendiendo y que «los espacios comarcales con mayor poder de atracción migratoria procedente del exterior, además de más escasos (áreas metropolitanas, valle del Ebro y País Vasco), no muestran una continuidad con los del período precrisis» (Recaño, 2016: 63).

### 3. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL

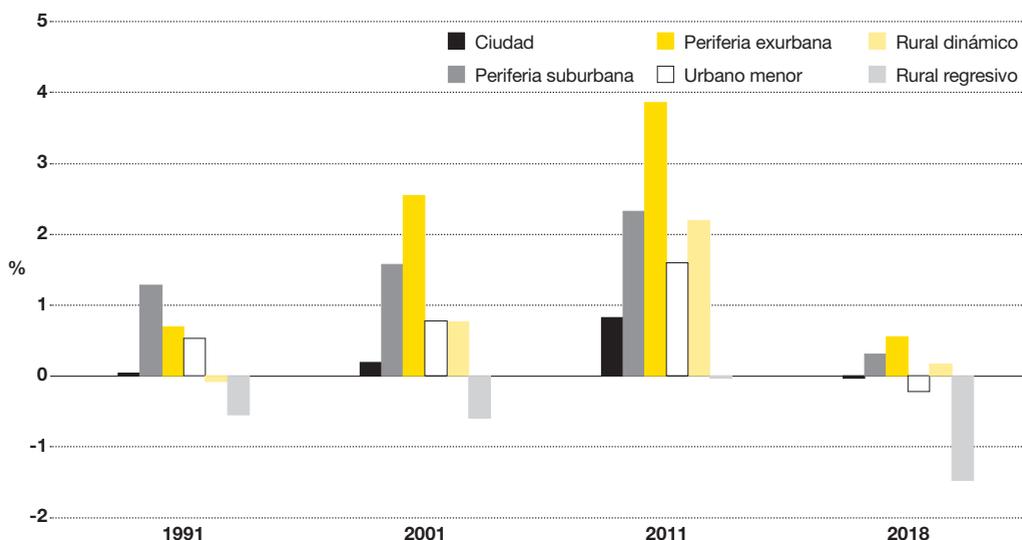
#### 3.1. La dispar evolución demográfica (1991-2018): ganancias y pérdidas

Como ya hemos señalado, la población residente en España se había incrementado de forma notable desde 1981, hasta el desencadenamiento de la crisis económica, tanto en cifras absolutas como relativas, siendo la tasa de crecimiento medio anual (TCMA) de 0,3% en la década de 1981-1990 y alcanzando su máxima expresión en la de 2001-2010, con un valor de 1,3%. Los años que transcurren desde 2011 hasta 2018 arrojan, por el contrario, una tasa negativa de -0,1%.

Si analizamos dicha evolución atendiendo a las distintas categorías territoriales que hemos establecido (véase figura 3), destacan sobremanera las TCMA de las periferias exurbanas, que alcanzan máximos de 2,5% en 1991-2000 y de 3,9% en 2001-2010. También son muy altas, y

superiores a la media, las de las periferias suburbanas, con cifras de 1,6% y 2,3%, en los períodos mencionados anteriormente. Además, llama la atención el significativo incremento de los ámbitos rurales dinámicos, con tasas de crecimiento superiores a las medias en ambas etapas, una situación que contrasta con la de las entidades urbanas menores y la de las propias ciudades (que, pese a crecer, presentan un menor dinamismo). Finalmente, los espacios rurales regresivos que, como tales, poseen tasas negativas en dichas etapas, reducen su atonía en la década de máxima expansión demográfica, de 2001-2010 (Pinilla y Sáez, 2017).

**FIGURA 3. Evolución de la población en cifras absolutas y relativas según tipologías territoriales (1991-2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Padrón Continuo (INE).

La situación descrita, como ya adelantábamos, cambia bruscamente en el período comprendido entre 2011 y 2018, viéndose más afectados los ámbitos rurales que ya venían perdiendo población, así como las áreas catalogadas como urbanas menores. La disminución que también arrojan las ciudades es muy tímida, de la misma forma que también lo son los incrementos de los ámbitos rurales dinámicos y de las periferias, tanto de las rururbanas como de las suburbanas, dibujando todo ello una situación que podríamos caracterizar como de estancamiento demográfico.

Otra interpretación que cabe dar a la figura 3 es la de la inercia que se reconoce en el crecimiento de la población desde 1981-1990 hasta 2001-2010 y que, con ligeras variaciones de ritmo, afecta

a todas las áreas geográficas. Ello cabe analizarlo como signo de un cierto equilibrio territorial, pues deriva del impacto generalizado que representa la llegada de inmigrantes, y que contribuye, más allá de las áreas estrictamente metropolitanas, a una revitalización demográfica que frena las pérdidas que el proceso de envejecimiento venía originando, compensando las tasas negativas del crecimiento vegetativo, especialmente en los ámbitos rurales regresivos.

Ahora bien, no hay duda de que son los municipios rururbanos, es decir, las periferias lejanas de las grandes ciudades, las más beneficiadas por los procesos de atracción inmigratoria. Se trata de un ámbito extenso en el que la febril actividad constructiva había puesto sus miras, promoviendo viviendas en áreas con un menor precio del suelo. De ahí que, cuando se intenta justificar el boom inmobiliario de los años de expansión económica, autores como Méndez (2017) señalen que, pese a las interpretaciones que ponen el acento en el incremento de la demanda –a consecuencia, entre otros factores, del aumento de la inmigración exterior–, las causas son mucho más profundas. Estas causas están relacionadas con procesos de financiarización que convirtieron el negocio del «ladrillo» en la principal fuente de ingresos de la economía, gracias al paralelo desarrollo de una «burbuja» hipotecaria.

La desaceleración o parálisis del crecimiento en todas las categorías establecidas, a partir de 2008, evidencia las repercusiones demográficas del crack inmobiliario, si bien, es a partir de 2013 cuando se aprecian en toda su gravedad. No es baladí que los saldos migratorios negativos de los años 2013 y 2014 coincidan con la máxima retracción de los precios de compraventa y alquiler de la vivienda en España (Díaz, 2018). No obstante, las periferias suburbanas y rururbanas despuntan, tímidamente, a partir de 2015, con tasas positivas.

### **3.2. El papel de la inmigración extranjera en las dinámicas territoriales**

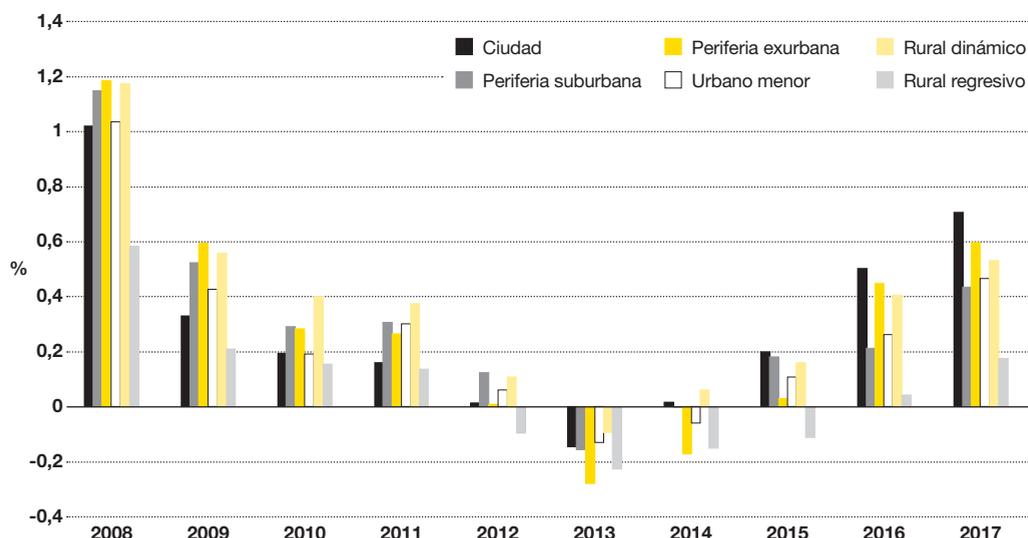
En el año 2008, la cifra de inmigrantes de nacionalidad extranjera superaba los cinco millones de personas, de los cuales más de tres procedían de un país de origen no comunitario. Nuevamente, los efectos diferidos de la crisis económica y del crack inmobiliario se hacen más que visibles a partir del año 2013, en el cual se acelera la disminución del peso demográfico de este colectivo. A partir de 2015, en primer lugar, se desacelera la pérdida de estos residentes (con un pequeño repunte de la inmigración no comunitaria a partir de 2016); en segundo lugar, vuelve a crecer con intensidad el volumen de la inmigración de nacionales.

El correlato territorial de esta dinámica migratoria se evidencia en las tasas del saldo migratorio del conjunto de nacidos en el extranjero en tres momentos temporales (véase figura 4). En el año 2008,

los efectos de la recesión son inapreciables, y la tasa positiva es abultada –inclusive para el rural regresivo– en todas las categorías territoriales, al igual que lo fueron en todo el ciclo precrisis (García y Otero, 2013); en el año 2013, una vez más, es muy destacable el hecho de que todos los estratos municipales pierden población migrante (subrayando la inédita dinámica expulsora de las ciudades); y, en 2017, todas las categorías territoriales –especialmente las urbes con una tasa migratoria del 0,7%– vuelven a recuperar un saldo positivo, aunque en cualquier caso más modesto que en 2008.

De esta manera, la evolución territorial de la tasa de los saldos ya apunta, con claridad, alguna de las cuestiones clave (recuperación de la capacidad de la atracción migratoria de las ciudades, por ejemplo) que se van a analizar con más detenimiento en los próximos epígrafes, y que ilustran las últimas tendencias de las migraciones interiores en España durante el ciclo de una incipiente poscrisis.

**FIGURA 4. Evolución de las tasas del saldo migratorio según tipología territorial (2008-2017)**



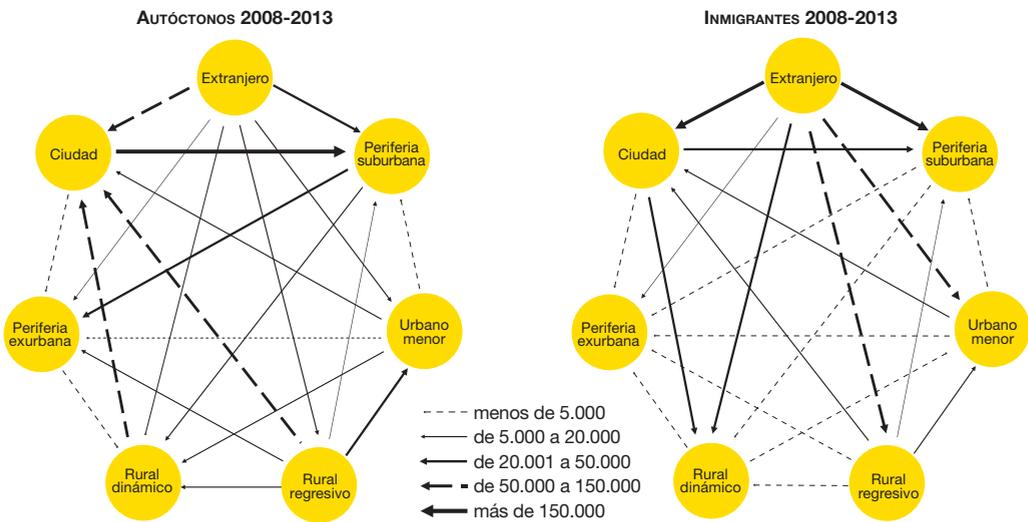
Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

### 3.3. La movilidad de inmigrantes y autóctonos durante la crisis e incipiente poscrisis

Analizaremos a continuación los patrones de movilidad de autóctonos e inmigrantes en el período 2008-2013 en los diversos territorios contemplados, por medio de los saldos migratorios, tal y como se muestra en la figura 5. En primer lugar, podemos decir que en los intercambios de los autóctonos con el extranjero salen beneficiadas tanto las ciudades como la periferia suburbana.

Es claramente esta última la que protagoniza las mayores ganancias relativas por intercambios migratorios, tanto por su balance con el extranjero como, particularmente, por el aporte poblacional que procede de la ciudad y del ámbito urbano menor. Durante esta misma etapa, la movilidad de los inmigrantes muestra algunas diferencias. Así, los movimientos con el extranjero resultan beneficiosos en términos poblacionales con una mayor diversidad de tipos municipales: además de las ciudades y la periferia suburbana, son también positivos e importantes, en términos numéricos, los saldos con el urbano menor, el rural regresivo y el rural dinámico. El tránsito de la ciudad a la periferia suburbana es menos importante entre la población inmigrante, lo que sugiere que los municipios suburbanos son más una puerta de entrada que un destino secundario de las migraciones de los no nativos, patrón que no se observa entre los nativos.

**FIGURA 5. Comparativa de los saldos migratorios entre las distintas categorías (2008-2013)**

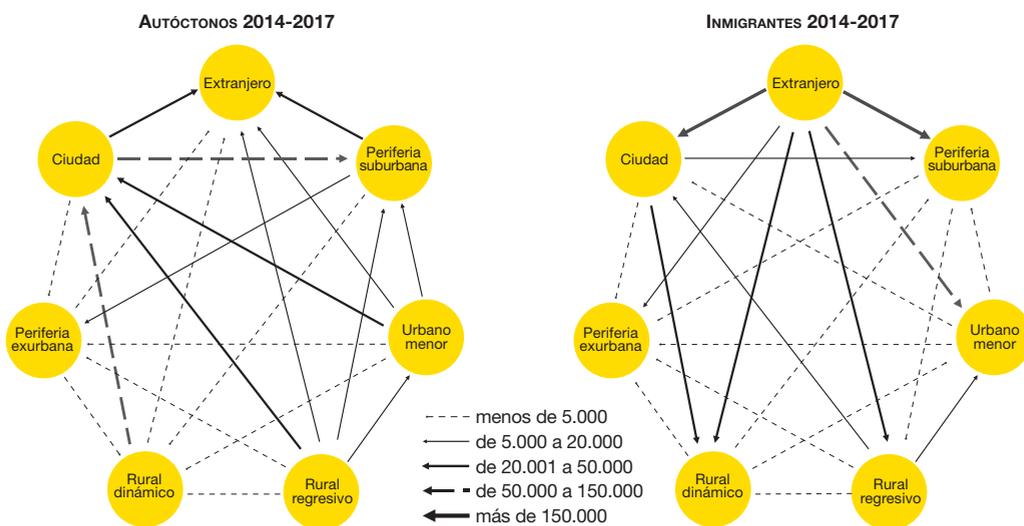


Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

¿Qué ha acontecido en la etapa de incipiente poscrisis con respecto a estas tendencias que venimos analizando? Apoyándonos en los saldos migratorios que se representan en la figura 6 para los años 2014 a 2017, lo primero que observamos en el caso de los autóctonos es una clara reversión de los flujos: todos los territorios presentan un saldo migratorio negativo con el extranjero, siendo de más relieve las pérdidas con origen tanto en la ciudad como en la periferia suburbana. Por otra parte, se matiza considerablemente el fenómeno de suburbanización. Por

último, se mantiene, aunque también con una importante atenuación numérica, el proceso de «vuelta a la ciudad», particularmente desde aquellos territorios encuadrados en el urbano menor y en el rural dinámico. En lo relativo a la población inmigrante, se afirma el carácter de «puerta de entrada» a España que juegan tanto las ciudades como los municipios de la periferia suburbana, pero se desaceleran dos tendencias que habían sido particularmente importantes tanto en la etapa de crisis como, principalmente, durante los primeros años del siglo XXI: la suburbanización y el aporte de población inmigrante procedente del extranjero a los territorios rurales, tanto regresivos como dinámicos. A esto hay que añadir una reducción considerable de la intensidad en los procesos de migración interna de la población inmigrante, con independencia del tipo de territorio de que se trate.

**FIGURA 6. Comparativa de los saldos migratorios entre las distintas categorías (2014-2017)**

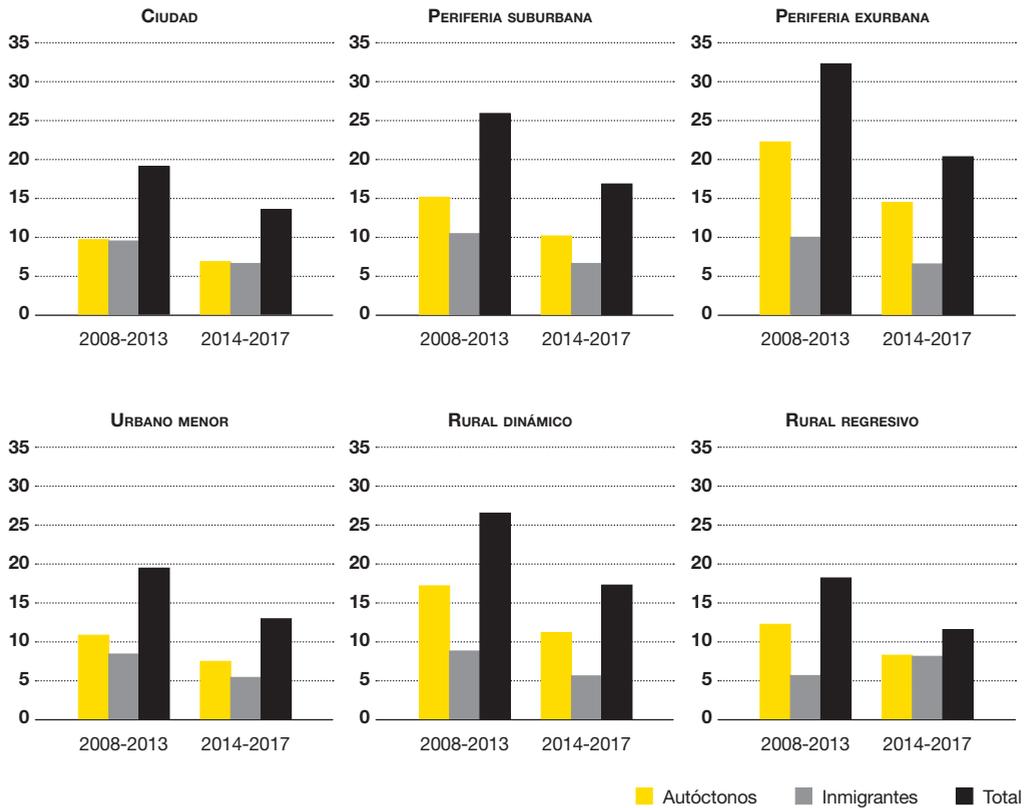


Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

Con el objetivo de ahondar en los patrones de movilidad durante la crisis y en su incipiente superación, se presentan aquí dos figuras (7 y 8) que recogen los índices sintéticos de inmigración y emigración como indicadores de propensión migratoria (de salida y llegada) a las distintas categorías de municipios. En primer lugar, y en lo relativo a la intensidad inmigratoria (véase figura 7), podemos advertir una contracción en el período de poscrisis con independencia del territorio que consideremos, y también del país de nacimiento (España/extranjero). En líneas generales, la

propensión a la inmigración es superior entre los autóctonos en prácticamente todos los territorios con la única excepción de las ciudades, en las que se iguala la intensidad entre inmigrantes y autóctonos en ambos períodos. Los espacios con mayor intensidad migratoria son las periferias, particularmente la exurbana y, en segundo lugar, la suburbana, colocándose en una tercera posición el rural dinámico.

**FIGURA 7. Índice sintético de inmigración (2008-2017)**

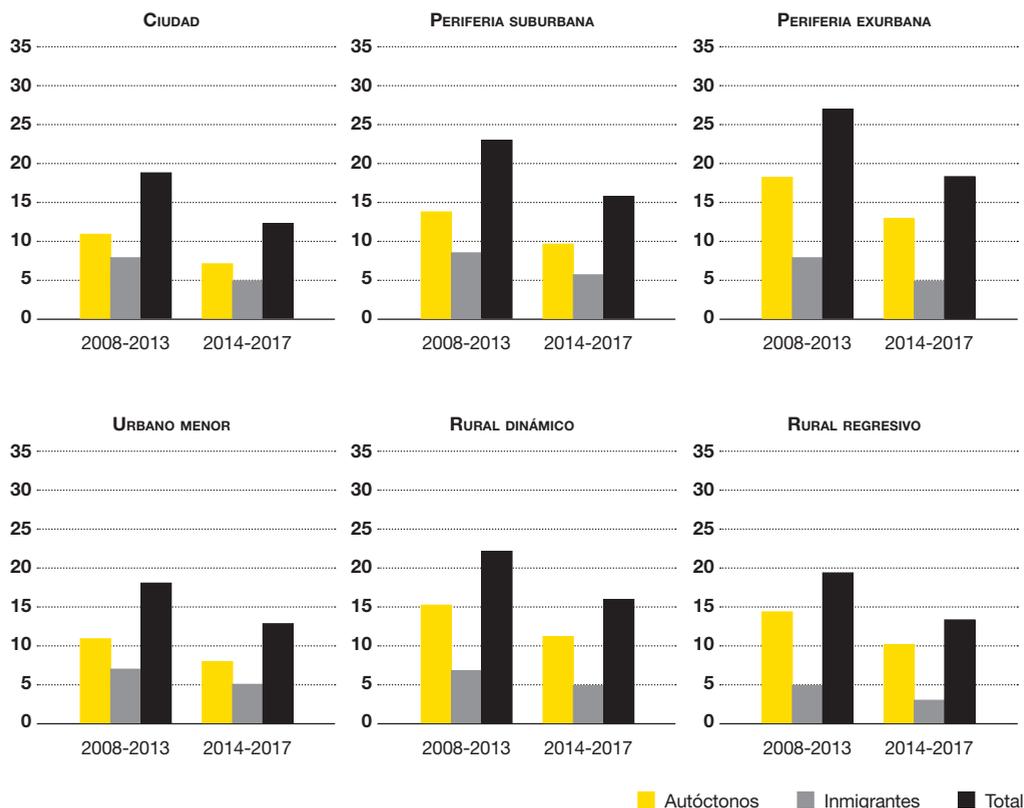


Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

En lo relativo a la intensidad de la emigración (véase figura 8), observamos también una mayor propensión durante la crisis y una reducción de esta intensidad en la etapa de recuperación, si bien de menor magnitud que la intensidad inmigratoria. De nuevo, son los nacidos en España quienes registran una mayor propensión a la movilidad con respecto a los inmigrantes, en ambos períodos, y para todos los territorios objeto de análisis. Por otra parte, resulta extrema-

damente interesante comprobar cómo son también las periferias exurbanas, suburbanas y el rural dinámico los territorios con una mayor propensión a la emigración, al igual que también son espacios con una mayor intensidad de inmigración, lo que reafirma el gran dinamismo y protagonismo que los flujos migratorios tienen para el perfil de los municipios que se enmarcan en estas categorías.

**FIGURA 8. Índice sintético de emigración (2008-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

El análisis de los índices sintéticos de migración tiene claros puntos en común con el cálculo de las distancias medias recorridas por los inmigrantes en el interior de España. En primer término, en los dos períodos contemplados, las distancias medias emigratorias de los nativos respecto de los inmigrantes resultan, en todas las categorías territoriales, menores y progresivamente convergentes –especialmente en el escenario suburbano y rural regresivo– (véase figura 9). En

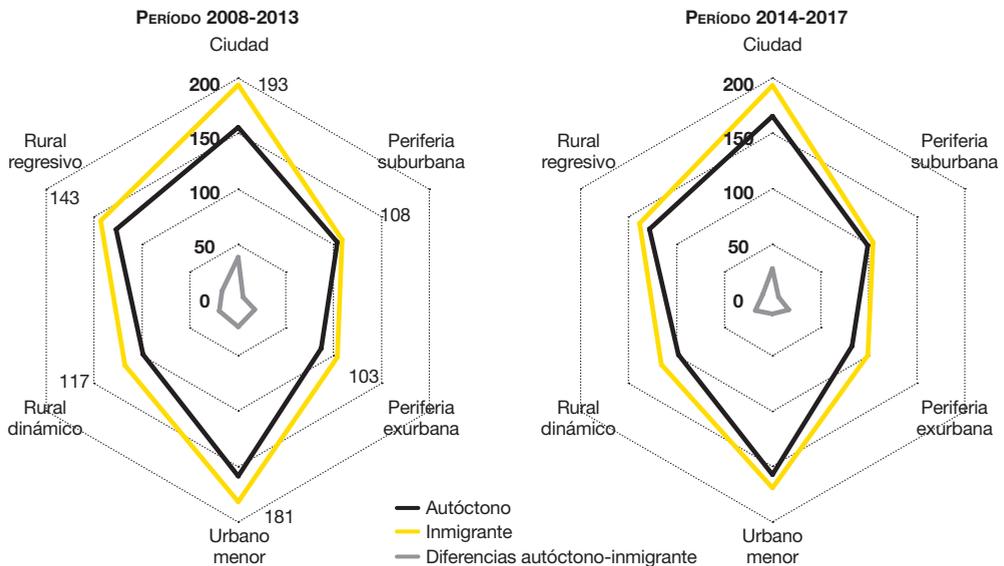
segundo término, resulta muy evidente que el año 2008 marca el inicio del fin de un ciclo de una movilidad interna muy intensa de la población inmigrante (Recaño, 2016). Probablemente, y a la espera de análisis más detallados, la inercia de la recesión económica se proyecta en el período de incipiente recuperación económica desactivando proyectos migratorios internos de largo recorrido (de modo singular, los dirigidos a áreas –urbanas o no– golpeadas con más intensidad por la recesión, y que han dejado de ser polos de evidente atracción inmigratoria, como el litoral mediterráneo y centro-sur del país). Por supuesto, la explicación de esta desaceleración de la movilidad de la población inmigrante no responde de modo único a la mayor incidencia del desempleo dentro de este colectivo (Quintero, 2016); pasados procesos de regularización, accesos progresivos a la nacionalidad española, incrementos del retorno a países de origen o la activación de nuevas emigraciones a otros países de la UE, ilustran la compleja multicausalidad de esta nueva idiosincrasia.

**EN EL CICLO 2008-2017 LAS DISTANCIAS DE LAS MIGRACIONES INTERIORES DE LOS NO NATIVOS SIGUEN DISMINUYENDO Y CONVERGEN, DE MODO PROGRESIVO, CON LAS DE LOS NATIVOS EN TODO EL CONTINUUM RURAL-URBANO**

de evidente atracción inmigratoria, como el litoral mediterráneo y centro-sur del país). Por supuesto, la explicación de esta desaceleración de la movilidad de la población inmigrante no responde de modo único a la mayor incidencia del desempleo dentro de este colectivo (Quintero, 2016); pasados procesos de regularización, accesos progresivos a la nacionalidad española, incrementos del retorno a países de origen o la activación de nuevas emigraciones a otros países de la UE, ilustran la compleja multicausalidad de esta nueva idiosincrasia.

países de la UE, ilustran la compleja multicausalidad de esta nueva idiosincrasia.

**FIGURA 9. Distancia media recorrida (en km) de las emigraciones interiores por tipología territorial (2008-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

Más al detalle, entre los dos períodos analizados, la primera cuestión que se debe subrayar es que los inmigrantes han disminuido el recorrido medio de las emigraciones internas que parten de cualquiera de las tipologías territoriales. Especialmente, el descenso de la movilidad gana terreno en el urbano menor y rural regresivo (de manera mucho más acusada que en el caso de los nativos). No obstante, las ciudades, del período «precrisis» al «poscrisis», juegan un doble papel: mantenerse, casi en las mismas cifras, como emisores migratorios de largo recorrido; y recibir, al mismo tiempo, gran parte de esos mismos flujos.

**TABLA 2. Distancia media recorrida (en km) de las migraciones interiores por tipología territorial y país o región de nacimiento**

TIPOLOGÍAS TERRITORIALES	EUROPA UE		RUMANÍA		RESTO DE EUROPA	
	2008-2013	2014-2017	2008-2013	2014-2017	2008-2013	2014-2017
Ciudad	171,46	170,05	159,94	167,1	152,09	165,32
Periferia suburbana	103,2	94,23	92,99	97,21	86,92	90,59
Periferia exurbana	95,44	86,63	83,48	87,61	102,26	97,36
Urbano menor	139,98	128,72	171,65	172,94	156,91	144,25
Rural dinámico	100,6	97,24	114,31	123,77	90,24	96,51
Rural regresivo	114,98	110,96	131,36	134,14	130,85	138,45
<b>TOTAL</b>	<b>129,97</b>	<b>122,87</b>	<b>129,63</b>	<b>133,92</b>	<b>121,62</b>	<b>126,29</b>

TIPOLOGÍAS TERRITORIALES	ÁFRICA		AMÉRICA LATINA Y CARIBE		RESTO DEL MUNDO	
	2008-2013	2014-2017	2008-2013	2014-2017	2008-2013	2014-2017
Ciudad	228,07	226,29	183,82	185,05	218	207,32
Periferia suburbana	137,69	133,8	95,87	92,13	128,76	119,31
Periferia exurbana	125	119,84	95,64	91,77	118,63	119,68
Urbano menor	198,36	185,3	183,05	168,17	197,95	182,09
Rural dinámico	126,83	121,16	111,39	108,94	160,49	150,66
Rural regresivo	161,02	148,83	145,63	140,81	172,2	165,65
<b>TOTAL</b>	<b>177,19</b>	<b>171,21</b>	<b>142,46</b>	<b>138,72</b>	<b>177,92</b>	<b>166,05</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

Si se desagrega la movilidad de la población inmigrante por grandes grupos según país de nacimiento (véase tabla 2), afloran matices y aspectos divergentes con la pauta general. Por ejemplo, entre los períodos considerados, los inmigrantes comunitarios reducen en todas las categorías territoriales las distancias medias de sus migraciones interiores –inclusive las que se han pro-

yectado desde el urbano menor y el rural regresivo–; sin embargo, y como ejemplo distintivo, la población de origen rumano ha aumentado su movilidad interior en el período 2014-2017 por varios motivos: búsqueda intensa de nuevas oportunidades laborales; retorno al país de origen menor de lo esperado; y la utilización intensiva de redes sociales de apoyo (Viruela, 2016). También en el seno de la inmigración no comunitaria, sobresale, a pesar de una pequeña merma en las distancias recorridas en el intervalo 2014-2017, la preeminencia de la movilidad geográfica de los migrantes africanos –y en especial de subsaharianos (Recaño, 2016)– en todos los estratos municipales, con la excepción del rural regresivo.

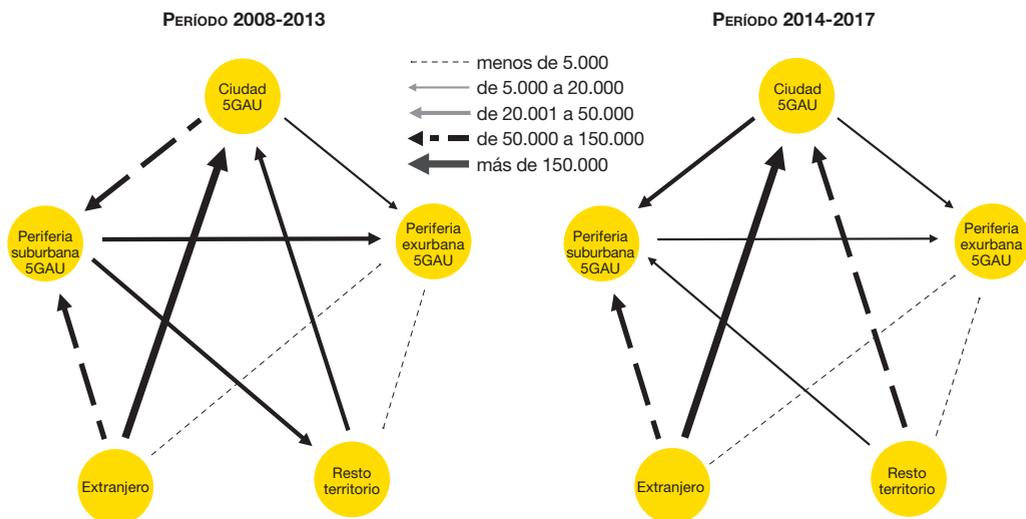
### 3.4. La complejidad de los escenarios metropolitanos y la fragilidad contraurbana

El análisis aislado de la población inmigrante frente a los dos polos del *continuum* territorial utilizado (el «urbano» frente al «rural»), arroja nuevos elementos de debate y reafirma las líneas argumentales expuestas hasta el momento. En primer lugar, se han agregado los saldos migratorios de la población inmigrante pertenecientes a las cinco principales GAU españolas, en términos de peso demográfico, durante las últimas tres décadas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao). Estas concentraban en el año 2017 a casi 15 millones de personas, configurando los escenarios suburbanos y exurbanos más complejos y extensos del país. Obviamente, obtener esta visión de conjunto pasa por solapar las diversidades internas de cada una de estas GAU; como denominador común de las cinco seleccionadas, cabe precisar que sus TCMA vuelven a crecer y, por tanto, a atraer población en el intervalo 2016-2017 (dinámica, por cierto, más visible en las GAU de Madrid y Barcelona).

Atendiendo a la representación y evolución de los saldos de la figura 10, se observa que las principales ciudades centrales de las GAU en el período 2014-2017 desaceleran notablemente la expulsión de población inmigrante, tanto a sus respectivas franjas exurbanas como, fundamentalmente, suburbanas (en esta última categoría, de una pérdida de más de 140.000 inmigrantes, se transita hacia otra de más de 45.000 para el período 2014-2017). También, el trasvase de nuevos residentes exurbanos procedentes del escenario suburbano, disminuye con cierta intensidad.

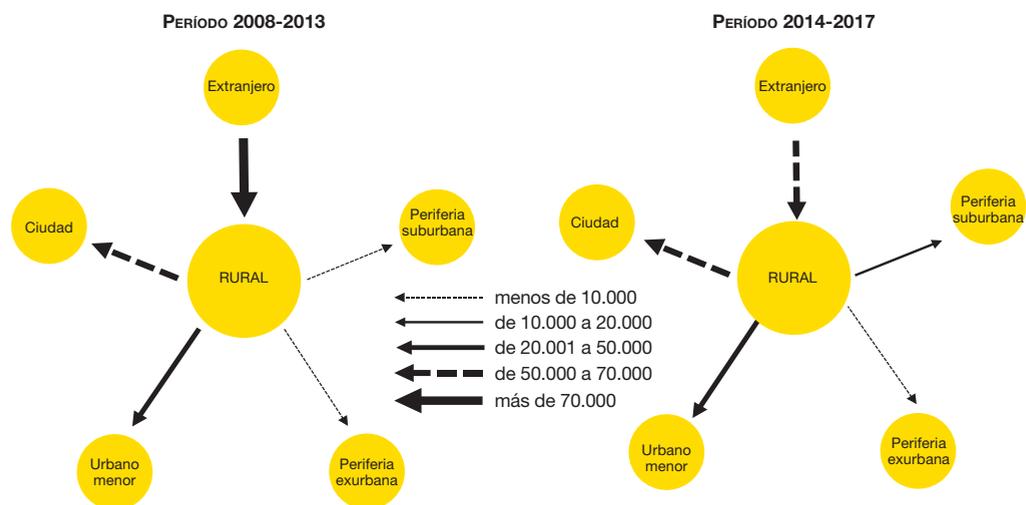
Considerando los flujos de ambos intervalos temporales, destaca la preeminencia, en primer lugar, de la ciudad y, en segundo término, de los suburbios, como principales puertas de entrada del flujo migratorio procedente del extranjero (en total, ambos conglomerados territoriales ganan más de 630.000 nuevos residentes durante el período 2008-2017). Durante el intervalo poscrisis, a esta dinámica se suma el considerable aumento de efectivos que proceden del resto del territorio –sobre todo de rurales dinámicos y regresivos– y que hacen ganar a las ciudades más de 75.000 personas.

**FIGURA 10. Comparativa de los saldos migratorios de la población inmigrante respecto de las principales GAU españolas (2008-2013 / 2014-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

**FIGURA 11. Comparativa de los saldos migratorios de la población inmigrante respecto de los municipios rurales (2008-2013 / 2014-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR (INE).

En el polo territorial opuesto (véase figura 11), se agregan las dinámicas migratorias de la población inmigrante de los espacios rurales dinámicos y regresivos. Es preciso recordar que estos experimentan una fuerte regresión en su crecimiento a partir del año 2008, solo suavizada por la recuperación de sus TCMA de los años 2016 y 2017 (véase figura 4). Sin duda, lo más relevante del escenario municipal en España es la pérdida de atracción migratoria procedente del extranjero:

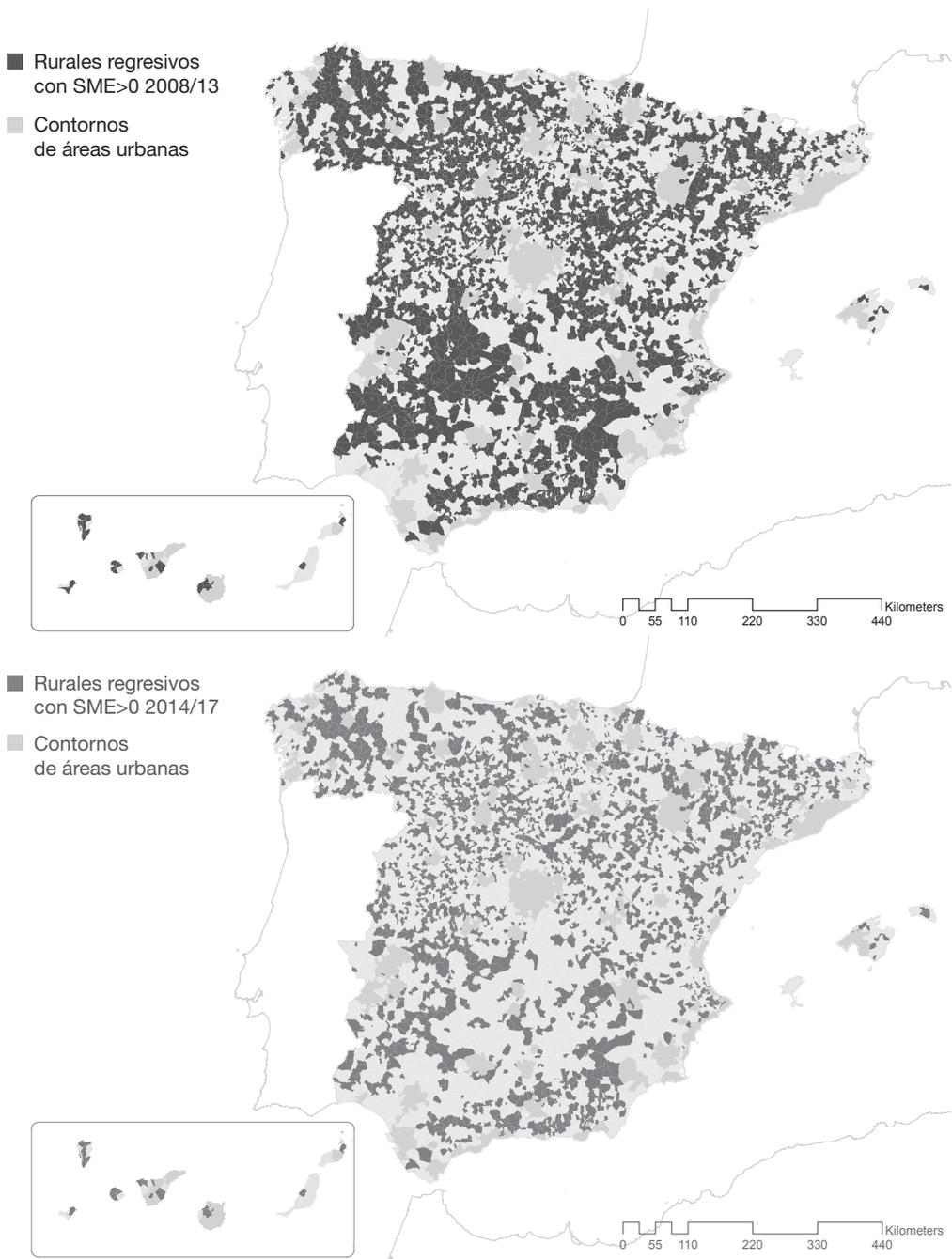
**EN LA ETAPA DE POSCRISIS SE CONFIRMA CÓMO LAS CIUDADES RECUPERAN UN PROTAGONISMO EN LA ATRACCIÓN DE POBLACIÓN, SIENDO ESTA RECOBRADA CENTRALIDAD URBANA DE SINGULAR IMPORTANCIA PARA LA POBLACIÓN NO NATIVA**

el saldo positivo de 88.000 migrantes del intervalo 2008-2013 decae hasta los 53.000 en el período 2014-2017. El mantenimiento de este saldo positivo, en cualquier caso, no mitiga el intenso y continuo goteo poblacional hacia las ciudades y en términos mucho más secundarios, hacia los espacios urbano menores y periferias suburbanas o exurbanas.

El conjunto de estas cifras ilustra que el dinamismo inmigratorio de los espacios rurales de antes de la recesión está muy lejos de alcanzarse; solo

entre los años 2002 y 2006 arribaban a estas áreas más de 317.000 extranjeros (García y Otero, 2013). A efectos ilustrativos, y seleccionando los municipios rurales regresivos que han experimentado un saldo migratorio positivo de población inmigrante para los dos intervalos considerados, se puede abrir el debate de hasta qué punto eran muy frágiles las, quizás sobrevaloradas, expectativas de revitalización del mundo rural, y de inéditas inercias contraurbanas gracias al boom inmigratorio anterior a 2008. En cifras, si durante los años 2008-2013 al menos el 57,9% del total de municipios regresivos mantenía un saldo migratorio positivo de población inmigrante (independientemente de su mayor o menor intensidad), esta cifra disminuía hasta el 41,8% en 2014-2017. Atendiendo a las figuras 12 y 13, la expresión cartográfica de dicha disminución es generalizada en toda España, pero se hace más visible en las zonas del centro y sur del país, así como en todo el arco mediterráneo no urbano (nuevamente, los espacios en donde más acusada ha sido la recesión económica).

**FIGURAS 12 y 13. Tipología municipal, número de municipios y población (período 2008-2013 / 2014-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento (2017), Censo de Población (2001) y Padrón Continuo (2018) (INE).

#### 4. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de distintas categorías territoriales (ciudades, periferias suburbanas o exurbanas, entidades urbano menores, espacios rurales dinámicos o regresivos), el estudio de los flujos de movilidad residencial de los inmigrantes permite desvelar una profunda modificación de tendencias desde inicios del siglo XXI hasta la incipiente recuperación económica.

**EL ESCENARIO RURAL DEL PAÍS, TRAS HABER PERDIDO CAPACIDAD DE ATRACCIÓN MIGRATORIA EXTERIOR, CONVIVE CON UNA «VUELTA A LA CIUDAD» DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE QUE HACE TAMBALEAR LAS HIPÓTESIS MÁS OPTIMISTAS DE RECUPERACIÓN DEMOGRÁFICA DE LA «ESPAÑA VACÍA»**

Así, la crisis económica originó no solo un cambio de ciclo migratorio respecto a los primeros años del siglo, sino también nuevas pautas de movilidad de la población inmigrada. En el caso de los municipios rurales, estas pautas han hecho tambalear las hipótesis más optimistas de su revitalización demográfica por la vía de la inmigración. A ello se ha sumado el hecho de la minoración del proceso suburbanizador o de difusión de la urbanización pues, al margen de causas especulativas y de orden financiero e

inmobiliario, dicho proceso, desde un punto de vista demográfico, se venía nutriendo de los aportes poblacionales procedentes del extranjero, pero también de la fuga de autóctonos e inmigrantes desde las ciudades. Es decir, en el período 2008-2013 se desarrollaron nuevas dinámicas territoriales de la población inmigrante, que rompieron abruptamente con las propias de los años del boom migratorio.

En la etapa de poscrisis, que se inicia a partir de 2014, se confirma cómo las ciudades recuperan un protagonismo en la atracción de población de prácticamente todo el resto de territorios, siendo esta recobrada centralidad urbana más importante para la población no nativa. Por tanto, para los años inmediatos se proyectan muchos interrogantes sobre la sostenibilidad de esta vuelta a las urbes compactas, en un momento en el que tales espacios se ven afectados por conflictivas realidades gentrificadoras, un incipiente aumento de los precios de la vivienda y una progresiva diferenciación étnica y social de los tramados metropolitanos. También, en el ciclo 2014-2017, con el inicio de la recuperación económica, las expectativas laborales no parecen ser lo suficientemente halagüeñas para cambiar dos aspectos distintivos de estos últimos años: primero, en lo relativo a la intensidad migratoria, la recuperación de la atracción de población extranjera en el período de poscrisis ha de ser calificada aún de baja, con indepen-

dencia de las categorías territoriales consideradas; segundo, las distancias de las migraciones interiores de los no nativos siguen disminuyendo y convergen de modo progresivo con las de los nativos en todo el *continuum* rural-urbano (si bien es cierto que determinadas comunidades –como la rumana o la africana, por ejemplo– rompen esta pauta general).

Por último, el escenario rural del país, tras haber perdido capacidad de atracción migratoria exterior entre los años 2014-2017, convive con una «vuelta a la ciudad» de la población inmigrante (y con una emigración más modesta hacia ámbitos urbano menores y periferias suburbanas o exurbanas). Dicha coyuntura ilustra la gran volatilidad de los escenarios contraurbanos y de revitalización de la «España vacía».

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bayona-i-Carrasco, Jordi y Ajenjo, Marc. «Movilidad habitual y concentración territorial de la población inmigrante: el caso de la Región Metropolitana de Barcelona». *EURE*, vol. 44, n.º 133 (2018), p. 161-186.

Bayona-i-Carrasco, Jordi y Gil-Alonso, Fernando. «Migraciones de españoles y extranjeros en las áreas rurales catalanas (1996-2006): ¿fin de la despoblación o nuevo modelo territorial?». *Boletín de la AGE*, n.º 53 (2010), p. 217-135.

Bayona-i-Carrasco, Jordi y Gil-Alonso, Fernando. «Europeos bajo la crisis: cambios en sus patrones migratorios recientes». *Scripta Nova*, vol. 20, n.º 549-2 (2016) (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2019] <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/17203>

Bayona-i-Carrasco, Jordi; Gil-Alonso, Fernando y Pujadas-i-Rúbies, Isabel. «Suburbanisation versus recentralization. Changes in the effect of international migration inflows on the largest Spanish metropolitan areas (2000-2010)». *Quetelet Journal*, vol. 1, n.º 2 (2014) p. 93-118.

Berube, Alan; Singer, Audrey; Wilson, Jill H. y Frey, William H. *Finding exurbia: America's fast-growing communities at the metropolitan fringe*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 2006.

Castro, Carlos de; Gadea, María Elena y Pedreño, Andrés. «Inmigración, crisis del sur de Europa y sostenibilidad social de las estrategias del desarrollo. El caso de los enclaves productivos de agricultura intensiva». *I Congreso Internacional: Nuevos Horizontes de Iberoamérica*. UNCuyo. Mendoza (Argentina), del 6 al 8 de noviembre de 2013.

Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente; Sáez, Luis Antonio y Silvestre, Javier. «El impacto demográfico de la inmigración en la España rural despoblada». *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 30 (2010), p. 1-28.

Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente; Sáez, Luis Antonio y Silvestre, Javier. «Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration». *Population, Space and Place*, n.º 20 (2014), p. 606-621.

Díaz Guijarro, Raquel. «Por qué un aumento del alquiler puede ayudar a prevenir otro boom del ladrillo». *Cinco Días – El País Economía* (13 de mayo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2019]  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/05/11/midinero/1526054118\\_290099.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/05/11/midinero/1526054118_290099.html)

Domingo, Andreu y Blanes, Amand. «Inmigración y emigración en España: estado de la cuestión y perspectivas de futuro». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2014* (2015), p. 91-122.

Domínguez-Mujica, Josefina y Díaz-Hernández, Ramón. «The challenge of migration and the European Fortress», en: Scarborough, Klare (ed.). *Border Crossings: Immigration in Contemporary Prints*. Philadelphia: University Art Museum, 2017, p. 97-103.

Domínguez-Mujica, Josefina y Pérez-García, Tanausú. «The economic crisis and the Southern European migration model: the new context of European South-North migration», en: Glorius, Birgit y Domínguez-Mujica, Josefina (eds.). *European Mobility in Times of Crisis*. Bielefeld: Transcrip, 2017, p. 17-48.

Domínguez-Mujica, Josefina *et al.* «Tourism and human mobility in Spanish Archipelagos». *Annals of Tourism Research*, vol. 38, n.º 2 (2011), p. 586-606.

Farrel, Chad R. «Immigrant suburbanisation and the shifting geographic structure of metropolitan segregation in the United States». *Urban Studies*, vol. 53, n.º 1 (2016), p. 57-76.

Gadea, María Elena *et al.* «Jornaleros inmigrantes en la agricultura murciana: reflexiones sobre crisis, inmigración y empleo agrícola». *Migraciones*, n.º 37 (2015), p. 149-169.

García Abad, Joaquín y Otero-Enríquez Raimundo. «La migración extranjera y equilibrio entre hábitats en España: una visión integral del territorio». *XI Congreso Español de Sociología*, Madrid, del 10 al 12 de julio de 2013.

García Coll, Arlinda *et al.* «Movilidad residencial en tiempos de crisis. El caso de la Región Metropolitana de Barcelona». *Scripta Nova*, vol. 20, n.º 549-4 (2016) (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2019] <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/17205>

Gil-Alonso, Fernando *et al.* «Las migraciones internas de los extranjeros en España: dinámicas espaciales recientes bajo el impacto de la crisis». *Boletín de la AGE*, n.º 69 (2015), p. 233-261.

Glick Schiller, Nina y Çağlar. «Towards a comparative theory of locality in migration studies: Migrant incorporation and city scale». *Journal of ethnic and migration studies*, vol. 35, n.º 2 (2009), p. 177-202.

Grau Grau, Alfredo Juan y Ramírez López, Federico. «Determinants of migratory flow in Europe: A fuzzy-set approach». *Journal of Business Research*, n.º 89 (2018), p. 243-250.

Halfacree, Keith. «To revitalise counterurbanisation research? Recognising an international and fuller picture». *Population, Space and Place*, vol. 14, n.º 6 (2008), p. 479-495.

Hoggart, Keith y Mendoza, Cristóbal. «African immigrant workers in Spanish agriculture». *European Society for Rural Sociology*, vol. 39, n.º 4 (1999), p. 538-562.

Hugo, Graeme y Morén-Alegret, Ricard. «International migration to non metropolitan areas of high income countries: editorial introduction». *Population, Space and Place*, vol. 14, n.º 6 (2008), p. 473-477.

Kasimis, Charalambos *et al.* «Migrants in Rural Greece». *Sociologia Ruralis*, vol. 43, n.º 2 (2003), p. 167-184.

Katz, Michel B. *et al.* «Immigration and the new metropolitan geography». *Journal of Urban Affairs*, vol. 32, n.º 5 (2010), p. 523-547.

Kroft, Kory; Lange, Fabian; Notowidigdo, Matthew J. y Katz, Lawrence F. «Long-term unemployment and the great recession: the role of composition, duration dependence, and non-participation». *Journal of Labor Economics*, vol. 34, n.º S1 (2016), p. 1-56.

Lardiés Bosque, Raúl *et al.* «¿Se puede hablar de contraurbanización a partir de los nuevos procesos socio-territoriales en Aragón?», en: Gozávez, Vicente y Marco, Juan Antonio (eds.). *Urbanismo expansivo, de la utopía a la realidad*. Alicante: UA, 2011, p. 355-356.

Malheiros, Jorge Macaísta y Vala, Francisco. «Immigration and city change: The Lisbon metropolis at the turn of the twentieth century». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n.º 6 (2010), p. 1065-1086.

Martin, Philip. «Recession and Migration: A New Era for Labor Migration?». *International Migration Review*, vol. 43, n.º 3 (2009), p. 671-691.

Martínez, Almudena y Leal, Jesús. «La segregación residencial, un indicador espacial confuso en la representación de la problemática residencial de los inmigrantes económicos: el caso de Madrid». *ACE*, vol. 3, n.º 8 (2008), p. 53-64.

Medina, Eva; Herrarte, Ainhoa y Vicens, José. «Inmigración y desempleo en España: impacto de la crisis económica». *ICE: Revista de economía*, n.º 854 (2010) p. 37-48.

Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo. «De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España». *Revista de Geografía Norte Grande*, n.º 67 (2017), p. 9-31.

Ministerio de Fomento. Áreas urbanas en España 2017. Madrid: Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, 2017.

Morén-Alegret, Ricard y Solana, Miguel. «Foreign immigration in Spanish rural areas and small towns: current situation and perspectives». *Finisterra*, n.º 39 (2004), p. 21-38. Naciones Unidas. «The number of international migrants worldwide reaches 232 million». *Popfacts*, n.º 2 (2013), p. 1-4.

Naciones Unidas. «Migration and population change – drivers and impacts». *Popfacts*, n.º 8 (2017), p. 1-4.

Otero-Enríquez, Raimundo. *Sociología e historia de la ciudad desconcentrada*. Madrid: CIS, 2017.

Pérez-Caramés, Antía; Ortega-Rivera, Enrique; López, Diego y Domínguez-Mujica, Josefina. «La emigración española en tiempos de crisis (2008-2017): análisis comparado de los flujos a América Latina y Europa». *Notas de Población*, n.º 107 (2018), p. 11-40.

Pinilla, Vicente y Sáez, Luis Antonio. *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: CEDDAR, 2017.

Pozo Rivera, Enrique y García Palomares, Juan Carlos. «Evolución reciente y pautas de distribución espacial de las migraciones internas de extranjeros: el caso de la Comunidad de Madrid (1997-2008)». *Scripta Nova*, vol. 15, n.º 394 (2011) (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2019] <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/3405>

Quintero Lesmes, Doris Cristina. «Transformaciones territoriales de las migraciones internas de los latinoamericanos en España en tiempos de crisis económica». *Scripta Nova*, vol. 20, n.º 549-3 (2016) (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2019] <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/17204>

Recaño, Joaquín. «La consolidación de las migraciones internas de inmigrantes como factor estructural de la movilidad geográfica en España». *Panorama Social*, n.º 24 (2016), p. 49-71.

Singer, Audrey y Wilson J. H. *The Impact of the Great Recession on Metropolitan Immigration Trends*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 2010.

Theobald, David. «Landscape Patterns of Exurban Growth in the USA from 1980 to 2020». *Ecology and Society*, vol. 10, n.º 1 (2005) (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2019] <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/art32>

Torres, Raymond y Fernández, María Jesús. «La economía española: evolución reciente y previsiones para 2017». *Cuadernos de Información económica*, n.º 256 (2017), p. 1-13.

Viruela Martínez, Rafael. «La movilidad interna e internacional de los inmigrantes rumanos durante la crisis». *Scripta Nova*, vol. 20, n.º 536 (2016) (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2019] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-536.pdf>

## ANEXO

Criterios de la tipología municipal	
CIUDAD	Municipios de más de 50.000 habitantes que nuclean las 86 GAU delimitadas en el informe Áreas urbanas en España 2017 (Ministerio de Fomento, 2017).
PERIFERIA SUBURBANA	Municipios adyacentes a las ciudades que nuclean las GAU de tipo plurimunicipal.
PERIFERIA EXURBANA	Municipios adyacentes a una GAU, pero no incluidos en ella, que igualen, para cada una de las variables propuestas, los valores de los primeros cuartiles de la distribución de datos del conjunto de periferias suburbanas aquí caracterizadas. Con más detalle, se consideran periferias exurbanas a municipios que cumplan los siguientes umbrales: A) ser un municipio adyacente a una GAU (Ministerio de Fomento, 2017); B) tener una densidad poblacional superior a 183 per./km <sup>2</sup> (Censo de 2011); C) presentar una densidad edificatoria mayor de 50 edif./km <sup>2</sup> (Censo de 2011); D) que más de un 6,5% de su población total esté ocupada en el municipio-ciudad o en un municipio periférico suburbano de la GAU de referencia (Censo de 2001); E) en caso de no cumplir los criterios de densidad, que más de un 14% de la población trabaje en la ciudad o en la periferia suburbana de la GAU de referencia.
URBANO MENOR	Municipios de entre 5.000 y 50.000 habitantes que, no siendo exurbanos, presentan una configuración interna preponderantemente urbana. Dentro de este grupo, se distinguen pequeñas ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes, y municipios de 5.000 a 20.000 habitantes que se consideran exurbanos atendiendo, entre otros, a los siguientes ítems: A) la población del núcleo principal (siempre superior a 10.000 personas); B) evolución demográfica positiva para el período 1960-2016; C) porcentaje de población ocupada en el sector servicios igual o superior al de las pequeñas ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes; D) cálculo de un «índice de acogida» teniendo en cuenta el número de viviendas secundarias y vacías de diferentes municipios turísticos (Ministerio de Fomento, 2017). Como criterio <i>ad hoc</i> menos restrictivo que el requisito A), se consideran urbano menores a aquellos municipios de más de 5.000 habitantes con núcleos de población superiores a los 5.000 habitantes, y con una densidad superior a los 100 hab./km <sup>2</sup> (por tanto, tales municipios no pueden ser encuadrados como entidades rurales, atendiendo a la actual LDSMR y criterios de Eurostat). Este último criterio incluye como urbano menores a determinadas poblaciones –especialmente en el noroeste peninsular– de gran importancia funcional a la hora de nuclear los principales servicios e infraestructuras de vastas áreas rurales.
RURAL DINÁMICO	Restantes municipios con TCMA positivas para los períodos estudiados.
RURAL REGRESIVO	Restantes municipios con TCMA negativas para los períodos estudiados.





**Cómo citar este artículo:** La Spina, Encarnación. «¿Sistema de cuotas y/o patrocinio privado? La acogida de las personas refugiadas en UE y Canadá». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 200-244. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.220

# ¿SISTEMA DE CUOTAS Y/O PATROCINIO PRIVADO? La acogida de las personas refugiadas en la UE y Canadá

## QUOTA SYSTEM AND/OR PRIVATE SPONSORSHIP? Refugee reception in the EU and Canada

Este trabajo se ha realizado en el marco de un contrato de investigación posdoctoral en la Universidad de Deusto, referencia RYC 2016-19465 del Programa Ramón y Cajal del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Ha contado con el apoyo de tres proyectos de investigación: el Proyecto realizado con la Beca Leonardo a Investigadores y Creadores Culturales 2018 de la Fundación BBVA «La protección jurídica de las personas refugiadas en situación de vulnerabilidad y su impacto en los procesos de integración», el Proyecto I+D+i MINECO/FEDER Ministerio de Economía y Competitividad y Fondo Europeo de Desarrollo Regional «La desigualdad compleja en las sociedades plurales: indicadores para las políticas públicas», ref. DER 2016-77711-P y el proyecto Retos socioculturales y Derechos Humanos en un mundo en transformación. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco (Conv. IT1224-19) (Grupo reconocido en la categoría A).

## Encarnación La Spina

Profesora e investigadora Ramón y Cajal, Facultad de Derecho, Universidad de Deusto  
[elaspina@deusto.es](mailto:elaspina@deusto.es)

1. Introducción
2. Europa y España: la necesidad de desarrollo de programas de reasentamiento
  - 2.1. Debilidades o amenazas de un mecanismo de reasentamiento no obligatorio y por cuotas
  - 2.2. Algunas fortalezas u oportunidades del sistema de cuotas en España
3. Canadá: una experiencia de programas de reasentamiento de patrocinio privado voluntario
  - 3.1. Debilidades o amenazas del patrocinio privado como respuesta adicional ante la necesidad de acogida
  - 3.2. Las fortalezas u oportunidades del patrocinio privado como punto de partida alternativo
4. Algunas consideraciones finales

### **PALABRAS CLAVE**

Reasentamiento, cuotas, patrocinio privado, refugiados, eficacia, debilidades, fortalezas, UE, Canadá

### **KEY WORDS**

Resettlement, quotas, private sponsorship, refugees, effectiveness, weaknesses, strengths, EU, Canada

### **RESUMEN**

La mal llamada «crisis de los refugiados» en 2015 puso de manifiesto la magnitud de las limitaciones estructurales de la política europea de asilo y sus déficits con vistas a construir un sistema de acogida más acorde con el deber de solidaridad del artículo 78.2 y 80 del TFUE. Si bien la UE tomó medidas excepcionales para la reubicación y el reasentamiento de personas refugiadas, la escasa voluntad de los estados miembros en asumir sus obligaciones ha cuestionado el alcance real de la solidaridad. Este artículo plantea una revisión crítica sobre el sistema de cuotas para el reasentamiento en la UE y España, frente al modelo canadiense de programas de patrocinio privado. Para ello, analiza sus puntos débiles y fuertes, así como sus posibles factores de convergencia con los estándares internacionales de protección exigibles.

### **ABSTRACT**

The misnamed “refugee crisis” of 2015 laid bare the extent of the structural limitations of European asylum policy and its deficiencies in terms of building a reception system more in line with the duty of solidarity established in articles 78.2 and 80 of the TFEU. While the EU took exceptional measures for the relocation and resettlement of refugees, member states’ reluctance to meet their obligations has called into question the real extent of that solidarity. This paper makes a critical review of the quota system for resettlement in the EU and Spain, drawing comparisons with the Canadian model of private sponsorship programmes. To do this, it analyses its weaknesses and strengths, as well as its possible points of convergence with the applicable international standards of protection.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde el 2015 –año de la mal llamada «crisis de los refugiados»– el número de personas con necesidad de protección internacional resulta alarmante en Europa, no tanto por su volumen ascendente, sino por las cifras de resoluciones de asilo concedidas frente al aumento de personas fallecidas en tránsito hacia la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>. En este escenario de continua emergencia humanitaria, la Agenda Europea de Migración y Asilo<sup>2</sup> impulsó dos de sus ejes de acción prioritarios como hoja de ruta para responder a la crisis. De un lado, con mayor ímpetu, robusteciendo las vías de control securitario y de externalización de fronteras; del otro, activando los mecanismos de acogida *solidaria* y reparto equitativo de responsabilidades entre los estados miembros (Maiani, 2017: 623-626). A tal efecto, en 2016 fueron aprobadas dos decisiones y se presentaron diferentes propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)<sup>3</sup> para reforzar, entre otros, dos mecanismos de solidaridad interna y externa, esto es, la *reubicación* y el *reasentamiento* (Romano, 2018).

Respecto al mecanismo de reubicación, el objetivo inmediato era favorecer un reparto equitativo entre estados miembros por medio de un tránsito progresivo de un sistema de cuotas voluntario a una modalidad de naturaleza obligatoria, ante la afluencia masiva de personas con necesidades de protección que se estaba produciendo desde 2015 en los estados fronterizos y con mayor presión migratoria. Referente al reasentamiento, cuyo compromiso europeo había sido menor<sup>4</sup> en comparación con la trayectoria pionera de Estados Unidos y Canadá (Van Selm, 2003), los objetivos de base eran, por una parte, dotarse de un mecanismo permanente con la reforma Dublín iv y, por la otra, explorar en la medida de lo posible otras «formas de patrocinio privado» –ante la firme oposición de la Comisión Europea y el Consejo– al establecimiento en el ámbito europeo de un visado humanitario (Kumin, 2017); una invitación en consonancia con la Declaración de Nueva

1. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 2017 aproximadamente 3.138 personas perdieron la vida en el Mediterráneo, en 2018 la cifra superaría los 2.262 y hasta octubre de 2019 las personas desaparecidas o fallecidas en el Mediterráneo ascendían a 1.071. Véase: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> y <https://es.euronews.com/2019/01/03/dramaticos-datos-de-acnur-sobre-inmigracion-en-el-mar-mediterraneo> [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2019].

2. Comisión europea, Una Agenda Europea de Migración, COM (2015) 240 final, 13 de mayo de 2015, p. 5, 7 y 22.

3. Directiva de las condiciones de acogida de solicitantes de protección internacional COM (2016) 465 final, un reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión COM (2016) 467 final, un reglamento sobre cualificación COM (2016) 466 final y un reglamento para el establecimiento de un Marco de Reasentamiento de la Unión COM (2016) 468 final. Sin perjuicio de la propuesta de Reglamento Dublín iv COM (2016) 270 final, la Agencia Europea de Apoyo al Asilo COM (2016) 217 final y una reforma del sistema EURODAC COM (2016) 272 final.

4. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo de 2 de septiembre de 2009, sobre el establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento (COM 2009) 447 final.

York<sup>5</sup>, las ONGD, el Parlamento Europeo y la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés)<sup>6</sup>, así como con otras instituciones y agencias que identifican el patrocinio privado como una vía de acceso legal a Europa (ICMC Europe *et al.*, 2017: 4).

Habida cuenta de las diferencias entre ambos mecanismos, y su disímil andadura en el ámbito europeo dentro de cada Estado, este artículo trata de poner el foco de análisis en la acogida por reasentamiento desde dos contextos geográficos muy diferentes: España y Canadá. Ante la necesidad cada vez más compartida y creciente de dar mayores respuestas alternativas y sostenibles a la población refugiada, más allá del procedimiento de solicitudes individuales de protección internacional, el objetivo es comparar el impacto de dos variantes de los programas específicos de reasentamiento. Para ello, tras revisar la literatura existente sobre este tema en ambos países, se quiere contrastar la aplicación, los posibles sesgos y el desarrollo de tales programas de reasentamiento: de un lado, en España, un plan de reasentamiento determinado por un sistema estatal de cuotas, desde el 29 de enero de 2010, pero abierto o condicionado a los vaivenes europeos; de otro lado, en Canadá, un modelo de reasentamiento por patrocinio público financiado totalmente por el Gobierno de Canadá o de Quebec, o en parte, junto con patrocinio privado. Dentro de la UE, España representaría un caso paradigmático por la previsión y cumplimiento a la baja de sus cuotas de acogida y sería un laboratorio de análisis *novel* entre el conjunto de experiencias europeas (Romano, 2017); mientras que, en el otro extremo, desde 1978 Canadá destacaría por su mayor trayectoria consolidada en el ámbito del patrocinio privado. Precisamente, el interés por trazar una comparativa entre ambos países, pese a sus marcadas diferencias, se debe a la inoperancia, en el caso de España, de los compromisos

**CANADÁ ES UN MODELO DE REASENTAMIENTO POR PATROCINIO PÚBLICO FINANCIADO TOTALMENTE POR EL GOBIERNO DE CANADÁ O DE QUEBEC, O EN PARTE, JUNTO CON PATROCINIO PRIVADO**

5. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (Asamblea General de Naciones Unidas de 13 de septiembre de 2017- Resolución AS/71/ par. 77-78) y los textos del «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration» (5 de febrero de 2018) (versión borrador en línea)

[https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180205\\_gcm\\_zero\\_draft\\_final.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf)) y del Global Compact on Refugees (26 de junio de 2018) (versión borrador en línea: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>).

6. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions: An European agenda on Migration, COM (2015) 240 final, 1 de mayo de 2015, 5. European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Working document on developing safe and lawful routes for asylum seekers and refugees into the EU, including the Union Resettlement Policy and Corresponding integration policies, 15 julio 2015, 4. FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of International protection: a toolbox*, Viena, 2015, 5.

de reubicación temporal y/o reasentamiento de población refugiada en el país, la ausencia de iniciativas españolas siguiendo el modelo de patrocinio privado (ICMC Europe *et al.*, 2017), así como los remarcables déficits normativos del sistema de protección internacional español en el ámbito del reasentamiento (García Mahamut, 2010).

De esta manera, por medio de un análisis DAFO, se propone determinar en perspectiva crítica en qué medida ambos modelos presentan recíprocamente puntos débiles y fortalezas respecto al principio de eficacia, legitimidad, justicia y solidaridad externa que los orienta. La técnica DAFO<sup>7</sup>, originaria de estudios de comportamiento social y análisis de estructuras, consiste en la identificación y la toma en consideración de los distintos elementos positivos o negativos, tanto internos como externos, que concurren en un contexto determinado. Por último, sobre esta base, se valoran las posibilidades futuras de convergencia entre ambas modalidades para reflexionar así sobre la oportunidad o mejor adaptación del patrocinio privado como fórmula *pluscuamperfecta* de solidaridad externa en contextos de acogida tan dispares, como puede ser España dentro de la realidad europea.

## 2. EUROPA Y ESPAÑA: LA NECESIDAD DE DESARROLLO DE PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO

Según datos del ACNUR (2019), a finales de los años setenta del siglo pasado solo un limitado grupo de países europeos habían desarrollado programas permanentes de reasentamiento para las personas con necesidad de protección internacional. Estos fueron, principalmente, los países escandinavos (Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia) sin perjuicio de que a partir del año 2000 se sumaran a la progresiva adopción de tales programas Francia, Reino Unido, Austria, Italia y Alemania (Manchón, 2017; Romano, 2018: 267).

Si bien el mandato del artículo 78.2 g) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) confiere un mayor impulso a los programas de reasentamiento, su implementación y desarrollo han tenido una progresión en tres estadios y, básicamente, por medio de diferentes iniciativas europeas a escala nacional. Así pues, el primer estadio, previo a la crisis migratoria de 2015, fue la aprobación de la Decisión n.º 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 29 de marzo de 2012<sup>8</sup>.

7. En este sentido, DAFO es un acrónimo de dichos elementos que se categorizan según su carácter y origen. Las (D)ebilidades y las (A)menazas son las dimensiones de carácter negativo que se identifican a nivel interno y externo, respectivamente; mientras que las (F)ortalezas y las (O)portunidades se corresponden con los elementos positivos identificables en la estructura.

8. Decisión 1 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de marzo de 2012, que modifica la decisión n.º 573/2007/CE por la que se establece el fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» (DOUE 30.03.2012, n.º L92/1-3).

Dicha Decisión, frente a la tradición asimétrica del reasentamiento en Europa, fijaría prioridades comunes, la coordinación de esquemas nacionales, así como incentivos para los estados miembros a la hora de reasentar personas refugiadas mediante una financiación comunitaria.

Tras dicha primera europeización no armonizada de los programas de reasentamiento, el segundo estadio coincide con la afluencia masiva de personas con clara necesidad de protección internacional en el área del Mediterráneo, en el período 2015-2018, así como la situación de emergencia de los países en primera línea de la frontera europea. En ese momento se presentan dos variantes muy dispares entre sí: una primera fase de *normalización* de los programas de reasentamiento de emergencia y, posteriormente, una segunda de *desvirtuación* de tales programas con la modalidad combinada con retorno prevista con la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016<sup>9</sup>. La primera variante mencionada se concreta con la aprobación de la Decisión (UE) 2015/1523 y la Decisión (UE) 2015/1601<sup>10</sup> (Tsourdi, 2017: 667), ambas totalmente al margen de la aplicación de la Directiva de protección temporal<sup>11</sup> que, junto a la cláusula de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad del artículo 80 TFUE, era una excepción temporal al artículo 13.1 del Reglamento Dublín III. Es decir, la regla de oro del sistema Dublín: el criterio de determinación del único Estado miembro a cargo del examen de la solicitud es el país de llegada (Thieleman *et al.*, 2010).

Sobre las máximas de la excepcionalidad y provisionalidad, la primera activación de la Agenda en el Consejo de la Unión europea de 25-26 de junio de 2015<sup>12</sup> fue aprobar la distribución de 40.000 personas solicitantes de asilo ubicadas en Italia y Grecia que hubiesen llegado antes del 15 de agosto de dicho año y, al mismo tiempo, reasentar 20.000 personas refugiadas que habían solicitado protección en un país fuera de la UE. La Comisión definía cuotas para los estados miembros dependiendo de cuatro criterios fundamentales: tamaño de la población, PIB, tasa de desempleo y la media de solicitudes de asilo en el pasado (Guild *et al.*, 2017). Posteriormente, el mecanismo temporal de reubicación y reasentamiento de emergencia se completó con el segundo paquete de implementación

9. Sobre su controvertida naturaleza jurídica el Tribunal General en los asuntos T-192/2016, T-193/2016 y T-257/2016 se ha declarado incompetente dado que ni el Consejo Europeo ni ninguna institución ni organismo de la UE son los autores de tal acto y no es un acto jurídico vinculante sino un compromiso político.

10. Decisión UE 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional a favor de Italia y Grecia, DO L 239 de 15 de septiembre de 2015, p. 146-155. Y Decisión UE 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia DO L 248/80 de 24 de septiembre de 2015.

11. Directiva 2001/55 del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12-23).

12. Consejo de la Unión europea, resolución de los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la reubicación de 40.000 personas claramente necesitadas de protección internacional que en la actualidad se encuentran en Grecia e Italia, 11131/15, de 22 de julio de 2015.

de la Agenda que se lanzó el 9 de septiembre de 2015<sup>13</sup>. El compromiso final de los estados miembros era reubicar hasta un número total de 160.000 personas desde Italia y Grecia mientras que, por la vía del reasentamiento acordado, serían beneficiarias 22.504 personas claramente necesitadas de protección internacional provenientes de Oriente Medio, África del Norte y el Cuerno de África.

En cambio, la segunda variante del mecanismo de reasentamiento llegó con la aprobación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, y su entrada en vigor a partir del 4 de abril de 2016<sup>14</sup>. El jurídicamente controvertido por *inexistente* acuerdo entre la UE-Turquía (Aguelo Navarro y Vicente Granero, 2017) establecía que, por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se procedería a reasentar a otro sirio procedente de Turquía en la Unión Europea, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas. Por tanto, se establecía una nueva fórmula de reasentamiento «a cambio de retorno» dando así prioridad a quienes no hubieran entrado o intentado entrar previamente de manera irregular en la UE (Maiani, 2017: 643; Romano, 2018: 264-270)<sup>15</sup>.

Por último, el tercer estadio, todavía pendiente, tiene inicio poco después el 13 de julio de 2016, cuando la Comisión Europea lanza la introducción de un marco permanente con procedimiento unificado en materia de reasentamiento en toda la UE que resultaría alternativo y complementario al sistema Dublín<sup>16</sup> (ibidem). El instrumento introduce como novedad dos procedimientos de admisión: ordinario de ocho meses, prorrogable hasta máximo 12 meses para aquellos que cumplen los requisitos para posibles beneficiarios del estatus de refugiado y acelerado para los que cumplen para el reconocimiento de protección subsidiaria. Mientras se negocia su entrada en vigor, el 27 de septiembre de 2017, se actualiza un nuevo objetivo de reasentamiento para 50.000 personas con fecha de vencimiento en octubre 2019<sup>17</sup>. Todo ello, en un contexto de fuerte presión política del llamado eje de Visegrado<sup>18</sup> junto con Italia, países más favorables a promover mayor

---

**13.** Proposal for a Regulation establishing a crisis relocation mechanism, COM (2015) 450, 9 septiembre de 2015. Commission Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for benefit of Italy, Greece and Hungary, Bruselas, 9.9.2015 COM (2015) 451 final.

**14.** Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Informe de progreso del Consejo sobre la Agenda Europea de Migración Bruselas 15.11.2017 COM (2017) 669 final. Contribución de la Comisión al debate temático de los líderes de la UE sobre la forma de avanzar en la dimensión externa e interna de la política de migración 7.12. 2017 COM (2017) 820 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, COM (2018) 301 final, Bruselas, 16.05.2018.

**15.** Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Texto disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=EN>

**16.** Propuesta de reglamento para el establecimiento de un Marco de Reasentamiento de la Unión COM (2016) 468 final.

**17.** Comisión Europea. Comunicación relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración, COM (2017) 558 final.

**18.** Formado por República Checa, Polonia, Hungría y Eslovaquia.

mente el modelo de readmisión *ad hoc*, los centros controlados, la propuesta de plataformas de desembarco regionales y la renovación o puesta en marcha de acuerdos con «países seguros»<sup>19</sup>.

En esta lenta evolución, el reasentamiento ha tenido momentos claves de desarrollo programático en la agenda europea, sin perjuicio de iniciativas puntuales y esporádicas que han sido gestionadas en el ámbito estatal en cooperación con ACNUR. El punto de inflexión llegaría solo a partir de los años 2000, cuando se consolidan en mayor número los mecanismos nacionales de cuotas permanentes de reasentamiento frente a las iniciativas de reasentamiento *ad hoc*<sup>20</sup>. España es un ejemplo entre aquellos países europeos que han transitado desde iniciativas ocasionales a un mecanismo anual y permanente de reasentamiento<sup>21</sup>. Un tránsito materializado con la disposición adicional primera de la Ley de Asilo 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo<sup>22</sup>, aunque sigue sin tener un desarrollo reglamentario, especialmente respecto a la Disposición Adicional primera, ni una transposición completa del acervo comunitario en vigor. Se trata de un sistema anual de cuotas de personas refugiadas a reasentar a través de la cooperación entre el Gobierno español y ACNUR, con la participación de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y la Asociación Comisión Católica española de Migraciones (ACCEM). Solo se prevé que el Consejo de Ministros, a propuesta de los ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión interministerial de Asilo y Refugio, acuerde anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de tales programas. En 2011, el Consejo de Ministros acordó el reasentamiento de 100 personas refugiadas, 30 en 2013, 100 en 2014, 130 en 2015, 725 en 2016, 289 en 2017 –la previsión era de 1.449–, 1.000 en 2018, mientras que la previsión del acuerdo para el 2019 es de 1.200 personas reasentadas. Por tanto, nada se indica respecto a

**19.** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo «Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración» COM(2016) 166 final 16 de marzo 2016. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement» 20 de abril de 2016 COM (2016) 231 final y posteriormente los siguientes informes de seguimiento COM 2017 460 final 6 de septiembre de 2017 y COM 2017 669 final 16 de noviembre de 2017.

**20.** Entre los países pioneros de la década de los setenta, estarían Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Países Bajos (Romano, 2017: 30), Irlanda en los noventa, Reino Unido en 2004, Francia en 2008 y Alemania a partir de 2012. Según EMN (2016) serían Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Rumanía, España, Suecia, Noruega y Reino Unido. Frente a los estados que siguen sin disponer planes permanentes como Estonia, Hungría, Chipre, Letonia, Lituania y Malta, pero siguen un modelo *ad hoc*.

**21.** Entre 1992 y 1994, España, a petición de ACNUR, aprobó un cupo para traer a 1.000 refugiados procedentes de campos de concentración de Bosnia y Herzegovina junto a sus familias. Llegaron en torno a 700 personas y, en paralelo, el Movimiento por la Paz (MPDL) y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) organizaron su propio programa que consiguió protección temporal para casi 1.400 personas.

**22.** Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria BOE n.º. 263, de 31 de octubre de 2009. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, que ha añadido un apartado al artículo 40.1, con la finalidad de incorporar de manera completa el artículo 2.j) de la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre. BOE n.º. 74, de 26 de marzo de 2014.

la tramitación y procedimiento, los criterios de elegibilidad ni posibles destinatarios de los planes anuales de reasentamiento.

## 2.1. Debilidades o amenazas de un mecanismo de reasentamiento no obligatorio y por cuotas

Los puntos críticos del diseño normativo y la implementación de programas de reasentamiento voluntario a escala europea y española basados en un sistema de cuotas son muy diversos. Según la crítica de varios autores, abarcarían tanto la falta de eficacia, el vaciamiento del principio de solidaridad (Tsourdi, 2017; Hilpold, 2017), la descompensación entre los mecanismos de solidaridad interna y externa (Romano, 2018), los riesgos de unilateralidad en la toma de decisiones (Hilpold, 2017), así como cuestiones de legitimidad, discrecionalidad y ajuste primario a los principios básicos y vertebradores del asilo (Kuosmanen, 2013; Holtug, 2016). En primer lugar, si se atiende a la eficacia normativa (Hierro, 2001: 92), la fijación de cuotas de reasentamiento, al igual que con el mecanismo de reubicación, tiene un evidente déficit de motivación ante una falta clara de temor a la sanción jurídica (Friedman, 1987: 75). La ausencia de sanción, tanto negativa como positiva, prevista para los casos de «no dar cobertura a la necesidad de acogida» no ha implicado en ningún momento una situación de *fuera de juego* para los estados miembros incumplidores o más rezagados (Guild *et al.*, 2017: 14-20); por ejemplo, sobre los niveles laxos de autocontrol y de autoasignación de cuotas que deben ser cumplidas, es ilustrativa la sentencia del Tribunal Supremo<sup>23</sup> que, en respuesta al incumplimiento de las cuotas de acogida considera que por parte del Gobierno español no hay voluntad efectiva de no cumplir con el ordenamiento jurídico, incluso cuando no se ha atendido a esas demandas «de forma plena, progresiva, inmediata y urgente».

Además, el sistema permanente de cuotas de reasentamiento diseñado bajo un criterio netamente utilitarista *de facto* no logra convencer a los estados miembros sobre la utilidad de tales medidas; esto es, si se van a ahorrar elecciones aparentemente problemáticas y costosas que por tanto reportan consecuencias más favorables en términos de preferencias. Más bien lo contrario, el efecto perverso es que se consigue persuadirlos a no cumplir los compromisos adquiridos, por medio de la llamada «cláusula de solidaridad financiera» en el borrador de Dublín IV –conocida como *pay/not to pay*– vía artículo 37, o bien la cláusula de no retorno de los mecanismos de reasentamiento para contener las llegadas irregulares al territorio europeo<sup>24</sup>.

23. Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1168/2018 de 7 de julio de 2018, fj. 12 y 13.

24. Council doc. 12724/16 4 octubre 2016, p. 8; Council doc. 14708/16 28 nov. par. 4 Amendment 10, Committee of the Regions Opinion; Council doc. 15635/16 19 dec. 2016.

Por tanto, un punto débil es la exigibilidad *soft* del cumplimiento de las cuotas en base al principio de solidaridad del artículo 80 TFUE, sin perjuicio de la omnipresencia de los principios de equidad, justicia y coherencia interna con obligaciones internacionales asumidas por los estados miembros como Partes de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. La mencionada decisión del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), como contrapunto a la línea argumentativa del Abogado General de la UE (Abrisketa, 2018), valida y marca la neta preferencia por parámetros tradicionales como la discrecionalidad de las instituciones europeas y la excepcionalidad de unas medidas derivadas de la reconocida *obsolescencia* del propio sistema. Así pues, la discrecionalidad ilimitada se convierte en un contrapeso decisivo que relega la fuerza normativa del principio de solidaridad a lo meramente simbólico, pues tal y como argumenta Arenas (2016) si bien en el caso de la reubicación se pretende articular un mecanismo eufemísticamente voluntario y *solidario* de equidad, lo ha sido meramente de sostenibilidad. Y se limita a una modalidad paliativa en el caso de los mecanismos de reasentamiento, precisamente, porque han sido cumplidos en su mínima expresión. Sin duda, es algo que contraviene la máxima fundamental del derecho internacional de que la protección dispensada mediante el asilo y el reconocimiento de la condición de persona refugiada constituye «una manifestación de la solidaridad, obligatoria para las personas refugiadas y los Estados parte de la Convención internacional y, discrecional en el caso del asilo, aunque limitada por la obligación derivada del principio de no devolución (*non refoulement*)» (Hilpold, 2017: 1190-1195).

**LA AUSENCIA DE SANCIÓN,  
TANTO NEGATIVA COMO  
POSITIVA, PREVISTA PARA LOS  
CASOS DE «NO DAR COBERTURA  
A LA NECESIDAD DE ACOGIDA»  
NO HA IMPLICADO EN NINGÚN  
MOMENTO UNA SITUACIÓN DE  
FUERA DE JUEGO PARA LOS  
ESTADOS MIEMBROS  
INCUMPLIDORES O MÁS  
REZAGADOS**

En segundo lugar, junto a la falta de eficacia ya analizada, otros autores insisten en su falta de fuerza legítima. Precisamente, tal y como se recoge en la demanda presentada por Eslovaquia y Hungría –apoyadas por Polonia– ante el Tribunal de Justicia de la UE<sup>25</sup>, uno de los aspectos cuestionados del mecanismo de reubicación e indirectamente del de reasentamiento fue la ausencia de una base jurídica legítima del artículo 78.3 para modificar o suspender temporalmente el Reglamento Dublín III. Se trataba de un aspecto políticamente sensible, y las medidas adoptadas eran inapropiadas y no proporcionales a la autonomía de la soberanía nacional. Desde su génesis, tanto la reubicación como

<sup>25</sup>. Sentencia del Tribunal de Justicia UE de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea, C-643-15 y C-647/15, EU: C: 2017:618, apartados 113 y 207.

el reasentamiento descansan en una solidaridad interesadamente flexible (Zaun, 2017) y altamente variable en función de la voluntad de extensión de una medida de acogida. Aunque su trasfondo es ser un mecanismo de *non entrée* ante la afluencia masiva de personas con necesidad de protección o justificar una limitación numérica de la capacidad de acogida. No es posible predicar la legitimidad del sistema de cuotas, porque se puede negar la justicia de tales medidas que solo cumplen formal-

**LA OBLIGACIÓN DE ACOGIDA Y, POR TANTO, LOS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD EXTERNA SON UNA CUESTIÓN CUANTITATIVA Y, EN MENOR MEDIDA, CUALITATIVA. DE HECHO, UNA VEZ REASENTADAS, LAS PERSONAS REFUGIADAS DE ACUERDO AL CRITERIO DE CUOTAS NO HAY GARANTÍAS DE QUE VAYAN A RECIBIR LA MISMA CALIDAD DE TRATO**

mente con una cuota asignada, pero obvian que es una necesidad humanitaria en términos cualitativos, un deber moral ilimitado (Kuosmanen, 2013, Holtug, 2016). Tal y como sostiene Kuosmomen (2013: 107-109), la fijación de esquemas nacionales de cuotas y la propuesta de un mecanismo permanente de la reforma Dublín IV plantea déficits éticos insalvables; entre otros, sobre los criterios de preferencia, los deseos o la necesidad de mejora de oportunidades de sus beneficiarios, la exclusión de aquellas personas que hayan entrado o intentado entrar de forma irregular en un país de la UE en los cinco años anteriores, la discriminación de ciertas nacionalidades susceptibles de persecución frente a otras, así como los efectos

de la mercantilización de personas refugiadas según el principio kantiano de dignidad. La obligación de acogida y, por tanto, los mecanismos de solidaridad externa son una cuestión cuantitativa y, en menor medida, cualitativa. De hecho, una vez reasentadas, las personas refugiadas de acuerdo al criterio de cuotas no hay garantías de que vayan a recibir la misma calidad de trato, algo que depende de las condiciones de acogida e integración ofrecidas en cada Estado miembro que se servirá del pretexto numérico para garantizar estándares de calidad en la acogida (ECRE, 2016).

## **2.2. Algunas fortalezas u oportunidades del sistema de cuotas en España**

Son varios los economistas que plantean –siguiendo una técnica ensayo-error– varias alternativas al criterio de distribución y coste-beneficio del sistema de cuotas, precisamente en aras de mejorar una distribución *institucionalizada* más justa y adecuada a las preferencias, circunstancias e intereses de los estados miembros (Grech, 2017; Jones y Teytelboyn, 2017). En España, respecto al esquema de cuotas para el reasentamiento, hay aspectos que pueden ser una fortaleza u oportunidad para determinar el éxito o fracaso de la propuesta de reforma del Reglamento Dublín IV en este ámbito.

El sistema permanente de cuotas, sin oscilaciones numéricas cada año, representaría una oportunidad para hacer posible la institucionalización de la solidaridad externa con base en el principio de *non refoulement*. Esto es una válvula de escape para garantizar a la persona refugiada el derecho a no ser devuelta allí donde podría sufrir algún daño, sin haber sido examinada debidamente su solicitud o simplemente por no entrar en un cupo. Por tanto, indirectamente, aunque quede condicionado por las vicisitudes del acervo comunitario de asilo, los criterios de fijación de cuotas sí tienen aspiración de cumplir objetivos, renovar cuantitativamente el compromiso con la necesidad de acogida y, además, comportan menos costes de aplicación y producen menos efectos colaterales (Tsourdi, 2017). Aquí la fijación de cuotas, aunque sea simbólica, permite completar los matices entre la noción de eficiencia y la de eficacia al abrir vías alternativas de mejora o simplemente de sobreexposición de tal voluntad de mayor acogida alternativa (Guild *et al.*, 2017: 26); además, tiene la capacidad de generar en mayor o menor grado el estado de cosas deseado y delimitar su ámbito, ya sea incluyendo excepciones o no decidiendo las sanciones ni los procedimientos de aplicación directa, aunque permitiendo completarlos con otras medidas para tratar de promover los efectos positivos y contrarrestar los negativos. Y, finalmente, aunque la sociedad civil no puede coparticipar en las decisiones, la fijación de cuotas favorece una fuerte demanda social de intervención desde lo local, no solo en el ámbito europeo sino también nacional, para tratar de suplir las carencias del procedimiento de solicitudes de asilo, teniendo en cuenta que España tiene una tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado por debajo del promedio europeo<sup>26</sup>.

### **3. CANADÁ, UNA EXPERIENCIA DE PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO DE PATROCINIO PRIVADO VOLUNTARIO**

Si bien el patrocinio privado parece una fórmula de acogida más propia de otras latitudes geográficas, en Europa también ha dejado su impronta, aunque desde un ámbito de aplicación limitado y experimental. Sin duda, a ello ha contribuido la falta de armonización de los procedimientos de entrada protegida y de un marco jurídico en materia de visados humanitarios todavía *in fieri*. Aunque se activaron varias iniciativas legislativas en diciembre 2018<sup>27</sup>, desde el 2013 en la UE solo predomina

<sup>26</sup>. Por ejemplo, entre enero y diciembre de 2018, se recibieron 11.875 solicitudes de asilo, de las que solo a 575 se concedió el estatuto de refugiado, y 2.320 de protección subsidiaria; y más de 8.890 fueron denegadas. En 2018, los países europeos que recibieron más solicitudes de asilo fueron Alemania (casi 28%) y Francia (casi un 11%), frente al 9% de España, pese al aumento registrado a partir del 2015.

<sup>27</sup>. Informe del 6 de noviembre de 2018 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2017/2270(INL)).

un encaje *soft* para la articulación del patrocinio privado como posible vía legal y segura de acceso a Europa (ECRE, 2017). Las dos fórmulas del llamado patrocinio privado europeo son: por un lado, los llamados corredores humanitarios y, por el otro, la reagrupación familiar; y ambas son modalidades adicionales que combinan programas de admisión humanitaria y reasentamiento. Las principales iniciativas en este sentido han sido puestas en marcha en Francia, Italia, el Reino Unido, Alemania e Irlanda (Kumin, 2017; ICMC Europe *et al.*, 2017).

**NO EXISTE UNA DEFINICIÓN UNÍVOCA DE PATROCINIO PRIVADO, PORQUE EN LA PRÁCTICA PUEDE ADOPTAR DIVERSAS FORMAS EN DIFERENTES PAÍSES. LAS VARIABLES PUEDEN VENIR POR EL ESTATUTO JURÍDICO GARANTIZADO, LA ELEGIBILIDAD DEL PATROCINADOR, LA NATURALEZA DE LAS OBLIGACIONES O EL GRADO DE COMPLEMENTARIEDAD O ADICIONALIDAD DEL SISTEMA DE ACOGIDA FINANCIADO POR EL GOBIERNO**

De un lado, la opción de corredores humanitarios en Italia y Francia está prevista para personas refugiadas con vulnerabilidades específicas y originarias de determinados países (Eritrea, Somalia o Sudán); de otro, en el caso de Alemania, 15 de los 16 Länder cuentan ya con un sistema de patrocinio privado, mientras que Irlanda y Suiza lo han previsto solo para reunir a familias sirias extensas (Fratzke, 2017).

Ahora bien, más allá del continente europeo, Canadá cuenta actualmente con el sistema de patrocinio privado más consolidado y sofisticado del mundo; aunque no es el único, puesto que Australia desde 2012 dispone de un proyecto piloto que, desde 2015, está integrado en el Programa de Apoyo a la Comunidad (CSP, por sus siglas en inglés)<sup>28</sup> como un componente regular de su sistema humanitario (Kumin, 2017: 5-7). En general,

no existe una definición unívoca de patrocinio privado, porque en la práctica puede adoptar diversas formas en diferentes países. Las variables pueden venir por el estatuto jurídico garantizado, la elegibilidad del patrocinador, la naturaleza de las obligaciones o el grado de complementariedad o *adicionalidad* del sistema de acogida financiado por el Gobierno. En cualquier caso, dos pueden ser consideradas sus características más definitorias: en primer lugar, la existencia de organizaciones, grupos o individuos que asumen la responsabilidad de proveer apoyo financiero, social y emocional para acoger a personas refugiadas y a familias por un determinado período de tiempo hasta que son

28. El CSP (*Community Support Programme*) es un programa de asentamiento de refugiados del Gobierno australiano que permite a individuos, comunidades y empresas apoyar a los refugiados en el extranjero con solicitudes de visado y un itinerario de asentamiento en Australia.

autosuficientes para hacerse cargo de ellos mismos; en segundo lugar, la opción, por parte de los patrocinadores privados, de nombrar la persona o personas que acojan y que quieren apoyar con mayor o menor margen de acción en función de cada programa específico.

En Canadá, el Patrocinio Privado de Refugiados (PSR, por sus siglas en inglés) tiene su origen en la década de los años setenta con la entrada en vigor de la Acta de Inmigración de 1976, y se ha mantenido posteriormente en el Acta de Inmigración y Protección a los Refugiados 2002 (IRPA, por sus siglas en inglés) y sus reformas<sup>29</sup>. El marco normativo determina dos aspectos claves, es decir, tanto la elegibilidad del destinatario del patrocinio privado como quién puede patrocinar. Ambos extremos quedan integrados y determinados por la triple estructura institucional de los programas de asistencia de personas refugiadas del sistema canadiense: en primer lugar, la modalidad gubernamental, que es el Programa de Refugiados Asistido por el Gobierno (GAR, por sus siglas en inglés)<sup>30</sup>, dirigido a aquellas personas refugiadas que reciben ayuda del Gobierno canadiense de forma exclusiva; en segundo lugar, la modalidad privada del PSR, un programa que lleva un mejor control sobre las personas refugiadas que entran en territorio canadiense y sobre las fuentes de financiación de su estadía por el lapso indicado; y por último, en tercer lugar, hay un sistema mixto, es decir, una experiencia de cooperación entre el Gobierno con los Titulares del Acuerdo de Patrocinio (SAH, por sus siglas en inglés) y los Grupos Constituyentes (GC). Este último, a su vez, está constituido por el Programa de Patrocinio Conjunto de Asistencia (JAS, por sus siglas en inglés), que está diseñado para aquellas personas refugiadas que necesiten más tiempo del habitual para reasentarse –debido a circunstancias especiales–, y son receptoras de la ayuda del Gobierno federal a través del Programa de Asistencia de Reasentamiento (CIC, 2017). Así, durante sus primeros 24 meses de estancia, es el Estado quien provee la asistencia financiera, mientras que los SAH o GC se dedican a brindar apoyo emocional, orientación y consejos para acceder a los servicios de reasentamiento. Y se materializa en el Programa mixto de Refugiados Designados por una Oficina de Visas (BVOR, por sus siglas en inglés)<sup>31</sup> que cuenta con la participación del Gobierno canadiense, el ACNUR y el patrocinio privado a través de los SAH. El programa va dirigido a aquellas personas refugiadas cuyo reasentamiento ha solicitado el ACNUR, y es el Gobierno el que se hace cargo de la asistencia financiera durante los primeros seis meses a través del Programa de Asistencia de Reasentamiento; tras ese período, los siguientes seis meses son responsabilidad del SAH. La ventaja

**29.** Esto es, se trata de la reforma IRPA 2002: la Immigration and Refugee Protection Regulations, S.O.R./2002-227, aprobado el 27 de febrero y revisado el 4 de junio de 2002, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/> Véase las diferentes reformas del IRPA hasta el 2019 [https://www.fct-cf.gc.ca/content/assets/pdf/base/certifiedquestions-IRPA\(eng\)\\_mar-22-2019.pdf](https://www.fct-cf.gc.ca/content/assets/pdf/base/certifiedquestions-IRPA(eng)_mar-22-2019.pdf) y la Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27), de 14 de septiembre de 2017, modificada por última vez el 31 de junio de 2018 <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/fulltext.html>

**30.** GAR: *Government-Assisted Refugees Program*.

**31.** BVOR: *Blended Visa Office-Referred Program*.

del BVOR, frente a las iniciativas privadas, es la brevedad de tiempos, pero en esta modalidad los SAH, como contrapartida, no tienen la posibilidad de selección de posibles personas refugiadas a quien patrocinar (Labman, 2016; Hyndman *et al.*, 2017).

Respecto al criterio de elegibilidad del patrocinado, se han experimentado algunos cambios tras la adopción del IRPA. El criterio canadiense para conceder asilo antes tenía en cuenta la probabilidad de éxito de adaptabilidad de la persona solicitante a la sociedad canadiense, pero con la reforma IRPA del 2002 y las Regulaciones de Inmigración y Protección a los Refugiados (IRPR, por sus siglas en inglés), se toma más en cuenta las consideraciones humanitarias, creando así las categorías de a) Refugiados/as de Convención y b) Refugiados/as de *Asylum class* o país de asilo. En la primera categoría se catalogan aquellas personas que se encuentran fuera de su país de origen, o de residencia habitual, y que no pueden asentarse en el Estado en el que se encuentran y no tiene ninguna oferta de reasentamiento por parte de otro país que no sea Canadá. Respecto a la segunda categoría, abarcaría a las personas que no reúnen los requisitos para ser consideradas personas refugiadas a efectos de la Convención, los cuales comprenden aquellos que huyeron de su país de origen y que han estado, o continúan estando, perseguidos seriamente por guerras civiles, conflictos armados o violaciones masivas de los derechos humanos, tanto en su país de origen como en el país de residencia al momento de solicitar protección internacional (Krivenko, 2012: 502).

Referente a la elegibilidad de los patrocinadores, desde 2002 –sección 13(2) IRPA– la posibilidad de ser elegible como «patrocinador privado» queda reservada a «un ciudadano canadiense o residente permanente; un grupo de ciudadanos canadienses o de residentes permanentes; una corporación registrada bajo la ley canadiense o de una provincia; una asociación u organización no registrada bajo la ley federal o provincial; cualquier otra combinación de las anteriores puede patrocinar un extranjero». Sobre esta base, la ley canadiense garantiza a sus ciudadanos, así como a los residentes permanentes, la iniciativa de patrocinar a las personas solicitantes de asilo que ellos deseen, siempre y cuando hayan sido reconocidos como personas refugiadas por ACNUR o cualquier otro Estado. Los patrocinadores privados están divididos de la siguiente manera: los SAH, los GC, los Grupos de Cinco (G-5) y los Patrocinadores de la Comunidad (PC). Los SAH son organizaciones que han firmado un acuerdo de patrocinio con el Ministerio de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía, el cual les permite presentar solicitudes de patrocinio a nombre propio o de otras organizaciones que trabajan asociadas a ellos. La mayoría de los SAH son organizaciones religiosas, grupos etnoculturales y organizaciones humanitarias, aunque las corporaciones juegan un papel relevante (Garcea, 2016). Por su parte, los GC son miembros del SAH y se basan en las expectativas de la persona refugiada que se quiere patrocinar, por lo que deben obtener una solicitud de patrocinio y

un plan de reasentamiento aprobado antes de presentar la solicitud de patrocinio a la Oficina Centralizada de Procesos. En lo referente a los G-5, estos pueden estar conformados por cinco o más ciudadanos canadienses o residentes permanentes, mayores de 18 años y que vivan en la comunidad de acogida de la persona refugiada; son los responsables de la manutención de la persona refugiada durante el tiempo de duración del patrocinio, así pues basta que de los cinco solo tres miembros asuman la contribución financiera del patrocinio. Por último, los PC pueden ser cualquier organización registrada, ubicada en la comunidad, que espera recibir a la persona refugiada para su manutención y su reasentamiento en la comunidad elegida.

Para terminar, cabe destacar que las responsabilidades de los patrocinadores –con independencia de las diferentes categorías mencionadas– son amplias y regladas a fin de cubrir las necesidades sociales básicas (RSTP, 2014: 13).

### **3.1. Debilidades o amenazas del patrocinio privado como respuesta adicional ante la necesidad de acogida**

La experiencia canadiense, gracias a su consolidación y especificidad como modelo y contexto de asilo singular, permite analizar ampliamente los posibles puntos críticos del patrocinio privado voluntario. Si bien la evaluación de los diferentes programas no ha estado exenta de críticas y, a lo largo de décadas, ha tratado de resolver sus imperfecciones, en perspectiva comparada han pesado más sus virtudes que sus posibles defectos como modelo que poder expandir (Kumin, 2017); un modelo que sigue teniendo un fuerte arraigo en la sociedad canadiense pese a sus defectos. En este contexto, la primera valoración negativa que se le atribuye en su andadura es la demora burocrática que plantea la aprobación de las solicitudes del programa de Patrocinio Privado de Refugiados (PSR, por sus siglas en inglés), ya que, dependiendo del país de origen de las personas refugiadas, se ha constado que puede demorarse hasta tres años (CIC, 2015-2017). Ello puede restar oportunidades a las personas refugiadas de encontrar mejores condiciones de vida, en la medida en que el Canadian International Council (CIC) pueda reducir el número de solicitudes que cada patrocinador decida presentar (Krivenko, 2012: 595).

En segundo lugar, otra crítica negativa sería la tensión que se produce entre los deseos y las elecciones de los patrocinadores privados, los cuales pueden verse comprometidos por diferentes intereses gubernamentales a la hora de promover ciertas orientaciones políticas, administrativas y/o burocráticas. Por ejemplo, en el año 2013, solo se podía patrocinar a iraquíes, iraníes, eritreos, sudaneses, birmanos y butaneses, mientras que en 2015 los ciudadanos sirios tenían preferencia. Ello puede revertir negativamente en la regla de oro de la *adicionalidad*, al *usar* esta fórmula más

como una estrategia de ahorro de costes (*cost-saving*) que de reparto de costes (*cost-sharing*). Por lo tanto, indirectamente se promueve una politización de los programas humanitarios obteniendo un rédito indirecto de su éxito (Chapman, 2014; Labman 2016). No en vano fue muy cuestionada la prioridad del Gobierno de Justin Trudeau de reasentar grupos específicos de personas refugiadas, hasta finales del 2014, concretamente a 1.300 personas refugiadas sirias, de las cuales, el

**OTRO ASPECTO POCO FAVORABLE DEL PATROCINIO PRIVADO, JUNTO LA EXTENSIÓN TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO, ES LA ALTA TASA DE RECHAZO DE PERSONAS REFUGIADAS POR PATROCINIO PRIVADO TRAS TRANSCURRIDOS HASTA TRES AÑOS DESDE LA SOLICITUD; UN RETRASO QUE PUEDE AFECTAR LA ESTABILIDAD DEL PATROCINIO PRIVADO O LA SITUACIÓN DE LA PERSONA REFUGIADA**

Gobierno solamente se haría cargo de 200 y las 1.100 restantes estarían a cargo de los PC<sup>32</sup>. Varios sectores vieron en ello un intento de hacerse cargo de menos personas refugiadas, delegando esta responsabilidad a los grupos que participan del PSR, y de fijar a los SAH «límites a la cantidad de solicitudes hechas para patrocinar personas refugiadas procedentes de regiones específicas del mundo» (Chapman, 2014: 8). Otro aspecto poco favorable del patrocinio privado, junto con la extensión temporal del procedimiento, es la alta tasa de rechazo de personas refugiadas por patrocinio privado tras transcurridos hasta tres años desde la solicitud; un retraso que puede afectar la estabilidad del patrocinio privado o la situación de la persona refugiada (Labman y Pearlman, 2018: 445).

Finalmente, sobre la complementariedad del patrocinio privado existe un riesgo continuo de colapso, tanto por compromiso como por conflicto de intereses (Labman, 2016). Sobre los contornos de la *adicionalidad* del patrocinio privado, para autores de referencia como Labman y Pearlman (2018: 443-447) siempre existe una maleabilidad interpretativa por parte del Gobierno que puede conducir a diferentes direcciones, esto es, a convertirse en una relación de excesiva dependencia dejando la implementación de obligaciones internacionales a la buena voluntad del sector privado. Sin duda, una merma a las obligaciones internacionales de los estados de acuerdo a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados o el principio de *ius cogens*: el *non refoulement*.

**32.** Al cierre de 2018, 7.500 personas refugiadas fueron desde el GAR, 1.500 desde el BVIR y 18.000 desde el PSR. La previsión estimada para el 2019 es 8.500 personas refugiadas desde GAR, 19.000 desde el SR y 1.650 desde el BVOR, según datos recogidos en el informe CEAR (2019: 8).

### 3.2. Las fortalezas u oportunidades del patrocinio privado como punto de partida alternativo

La escasez de estudios que detallan el fracaso de los programas de patrocinio privado es contrarrestada por aquellas investigaciones comparadas que lo destacan como el mecanismo de referencia para garantizar mayor acceso a la comunidad canadiense, así como para reforzar la solidaridad, hospitalidad y cohesión social de la sociedad de acogida (Krivenko, 2012). Si se revisa la literatura que ha evaluado el patrocinio privado en Canadá, se observa que destacan las valoraciones de posiciones críticas como las de Labman (2016) y Labman y Pearlman (2018). Sobre su potencialidad, en primer lugar, tales autores enfatizan su incuestionable operatividad, en paralelo a los mecanismos oficiales, ya que precisamente permiten aumentar cuantitativamente y cualitativamente el número de plazas disponibles para atender a las personas refugiadas que necesitan protección en momentos excepcionales.

Asimismo, otros autores (Beiser, 2003: 204-205; Treviranus y Casasola, 2003) subrayan que el patrocinio privado es un mecanismo que facilita la integración de las personas refugiadas dado su contacto directo con los patrocinadores privados en el momento de su llegada; aunque sobre este aspecto beneficioso no hay suficientes estudios ni amplias evidencias empíricas, por el momento, que avalen si los resultados del proceso de integración que arroja un programa u otro son mejores (Denton, 2003; Kumin, 2017; Beiser, 2003). Por consiguiente, hay una presunción *de iure* que indica que dichos resultados están llamados a contribuir positivamente, pero a falta de evidencias mayores es susceptible de generar un agravio comparativo entre ellas.

La adaptabilidad y versatilidad tanto de un programa de reasentamiento, como ocurre en Canadá, como uno de reubicación intraeuropea, hacen que estos se conviertan en una iniciativa atractiva como respuesta a la acogida en sentido amplio, aunque en su origen esta se vincule *stricto sensu* a los primeros. En cualquier caso, el aspecto más deficitario en la UE, y en España (García Mahamut, 2010; Fernández Burugüño, 2018), es el reasentamiento, pues con notables excepciones el número de personas refugiadas en la región es muy bajo, salvo en países como Alemania y Suecia. En este sentido, sin duda, un aspecto ventajoso del patrocinio privado es el hecho de ser una forma de participación directa y de corresponsabilidad entre individuos y organizaciones sociales a fin de

**EL PATROCINIO PRIVADO ES UN MECANISMO QUE FACILITA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS DADO SU CONTACTO DIRECTO CON LOS PATROCINADORES PRIVADOS EN EL MOMENTO DE SU LLEGADA; AUNQUE NO HAY SUFICIENTES ESTUDIOS NI AMPLIAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS, POR EL MOMENTO, PARA DEMOSTRARLO**

implementar obligaciones internacionales. Ello favorece el tránsito de una modalidad de reacción defensiva ante la llegada de personas necesitadas de protección internacional a una obligación más proactiva y participativa para su acogida por parte de la sociedad. Dicha complementariedad revierte positivamente, aunque no haya datos del coste efectivo en términos comparados, tanto para la sociedad de acogida como las personas refugiadas incluso a nivel emocional (Lenard, 2016). De hecho, según el CIC (2016 y 2017), en Canadá el coste asciende aproximadamente a 12.600 dólares canadienses para una persona refugiada y a 27.000 para una familia de cuatro personas (ICMC Europe *et al.*, 2017). Por lo tanto, es evidente que, por una parte, se reduce el coste para el Gobierno, aunque, por otra, quizá solo se pospongan los costes, ya que son programas limitados en el tiempo y, antes o después, sus beneficiarios deberán acceder al sistema de la seguridad social.

Otras dos fortalezas conexas son su implementación flexible y elástica frente a la rigidez de otros sistemas. De hecho, si bien inicialmente no había una hoja de ruta sobre las posibles responsabilidades del patrocinio privado, actualmente están más definidas a efectos de garantizar una mayor monitorización entre las diferentes modalidades (Kumin, 2017: 14). Dicha flexibilidad permite ampliar el periodo de patrocinio privado hasta 36 meses, siendo potestad de los Grupos Constituyentes (GC) aceptar o recusar la extensión del patrocinio. Una extensión que no es posible en España al estar limitada a 18 meses o hasta los 24 meses en el caso de personas vulnerables (MEYSS, 2018). Finalmente, si bien en función de las modalidades de patrocinio privado, la elección o preferencia de la persona solicitante de asilo no depende del patrocinador ni tampoco existe en el BVOR una garantía de protección amplia a favor de la integridad familiar. La obligación de los GP de patrocinar a los miembros de la familia indicados por la persona refugiada sí sería más acorde a sus preferencias familiares y al tenor expeditivo, humanitario y positivo del artículo 10.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

#### **4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES**

Según ACNUR (2019), la brecha entre el volumen de personas refugiadas que necesitan reasentamiento y los países de acogida disponibles es cada vez mayor, y advierte de una necesidad imperativa de reasentamiento para 1,4 millones de personas en 2019. Respecto a los niveles de 2018, se prevé un aumento del 17% de la necesidad de reasentamiento, una cifra alarmante dado que tan solo se cubrió el 4,7% de las necesidades de reasentamiento en 2018. Actualmente son solo 35 los países que participan en el programa de reasentamiento del ACNUR, siendo África la región con las mayores necesidades de reasentamiento proyectadas –con un estimado de 629.744 personas refugiadas que necesitan ser reasentadas– y Europa el continente con un menor promedio de oferta de programas de reasentamiento (*ibídem*).

El reasentamiento constituye una solución duradera a corto y largo plazo y, además, un mecanismo eficaz de distribución de responsabilidad entre estados, por lo que resulta obligada una valoración crítica de sus posibles modalidades. Máxime si permite identificar que existen diversas imperfecciones y limitaciones entre las actuales manifestaciones de solidaridad externa. El sistema de cuotas o el patrocinio privado pueden tener una apariencia antagónica, por sus diferencias en la elegibilidad y gestión competencial de tales programas, pero estos no son incompatibles ni sustitutivos entre sí. Es más, pueden *convivir* perfectamente para tratar de dar la mejor solución a los problemas derivados de la acogida y protección internacional de acuerdo a los principios del Pacto Mundial sobre los Refugiados<sup>33</sup> aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018. De hecho, la preferencia o prevalencia de un modelo frente a otro responde a la circunstancialidad de los contextos, coyunturas, estrategias y características de cada país; si bien la preferencia inicial por articular un sistema nacional de cuotas en la UE que relegara la tradición de programas nacionales de reasentamiento *ad hoc* fuera concebida como una estrategia voluntaria. Su implementación está expuesta a vaivenes tanto en términos de eficacia simbólica como por la desaceleración del principio de solidaridad.

**EL SISTEMA DE CUOTAS O EL PATROCINIO PRIVADO PUEDEN TENER UNA APARIENCIA ANTAGÓNICA, POR SUS DIFERENCIAS EN LA ELEGIBILIDAD Y GESTIÓN COMPETENCIAL DE TALES PROGRAMAS, PERO ESTOS NO SON INCOMPATIBLES NI SUSTITUTIVOS ENTRE SÍ**

No es de extrañar que la apertura al patrocinio privado pudiera ser bien recibida y alentada desde Europa en un momento crítico de las negociaciones de la reforma del SECA y, especialmente, ante la necesidad creciente de buscar políticas de acogida y reasentamiento más holísticas para las personas refugiadas. Sin embargo, no todos los países y, en particular los europeos, tienen la precondition para esta alternativa a corto y largo plazo, ni esta puede descansar solo en un pretexto humanitario. En este sentido, y a diferencia de los estados miembros de la UE, Canadá fue un país de reasentamiento mucho antes de ser un país de asilo, por lo que a nivel cultural e incluso de estrategia geopolítica es un modelo de referencia enteramente selectivo más proclive a esta fórmula. Mientras que España –al igual que otros estados miembros de la UE que se encuentran en la cola de iniciativas de patrocinio

33. Véase: *The Global Compact on Refugees* (en línea) <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

privado— sigue teniendo unas tasas de solicitud de protección internacional más bajas que el promedio de la UE.

Sobre este extremo, atendiendo a lo analizado en perspectiva DAFO, el balance entre las debilidades y fortalezas presenta claroscuros en varios aspectos de cómo afrontar la necesidad de un mayor compromiso con la acogida. De un lado, el criterio de la preferencia, siendo el más adecuado y lógico, ni tiene cabida en el SECA ni está previsto o garantizado como posibilidad en el patrocinio privado. De hecho, no se vincula ilimitadamente la preferencia de las personas solicitantes ni tampoco queda controlada la elección de los patrocinadores privados en el caso de los modelos híbridos como el Programa mixto de Refugiados Designados por una Oficina de Visas (BVOR) en Canadá. Sin duda, solo esta sería la opción con más posibilidad de convergencia y adaptación en Europa. Por otro lado, sobre las posibilidades de convergencia (Holtzinger y Knill, 2005) parece arriesgado optar por el actual afán emulativo y, en cambio, resulta más coherente una fórmula de *lesson-drawing* o la promoción de una política internacional para aprender tanto de lecciones positivas como negativas. Ambas permiten identificar las mejores prácticas o una clasificación en términos de rendimiento o flexibilidad para tratar así de evaluar las limitaciones compartidas en cada modelo para una eventual convergencia. Una muestra de ello, sería la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (GRSI, por sus siglas en inglés) lanzada en 2016<sup>34</sup>.

De todos modos, en vísperas de una reforma pendiente *sine die* del SECA, el papel de la UE y sus estados miembros, por el momento, parece muy activo en promover nuevas políticas al estilo *gattopardiano* tras el éxito-fracaso de los mecanismos excepcionales de reubicación o la propuesta de un mecanismo permanente de reasentamiento. Aunque la búsqueda de ideas y mejores prácticas es un paso decisivo frente al vaciamiento del principio de solidaridad en el sistema de Dublín, el trasfondo de la propuesta parece que se haga bajo la apariencia o solo espejismo de cambio real. Por lo tanto, cabe preguntarse si el origen de la disfuncionalidad es la rigidez de un sistema que se resiste a ser reformado. Es precisamente el compromiso real por el cumplimiento de las obligaciones internacionales la única vía para garantizar la protección de las personas refugiadas y, por ende, su proceso de acogida e integración como solución duradera a corto y largo plazo.

34. La *Global Refugee Sponsorship Initiatives* (GRSI) es una iniciativa conjunta del Gobierno de Canadá, ACNUR, Open Society Foundations, Radcliffe Foundation y la Universidad de Ottawa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrisketa Uriarte, Joana. «La reubicación de los refugiados. Un déficit de solidaridad y una brecha en la Unión Europea: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, asuntos C-643/15 y C-647/15, Hungría y Eslovaquia contra el Consejo». *Revista General de Derecho europeo*, n.º 44 (2018), p. 125-154.

ACNUR. *Global Resettlement needs*. Nueva York, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 26.01.2019] <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>

Aguelo Navarro, Pascual y Vicente Granero, Hipólito. «La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa». *Revista de Derecho Migratorio y extranjería*, n.º 45, 2017, p. 239-290.

Arenas, Nuria. «Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo». *Araucaria. Revista de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, n.º 36 (2016), p. 339-372.

Beiser, Morton. «Sponsorship and resettlement success». *Journal of International Migration and Integration*, n.º 4 (2003), p. 203-215.

CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Una mirada hacia el sistema de asilo canadiense*. Madrid, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 01.06.2019] <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/01/Informe-Sistema-de-Asilo-Canada.pdf>

Chapman, Ashley. *Private sponsorship and public policy: citizens for public justice report*. Canadá: Citizens for Public Justice, 2014.

CIC-Canadian International Council. *Private sponsorship of Refugees Program- Sponsorship Agreement Holders*, 5 de noviembre de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2018] [www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/list-sponsors.asp](http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/list-sponsors.asp)

CIC-Canadian International Council. *Evaluation of the resettlement programs (GAR; PsR; BVOR; RAP), 2016* (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2018] <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/resettlement.asp>

CIC-Canadian International Council. *Private sponsorship of refugees (PRS) application guide (IMM 5413)*, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2018] <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/application/application-forms-guides/guide-5413-private-sponsorship-refugees-application-guide.html>

Denton, Thomas. «Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba». *Journal of integration and international migration*, vol. 4, n.º 2 (2003), p. 257-271.

ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Protection in Europe: Safe and legal access channels». *ECRE Policy Paper*, n.º 1. Bruselas (febrero 2017).

ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Untying the EU Resettlement Framework». *Policy Note*, n.º 1 (2016).

EMN-European Migration Network. *Resettlement and humanitarian admission programmes in Europe-what works?* Bruselas, 2016.

Fernández Burugüño, Borja. «Solicitudes de asilo patrocinadas presentadas en embajadas y consulados: un modelo basado en la experiencia española y en el programa canadiense de *sponsorship*». *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 35 (2018), p. 1-32.

Fratzke, Susan. *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*. Washington: Migration policy institute, 2017.

Friedman, Lawrence M. *The legal system. A social science perspective*. Nueva York: Russel Sage, 1987.

Garcea, Joseph. «The resettlement of syrian refugees: the positions and roles of the federation of Canadian Municipalities and its members». *Canadian Ethnic studies*, vol. 48, n.º 3 (2016), p. 149-173.

García Mahamut, Rosario. «Reflexiones constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva ley de asilo y de la protección subsidiaria». *UNED. Revista de Derecho Político*, n.º 78 (mayo-diciembre 2010), p.43-93.

Grech, Peter. «Undesired properties of the European's commission's refugee distribution key». *European Politics Union*, vol. 18, n.º 2 (2017), p. 212-238.

Guild, Espelth; Costello, Cathryn y Moreno-Law, Violeta. *Implementation of 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. Bruselas: Parlamento Europeo, 2017.

Hierro, Liborio. *La eficacia de las normas jurídicas*. Madrid: Ariel, 2001.

Hilpold, Peter. «Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law: The many facets of an instrument still in the making». *International journal of constitutional law*, vol. 15, n.º 4 (2017), p. 1188-1205.

Holtug, Noll. «A fair distribution of refugees in the European Union». *Journal of Global Ethics*, n.º 3 (2016), p. 270-288.

Holzinger, Katharina y Knill, Christoph. «Causes and conditions of cross-national policy convergence». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n.º 5 (2005), p. 775-796.

Hyndman, Jennifer; Payne, William y Jimenez, Shauna. «Patrocinio privado de refugiados en Canadá». *Revista Migraciones forzadas*, n.º 54 (2017), p. 1-4.

ICMC Europe, OIM y ACNUR. *Private Sponsorship in Europe. Expanding complementary pathways for refugee resettlement*. Bruselas: European resettlement networking, 2017.

Jones, William y Teytellboym, Alexander. «The international refugee match: a system that respects refugees' preferences and priorities of States». *Refugee survey quarterly*, n.º 36 (2017), p. 84-109.

Kumin, Judith. *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*. EU Asylum: Towards 2020 project. Washington: Migration Policy Institute, 2017.

Kuosmanen, Jaako. «What (if anything) is wrong with trading refugee quotas?». *Res publica*, n.º 19 (2013), p. 103-109.

Krivenko, Yahyaoui. «Hospitality and sovereignty: What can we learn from the Canadian Sponsorship of refugees program». *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n.º 3 (2012), p. 579-602.

Labman, Shauna. «Private sponsorship: complementary or conflicting interests». *Refuge*, vol. 32, n.º 2 (2016), p. 67-80.

Labman, Shauna y Pearlman, Madison. «Blending, bargaining and Burden-sharing: Canada's Resettlement Programs». *International Migration and Integration*, n.º 19 (2018), p. 439-449.

La Spina, Encarnación; Vicente, Trinidad; Urrutia, Gorka y Morondo, Dolores. «Los procesos de acogida e integración para la población refugiada en Bizkaia, ¿una realidad a geometría variable?». *Migraciones*, n.º 44 (2018), p. 31-61.

Lenard, Patti Tamara. «Resettling refugees: is a private sponsorship a just way forward?». *Journal of Global Ethics*, vol. 12, n.º 3 (2016), p. 300-310.

Maiani, Francesco. «The reform of the Dublin system and the dystopia of sharing people». *Maastrich journal of European and Comparative law*, vol. 24, n.º 5 (diciembre 2017), p. 622-645.

Manchón Campillo, Fernando. «El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria». *Boletín IEEE*, n.º 5 (enero-marzo 2017).

MEYSS-SGII, *Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Manual de gestión. Madrid: Publicaciones MEYSS, 2018.

Romano, Andrea. *El reasentamiento como posible solución al problema del acceso al territorio de los refugiados: Situación actual y perspectiva futuras*. Barcelona: Fundación alternativas, 2017.

Romano, Andrea. «Los programas de reasentamiento de refugiados en la UE. Tendencias actuales y repercusiones en España». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, p. 262-282.

RSTP-Refugee Sponsorship Training Program. *Private Sponsorship of Refugees Program. Engaging in Community Sponsorship: Information brochure*. Toronto, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 31.0.2019] <https://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/engagingcsmarch2014.pdf>

Thieleman, Elko; Williams, Richard y Boswell, Christina. *What system of burden-sharing between Member states for the reception of asylum seekers*. Bruselas: Parlamento Europeo, 2010.

Treviranus, Barbara y Casasola Michael. «Canada's private sponsorship of refugees program: a practitioner's perspective of its past and future». *Journal of International Migration and Integration*, n.º 4 (2003), p.177-202.

Tsourdi, Evangelia. «Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity». *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 29, n.º 1 (2015), p. 9-24.

Tsourdi, Evangelia. «Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24, n.º 5 (2017), p. 667-686.

Van Selm, Joane. «Public-private partnerships in refugee resettlement: Europe and the US». *Journal of International Migration and Integration*, n.º 4 (2003), p. 157-174.

Zaun, Natasha. «States as gatekeepers in EU asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota system». *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º 1 (2018), p. 44-62.



**Cómo citar este artículo:** Lebrusán Murillo, Irene; Cáceres Arévalo, Pierina y Brey, Elisa. «El servicio doméstico como vía de acceso a la regularización administrativa en España». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 246-272. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.246

# EL SERVICIO DOMÉSTICO COMO VÍA DE ACCESO A LA REGULARIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

## DOMESTIC SERVICE AS A MEANS OF ACCESSING ADMINISTRATIVE REGULARISATION IN SPAIN

Los resultados presentados en este artículo son parte del estudio «La mujer inmigrante en el servicio doméstico. Análisis de la situación laboral e impacto de los cambios normativos», realizado en 2017 por la Asociación AD Los Molinos, en colaboración con el Departamento de Sociología Aplicada de la UCM y SEDOAC (Servicio Doméstico Activo), con financiación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Dirección General de Migraciones, y del Fondo Social Europeo, de la Unión Europea.

### Irene Lebrusán Murillo

Investigadora postdoctoral, Institute for Global Law and Policy (Harvard Law School), RCC-Harvard  
[ilebrusan@law.harvard.edu](mailto:ilebrusan@law.harvard.edu)

### Pierina Cáceres Arévalo

Investigadora social, Fundación Santa María La Real del Patrimonio Histórico. [prcaceres@santamarialareal.org](mailto:prcaceres@santamarialareal.org)

### Elisa Brey

Profesora asociada, Sección Departamental de Sociología Aplicada, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid  
[ebrey@ucm.es](mailto:ebrey@ucm.es)

1. Introducción
2. Contexto interpretativo: metodología, marco teórico y legislativo
  - 2.1. Metodología empleada
  - 2.2. Marco interpretativo y legislativo
3. Evolución y situación actual de las trabajadoras domésticas en España
4. El proceso de regularización administrativa a través del servicio doméstico: visión comparativa
  - 4.1. Las formas de acceso al empleo: contratación en origen versus economía informal
  - 4.2. Agentes intervinientes en el camino hacia la regularización mediante el servicio doméstico
5. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

España, migraciones femeninas, regularización administrativa, servicio doméstico, mujeres latinoamericanas, mujeres africanas, Madrid

### **KEY WORDS**

Spain, female migration, administrative regularisation, domestic service, Latin American women, African women, Madrid

### **RESUMEN**

Los cambios sociodemográficos experimentados durante los últimos 20 años han propiciado un aumento de la demanda de cuidados por parte de las familias en España. Estas transformaciones, unidas al aumento de mujeres extranjeras dispuestas a trabajar en el servicio doméstico, podrían explicar el aumento de la importancia social de este sector laboral. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo principal conocer si el servicio doméstico se conforma como una vía de acceso a la regularización administrativa en el país de destino, analizando las diferencias entre las trabajadoras latinoamericanas y africanas a partir de un estudio de caso en el área de Madrid. El estudio emplea una metodología de tipo cualitativo que recoge las experiencias de 12 mujeres latinoamericanas y 10 mujeres africanas empleadas de hogar y se complementa con entrevistas a técnicos y expertos en normativa e inserción laboral de la mujer inmigrante.

### **ABSTRACT**

The sociodemographic changes experienced over the past 20 years have led to an increase in the demand for carers among families in Spain. These transformations, along with the increase in foreign women willing to work in domestic service, could explain the greater social importance of this labour sector. In this context, the main aim of this paper is to learn whether domestic service is a means of accessing administrative regularisation in the destination country, analysing the differences between female Latin American and African workers in a case study in the Madrid area. The study uses a qualitative methodology that gathers the experiences of 12 Latin American and 10 African women domestic workers and is complemented by interviews with specialists and experts on labour regulations and migrant women's integration into the workforce.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los cambios sociales y demográficos que dan lugar a una nueva configuración de los hogares y alteran el sistema de cuidados habitual en España se han agudizado en los últimos 20 años. Ante la insuficiencia de alternativas ofertadas por el sistema del bienestar, se produce un aumento

**ANTE LA INSUFICIENCIA DE ALTERNATIVAS OFERTADAS POR EL SISTEMA DEL BIENESTAR, SE PRODUCE UN AUMENTO DE LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DOMÉSTICO, QUE SE CONVIERTE EN NICHU LABORAL PARA NUMEROSAS MUJERES EXTRANJERAS**

de la contratación del servicio doméstico, que se convierte en nicho laboral para numerosas mujeres extranjeras. En este proceso intervienen numerosos factores, tanto en relación con la demanda, producida por un desequilibrio de cuidados, como en la oferta por parte de las mujeres que trabajan en este sector. En cuanto a la demanda, y en relación con el desequilibrio de cuidados, se alarga la esperanza de vida de la población y acceden a la vejez cohortes más numerosas; no solo hay mayor número de personas mayores, sino que quienes alcanzan la

vejez la viven durante más tiempo (Lebrusán, 2017). Y, aunque la mayoría lo hace en condiciones de salud, cuando finalmente se requiere ayuda, esta se necesita durante más tiempo. Paralelamente, la mujer española, sobre quien han recaído tradicionalmente las labores de cuidados, ha ido aumentando su formación y sus expectativas profesionales; no solo accede de forma masiva al mercado laboral (Cachón, 2002), sino que su participación en este se ha normalizado (Tobío, 2013), disminuyendo su capacidad para procurar cuidados. La reconfiguración demográfica y social provoca que se altere la relación numérica entre las cuidadoras potenciales y las personas demandantes de ayuda (Elizalde, 2018), lo que produce una situación de desequilibrio y aparición de nuevas necesidades ante las que el Estado responde con tímidas medidas<sup>1</sup> que no dan cobertura real a unas necesidades en aumento; de este modo, las familias (y especialmente las mujeres) se enfrentan a una sobrecarga e incapacidad de respuesta a la demanda de cuidados.

La imbricación de estos factores da lugar no solo a un cambio sobre la concepción del cuidado, sino que la sobrecarga de las familias hace que surjan nuevas estrategias particulares para dar respuesta a su necesidad. Entre estas estrategias, la más importante es su externalización mediante la contratación de servicio doméstico, que deja de ser un recurso asociado mayorita-

<sup>1</sup>. Ejemplo sería la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

riamente a la posición socioeconómica. De este modo, el aumento de este recurso responde al déficit de infraestructuras de servicios específicos para las familias en los países del sur de Europa y a lo que se ha denominado la «crisis de cuidados» (Oso y Ribas-Mateos, 2012; Oso y Parella, 2012). Ello confluye, además, con el aumento de flujos migratorios, en su mayoría mujeres, dispuestas a trabajar en el ámbito del servicio doméstico y los cuidados (Moreno y Bruquetas, 2011).

La importancia de ahondar en la configuración del sector doméstico como nicho laboral de estas mujeres se incrementa al comprobar cómo este sector, por un lado, se caracteriza por una normativa laboral diferenciada del régimen general y una mayor invisibilidad social; y por otro, y a pesar de sus dificultades inherentes, se configura como una vía de acceso a la regularización administrativa para numerosas mujeres extranjeras (Asociación AD Los Molinos, 2017). Este proceso, no obstante, será complejo y largo en el tiempo, con distintos niveles y tipos de dificultades según los orígenes de las trabajadoras, como ya se comprobó anteriormente (ibídem). Teniendo en cuenta estas cuestiones, este artículo examina la conformación del sector laboral del servicio doméstico como una vía de acceso a la regularización administrativa.

Para ello, en primer lugar, se explica la metodología empleada en la investigación, así como el marco teórico y legislativo en el que esta se inserta; en segundo lugar, se ofrece la evolución y situación actual de las trabajadoras domésticas en España; en tercer lugar, se ahonda sobre una visión comparativa del proceso de regularización administrativa a través del servicio doméstico llevado a cabo por mujeres de origen latinoamericano y africano; y, por último, se presentan unas conclusiones generales de la problemática.

## **2. CONTEXTO INTERPRETATIVO: METODOLOGÍA, MARCO TEÓRICO Y LEGISLATIVO**

### **2.1. Metodología empleada**

Para estructurar el marco comprensivo en el que se inserta la investigación se ha realizado, en primer lugar, un análisis documental y de la evolución normativa laboral y migratoria del objeto de estudio. Los objetivos señalados se responden mediante metodología cualitativa. Se adopta además una metodología participativa más novedosa en este tipo de análisis: mesas de diálogo y mesas de trabajo y debate. La finalidad de este abordaje ha sido obtener información clave en torno a temas específicos que permiten comprender tanto los procesos de acceso a la regularización administrativa como las dificultades a las que se enfrentan las mujeres inmigrantes en el servicio doméstico.

Las mesas de diálogo se plantearon en torno a las siguientes temáticas: cambios en la legislación laboral, procesos de regularización administrativa, discriminación y racismo, y redes de apoyo. Mientras que los cambios en la legislación laboral y los procesos de regularización administrativa contemplaban los determinantes estructurales objetivos que podían afectar a las mujeres; la discriminación y el racismo, así como las redes de apoyo, se centraban en los condicionantes subjetivos y relacionales. En cuanto a las mesas de trabajo y debate, se realizaron después del trabajo de campo, una vez elaboradas las primeras conclusiones del estudio. Esta versión preliminar de las conclusiones se presentó en cuatro mesas de trabajo, convocando a distintos perfiles: responsables políticos, entidades sociales, empleadores y empleadas. De esta forma, se contrastaron y se matizaron estas conclusiones preliminares con las aportaciones de los participantes. En el análisis que realiza este artículo cobran especial relevancia los argumentos relacionados con la regularización administrativa.

La dificultad de llegar a las trabajadoras requirió la adaptación de la metodología, combinando la realización de grupos de discusión y entrevistas individuales. Entre los inconvenientes encontrados se deben señalar los obstáculos para reunir a mujeres trabajadoras del servicio doméstico, con muy diferentes horarios y dificultades de desplazamiento. A estos impedimentos se añade que algunas de las personas participantes no están en situación administrativa regular en España, lo que requiere del establecimiento de nexos previos a partir de personas de confianza. En el caso de las mujeres de origen latinoamericano, contamos con el apoyo de la asociación SEDOAC (Servicio Doméstico Activo), que sin duda facilitó tanto el establecimiento de contacto como el abordaje de temas sensibles. El acceso a los testimonios de las mujeres africanas se logró a través de entidades de carácter asistencial, así como de servicios de intermediación laboral, presentando un establecimiento de nexos de confianza mucho más dificultoso<sup>2</sup>.

Para reflejar la situación de las mujeres latinoamericanas, se recogieron los discursos de 12 participantes de entre 28 y 59 años procedentes de Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Por su parte, se recogieron también los discursos de 10 mujeres de origen africano entre 28 y 51 años procedentes de Marruecos, Malí, Camerún, República Democrática del Congo, Angola, Togo y Senegal<sup>3</sup>. La situación de las mujeres de África contrasta enormemente con la de las mujeres de origen latinoamericano, al acusar ma-

---

**2.** Otra dificultad reseñable sería la coincidencia temporal del trabajo de campo con la celebración del ramadán por parte de las mujeres objeto de estudio.

**3.** En lo que respecta a los aspectos éticos de la investigación, se aseguró el anonimato de la información compartida por las mujeres, que sus grabaciones no estarían disponibles para otras personas, ni los datos publicados de tal forma que se les pudiese identificar.

yores dificultades y mayor tiempo para regularizar su situación administrativa<sup>4</sup>. La definición de ambas categorías de estudio (mujeres procedentes de América Latina y de África) no pretende negar la evidente diversidad intragrupo<sup>5</sup> en términos de nacionalidad, tiempos de las migraciones a España o configuración de las estrategias migratorias, entre otros factores. No obstante, las similitudes son suficientes y mayores que sus diferencias. Las mujeres latinoamericanas comparten un idioma común con la población española y no necesariamente se ven obligadas a pedir un visado para entrar en España. Una vez comienza su proceso de regularización, después de dos años de residencia legal continua, pueden solicitar la nacionalidad española gracias a las relaciones históricas especiales entre España y sus países de origen. Asimismo, si obtienen la nacionalidad española, podrán mantener la nacionalidad de su país de origen, reconociéndose su doble nacionalidad. En cuanto a las mujeres procedentes de países africanos, con excepción de Guinea Ecuatorial y algunas zonas de Marruecos, la inmensa mayoría llega a España sin hablar español y, para entrar legalmente, requieren de un visado. Una vez comienza su proceso de regularización, y a diferencia de las personas de origen latinoamericano, podrán solicitar la nacionalidad española después de 10 años de residencia legal continua. Oficialmente, si obtienen la nacionalidad española, deberán renunciar a la nacionalidad de su país de origen, sin que sea posible mantener la doble nacionalidad.

Esta información se complementa con la realización de 10 entrevistas individuales a expertos y expertas de diferentes ámbitos relacionados con la inmigración, el servicio doméstico y las experiencias sociolaborales de las trabajadoras<sup>6</sup>. A los datos resultantes se les aplica un análisis de contenido etnográfico. Difiere del análisis de contenido clásico en que responde a una redefinición de posturas cualitativas y pone el acento en el análisis reflexivo de los documentos producidos tras la transcripción, superando la descripción cuantitativa para intentar ahondar en la comprensión de los significados (Cea D'Ancona, 1996).

---

**4.** La situación administrativa de las mujeres africanas entrevistadas era diversa: cuatro de ellas se encontraban en situación irregular, otras cuatro tenían permiso de residencia y trabajo, y otras dos tenían permiso de residencia, pero no de trabajo. Las cuatro mujeres en situación irregular habían llegado a España en 2004, 2007 y 2015, y señalaban mayores dificultades para regularizar su situación administrativa. Por su parte, las mujeres latinoamericanas entrevistadas llegaron a España entre 2002 y 2017. En el momento de la entrevista, la mayoría (ocho) contaba con permiso de residencia y trabajo, tres de las mujeres se encontraban en situación irregular y una de ellas estaba tramitando su acceso a la regularización administrativa. Las tres mujeres en situación irregular llevaban menos de tres años en España, y todavía no cumplían con los requisitos para regularizar su situación mediante la figura del arraigo.

**5.** Por ejemplo, en el caso de las mujeres latinoamericanas, la migración argentina por lo general presenta un mayor nivel de cualificación. Por otro lado, las migraciones procedentes de Colombia, Perú y Ecuador sin duda tienen un carácter más antiguo que las migraciones procedentes de Paraguay, Honduras o El Salvador. En el caso de las mujeres africanas, la mayor distancia se encuentra en la situación entre las mujeres marroquíes y subsaharianas.

**6.** En los anexos se presentan los perfiles detallados de los entrevistados.

## 2.2. Marco interpretativo y legislativo

### *El abordaje teórico sobre los cuidados en España*

En España, la literatura sobre los cuidados y el servicio doméstico es relativamente amplia. En el campo de la sociología y otras ciencias sociales afines se ha puesto hincapié en tres perspectivas complementarias (transnacional, microsocia y macrosocia), apareciendo el género como cuestión transversal y compartida (Marchetti y Barañano, 2016). Desde la perspectiva transnacional, cobra relevancia la formación de cadenas internacionales de cuidado –de las que se destacan procesos de desigualdad a nivel global– y la delegación de tareas de cuidado hacia las mujeres migrantes, mientras que sus hogares de origen quedan al cuidado de otros familiares (Escrivá y Skinner, 2010; Díaz Gorfinkiel y Escrivá, 2012; Bastia, 2015; Barañano, 2016). Desde la perspectiva microsocia, el análisis se centra en la movilidad laboral, las relaciones de cuidado y la negociación en el ámbito de los hogares entre la persona empleadora y la empleada, dada la peculiaridad de esta relación profesional que se produce en el espacio privado de los hogares (Escrivá, 2000; Martínez Buján, 2014; Díaz Gorfinkiel, 2016; Sánchez-Domínguez y Fahlén, 2017; Hellgren y Serrano, 2017). Por último, desde la perspectiva macrosocia, la atención se orienta hacia la relación entre el servicio doméstico y la crisis del Estado de bienestar en España y otros países del sur de Europa (Oso y Ribas-Mateos, 2012; Oso y Parella, 2012).

Asimismo, cabría mencionar la relevancia de las aportaciones sobre el servicio doméstico que consideran el impacto de la legislación, ya sea desde las ciencias sociales o desde el derecho (Díaz Gorfinkiel y Martínez Buján, 2018). Sin embargo, al estar a medio camino entre las ciencias sociales y el derecho, se ha prestado menos atención a la relación entre la inserción en el servicio doméstico y la regularización administrativa de las personas extranjeras empleadas en este sector, aunque cabe destacar algunas aportaciones puntuales (Vianello *et al.*, 2019). Este particular justifica la necesidad del estudio que aquí se presenta, que analiza precisamente la conexión entre la legislación laboral y migratoria de forma comparada.

### *Los procesos de regularización en España*

Se pueden distinguir dos tipos básicos de canales para la regularización administrativa: a) la regularización administrativa desde el momento de la llegada, vinculada con el mercado laboral o la reagrupación familiar, y b) la regularización administrativa posterior a la llegada, que implica casi sistemáticamente un período de irregularidad.

Para el primer caso, existen unos instrumentos que permiten la regularización administrativa desde el momento de la llegada, con una vinculación directa con el mercado laboral. Estos canales son las contrataciones colectivas (López Sala y Sánchez Montijano, 2014) y las contrataciones individuales en el país de origen, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral español indicadas en el catálogo de actividades de difícil cobertura. Durante la denominada «década prodigiosa» (1998-2008) de las migraciones internacionales a España (Arango, 2009), la figura del empleado de hogar quedaba recogida dentro del catálogo, lo que facilitaba el acceso a un permiso de residencia desde antes de la llegada a España. Sin embargo, a pesar de que la legislación estableciera como requisito que la persona implicada residiera en su país de origen, accedieron a la regularización mediante esta figura algunas personas que ya estaban viviendo en España. De esta forma, se produjeron procesos de regularización en origen *ficticios*. Esta regularización *de hecho* en procesos de contratación individual también se ha observado en el caso de los procesos de reagrupación familiar (González Ferrer, 2011; Requena y Sánchez Domínguez, 2011).

Precisamente, la reagrupación familiar es otro mecanismo que permite la regularización administrativa desde el momento de la llegada, aunque la vinculación con el mercado laboral sea indirecta. Desde la reforma de la Ley de Extranjería de 2009, los reagrupados pueden trabajar en el mercado laboral español, sin pedir permiso previo a las autoridades españolas para ello. Este cambio legislativo se explica porque el legislador trató de facilitarles el acceso al mercado laboral. Esto permitiría diversificar las fuentes de ingreso de las familias migrantes, en especial riesgo de vulnerabilidad en el contexto de la crisis económica, dada su inserción en el mercado laboral secundario (Aysa-Lastra y Cachón, 2013) y la precariedad de sus redes de apoyo, familiares y otras. Esta apertura directa al mercado laboral por parte de los migrantes reagrupados también evitaría posibles situaciones de dependencia hacia el reagrupante, especialmente en el caso de producirse violencia intrafamiliar (Brey, 2013).

El segundo tipo de regularización administrativa puede producirse un tiempo después de la llegada, implicando casi sistemáticamente un período de irregularidad más o menos largo (Vianello *et al.*, 2019). Esta segunda vía se puede realizar a través de dos instrumentos: la regularización extraordinaria y el arraigo. Si la persona migrante llega poco tiempo antes de un proceso de regularización extraordinaria –como ocurrió a finales de los años noventa del siglo pasado y principios del 2000 (Finotelli y Arango, 2011)– es posible que su período de irregularidad se prolongue poco más de un año o dos; por el contrario, si no puede acceder a ningún proceso de regularización extraordinaria en los primeros años de su llegada, habiendo estado un tiempo en situación de irregularidad, los migrantes pueden optar a un proceso de arraigo

por motivos laborales, sociales o familiares. Para obtener la regularización por arraigo laboral será necesario haber permanecido con carácter continuado en España durante un período mínimo de dos años y demostrar la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses, con acta de la Inspección de Trabajo o sentencia del tribunal de lo Social que reconozca la existencia de la relación laboral. En lo que respecta a la regularización por arraigo social, será necesario demostrar una permanencia continuada durante un período de al menos tres años, disponer de un contrato de trabajo con un mínimo de un año de duración, tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes o bien presentar un informe favorable acerca de su integración social. Finalmente, en lo que respecta al arraigo de tipo familiar, este no exige la permanencia continuada en España de un período de tiempo determinado. Está previsto en el artículo 124.3 del Reglamento de Extranjería y puede obtenerse en dos supuestos diferentes: arraigo familiar para padres de hijos españoles o arraigo familiar para hijos de españoles de origen.

Desde el último proceso de regularización extraordinaria, que tuvo lugar en 2005, el arraigo se ha convertido en la principal vía de acceso a la regularización para los migrantes en situación irregular en España, incluyendo los que trabajan en el sector doméstico y cumplen con los requisitos. Una vez se accede a una situación regular, la normativa vigente establece una duración de un año para el primer permiso, dos años para el segundo permiso, otros dos años para el tercer permiso y cinco años para el permiso de larga duración. En el caso de los nacionales de América Latina, Guinea Ecuatorial, Filipinas y judíos de ascendencia sefardí, en virtud de una especial relación histórica con España, pueden pedir el acceso a la nacionalidad española al cabo de dos años de residencia legal continua; mientras que los nacionales de otros países tendrán que completar 10 años de residencia legal continua (Pinyol y Sánchez Montijano, 2014; Finotelli y La Barbera, 2017).

#### *Normativa y legislación en España respecto al servicio doméstico*

El servicio doméstico se rige por una normativa laboral específica diferenciada del resto de trabajadores desde sus orígenes legislativos; un rasgo que, aunque con cambios y mejoras, es característico también en la actualidad. En 1976, el servicio doméstico ya se establecía como una relación laboral especial diferenciada (Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976) y fue considerada civil hasta 1985 (Real Decreto 1424/1985). Este Real Decreto establece diferencias clave con otros sectores laborales, como la no necesidad de contrato por escrito, el despido por desistimiento (que permite a la persona empleadora dar por terminado el contrato sin alegar causas) y la existencia de los tiempos de presencia (tiempo en el que el trabajador está a disposición del empleador sin realizar trabajo efectivo).

Esta regulación se mantuvo hasta 2011, cuando se produjo el Real Decreto 1620/2011, que da lugar a una serie de mejoras y establece límites a las características específicas del sector. Entre los avances, cabe destacar la referencia a las prestaciones salariales en especie, la duración y distribución de los tiempos de presencia pactados y su retribución o compensación, así como el régimen de pernoctas de la persona empleada de hogar en el domicilio familiar. Además, se establece que todo contrato superior a cuatro semanas deberá estar por escrito, aunque se mantiene vigente la figura del despido por desistimiento. Por su parte, la aplicación de la Ley 27/2011 sobre la actualización y modernización del Sistema de Seguridad Social integró el sector dentro del régimen general, señalando la obligación de cotizar a la Seguridad Social por cada hora trabajada, y desde la primera hora, cuya responsabilidad recae sobre el empleador. No obstante, mantiene al sector como régimen especial, lo que en la práctica da continuidad a la diferencia fundamental: las trabajadoras continúan sin tener derecho a prestación por desempleo. Otro avance de dicha ley es la prestación por incapacidad temporal en los casos de enfermedad común o accidente no laboral; si hasta ahora se tenía derecho a cobrar la prestación económica a partir del día 29, ahora se paga a partir del cuarto día desde que se produce la baja, corriendo a cargo del empleador del cuarto al octavo día, y de la Seguridad Social a partir del noveno día de la baja (art. 251.a).

**EL SERVICIO DOMÉSTICO SE RIGE POR UNA NORMATIVA LABORAL ESPECÍFICA DIFERENCIADA DEL RESTO DE TRABAJADORES DESDE SUS ORÍGENES LEGISLATIVOS; UN RASGO QUE, AUNQUE CON CAMBIOS Y MEJORAS, ES CARACTERÍSTICO TAMBIÉN EN LA ACTUALIDAD**

Alegando dificultades de la puesta en marcha del sistema especial y la detección de anomalías, apenas unos meses después se introduce el Real Decreto Ley 29/2012, el cual supone un retroceso fundamental respecto a la legislación anterior: en el caso de las trabajadoras de menos de 60 horas mensuales, la responsabilidad en materia de cotización recae sobre la trabajadora, y solo de forma subsidiaria recae sobre la persona empleadora, lo que supone una mayor vulnerabilidad de la empleada. Además, introduce una serie de cambios en la configuración jurídica del Sistema Especial: modifica las cuantías de las bases de cotización aplicables a este colectivo, avanzando en el paulatino proceso de acercamiento en la forma de determinación de tales bases de acuerdo con las normas aplicables en el régimen general. Finalmente, la Orden ESS/106/2017, de 9 de febrero, varía el tipo de cotización por contingencias comunes y su distribución entre empleador y empleado.

### 3. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS EN ESPAÑA

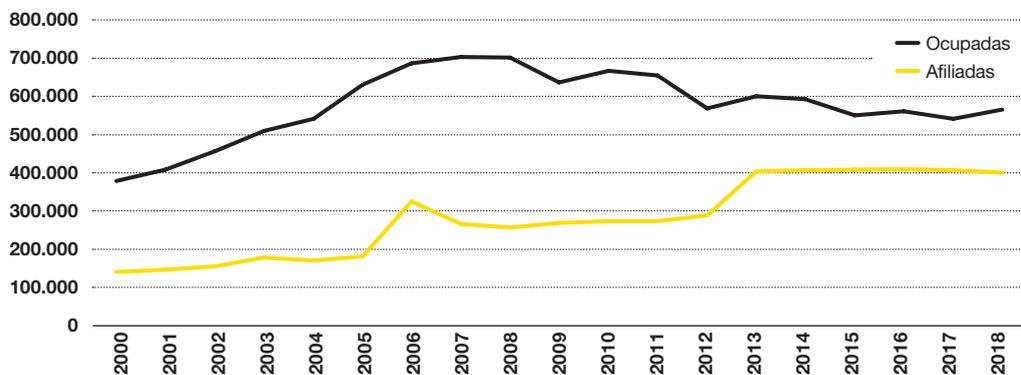
El empleo doméstico en España representa, a finales del 2018, el 3,2% de la ocupación total; una cifra bastante alta si se compara con la media de otros países desarrollados, donde apenas alcanza el 1%. A la luz de los datos de ocupación<sup>7</sup>, tras años de relativa estabilidad en el sector (1992-1998), se produjo un importante crecimiento de ocupados en el servicio doméstico que coincidió con procesos sociales como la consolidación de la población inmigrante a partir del año 2000 o la regularización extraordinaria de 2005. Este crecimiento continuó hasta el año 2007, cuando se alcanzó la cifra máxima de 770.000 personas en la ocupación doméstica, de las cuales 700.000 eran mujeres (91%). A partir de 2008, se produjo una tendencia a la disminución, especialmente a partir del 2011, que estaría relacionada con el impacto de la crisis económica sobre el empleo y las economías domésticas de los hogares en dichos años. Sin embargo (véase figura 1) este descenso fue ligero, lo que refleja el efecto tardío de destrucción del empleo en este sector en comparación con otros. Así, en el año 2018 había 635.300 ocupados en este sector, el 88,9% de los cuales eran mujeres (565.000).

Por su parte, los datos proporcionados por la Seguridad Social reflejan el crecimiento del empleo regular en el sector. En la figura 1 se puede observar un repunte en el número de afiliadas en el año 2006, asociado a la regularización masiva realizada el año anterior. Posteriormente, se mantendría una relativa estabilidad hasta el año 2013, cuando se produjo de nuevo un aumento en el número de mujeres afiliadas. Ello puede relacionarse con la entrada en vigor de la nueva legislación de empleo del hogar –del año 2012– que habría provocado que empleadores y trabajadoras regularizaran su relación laboral con el fin de alcanzar derechos laborales. Ese mismo año, el antiguo Régimen Especial de Empleados de Hogar se integraba al Régimen General bajo la denominación de «Sistema Especial para Empleadas de Hogar». Desde entonces, y hasta la actualidad, se ha mantenido una cifra que ronda las 400.000 afiliadas, lo que nos ofrece la tasa de irregularidad femenina más baja en el sector de los últimos años.

Los trabajadores y trabajadoras en situación de irregularidad laboral representarían cerca de 230.000 personas, en torno a un 30% del total. La irregularidad laboral, en general, determina en gran medida la entrada de trabajadores extranjeros, ya que facilita el que puedan trabajar aquellos que no disponen de un permiso de residencia y trabajo en vigor. La demanda de mano de obra irregular sería, así, uno de los factores claves que marca la dualidad y la precariedad del mercado laboral en España, siendo un factor distintivo observado en otros países del sur de Europa (Reyneri, 2003) y en otros sectores en España (Cachón, 2006).

---

7. Véase la Encuesta de Población Activa (EPA).

**Figura 1. Evolución de la ocupación y afiliación femenina en el sector doméstico (2000-2018)**

Fuente: Elaboración propia según datos del II Trimestre de la EPA y Seguridad Social.

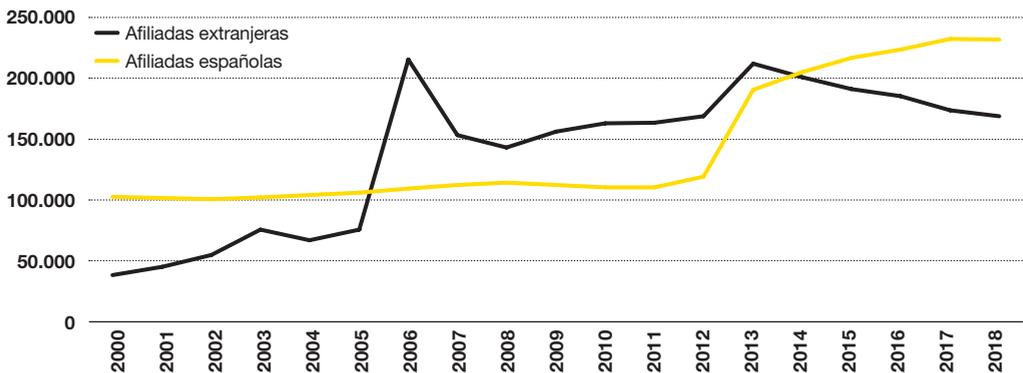
Respecto a la nacionalidad, en 2018, el 42,1% (168.787) de las trabajadoras domésticas afiliadas a este Régimen/Sistema Especial de Empleados de Hogar eran de nacionalidad extranjera, frente al 57,9% de nacionalidad española (231.750). La figura 2 evidencia cómo las trabajadoras extranjeras afiliadas disminuyen desde el 2014, mientras que las trabajadoras españolas realizan el camino contrario; es decir, ambas experimentan una reacción ante el cambio normativo de 2012 pero en direcciones opuestas. Entre 2014 y 2018 esta tendencia puede explicarse por dos factores básicos<sup>8</sup>: por un lado, por el acceso a la nacionalidad española de mujeres extranjeras, especialmente en el caso de las mujeres latinoamericanas, quienes necesitan un menor tiempo de residencia legal antes de solicitar la nacionalidad española; por el otro, por la entrada en el servicio doméstico de mujeres españolas (no inmigrantes) como efecto de la crisis económica y la búsqueda de ingresos alternativos. Así, el cambio que se produjo en 2012 habría podido influir

**RESPECTO A LA NACIONALIDAD, EN 2018, EL 42,1% (168.787) DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS AFILIADAS A ESTE RÉGIMEN/SISTEMA ESPECIAL DE EMPLEADOS DE HOGAR ERAN DE NACIONALIDAD EXTRANJERA, FRENTE AL 57,9% DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA (231.750)**

8. Sin que los datos permitan discriminar el impacto de uno y otro.

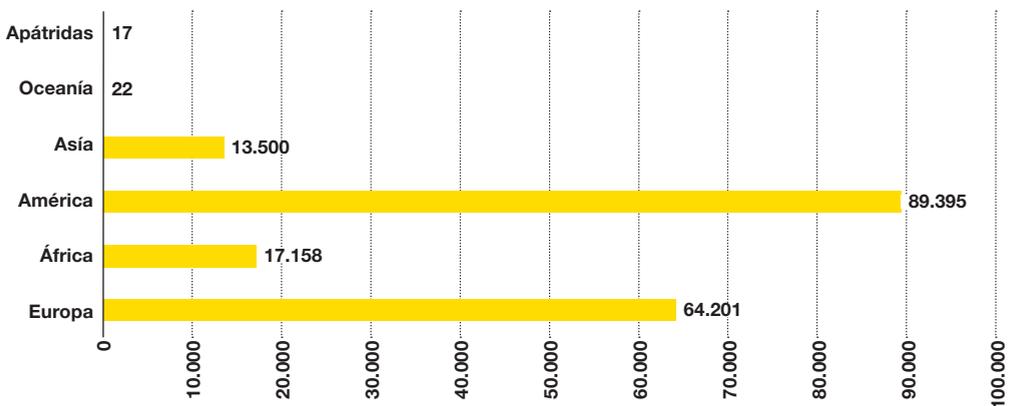
en la disminución de afiliaciones de las mujeres extranjeras. Ese año la responsabilidad sobre el alta a los trabajadores de este sistema especial que presten sus servicios durante menos de 60 horas mensuales pasa a ser del trabajador y no del contratador. Por otra parte, desde el año 2010 existía un decrecimiento de la población ocupada no nacional, pudiendo haber influido también otras causas.

**FIGURA 2. Evolución de afiliadas al Sistema/Régimen Especial de Empleados de Hogar según nacionalidad (2000-2018)**



Fuente: Elaboración propia según datos del II Trimestre de la EPA y Seguridad Social.

**FIGURA 3. Trabajadoras domésticas afiliadas extranjeras según continente de origen (2017)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social, media anual 2017.

Previamente, el aumento brusco de mujeres extranjeras entre 2005 y 2006 (de 75.854 a 215.301) respondía al proceso de regularización extraordinaria del año 2005. Desde ese año y hasta 2007, la disminución del número de mujeres extranjeras afiliadas podría deberse a un abandono del sector y a un acceso a la nacionalidad española (al menos, en parte), después de conseguir la regularización. Entre 2008 y 2013, el nuevo incremento de la afiliación entre las mujeres extranjeras se explicaría por la vuelta a un sector generador de empleo en la etapa de la crisis económica.

En lo que respecta a la procedencia de las mujeres extranjeras (véase figura 3) nos encontramos con un colectivo mayoritario americano (89.395), donde preponderan las mujeres de origen latinoamericano, seguido de las europeas (64.201) y, en tercer lugar, las mujeres africanas (17.158). Según datos de la Seguridad Social de 2017, los países con mayor presencia de empleadas en el sector doméstico referidos a los países de nacimiento de las mujeres afiliadas son Rumanía, Bolivia, Paraguay y Marruecos.

En este contexto, tal como se explicará en el siguiente apartado, las mujeres latinoamericanas y africanas entrevistadas presentan diferencias tanto en las motivaciones que las llevaron a emigrar como en sus condiciones laborales (Asociación AD Los Molinos, 2017).

#### **4. EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DEL SERVICIO DOMÉSTICO: VISIÓN COMPARATIVA**

Como se ha señalado, los testimonios<sup>9</sup> y las realidades de las mujeres latinoamericanas y africanas en el servicio doméstico señalan numerosas diferencias tanto en el acceso a la regularización como en la experiencia laboral y migratoria. Entre estas, resaltan las diferencias en cuanto a las formas de acceso al empleo mediante la contratación en origen o la economía informal, el papel de los agentes sociales que acompañan a las mujeres durante el proceso de regularización, así como la diferente

**LOS TESTIMONIOS Y LAS REALIDADES DE LAS MUJERES LATINOAMERICANAS Y AFRICANAS EN EL SERVICIO DOMÉSTICO SEÑALAN NUMEROSAS DIFERENCIAS TANTO EN EL ACCESO A LA REGULARIZACIÓN COMO EN LA EXPERIENCIA LABORAL Y MIGRATORIA**

9. En este apartado se incluyen citas del trabajo de campo. Las siglas MA, ML y EX se refieren, respectivamente, a las entrevistas con mujer africana, mujer latinoamericana y experto/a.

percepción social (por cuestiones idiomáticas, étnicas, religiosas) hacia las mujeres procedentes de América Latina y África, como factor que incide en sus procesos de regularización.

#### **4.1. Las formas de acceso al empleo: contratación en origen versus economía informal**

Una vez llegan a España, el principal objetivo compartido por las mujeres latinoamericanas y africanas entrevistadas es encontrar empleo de la forma más rápida posible, especialmente tras la inversión realizada en el proyecto migratorio. Entre las trabajadoras latinoamericanas resulta más habitual que para las africanas el llegar a España con contrato en origen, lo que facilita su regularización administrativa y la entrada al mercado laboral.

«Yo soy de Paraguay. Había venido por primera vez a España en el 2009, pero cuando vine estaba ya mi madre aquí. (...) En ese tiempo se podía venir con contrato directo de trabajo, fue cuando estaba Zapatero. Tú venías con contrato y con tus documentos» (ML2).

«Llegué a España en el 2003. (...) En su momento había mucho trabajo aquí en España, me enviaron un contrato, vine con un contrato. Vine con papeles» (ML1).

Asimismo, las mujeres latinoamericanas que llegan a España sin contrato presentan más facilidad y rapidez para encontrar empleo que las africanas, debido a un mayor grado de aceptación y predisposición por parte de sus potenciales empleadores, principalmente por la cercanía idiomática, pero en el que también influyen cuestiones referidas a la percepción social:

«Tanto las agencias como los propios empleadores yo creo que han visto de manera más positiva a las empleadas de origen latinoamericano frente a otras nacionalidades, hay pocas mujeres marroquíes en el servicio doméstico; no solo el origen, sino el tema de la religión han sido un freno; yo creo que hay una discriminación grande hacia las mujeres de origen marroquí y musulmanas, hay mucha islamofobia creciente» (EX7).

«El proceso migratorio de una mujer latinoamericana no es el mismo que el de una africana. No hablar español es complicado» (EX10).

El tiempo dentro de la economía informal equivale al tiempo requerido legalmente para optar por regularizaciones a través de figuras como el arraigo laboral o social. En este sentido, el propio planteamiento de la Ley de Extranjería estaría predeterminando en cierto modo la existencia de economía sumergida.

«El trabajo era de interna cuidando a una señora y era en un pueblo; y yo libraba allí dos veces al mes (...) con la abuela, las dos solas en un pueblo superalejado y no salía casi. Al principio no tenía ni medias pagas y tampoco vacaciones. El primer año recuerdo que no tuve vacaciones, pero ellos se iban el verano a una playa (...) y ellos me llevaban y me daban todas las tardes libres para que me fuera a la playa y todos los fines de semana que me debían me los daban allí claro, y así aguante tres años hasta que me hicieron los papeles» (ML9).

Al respecto, las experiencias de las mujeres señalan como uno de los riesgos más habituales la postergación indefinida de la regularización por parte del empleador, que puede mantener a la empleada en la economía sumergida durante años. La promesa de la regularización puede suponer un largo proceso y, en ocasiones, conlleva la aceptación de situaciones de explotación bajo la promesa de una mejora, con un gran desgaste emocional por parte de la mujer inmigrante.

**LA PROMESA DE LA  
REGULARIZACIÓN PUEDE  
SUPONER UN LARGO PROCESO Y,  
EN OCASIONES, CONLLEVA LA  
ACEPTACIÓN DE SITUACIONES DE  
EXPLORACIÓN BAJO LA PROMESA  
DE UNA MEJORA, CON UN GRAN  
DESGASTE EMOCIONAL POR  
PARTE DE LA MUJER  
INMIGRANTE**

En el caso de las mujeres africanas, la presencia de contratación en origen es casi inexistente. Las mujeres entrevistadas que se encuentran en situación administrativa irregular perciben el servicio doméstico como único sector en el que es posible trabajar «sin papeles» y al que se accede de manera rápida. La presencia de economía informal se conforma como uno de los ejes que atraviesa los discursos de las entrevistadas, condicionadas por su estatus legal.

«No tengo permiso de trabajo, tengo residencia porque he venido con una asociación y me ha dado permiso de residencia a través de esa asociación (...) ahora estoy en camino de cambiar eso (...) y muchas veces tengo suerte de encontrar trabajo y hago entrevista aquí y allá, pero cuando ven mi residencia me dicen que no pueden contratarme, eso es mi problema. Y para cambiar ese papel es un problema, grave problema para mí, a veces me dicen de volver a mi país, pedir otro visado, otro visado de trabajo y residencia antes de volver y otra vez me dice que hay que retomar todo en cero como si yo no viviera en España, porque me quedan algunos meses para hacer tres años en España y me dicen que retornar, anular todo y empezar de cero, entonces yo estoy en ese problema, tengo trabajo aquí, allá, porque tengo mucho conocimiento, pero mi papel me impide» (MA6).

De las 10 mujeres africanas entrevistadas, solo cuatro (todas ellas marroquíes) se encontraban afiliadas a la Seguridad Social mediante el Sistema Especial de Empleados de Hogar en el momento de la entrevista. Las razones por las que las trabajadoras domésticas se han insertado en la economía informal son múltiples –ya sean impuestas por los empleadores, ya sean elegidas por ellas mismas–, pero su aceptación se basa en la esperanza de cumplir los tres años de residencia exigidos para poder acceder a la regularización administrativa mediante el arraigo. De nuevo, y como señala la experiencia de este colectivo, la imbricación entre el acceso a la regularización determina una mayor predisposición a la economía sumergida en este sector laboral. Indudablemente, para las mujeres que llegan a España sin contrato de trabajo, sea cual sea su origen, la situación se hace más compleja y se enfrentan al riesgo de explotación laboral y a la grave vulneración de sus derechos laborales. En todo caso, cuando se utiliza el servicio doméstico como vía de acceso a la regularización es mediante la figura de empleada interna. Esta opción presenta ciertas facilidades en el acceso a la regularización, frente a otros sectores laborales, asociadas a la sensación de invisibilidad, asumida como protección frente al riesgo de ser controlada por la policía o deportada, además del ahorro de vivienda y manutención que supone. Según los testimonios, la invisibilidad del servicio doméstico permite mantenerse de manera irregular, por ejemplo, durante los tres años requeridos para optar por el arraigo laboral.

«Al final como estás allí dentro todo el tiempo te sientes segura, de que no te va a coger la policía si no tienes papeles» (ML7).

Las señaladas complicaciones se verán acrecentadas por la exigencia de requisitos administrativos específicos durante el proceso de regularización, los cuales son difíciles de cumplir cuando se refieren a la duración y características del contrato, o la demostración de la existencia real de una relación de empleo.

#### **4.2. Agentes intervinientes en el camino hacia la regularización mediante el servicio doméstico**

En la regularización administrativa de estas mujeres intervienen diferentes agentes, con distintos grados de implicación y efectividad. Se observan, de nuevo, diferencias entre ambos grupos, principalmente respecto al menor apoyo que encuentran las mujeres africanas en relación con las latinoamericanas.

##### *Los empleadores*

La participación de los empleadores resulta fundamental por la propia configuración de la normativa. No obstante, las mujeres señalan cierta reticencia por parte de estos a la hora de participar en el pro-

ceso de regularización administrativa; una reticencia que, según los resultados obtenidos en el trabajo de campo, estaría fuertemente asociada al miedo a la penalización por parte de la Administración:

«Las ofertas de trabajo te piden solo con papeles. (...) Como se han cobrado muchas multas a las personas que contratan personas sin papeles (...) tienen miedo de contratar personas sin papeles y son como 6.000 euros de multa. Entonces está muy difícil para las personas sin papeles» (ML2).

El miedo a la sanción explicaría que sean pocas las personas dispuestas a la formalización de un precontrato que permita la obtención de la documentación. Ante esta situación será necesario que la propia mujer genere una relación de confianza para que el potencial empleador confíe en ella y tenga a bien participar en el proceso de regularización, siempre bajo este riesgo (de multa) que finalmente se asume a nivel personal. Esta supuesta relación de confianza a veces pasa por la aceptación de condiciones de trabajo por debajo de los requisitos exigidos por la normativa o la aceptación de asumir el pago de la cuota total en la Seguridad Social:

«No quería con contrato, pero luego cuando hablé con ella, le dije que no va a pagar más dinero y eso, no tiene, pues yo prefiero trabajar con alta en Seguridad Social, pero del sueldo me lo paga, de mi sueldo paga, bajó de 750 euros a 600, 150 euros se van» (MA4).

Este proceso, que a veces se alarga en el tiempo, se vive de forma complicada en lo que refiere a la relación que se establece con las personas empleadoras, de las que se pasa a depender. Por otra parte, las trabajadoras coinciden, en general, en que existe poca predisposición de los empleadores a darles de alta porque se trata de un proceso burocrático tedioso y complicado. En este sentido, sería la propia configuración del sistema, que cuenta con inspección laboral muy limitada y que no parece facilitar el alta dentro del servicio doméstico, la que estaría retrasando la regularización tanto administrativa como laboral. Respecto a las diferencias por origen constatadas, las trabajadoras africanas refieren una mayor dificultad para conseguir el apoyo de sus empleadores, que parece asociada a la primera toma de contacto y a mayores reticencias para establecer la relación de confianza.

**LAS TRABAJADORAS COINCIDEN, EN GENERAL, EN QUE EXISTE Poca PREDISPOSICIÓN DE LOS EMPLEADORES A DARLES DE ALTA PORQUE SE TRATA DE UN PROCESO BUROCRÁTICO TEDIOSO Y COMPLICADO. EN ESTE SENTIDO, SERÍA LA PROPIA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA LA QUE ESTARÍA RETRASANDO LA REGULARIZACIÓN TANTO ADMINISTRATIVA COMO LABORAL**

«Yo tengo mis amigas latinas, las quiero mucho, porque las latinas quieren trabajar, tienen... son la gente que tienen papeles en regla para trabajar, eh... ellas tienen mucha suerte que nosotras (silencio) nosotras negras» (MA7).

Las dificultades para el acceso a la regularización y la vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes trabajadoras en el servicio doméstico son claras, pero las mujeres de origen africano presentan dificultades e inconvenientes añadidos. Al respecto, la barrera idiomática parece clave.

#### *Asociaciones y agencias de intermediación*

Respecto a la importancia de otros agentes, en el caso de las mujeres latinoamericanas son especialmente relevantes las asociaciones y empresas de intermediación. Las primeras cumplen una función mayor de empoderamiento, lo que permite que la trabajadora conozca los procesos y canales de acceso a la regularización; sirven como centro de información de procesos legales, ayudas sociales, derechos laborales, entre otros recursos.

«Yo conocía las leyes laborales en mi país, pero aquí yo sentía que estaban abusando y sabía que no era normal lo que me estaban haciendo, pero no tenía en mis manos cuáles eran las leyes, pero gracias a SEDOAC he conocido las leyes de aquí» (ML3).

Por su parte, las empresas de intermediación ayudan a buscar empleo y conocer a potenciales empleadores, aunque en ocasiones son vistas con recelo: algunas agencias privadas exigen pago previo y, aunque facilitan enormemente los trámites y aportan cierta tranquilidad, encarecen las contrataciones y el proceso de acceso al empleo.

Ambas figuras son menos utilizadas por las mujeres africanas entrevistadas, que prefieren acudir a centros asistenciales. Por último, los organismos públicos de empleo son vistos como poco útiles:

«Del paro, del INEM nada, que es donde te tendría que salir algo (...) pero a lo mejor te sale en Cruz Roja, en asociaciones, de amigos, pero ya del INEM nada» (MA8).

## **5. CONCLUSIONES**

Las políticas nacionales de inmigración configuran vías de entrada para dar respuesta a las necesidades del mercado laboral, cubriendo con trabajadores extranjeros aquellos puestos de trabajo para los que no existen trabajadores nacionales (Aguilera, 2006) y limitando la contratación de

inmigrantes a aquellos sectores de más difícil cobertura (Nogueira y Zalakain, 2015). Los servicios del cuidado ejercidos por la mujer procedente de otros países en muchas ocasiones responderían así a las conveniencias del país receptor, siendo la regulación migratoria resultado de una relación recíproca entre las necesidades del mercado laboral y los flujos migratorios.

En este artículo se ha analizado de forma comparada, para mujeres latinoamericanas y africanas, cómo el servicio doméstico se conforma como una vía de acceso a la regularización administrativa. Los testimonios confirman que, efectivamente, el servicio doméstico se concibe y se utiliza como una estrategia para la regularización administrativa por vía laboral. No obstante, su efectividad está claramente diferenciada en función de la procedencia nacional de las mujeres entrevistadas en este estudio. Mientras que su eficacia es elevada para las mujeres de países de América Latina, lo es en menor medida para las mujeres de Marruecos y es prácticamente inexistente para las mujeres del resto de África, quienes además enfrentan mayores dificultades en el propio proceso migratorio.

**LOS SERVICIOS DEL CUIDADO EJERCIDOS POR LA MUJER PROCEDENTE DE OTROS PAÍSES EN MUCHAS OCASIONES RESPONDERÍAN A LAS CONVENIENCIAS DEL PAÍS RECEPTOR, SIENDO LA REGULACIÓN MIGRATORIA RESULTADO DE UNA RELACIÓN RECÍPROCA ENTRE LAS NECESIDADES DEL MERCADO LABORAL Y LOS FLUJOS MIGRATORIOS**

Así pues, el trabajo en el servicio doméstico es planteado por latinoamericanas y africanas como una forma de regularizar su situación administrativa. Para ello, en una situación de vulnerabilidad y ante la falta de asesoramiento o facilidades, es habitual que sean las propias trabajadoras quienes, a través de figuras como el arraigo social o laboral, pretendan regularizar su situación administrativa. Sin embargo, este no es un proceso al que los empleadores accedan con facilidad, aunque sean agentes imprescindibles en el mismo por la propia configuración de la normativa. En todo caso, se constatan diferencias según el origen de las trabajadoras; así, las mujeres africanas entrevistadas expresan mayores dificultades para recibir apoyos por parte de sus empleadores. Para ellas, el proceso es no solo más arduo, sino que obtienen «peores resultados»; solo dos de las ocho trabajadoras entrevistadas en situación de irregularidad administrativa pudieron lograr la obtención de un contrato que permitiera conseguir la regularización. Entre las mujeres latinoamericanas, la obtención del contrato por parte del empleador llegó con mayor facilidad, de ahí que solamente estén en situación irregular las que lleven en España menos del tiempo requerido para acceder a la regularización mediante el arraigo.

En síntesis, se comprueba que el camino hacia la regularización resulta un proceso complejo en el que intervienen más agentes, además de la propia trabajadora y la Administración, primando la posición de la persona empleadora. El desconocimiento y la dificultad de acceso a información serán un punto clave en el rechazo por parte del empleador para participar en el proceso. Por último, el factor nacionalidad influye trascendentalmente. Tanto el origen como los componentes cultural, religioso e idiomático influirán en una diferenciación clara de los caminos hacia la regularización de las mujeres procedentes de países latinoamericanos y africanos. Mientras que las primeras solo deben solventar las reticencias del empleador debido a lo «complicado del proceso», las segundas explican que suman a este problema otras dimensiones basadas en la percepción social. Señalan una situación de desventaja respecto a las mujeres latinoamericanas, tanto por las razones señaladas (idiomáticas), como por cuestiones religiosas y raciales que intervienen en el acceso al empleo y, por lo tanto, en la propia regularización.

A pesar de dichas dificultades, las mujeres perciben que sigue siendo más fácil obtener contrato en servicio doméstico que en otros sectores, especialmente si carecen de documentación en regla, y por ello, se configura como una vía más segura para acceder a la regularización administrativa. Entre los motivos, el trabajo de interna se reviste de cierta sensación de seguridad, pues las mujeres pasan mucho tiempo *invisibles* en las casas donde trabajan, disminuyendo así los riesgos de controles policiales, que suelen efectuarse en lugares de tránsito como bocas de metro o estaciones de autobús. El trabajo como interna también resulta ser la forma más sencilla de ahorrar en vivienda y poder enviar remesas al país de origen. Como contrapartida, es un trabajo donde permanecerán aisladas y del que será difícil salir, incluso después de conseguir la deseada regularización. Por otra parte, esta señalada situación de invisibilidad, que se concibe como una estrategia para no ser expulsada del país, acrecienta la vulnerabilidad y la aceptación de unas condiciones laborales que no siempre alcanzan los mínimos previstos por la legislación.

Otra de las constataciones es que la regularización administrativa por vía de servicio doméstico pasa necesariamente por el régimen de interna, especialmente en el caso de las mujeres latinoamericanas. Entre las africanas cabe destacar una diferenciación intragrupo clara entre las trabajadoras marroquíes y las del resto de África. Las primeras cuentan en su totalidad con contrato escrito y regular, mientras que las segundas coinciden en que nunca han estado contratadas de forma regular, siendo su contrato de tipo oral. Entre estas trabajadoras, el cumplimiento de la promesa de la regularización laboral y administrativa se vislumbra como de difícil consecución. En el momento de este estudio, aún no lo habían conseguido, y no sabían cuándo lo podrían conseguir.

Otros factores del contexto migratorio marcan diferencias en los procesos de regularización. Así, entre las mujeres latinoamericanas entrevistadas, se observa una mayor incidencia de la contratación en origen y un mayor papel del asociacionismo participativo (no asistencial) como fuente de recursos simbólicos y de empoderamiento, lo que será clave para la reclamación de derechos y la mejora de condiciones. Por último, existen otros criterios, como el dominio del castellano y la percepción de cercanía o distancia cultural, que sitúan a las mujeres latinoamericanas y africanas en una situación de vulnerabilidad diferenciada, dibujando así los contornos de una ciudadanía segmentada (Arango, 2006), no solamente en términos de permisos de residencia, sino también en términos de redes sociales, percepción social y acceso a otros derechos básicos.

En definitiva, las políticas migratorias en España privilegian la obtención de la regularización por vía laboral. La demanda y necesidad de cuidados y tareas domésticas confluye con la política migratoria, que queda irremediabilmente ligada a las necesidades laborales del país. Incluso el acceso a otras figuras de regularización, como el arraigo social, pasan por la necesaria existencia de un contrato laboral. Por tanto, existe una interconexión –algunas veces perversa– entre la Ley de Extranjería y el mercado de trabajo: necesitas un trabajo para conseguir la documentación, pero sin ella, la contratación puede verse obstaculizada por el miedo que los empleadores tienen a las repercusiones legales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera Izquierdo, Raquel. «El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: Los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 63 (2006), p. 175-194.

Arango, Joaquín. «Derechos sociales, ciudadanía e integración», en: *Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2006.

Arango, Joaquín. «Después del gran “boom”: la inmigración en la bisagra del cambio». *Anuario de la Inmigración en España* (edición 2009). Barcelona: CIDOB.

Arango, Joaquín; Díaz Gorfinkiel, Magdalena y Moualhi, Djaouida. *Promover la integración de las trabajadoras y los trabajadores domésticos migrantes en España*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2013.

Asociación AD Los Molinos. *La mujer inmigrante en el servicio doméstico: Análisis de la situación laboral e impacto de los cambios normativos*. Estudio realizado con la colaboración de la UCM y SEDOAC. Madrid: Dirección General de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social Fondo Social Europeo, 2017.

Aysa-Lastra, María y Cachón Rodríguez, Lorenzo. «Determinantes de la movilidad ocupacional segmentada de los inmigrantes no comunitarios en España». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n.º 2 (2013).

Barañano Cid, Margarita. «Cadenas globales de cuidados, familias transnacionales y global householding: la dimensión espacio-temporal de nuevas formas de agencia en la crisis transnacional», en: Tejerina Montaña, B. y Gatti Casal de Rey, G. (coords.). *Pensar la agencia en la crisis*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016.

Bastia, Tanja. «'Looking after granny': A transnational ethic of care and responsibility». *Geoforum*, n.º 64 (2015), p. 121-129.

Brey, Elisa. *Country Case Study on the Impacts of Restrictions and Entitlements on the Integration of Family Migrants: Qualitative Evidence on Spain*. IMPACIM Project, Oxford University, 2013.

Cachón Rodríguez, Lorenzo. «La formación de la "España Inmigrante": mercado y ciudadanía». *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 97 (2002).

Cachón Rodríguez, Lorenzo. *Bases sociales de los sucesos de Elche de septiembre de 2004: crisis industrial, inmigración y xenofobia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

Cea D'Ancona, Maria de los Ángeles. *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis, 1996.

Díaz Gorfinkiel, Magdalena. «La reconfiguración del empleo doméstico en España: impacto de los cambios legislativos en el funcionamiento del sector». *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 155 (2016).

Díaz Gorfinkiel, Magdalena y Martínez Buján, Raquel. «Mujeres migrantes y trabajos de cuidados: transformaciones del sector doméstico en España». *Panorama Social*, n.º 27 (2018).

Díaz Gorfinkiel, Magdalena y Escrivá, Ángeles. «Care of older people in migration contexts: local and transnational arrangements between Peru and Spain». *Social Politics*, vol. 19, n.º 1 (2012).

Elizalde San Miguel, Begoña «¿Femenino e informal? El modelo tradicional de cuidados a examen desde una perspectiva demográfica». *Prisma Social: revista de investigación social*, n.º 21 (2018), p. 243-262.

Escrivá, Ángeles. «¿Empleadas de por vida? Peruanas en el servicio doméstico de Barcelona». *Papers: Revista de Sociología*, n.º 60 (2000).

Escrivá, Ángeles y Skinner, Emmeline. «Domestic Work and Transnational Care Chains in Spain», en: Lutz, H. (ed.). *Migration and Domestic Work. A European Perspective on a Global Theme*. Londres: Routledge, 2010.

Finotelli, Claudia y Arango, Joaquín. «Regularisation of unauthorised immigrants in Italy and Spain: determinants and effects». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 57, n.º 3 (2011).

Finotelli, Claudia y La Barbera, María Caterina. «Naturalizaciones en España. Normativa, datos y tendencias». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2017* (2017).

González Ferrer, Amparo. «Spousal reunification among recent immigrants in Spain: Links with undocumented migration and the labour market», en: Kraler, A.; Schmoll, C.; Kohli, M. y Kofman, E. *Gender, generations and the family in international migration*. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2011.

Hellgren, Zenia y Serrano, Inmaculada. «Transnationalism and Financial Crisis: The Hampered Migration Projects of Female Domestic Workers in Spain». *Social Sciences*, vol. 6, n.º 1 (2017), p. 8.

Lebrusán Murillo, Irene. *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2017.

López Sala, Ana María y Sánchez Montijano, Elena. «Contratación en origen de latinoamericanos en España: un marco flexible de gestión». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 106-107 (2014).

Marchetti, Sabrina y Barañano Cid, Margarita. (eds.). «Monográfico: Género, migraciones y transformaciones de la reproducción social y de los cuidados en la Europa del Sur». *Investigaciones Feministas*, n.º 7 (2016).

Martínez-Buján, Raquel. «¡El trabajo doméstico cuenta! Características y transformaciones del servicio doméstico en España». *Migraciones*, n.º 36 (2014), p. 275-305.

Moreno Fuentes, Francisco Javier y Bruquetas Callejo, María. *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Barcelona: Obra Social La Caixa, 2011.

Nogueira Domínguez, Julia y Zalakain, Joseba. «La discriminación múltiple de las mujeres extranjeras que trabajan en servicios domésticos y de cuidados a dependientes en Euskadi». *Zerbitzuan/Revista de Servicios Sociales*, n.º 60 (2015), p. 143-162.

Oso, Laura y Parella, Sonia. «Inmigración, género y mercado de trabajo: una panorámica de la investigación sobre la inserción laboral de las mujeres inmigrantes en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 30, n.º 1 (2012), p. 11-44.

Oso, Laura y Ribas-Mateos, Natalia. «De la sorpresa a la incertidumbre: abriendo etapas en el estudio de la temática sobre género y migración en el contexto español». *Papers*, vol. 3, n.º 97 (2012), p. 511-520.

Pinyol i Jiménez, Gemma y Sánchez Montijano, Elena. «La naturalización en España: una política de claroscuros». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2013* (2014).

Requena, Miguel y Sánchez Domínguez, María. «Las familias inmigrantes en España». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 69, n.º 1 (2011).

Reyneri, Emilio. «Immigration and the Underground Economy in New Receiving South European Countries: Mainfold Negative Effects, Mainfold Deep-rooted Causes». *International Review of Sociology*, vol. 13, n.º 1 (2003).

Sánchez-Domínguez, María. y Fahlén, Susanne. «Changing sector? Social mobility among female migrants in care and cleaning sector in Spain and Sweden». *Migration Studies*, vol. 6, n.º 3 (2017).

Tobío, Constanza. «Estado y familia en el cuidado de las personas: sustitución o complemento». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 31, n.º 1 (2013), p. 17-38.

Vianello, Francesca Alice; Finotelli, Claudia y Brey, Elisa. «A slow ride towards permanent residency: legal transitions and the working trajectories of Ukrainian migrants in Italy and Spain». *Journal of Ethnic and Migration Studies* (22 de marzo de 2019).

## ANEXOS

Tabla 1. Características de las mujeres latinoamericanas entrevistadas

CÓDIGO	EDAD	PAÍS	NIVEL DE ESTUDIOS	AÑO DE LLEGADA A ESPAÑA	MODALIDAD DE TRABAJO	AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL	ESTATUS LEGAL
ML1	38	Perú	Bachillerato	2003	Por horas	Sí	Regular
ML2	38	Paraguay	Universitario	2012	Externa jornada completa	No	En trámite
ML3	59	Nicaragua	Bachillerato	2010	Desempleada	No	Regular
ML4	54	Perú	Técnico	2016	Interna	No	Irregular
ML5	36	Honduras	Universitario	2010	Empresa	Sí	Regular
ML6	38	Colombia	Bachillerato	2006	Por horas	No	Regular
ML7	33	El Salvador	Bachillerato	2015	Interna	No	Irregular
ML8	27	El Salvador	Bachillerato	2011	Externa jornada completa	Sí	Regular
ML9	36	Argentina	Bachillerato	2010	Por horas	Sí	Regular
ML10	56	Ecuador	Secundaria	2002	Interna	Sí	Regular
ML11	55	Honduras	Primaria	2017	Desempleada	No	Irregular
ML12	42	Colombia	Bachillerato	2009	Por horas	Sí	Regular

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.

TABLA 2. Características de las mujeres latinoamericanas entrevistadas

CÓDIGO	EDAD	PAÍS	NIVEL DE ESTUDIOS	AÑO DE LLEGADA A ESPAÑA	MODALIDAD DE TRABAJO	AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL	ESTATUS LEGAL
MA1	49	Marruecos	Bachillerato	2006	Interna	Sí	Regular
MA2	29	Marruecos	Cursando 3º año Derecho	2010	Externa tiempo completo (noches)	Sí	Regular
MA3	28	Marruecos	Bachillerato	2008	Interna	Sí	Regular
MA4	35	Marruecos	Universitario (Derecho)	2009	Interna	Sí	Regular
MA5	32	Malí	Primaria	2007	Externa	No	Irregular
MA6	34	Camerún	Secundaria	2015	Interna	No	Irregular
MA7	48	República Democrática del Congo	Bachillerato	2004	Interna	No	Irregular
MA8	42	Angola	Cursando Economía	2004	Externa	No	Irregular
MA9	35	Togo	Sin estudios	2015	Interna	No	Solo permiso de residencia, no de trabajo
MA10	51	Senegal	Secundaria	2012	Interna	No	Solo permiso de residencia, no de trabajo

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.

TABLA 3. Características de los expertos y agentes clave entrevistados

CÓDIGO	PERFIL	AFILIACIÓN
EX1	Investigadora experta en servicio doméstico	Universidad Carlos III de Madrid
EX2	Representante de asociación servicio doméstico	Asociación Territorio Domestico
EX3	Experta en mujeres africanas	Asociación Karibu
EX4	Abogado laboralista	Cooperativa Ius 24
EX5	Representante de empresa de servicio doméstico	Familia Fácil
EX6	Representante organismo internacional	Organización Internacional del Trabajo
EX7	Investigadora experta en servicio doméstico	Universidad Complutense de Madrid
EX8	Experta en mujeres rumanas	Fundación Salva
EX9	Asesor de empresa de servicio doméstico	Ambehogar
EX10	Representante de asociación servicio doméstico	Asociación Senda de Cuidados

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.



**Cómo citar este artículo:** Şuiu, Adriana. «"España es mi hogar": movilidad de la diáspora rumana». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 274-298. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.274

# «ESPAÑA ES MI HOGAR» Movilidad de la diáspora rumana

**"SPAIN IS MY HOME"  
Mobility in the  
Romanian diaspora**

Este trabajo forma parte de la tesis doctoral en cotutela finalizada en el año 2017 de la Universidad de Vest (Timișoara, Rumanía, director: Nicolae Popa) y la Universitat Jaume I (Castellón, España, director: Joan Serafi Bernat i Martí).

**Adriana Şuiu**

Investigadora posdoctoral, Universitatea de Vest,  
Timișoara (Rumanía)  
Adriana.Suiu76@e-uvv.ro

1. Evolución de las trayectorias de movilidad
2. Metodología: redes sociales y entrevistas
3. Estrategias de la diáspora rumana para hacer frente a la crisis
  - 3.1. Estrategias utilizadas hasta el año 2008 (antes de la crisis)
  - 3.2. Estrategias utilizadas después del año 2008 (durante y tras la crisis)
4. Modelos de trayectorias de movilidad intraeuropea e internacional
  - 4.1. Trayectoria de movilidad intraeuropea
  - 4.2. Trayectoria de movilidad internacional
5. Formas de enfrentarse a la vida: la adaptación de los rumanos en diferentes países de destino y la movilidad de regreso
6. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

España, Rumanía, inmigración rumana, movilidad de regreso, estrategias, crisis, Facebook

### **KEY WORDS**

Spain, Romania, Romanian immigration, return mobility, strategies, crisis, Facebook

### **RESUMEN**

Durante las tres últimas décadas –desde la desintegración de la Unión Soviética y el bloque del Este–, el colectivo rumano ha sido el más móvil de la UE, llegando a ser el más numeroso en España en 2012. Aunque la crisis iniciada en 2008 obligó a algunos a volver a Rumanía, o a ir a otros países europeos, muchos han regresado a la Península. ¿Cuáles son las trayectorias de movilidad del colectivo rumano, antes, durante y después de la crisis, y por qué algunos regresan a España? Para contestar esta pregunta se realizó un análisis de las diferentes tipologías de estrategias de movilidad para salir de la crisis, así como de grupos Facebook, además de un trabajo de campo con entrevistas y seguimiento de historias de vida. El resultado propone el concepto «movilidad de regreso» y demuestra por qué muchos rumanos declaran: «España es mi hogar».

### **ABSTRACT**

Over the three decades that have passed since the breakup of the Soviet Union and the eastern bloc, the Romanian community has been the most mobile in the EU, and became the largest in Spain in 2012. Although the crisis that began in 2008 forced some to return to Romania, or to move to other European countries, many have since returned to the peninsula. What are the mobility pathways of Romanians before, during and after the crisis, and why do some return to Spain? To answer this question, an analysis was made of the different types of mobility strategies for escaping the crisis and of Facebook groups, as well as fieldwork including life story interviews and follow-up. The result raises the concept of “return mobility” and shows why many Romanians say “Spain is my home.”

## 1. EVOLUCIÓN DE LAS TRAYECTORIAS DE MOVILIDAD

Las migraciones son un fenómeno complejo y decisivo en la configuración de las sociedades actuales, con efectos positivos y negativos tanto en las sociedades de partida como en las de tránsito y de llegada (Faist, 2000; Castles *et al.*, 2014). Generalmente, las migraciones se han investigado

**DURANTE LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS –DESDE LA DESINTEGRACIÓN DE LA UNIÓN SOVIÉTICA Y EL BLOQUE DEL ESTE–, EL COLECTIVO RUMANO HA SIDO EL MÁS MÓVIL DE LA UE, LLEGANDO A SER EL MÁS NUMEROSO EN ESPAÑA EN 2012**

como movimientos de población entre un país de origen y otro de destino, lo que puede ocultar la complejidad del hecho migratorio por varios territorios y destinos, o si los migrantes acaban volviendo o no al lugar de origen. En este contexto, la teoría de las «oportunidades intervinientes» (Stouffer, 1940) nos muestra que las oportunidades *encontradas* antes de la llegada a un destino pueden ser decisivas para que un migrante se establezca en ese lugar; sin embargo, estas oportunidades pueden ser *percibidas* desde el origen, pero no llegar a materializarse en destino, hecho

que obliga a los migrantes a estar en tránsito o a moverse en busca de otras opciones. Por ejemplo, algunas investigaciones han revelado el complejo proceso migratorio de refugiados iraníes entre Suecia y Estados Unidos (Kelly, 2013), de la «migración de doble salto» de los jamaicanos del Reino Unido a Canadá o de la «migración en espiral» de los ciudadanos chinos desde Japón a Estados Unidos (Takenaka, 2007). Del mismo modo, los migrantes de África, América Latina y Oriente Medio realizan, principalmente, movimientos intrarregionales –como los somalíes en Kenia– y, a veces, de paso hacia destinos lejanos –como los latinoamericanos en tránsito por México camino de Estados Unidos– (ibídem). En muchos casos, después de la primera migración y en un contexto global de cambios socioeconómicos y políticos, los migrantes tienen la necesidad de migrar nuevamente, explorando nuevos destinos, lo que genera la llamada «migración múltiple» (Ciobanu, 2015).

Según Eurostat<sup>1</sup>, en el año 2017 en Europa residían 17,6 millones de personas con la ciudadanía de un Estado de la Unión Europea (UE) que estaban viviendo en otro Estado miembro de la UE debido a la movilidad laboral. La libre circulación de personas dentro de la UE y la necesidad de búsqueda –formal o informal– de nuevas oportunidades económicas, laborales y sociales, se convierten en una fórmula para hacer frente a los desequilibrios de un mercado la-

1. Véase: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>

boral flexible. Los estudios realizados en Dinamarca (Rezaei y Goli, 2011; Schroll, 2009), Suecia (Nekby, 2006) y Portugal (Ciobanu, 2015) sobre la «migración múltiple» muestran que las personas con estudios superiores tienen más probabilidades de migrar a un tercer o cuarto país que de volver a su país de origen o permanecer en el país de destino. En el caso de Rumanía, en concreto, desde principios del siglo xx hasta 1989, cerca de 1,2 millones de ciudadanos se fueron legalmente del país; sin embargo, tras el cambio de régimen, la diáspora rumana fue aumentando. Según los mismo datos de Eurostat (ibídem): en el año 2017, casi tres millones de ciudadanos rumanos estaban residiendo en otro país de la UE (contando únicamente las personas registradas); por lo tanto, en poco más de un cuarto de siglo, y solo en la UE, el número de rumanos legalmente registrados se había triplicado en relación con el período anterior. Para la mayoría de ellos, el objetivo ha sido buscar una vida mejor, con sueldos más altos que en su país de origen, y mayor seguridad para el futuro. Hasta el año 2002, los ciudadanos rumanos habían necesitado visados para entrar en la UE<sup>2</sup>; posteriormente, ya pudieron moverse libremente por el espacio Schengen, aunque no tenían derecho a trabajar en situación regular. Conseguir los permisos de trabajo era complicado y, en consecuencia, muchos lo hicieron de forma irregular o solo temporalmente regular. Finalmente, en el año 2007 Rumanía entró en la UE y, aunque en algunos países sus ciudadanos todavía necesitaban solicitar permisos de trabajo, su situación laboral mejoró considerablemente y una gran parte de ellos regularizó su situación. Sin embargo, tuvieron poco tiempo de respiro, ya que la crisis económica de 2008 afectó plenamente al mercado de trabajo europeo, especialmente en España, Italia, Grecia y Portugal, donde precisamente se habían asentado la mayoría de los migrantes rumanos.

En el caso de España, las investigaciones coinciden en que la población rumana de este país comenzó a asentarse en los años noventa del siglo pasado. Estudios previos (Paniagua, 2007; Viruela, 2002) demuestran que los primeros rumanos que llegaron a España fueron los cristianos adventistas, a Coslada (Comunidad de Madrid) y a Castellón de la Plana (Comunidad Valenciana). Inicialmente, las rutas se desarrollaron a partir de las redes y cadenas migratorias (Viruela, 2001) de personas que ya estaban asentadas en España y ayudaban a los compatriotas recién llegados (Bernat *et al.*, 2015). Después del acuerdo bilateral firmado en 2002 entre Rumanía y España, se facilitó la contratación de ciudadanos rumanos en origen. Varios estudios previos a la crisis habían destacado la importancia de las redes sociales transnacionales

2. La orden n.º 177 del Ministerio de Interior de Rumanía (con fecha 22 noviembre de 2001) estableció que los rumanos que viajan a los estados miembros de la UE o a otros estados para los que no se requería un visado de entrada, deberían presentar en el control de salida del país una cantidad monetaria mínima a la vista, o tarjetas de crédito. El monto de la cantidad mínima por persona, por cada día de residencia declarado, pero no inferior a cinco días, sería de: 100 euros o equivalente para los estados de la UE y otros estados para los cuales no se requiriese una visa de entrada. Véase: [http://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/legislatie/Ordinul\\_nr\\_177-20\\_11\\_2001.pdf](http://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/legislatie/Ordinul_nr_177-20_11_2001.pdf)

(fuertes/débiles) del mercado de trabajo (Viruela, 2006; 2008b), de la dinámica y estructura laboral (Marcu, 2007), de la inclusión en un mercado laboral de economía sumergida (Pajares, 2007) o del papel de las mujeres en el proceso migratorio (Suárez y Crespo, 2007).

Tras el estallido de la crisis, sin embargo, comenzaron a surgir nuevos polos de atracción, convirtiéndose Alemania en el principal país de destino, al utilizar las redes sociales transnacionales previas a la migración a España. Ello es debido, principalmente, a que en los años noventa muchos ciudadanos rumanos de ascendencia alemana (étnicos alemanes) habían emigrado al país bávaro en busca de la nacionalidad y oportunidades económicas; pero sin perder el contacto transnacional con sus familiares, amigos y vecinos de Rumanía, unos vínculos que con el tiempo se fueron consolidando. Esto facilitó, como consecuencia, la «migración doble» a Alemania (o reemigración) de los rumanos afectados por la crisis en España, Italia, Grecia y Portugal.

La libre circulación de ciudadanos comunitarios dentro de la UE ha propiciado la «migración múltiple». En Portugal, por ejemplo, se ha investigado este tipo de migración aplicado a los ciudadanos rumanos, concluyéndose que su crecimiento se debe a las políticas migratorias favorables y a sus redes sociales –influenciadas por el nivel educativo y la ocupación de los migrantes (Ciobanu, 2015)– y que los que cuentan con estudios superiores tienen más probabilidad de migrar sucesivamente. Asimismo, cabe subrayar que, en este proceso, aunque los ciudadanos rumanos han tenido derecho a la libre circulación en algunos países, no lo han tenido para acceder al mercado de trabajo. Este es el caso de España, donde hasta diciembre del 2013 a los rumanos «se les exigía una autorización de trabajo por cuenta ajena, siempre que a fecha de 22 de julio de 2011 no figurasen de alta en la Seguridad Social o inscritos como demandantes de empleo...» (Orden PRE/2072/2011). Esto provocó la «migración doble» y la «migración múltiple» de los rumanos que estaban viviendo en aquel momento en este país. La crisis que se instaló en el año 2008 afectó a la clase trabajadora, especialmente a las personas migrantes, muchas de las cuales se quedaron sin puestos de trabajo y tuvieron que buscar diferentes estrategias para poder sobrevivir. Entre estas estrategias, la movilidad y la migración clásica de retorno a origen se combinaron con otras más novedosas (Marcu y Viruela, 2015), visibilizando las dificultades que han tenido los migrantes actuales para establecerse definitivamente en una zona de destino (Viruela, 2016a; 2016b).

En este contexto, y para contestar a la pregunta de la investigación: ¿cuáles son las trayectorias de movilidad del colectivo rumano, antes, durante y después de la crisis de 2008?, este artículo ofrece, en primer lugar, una parte introductoria que insiste sobre la teoría de las «oportunidades

intervinientes» que genera, en algunos casos, la «migración doble» y la «migración múltiple»; en segundo lugar, describe la metodología empleada y, en tercer lugar, analiza diferentes estrategias de movilidad de la diáspora rumana para hacer frente a la crisis (utilizadas antes, durante y después de la misma); en cuarto lugar, detalla dos modelos de trayectorias de movilidad intraeuropea e internacional empleadas por dos familias; en quinto lugar, examina diferentes formas de enfrentarse a la vida siguiendo el ejemplo de la adaptación de los rumanos en diferentes países de destino, demostrándose por qué muchos rumanos declaran «España es mi hogar» (así como la percepción que tiene este colectivo sobre el país), además de proponer el concepto de «movilidad de regreso». El trabajo se cierra con unas conclusiones que respaldan toda la investigación.

## 2. METODOLOGÍA: REDES SOCIALES Y ENTREVISTAS

Como ya se ha mencionado, el objetivo de la investigación es conocer las trayectorias de movilidad del colectivo rumano, antes, durante y después de la crisis que se instaló en España en el año 2008, así como los motivos por los cuales muchos rumanos han preferido regresar a España, además de la percepción que tiene este colectivo sobre este país. Para comprender estos aspectos, primero se realizó el trabajo de campo –detallado más adelante– y el análisis de diferentes tipologías de estrategias de movilidad utilizadas por la población rumana como respuesta a

la crisis durante este último decenio. A continuación, se examinaron varios grupos de la red social Facebook (de rumanos que viven en España, Alemania, Reino Unido, Noruega y Suiza) y, finalmente, se llevaron a cabo 102 entrevistas en profundidad, de las cuales se extrajeron dos historias de vida. La investigación está fundamentada empíricamente en el análisis de los datos recogidos durante el trabajo de campo –realizado entre 2014 y 2018, tanto en España como en Rumanía y Suiza–, que consistió en observación participante a diversas personas y familias rumanas que, tras vivir en España o volver a Rumanía, emigraron a otros países y luego regresaron a España. Esta observación ha implicado la participación en la vida cotidiana de ciertas personas a fin de facilitar mejor la comprensión de sus conductas y seleccionar informantes clave. El análisis de las páginas de redes sociales en Internet ha facilitado el estudio de los imaginarios y las estrategias de movilidad.

**EL OBJETIVO DE ESTE ARTÍCULO ES MOSTRAR LAS TRAYECTORIAS DE MOVILIDAD DEL COLECTIVO RUMANO, ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LA CRISIS QUE SE INSTALÓ EN ESPAÑA EN EL AÑO 2008, ASÍ COMO LOS MOTIVOS POR LOS CUALES MUCHOS RUMANOS HAN PREFERIDO REGRESAR A ESPAÑA**

Al objeto de examinar los contenidos de varios grupos sociales de Facebook de rumanos que viven en la diáspora, entre 2015 y 2016 se solicitó el acceso a diferentes grupos de rumanos que vivían en España, Alemania, Reino Unido, Suiza y Noruega, para comprobar si efectivamente se estaba produciendo un regreso a España. En primer lugar, se buscaron algunas palabras clave y conversaciones sobre diferentes temas de interés: ¿qué hicieron aquellos que volvieron a Rumanía y los que emigraron a otros países?, ¿qué percepción tiene la diáspora rumana sobre España? y ¿por qué algunos habían regresado a la Península? En segundo lugar, se analizaron diferentes respuestas de las personas más activas de cada grupo<sup>3</sup> y se recopilaban diferentes preguntas, respuestas y opiniones de los grupos de Facebook para estudiar la migración múltiple y el regreso a España de la diáspora rumana. Por último, se solicitó a estas personas realizar una entrevista en línea y 102 accedieron a efectuarla<sup>4</sup>. Destacaremos dos historias de vida muy diferentes entre sí, que son un buen ejemplo de las nuevas estrategias de movilidad.

Todo este trabajo ha sido una contribución fundamental para la elaboración de las tipologías de estrategias de movilidad utilizadas por los rumanos. Aunque la investigación tiene sus límites, ya que en ella no se ha realizado un análisis detallado de toda la movilidad de los rumanos en Europa; teniendo en cuenta que, debido a la ampliación de la UE y a los cambios ocurridos en el contexto europeo en las últimas tres décadas, se ha producido una importante transformación de la movilidad rumana que podría definirse como de «intensa movilidad». Queda excluido el estudio de la migración de los rumanos a Italia, un importante destino migratorio, o a otros países como Alemania, Reino Unido, Francia, Bélgica o Austria. Otra limitación es que no existen datos estadísticos de las personas regresadas a España.

### 3. ESTRATEGIAS DE LA DIÁSPORA RUMANA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

Para analizar las estrategias de movilidad empleadas por los ciudadanos rumanos para hacer frente a la crisis, en esta investigación se han desarrollado dos tipologías: las utilizadas hasta el año 2008 (antes de la crisis) y las usadas después del año 2008 (durante y tras la crisis). Además, se propone el concepto de «movilidad de regreso» a España de los rumanos, para comprender las complejas trayectorias de estos ciudadanos en su migración a otros países.

---

3. N=200 (98 hombres y 102 mujeres).

4. N=102 (48 hombres y 54 mujeres entre 30 y 55 años).

### 3.1. Estrategias utilizadas hasta el año 2008 (antes de la crisis)

3.1.1. *La migración permanente (estable)*: describe a los ciudadanos rumanos que se encuentran en España de forma estable y no han cambiado en ningún momento de provincia desde que llegaron por primera vez al país, no quieren volver a Rumanía y se han adaptado de la mejor forma posible. En el contexto de crisis, volver a su país o migrar de nuevo no les parecía la mejor opción y decidieron quedarse. Las razones fueron, por un lado, económicas, pues percibían que los salarios en Rumanía no daban para vivir y, en cambio, en España al menos podían sobrevivir pese a la crisis; por otro, la crianza de los hijos jugó un papel muy importante para quienes los tenían y no querían cambiarlos de escuela y entorno social (Marcu y Viruela, 2015).

Según Șuiu (2015), la mayoría de los rumanos que se encontraban tras la crisis en España (un 80%) había llegado antes del año 2008, por lo que llevan actualmente una media de más de 15 o 16 años establecidos en el territorio y están integrados. En la mayoría de estas familias, suele haber algún miembro que tiene un trabajo fijo o algún negocio viable. En el trabajo de campo, la mayor parte de los entrevistados declararon: «España es mi hogar» y, al finalizar sus vacaciones en Rumanía, se despedían de todos diciendo «vamos a nuestro hogar», refiriéndose a España. Esta tipología de migración es la forma más común, ya que «la mayor parte de los migrantes rumanos permanecen en el lugar de residencia» (Viruela, 2016b: 9), y ello no debe verse como un fenómeno temporal porque hay una segunda generación de migrantes rumanos (Buitan, 2011; Gualda, 2010) que han sido y son educados en España.

3.1.2. *La migración interna*: identifica a los ciudadanos rumanos que han cambiado la residencia dentro de España, realizando una movilidad geográfica (Viruela, 2016b) de una provincia a otra del territorio español. Debido a las dificultades y atraídos por mejores condiciones de trabajo, muchos de los que llevaban tiempo en España y estaban integrados, decidieron trasladarse a otra provincia con más perspectivas laborales. Al principio de su trayectoria migratoria, los rumanos no escogían el lugar de llegada, ya que este venía dado generalmente por los que tenían más oportunidades y, sobre todo, por su red de contactos. De hecho, la distribución geográfica de los rumanos al principio se relacionaba con la presencia de *lazos fuertes* (familiares cercanos) o *débiles* (compatriotas), que podrían ofrecerles ayuda en el proceso de inserción social (Viruela, 2008a). Pero, una vez integrados, muchos se han ido buscando la vida por su cuenta y se han movido dentro del país, en muchos casos, de una provincia a otra.

Estudios anteriores demostraron que en el año 2001 (cuando había 31.641 ciudadanos rumanos empadronados) se registraron en España unos 5.266 cambios de residencia; en el año

2007 (con 527.019 rumanos empadronados), esta cifra aumentó en más de 70.000 (Viruela, 2010); y en el año 2011, los rumanos «contratados en provincias distintas a la de residencia» (Viruela, 2016b: 11) pasaron a ser más de 118.000 (con 865.707 empadronados). Aunque, en función de la proporción –16,64% en 2001, 13,28% en 2007 y 13,63% en 2011–, parece que el desplazamiento y cambio de domicilio realizado por los rumanos establecidos en España se mantuvo estable. Hasta el año 2012, se observa que el mayor número de inmigrantes rumanos se registró en las siguientes comunidades autónomas: Madrid (219.567), Comunidad Valenciana (148.331), Cataluña (118.431), Andalucía (106.912) y Castilla la Mancha (103.751). Sin embargo, después del año 2012, las cifras comenzaron a disminuir en estas comunidades, excepto en Cataluña y Andalucía (donde en la provincia de Huelva los rumanos aumentaron gradualmente). Tras el año 2014, ha habido un aumento en el número de rumanos en las comunidades autónomas de Canarias (en la provincia de Santa Cruz de Tenerife), Galicia (provincias de Lugo y Ourense), Navarra y País Vasco. Así, aunque ha habido una fluctuación en el número de rumanos en estas provincias, su tendencia ha sido el aumento.

*3.1.3. La migración circular:* en el caso de los rumanos que viven en España, esta estrategia de migración está relacionada con la movilidad provincial y la movilidad internacional. «Aunque, en ocasiones, el término “migración circular” ha estado asociado a las migraciones laborales y de temporada (...) la bibliografía internacional permite constatar la diversidad de experiencias migratorias que se describen aludiendo al mismo» (Gualda, 2012: 614).

a) La *movilidad provincial* se refiere a los trabajadores del sector agrario que practican una migración concatenada (Marcu y Viruela, 2015: 54) y tienen información detallada sobre dónde tendrá lugar la próxima campaña agrícola y la duración del trabajo (Gualda, 2012; Viruela, 2013; Marcu y Viruela, 2015). La recolección requiere mucha mano de obra en poco tiempo, enlazando diferentes campañas en distintas provincias (Viruela, 2016b), por lo que se realiza una migración concatenada (Şuiu, 2016). La información de estas campañas se puede obtener tanto de familiares, amigos, conocidos u otros migrantes de otras nacionalidades como por el conocimiento obtenido de experiencias anteriores (Viruela, 2016b).

b) *La movilidad internacional tiene varias formas:*

– La movilidad con contratos de origen (contratos predefinidos), que comenzó a practicarse desde el año 2002. En España, las áreas donde había demanda de mano de obra se encontraban en la provincia de Huelva (recogida de fresas) y Zaragoza (recogida de cerezas). En los años siguientes (2003-2005), se pidió también mano de obra en las provincias de Huesca (agricultura), Valencia (cítricos)

Lleida (fruta), Rioja (champiñones) y Almería (invernaderos). Actualmente, la migración con contratos en origen se refiere a los rumanos que trabajan en territorio español, pero tienen contratos firmados en origen con alguna empresa española con sucursal en Rumanía. El mejor ejemplo es el de las muchas empresas de transporte que contratan camioneros rumanos<sup>5</sup>.

– La movilidad estacional, que es practicada por muchos de los rumanos que trabajan en los invernaderos del sur de España, sobre todo en la provincia de Almería. Un porcentaje importante de ellos viven en Roquetas de Mar (Almería) y provienen de la provincia de Bistrița-Nășăud (Rumanía); llegaron a esta zona en el período 2002-2005 con contratos en origen facilitados por la agencia de trabajo nacional de Rumanía (Șuiu, 2017a). Actualmente, estos no tienen contratos en origen, ya que son contratados en España por los contactos conseguidos. Practican una movilidad estacional y solo viven en España durante los períodos de mayor actividad agrícola en los invernaderos, principalmente las cosechas, volviendo a Rumanía en los períodos de descanso.

– La movilidad periódica, referida a los ciudadanos rumanos que pasan períodos de residencia tanto en España como en Rumanía: «la alternativa a permanecer en España o retornar a Rumanía, es la movilidad entre un país y otro (...) una modalidad de desplazamiento que los rumanos practican desde hace años y que ha cobrado impulso por la crisis» (Viruela, 2013: 1003). Aquí cabe destacar los acuerdos entre empresario y trabajador cuando no le puede ofrecer trabajo durante un año entero y le ofrece trabajo por períodos determinados; o las mujeres que trabajan en el sector de los cuidados a personas mayores, intercambiándose dos hermanas, dos primas e incluso dos vecinas en turnos de dos, tres o seis meses. Los vuelos de bajo coste permiten visitar Rumanía, así como «alternar diferentes períodos de empleo/desempleo, establecer relaciones sociales y gestionar los intereses propios en una dimensión espacial que trasciende las fronteras y las relaciones familiares» (Marcu, 2013: 126).

### 3.2. Estrategias utilizadas después del año 2008 (durante y tras la crisis)

Con la crisis aumentó la probabilidad de movimientos secundarios dentro de Europa, siendo el papel de los contactos personales (ya fueran lazos fuertes o débiles) muy importante en la búsqueda de esta nueva movilidad. También ha habido casos de dispersión, en los cuales solo un

5. Muchos de los rumanos que se han visto obligados a retornar a su país de origen ya han trabajado como conductores de camión en España y han vuelto a Rumanía a buscar trabajo en el sector; otros se han sacado el carnet de camionero en Rumanía, al ser mucho más barato que en España. A raíz de todo esto, muchas empresas de los países occidentales (incluyendo a España), han abierto filiales en los países del Este, especialmente en Rumanía, para poder contratar a los conductores de camión en origen. Ellos trabajan para la empresa española un período de 6-12 semanas y luego vuelven a Rumanía una o dos semanas para descansar.

miembro de la familia (normalmente el padre) se va a otro país y el otro (la madre) se queda en España junto con los hijos; aunque, con el tiempo, se acabe trasladando todo el núcleo familiar.

*3.2.1. La migración doble (reemigración):* describe a los migrantes rumanos que, después de pasar un tiempo en España, emigran a otro país (Potot, 2010; Marcu y Viruela, 2015). La mayoría son hombres que buscan trabajo en el sector de la construcción, en el que ya tenían previa experiencia por haber aprendido el oficio en España. Los destinos preferidos son Alemania y Reino Unido, seguidos por Francia, Bélgica, Noruega, Austria, Irlanda y Suiza, donde han contado con la ayuda de algún miembro de la familia, un amigo o conocido (Şuiu, 2017b). De nuevo se demuestra que el papel de los viejos vínculos de amistad influye en las migraciones posteriores, por lo que la probabilidad de realizar una nueva migración depende de la composición de las redes migratorias (Toma y Castagnone, 2015).

*3.2.2. La migración de retorno:* se refiere a los migrantes rumanos que han vuelto a su país de origen (Rumanía), después de pasar un tiempo en España (Marcu y Gómez Nieto, 2010; Sandu, 2010; Marcu y Viruela, 2015). Sin embargo, en Rumanía no hay datos fiables sobre la migración de retorno y, por lo tanto, no se sabe si el retornado ha regresado a España, se ha ido a otro país de destino o se ha quedado en su país de origen (Vlase, 2011). Los hombres que trabajaban en la construcción fueron los más afectados por la crisis y tuvieron que retornar a Rumanía por la falta de trabajo en el sector. Muchos de los retornados habían invertido sus ahorros en una vivienda en el país de origen. También se encuentran algunos jubilados que cobran una pensión de España o de otros países europeos y tienen la intención de quedarse en Rumanía. De esta manera, muchas de estas personas ya tienen una vivienda pagada en Rumanía y cobran una pensión de otro país que les alcanza para vivir de forma digna.

Según una encuesta realizada anteriormente (Şuiu, 2017b), el 80% de los que volvieron durante la crisis tenían hijos con edades comprendidas entre cinco y diez años. Según las entrevistas, la dificultad para aprender varios idiomas (español, catalán, valenciano, inglés y rumano) fue uno de los principales motivos del retorno. Sin embargo, muchos de estos niños y niñas no se han adaptado a la vida de Rumanía. En el caso de los adultos, los oficios y habilidades aprendidas en España les han ayudado a encontrar trabajo al retornar (Mendoza, 2014). Pero las oportunidades que se les ofrecen son mínimas y se sienten fracasados: no hay apoyo institucional y los sueldos son muy bajos en comparación con el precio de los productos básicos. Esto pone de relieve que «con frecuencia, el retorno tiene carácter provisional, ya que los que vuelven no descartan la posibilidad de salir otra vez del país si no se cumplen sus expectativas, sobre todo cuando tienen familiares, relaciones y contactos» (Viruela, 2016a: 199).

*3.2.3. La migración múltiple:* identifica a los rumanos que practican movilidades sucesivas, convirtiéndose en exploradores de oportunidades emergentes. Hay muy pocos datos cuantitativos sobre los migrantes rumanos que han vivido en otros países antes de establecerse en España. El resultado de estudios anteriores demuestra que muchos han venido a España desde otros países (Francia, Italia, Grecia o Turquía), donde han estado por varios períodos de tiempo (Marcu, 2013: 124)<sup>6</sup>. Un estudio sobre los migrantes rumanos en Portugal demuestra que las personas más cualificadas tienen más probabilidad de migrar sucesivamente de un país a otro y dependen de los conocidos del entorno de trabajo (Ciobanu, 2015). En cambio, la decisión de migrar una y otra vez de los migrantes rumanos menos cualificados depende más de los lazos fuertes que tienen con sus familiares y amigos. La existencia de estos lazos en otros destinos y el constante intercambio de información entre los migrantes sobre las posibilidades de ganar dinero han facilitado el cambio de destino (Ciobanu, 2015). En la última década, los rumanos prefieren irse especialmente a Alemania y Reino Unido, aunque bastantes también han ido a otros destinos europeos (Noruega, Suiza, Francia, Bélgica o Austria).

En España, ha habido varios programas de retorno para los rumanos. Por ejemplo, en la provincia de Castellón –donde había más de 50.000 rumanos empadronados en el año 2009– se estableció ese mismo año un programa de retorno voluntario, consistente en un billete de avión y una ayuda económica de 400 euros a condición de no volver a España en los próximos dos años, al que se acogieron solamente dos personas. Según los datos del Ministerio de Trabajo, en el período 2009-2012, en toda España, solo 142 rumanos fueron beneficiarios del programa de retorno voluntario (Parella y Petroff, 2014). Otro programa fue el del cobro anticipado del paro con la condición de no volver a España en los próximos tres años, pero tampoco fructificó.

Por su parte, el Gobierno rumano lanzó varios programas en colaboración con la Unión Europea para facilitar el retorno de los rumanos (transfiriendo los conocimientos adquiridos en otros países) y promover negocios en el país de origen; sin embargo, los potenciales retornados no se fiaron de dichos programas. Según los datos estadísticos de Rumanía, en el período 2008-2011, volvieron desde España 7.584 rumanos (1.877 personas en 2008; 2.004 en 2009; 1.733 en 2010 y 1.970 en 2011). Aunque la situación es muy diversa, las oportunidades ofrecidas por Rumanía son mínimas y el migrante de retorno no confía en el mínimo apoyo que se le ofrece. Además, el salario es mucho más bajo si se compara con los salarios de otros países europeos y los precios

---

**6.** En el año 2007, el Instituto Nacional de Estadística de España llevó a cabo la Encuesta Nacional de Inmigrantes que mostró que el 10% de los rumanos y búlgaros que se encontraban en España en ese momento habían vivido anteriormente en dos o más países.

de los productos básicos son superiores. Por lo tanto, todo esto ha cambiado la forma de pensar de la diáspora rumana y se han visto forzados a buscar otras oportunidades en diferentes países.

3.2.4. *La movilidad de regreso a España*: se refiere a los inmigrantes rumanos que, por la crisis, se fueron de España a otros países de destino (Rumanía y países mayoritariamente de

**LAS RAZONES DADAS PARA EL REGRESO A ESPAÑA SON VARIADAS, AUNQUE LA MAYORÍA DICE QUE NO SE ADAPTÓ AL NUEVO DESTINO. ADEMÁS, LOS IMAGINARIOS IDEALIZADOS SOBRE ESPAÑA JUGARON UN PAPEL FUNDAMENTAL EN EL PROCESO DE LA MOVILIDAD DE REGRESO A ESTE PAÍS**

la UE) y regresaron a la Península. Por ejemplo, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el primer semestre del año 2018, en la provincia de Castellón, la población de origen rumano creció por primera vez desde el año 2012. Esta tipología no se puede considerar una migración múltiple, porque en esta situación el migrante explora nuevos territorios, pero siempre vuelve a un sitio ya conocido, un sitio que lo percibe como su hogar. En las entrevistas, las razones dadas para el regreso a España son variadas, aunque la mayoría dijo que no se adaptó al nuevo destino. Además, los imaginarios idealizados sobre España juga-

ron un papel fundamental en el proceso de la movilidad de regreso a este país. Muchos sintieron nostalgia y comentaron: «amo España», «es maravillosa» o «es el mejor país del mundo». Esto representa una doble nostalgia, porque muchos también añoran al mismo tiempo sus lugares de origen en Rumanía. Un ejemplo muy común de ruta es el caso de los rumanos que se fueron desde España a Alemania unos años o unos meses y luego regresaron otra vez a España, ya que la familia se había quedado en la Península por diferentes motivos (hijos/hijas en edad escolar, la madre estaba trabajando en el servicio doméstico, etc.). También hay casos en el que solo un miembro de la familia (normalmente el padre) ha practicado un tipo de movimiento, mientras que el resto se ha quedado en España.

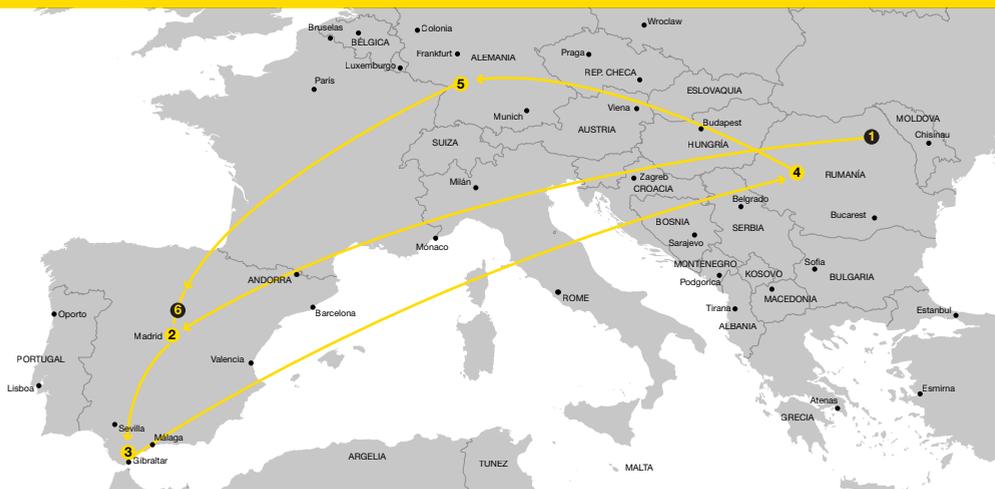
#### **4. MODELOS DE TRAYECTORIAS DE MOVILIDAD INTRAEUROPEA E INTERNACIONAL**

De las entrevistas realizadas, se detallan dos ejemplos etnográficos de trayectorias, muy diferentes entre sí, realizadas en el período 2000-2017, que muestran la complejidad de las estrategias utilizadas por las familias rumanas para hacer frente a la crisis. El primer modelo representa la trayectoria de movilidad intraeuropea de una familia rumana; y el segundo, la trayectoria de movilidad internacional de una familia mixta rumano-colombiana.

#### 4.1. Trayectoria de movilidad intraeuropea

La trayectoria de una familia del norte de Rumanía (véase figura 1) que llegó a Madrid en el año 2000 con su hijo de tres años y que en el año 2002 tuvieron otro hijo. Después de cinco años, en 2005, migraron al sur de España, a la provincia de Cádiz, en busca de nuevas oportunidades (migración interna). La idea era encontrar un trabajo mejor pagado en Gibraltar (ciudad británica vecina) que no fructificó. Se establecieron en La Línea de la Concepción, donde el marido encontró trabajo en la construcción y la mujer en el servicio doméstico, lo que les animó a comprar un piso con un préstamo hipotecario. Debido a la crisis, en 2009 el marido se quedó sin trabajo, dejaron de pagar la hipoteca del piso y volvieron a Rumanía (migración de retorno). Allí, la mujer decidió estudiar enfermería y alemán para después (en 2014) irse sola a Alemania a trabajar en una residencia de la tercera edad, con un contrato firmado previamente en Rumanía (migración múltiple). Logró reagrupar a su familia en Alemania, pero su esposo no encontró trabajo y los hijos no se adaptaron. Finalmente, en marzo del 2017, regresaron a Madrid para trabajar en los mismos sectores: el hombre en la construcción y la mujer en una residencia de la tercera edad como cuidadora (movilidad de regreso).

**FIGURA 1. Trayectoria de movilidad intraeuropea de una familia rumana (2000-2017)**



Fuente: Elaboración propia con Google Maps.

#### 4.2. Trayectoria de movilidad internacional

Otro ejemplo es el de muchas familias rumanas cuyos miembros están distribuidos por diferentes países (véase figura 2). Alexandru nació en Transilvania y migró a Barcelona en el año 2000,

siguiendo a su madre (que llevaba establecida un año en España trabajando de interna, cuidando a una persona mayor). Al poco tiempo conoció por Internet a una chica de Colombia, se casaron en el año 2004 en España, tuvieron tres hijos, pero debido a la crisis se vieron obligados a buscar trabajo en otros países. A sus 40 años, Alexandru tenía un hermano en Portugal, otro hermano en Rumanía, una hermana en Alemania y a sus suegros en Colombia. Por lo tanto, tenía acceso e información detallada sobre estos cuatro países. Los suegros de Alexandru les comentaron que en Colombia podrían establecer un negocio en el sector de la construcción; así que en el año 2011 decidieron trasladarse a Colombia (migración doble), pero el negocio no funcionó. Después, en el año 2013, se fue con toda la familia a Alemania, donde vivía su hermana (migración múltiple). Los problemas para aprender alemán hicieron que decidieran volver a Rumanía en el 2015, donde Alexandru emprendió un negocio de taxista, con la idea de establecerse de forma permanente, ya que tenía un piso que había heredado de su padre (migración de retorno). Las cosas no les fueron nada bien debido a la gran burocracia y corrupción que hay en Rumanía y fracasaron de nuevo. Finalmente, a finales del año 2016, decidieron regresar a España (movilidad de regreso), declarando:

«Había perdido mucho dinero tratando de hacer algo en otros países (...) pero es mejor en España (...) España es nuestro hogar (...) ya que el sol, la playa y el mar nos aportan satisfacción y felicidad tanto a nosotros, como a nuestros tres hijos».



Fuente: Elaboración propia con Google Maps.

## 5. FORMAS DE ENFRENTARSE A LA VIDA: LA ADAPTACIÓN DE LOS RUMANOS EN DIFERENTES PAÍSES DE DESTINO Y LA MOVILIDAD DE REGRESO

Respecto a las cuatro estrategias más utilizadas en la última década (migración doble, migración de retorno, migración múltiple y la movilidad de regreso), gracias a Internet, los rumanos suelen informarse por esta vía antes de tomar alguna decisión sobre cuál de ellas escoger. El papel de las redes sociales ayuda en el proceso de la movilidad, ya que la información se puede obtener fácilmente a través de los grupos de Facebook de rumanos que hablan sobre algunos temas de interés en este sentido. Es muy fácil acceder a un grupo de Facebook, solo hay que pulsar en el icono que pone «participar» y un administrador aceptará la solicitud. Una vez dentro del grupo, se pueden visualizar y analizar diferentes informaciones y conversaciones a través de la búsqueda de palabras clave.

**RESPECTO A LAS CUATRO ESTRATEGIAS MÁS UTILIZADAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA (MIGRACIÓN DOBLE, MIGRACIÓN DE RETORNO, MIGRACIÓN MÚLTIPLE Y LA MOVILIDAD DE REGRESO), GRACIAS A INTERNET, LOS RUMANOS SUELEN INFORMARSE POR ESTA VÍA ANTES DE TOMAR ALGUNA DECISIÓN SOBRE CUÁL DE ELLAS ESCOGER**

A continuación se examina el papel de los grupos de Internet en estas trayectorias migratorias. Los testimonios pueden ayudar a comprender las diferentes formas de enfrentarse a la vida que tienen los migrantes (Gualda, 2012: 109). En esta sección se analizan cinco grupos de Facebook de ciudadanos rumanos residentes en España, Alemania, Reino Unido, Noruega y Suiza, que se pueden considerar relevantes por los siguientes motivos: uno de los países europeos con más inmigración rumana (España); el país que fue pionero en recibir migrantes rumanos (Alemania); dos países donde eventos específicos relacionados con familias rumanas han condicionado la presencia de este colectivo (Reino Unido y Noruega); y un país no comunitario en el que ya se tenían contactos y/o información previa (Suiza).

### 5.1. *Români în Spania*<sup>7</sup>

Este grupo de Facebook tiene –a fecha de junio 2019– casi 106.000 miembros. En España, en enero de 2018, había casi 700.000 rumanos empadronados (INE, 2018) y más de un millón de

7. Rumanos en España (grupo de Facebook creado en el año 2011).

rumanos que poseen Número de Identidad de Extranjero (NIE)<sup>8</sup> expedido por el Registro Central de Extranjeros. Uno de los miembros del grupo, de 40 años, publicó en diciembre de 2016 las siguientes cuestiones: «Tengo algunas preguntas para aquellos que han vuelto a Rumanía después de 15-20 años: ¿Están satisfechos con el cambio?, ¿ha sido una experiencia positiva o lamentan haber vuelto?, ¿cómo se adaptaron?». Unas pocas horas después, más de 150 personas habían respondido a esta publicación. De las 158 respuestas recibidas, alrededor del 30% subrayaba que España era su hogar; el 20% respondía que había estado en Rumanía y había regresado a España; otro 20% recomendaba no volver a Rumanía por las dificultades para readaptarse allí, por los bajos salarios y por sentirse extranjeros en su propio país; el 15% decía que se encontraba en Rumanía pero esperaba regresar a España lo antes posible; el 10% afirmaba que había residido en otros países de la UE y regresado a España; y solo un 5% decía que se había vuelto a Rumanía, que se han adaptado en el país de origen y que no pensaba regresar a España:

«Llegamos el año pasado con el mayor entusiasmo a Rumanía (...) desafortunadamente duró unos meses (...) ahora estamos de vuelta (...) porque el 6 de enero nos vamos a nuestro hogar, es decir, a España» (Miembro del grupo *Români în Spania*, 45 años, diciembre de 2016).

## 5.2. Români în Germania<sup>9</sup>

Si en Alemania viven más de 600.000 rumanos registrados (IOM, 2018), en la actualidad este grupo de Facebook cuenta con casi 216.000 miembros. Más de la mitad de los rumanos que tienen la residencia en el país germano son los rumanos de etnia alemana –eran minoría en Rumanía en el período comunista– que salieron de Rumanía en los años noventa del siglo pasado –en el período 1990-1994–, cuando 325.900 ciudadanos rumanos solicitaron asilo político en varios países europeos, de los cuales la mayoría se fueron a Alemania (Șuiu, 2017b). Actualmente, en Alemania, los sueldos son mejores que en España, pero muchos de los que optaron por dejar España para ir a ese país lamentan el cambio principalmente porque este es un país más frío:

«Estoy llorando por dejar España (...) El clima es muy importante para la salud mental. Queremos regresar lo más pronto posible» (Miembro del grupo *Români în Germania*, 48 años, febrero de 2017).

8. Certificado de registro de ciudadano de la UE. El NIE sirve como Número de Identificación Fiscal (NIF) para los ciudadanos comunitarios cuya estancia en España es superior a los tres meses.

9. Rumanos en Alemania (grupo creado en el año 2014).

### 5.3. *Români în Anglia*<sup>10</sup>

En el Reino Unido viven aproximadamente 100.000 rumanos registrados (IOM, 2018), aunque se supone que hay muchos más viviendo allí sin estar registrados. En abril de 2017, este grupo tenía 18.000 miembros, aunque actualmente cuenta con casi 90.000, es decir, en dos años ha multiplicado por cinco sus integrantes. En este grupo hay muchas familias de origen rumano que migraron desde España al Reino Unido, de las cuales algunas han regresado a España y otras lo están a punto de hacer:

«No encuentro mi lugar, no me adapto, no me encuentro, quiero regresar a España donde está mi hogar» (Miembro del grupo *Români în Anglia*, 38 años, marzo 2017).

El Brexit ha sido la principal razón por la cual muchas familias han cambiado sus perspectivas, aunque la adaptación ha sido muy dura. Además, el mediático y polémico caso de Florin Barbu<sup>11</sup>, quien perdió la custodia de sus hijos en el año 2014 y fueron adoptados por una pareja homosexual, puso en alerta a muchas familias que actualmente tienen miedo a que la justicia y los servicios sociales les quiten a sus hijos. Según los medios de comunicación, la familia discutió mucho, por lo que las autoridades, para proteger a los menores de los presuntos malos tratos, les quitaron la custodia. Desde entonces, Florin Barbu ha tratado de recuperar la custodia, sin éxito, a pesar de que todas las pruebas demuestran que siempre ha sido un padre responsable de cuidar las necesidades de sus hijos. Incluso ha estado en huelga de hambre dos veces para llamar la atención sobre su situación<sup>12</sup>.

### 5.4. *Români în Norvegia*<sup>13</sup>

En Noruega viven más de 15.000 rumanos registrados (IOM, 2018) aunque, como en los otros países estudiados, pueden residir allí muchos otros sin estarlo. En la actualidad, el grupo de Facebook reúne casi 9.000 miembros y su mayor preocupación es el miedo a que los servicios sociales noruegos les quiten a sus hijos. El mediático caso de la familia Bodnariu<sup>14</sup> (acusados de

10. Rumanos en Reino Unido (grupo creado en el año 2012).

11. Para más información, véase: [https://www.vice.com/en\\_uk/article/nnkvaq/romanian-parents-same-sex-adoption-uk-876](https://www.vice.com/en_uk/article/nnkvaq/romanian-parents-same-sex-adoption-uk-876) [Fecha de consulta: 28.01.2019].

12. Para más información, véase: <https://apfeurope.com/2017/07/council-seizes-young-children-hands-them-over-to-same-sex-adopters-against-wishes-of-loving-father-please-sign-petition/> [Fecha de consulta: 09.10.2019].

13. Rumanos en Noruega (grupo creado en el año 2007).

14. Para más información, véase: <http://www.bbc.com/news/magazine-36026458> [Fecha de consulta: 03.06.2019].

ser «demasiado-cristianos») –cuyos cinco hijos estuvieron un período bajo la protección de las autoridades noruegas de Barnevernet (desde noviembre del 2015 hasta junio del 2016)– causó muchas protestas en Noruega, Rumanía, Austria, Estados Unidos, Australia<sup>15</sup>, entre otros países. Parece que los servicios de protección al menor actuaron al detectar el «uso de disciplina física» –prohibida en Noruega–, aunque los padres niegan estas acusaciones. Tras conocerse este caso, otras 38 familias originarias de diversos países denunciaron el *secuestro* de sus hijos por los servicios sociales de protección a los menores en Noruega (Barnevernet)<sup>16</sup>. Debido a ello, muchas familias que se habían ido de España, han regresado o piensan hacerlo, mientras que otras quieren volver a Rumanía u otros países. Un testimonio de una familia explicó cómo esta había huido para no perder la custodia de sus dos hijos cuando vieron aparecer el coche de Barnevernet delante de su casa. Sus palabras resumen este sentimiento:

«Si no tienes hijos, Noruega es el país perfecto (...) pero si tienes hijos, te aconsejo que nunca vayas allí, puedes quedarte sin ellos sin ninguna razón, hemos vuelto a nuestro hogar: España (...) aquí no tenemos miedo de quedarnos sin nuestros hijos (...)» (Testimonio familiar de 39-41 años, Castellón, 11 de septiembre de 2016).

### 5.5. *Români în Elveția*<sup>17</sup>

En la actualidad este grupo de Facebook cuenta con casi 18.000 miembros, es decir, varios miles más de los aproximadamente 15.000 rumanos que viven regularizados en Suiza (IOM, 2018). De ello se puede deducir que hay muchos migrantes que no tienen su situación regularizada en este país, ya que es imposible que casi todos sus miembros estén en el mismo grupo de Facebook. Aunque los sueldos son mayores en Suiza que en España o Alemania, la mayoría de los que llegaron allí desde España no pueden ahorrar por los altos precios y el nivel de vida; por ello, muchos han regresado a España o están a punto de hacerlo. Un miembro de este grupo lamenta haber perdido su tiempo en el país alpino:

«Tengo un gran dolor dentro. Quiero decir a todos lo feliz que estoy de estar en mi hogar, en España, y estoy enfadado con Suiza, porque me hizo perder dos años de mi vida» (Miembro del grupo *Români în Elveția*, 37 años, enero de 2017).

15. Para más información, véase: <https://www.youtube.com/watch?v=q23kebj4-z8>; <https://www.youtube.com/watch?v=WihpeR5KPA>; [https://www.youtube.com/watch?v=GysSnVf6g\\_k](https://www.youtube.com/watch?v=GysSnVf6g_k); <https://www.youtube.com/watch?v=px5GHfQ4xSM>; <https://www.youtube.com/watch?v=nEd1oEG73UY>; <https://www.youtube.com/watch?v=6RA8csw7-Bs> [Fecha de consulta: 09.10.2019].

16. Para más información, véase: <http://andoc.es/?p=54870> [Fecha de consulta: 03.06.2019].

17. Rumanos en Suiza (grupo creado en el año 2007).

En todos estos cinco casos estudiados, las razones para regresar a España se pueden resumir de la siguiente manera: porque la mayoría conoce el idioma y les resulta similar («aprendí muy rápido el español, además me gusta porque es muy melódico»); porque en España son relativamente bien aceptados comparado con otros migrantes («a mí la gente me trata como una española más»), y porque perciben menos racismo que en otros países europeos («en Alemania hay mucho racismo, todos me miraban como si fuese culpable de algo»). Además, los trámites burocráticos son bastantes permisivos y abiertos («aquí es más fácil que me hagan un contrato, en Reino Unido me pidieron un montón de papeleo»), los funcionarios públicos los tratan bien («en Rumanía todos los funcionarios te miran y te hablan mal, yo no tengo ninguna culpa de que ellos tienen sueldos muy bajos»), tienen seguro médico («aunque aquí según qué pruebas hay lista de espera, por lo menos sé que al final me van a tratar y no tendré que pagar nada [...] en Suiza los seguros son carísimos») y el clima es mejor («el tiempo que estuve en Noruega, eché de menos el sol, las noches se me hacían eternas, en invierno solo tenía cinco horas de día»).

## 6. CONCLUSIONES

Volviendo a la pregunta de la investigación, ¿cuáles son las trayectorias de movilidad del colectivo rumano, antes, durante y después de la crisis de 2008, y por qué algunos regresan a España?, se demuestra que las trayectorias de movilidad empleadas por los rumanos antes del año 2008, se refieren a: 1) los que no han cambiado de provincia (migración permanente); 2) algunos que se han cambiado de provincia en busca de nuevas oportunidades (migración interna); 3) otros que practican una migración circular provincial e internacional (con contratos en origen, estacional y periódica). En cuanto a las trayectorias de movilidad empleadas por los rumanos durante y después de la crisis del año 2008, se refieren a: 1) los rumanos que se han ido a un tercer país, después de tener la experiencia de migración en España (migración doble o reemigración); 2) algunos que han optado por volver a Rumanía (migración de retorno); 3) otros que prefieren explorar nuevos destinos sucesivamente (migración múltiple); y 4) los imaginarios idealizados sobre España que jugaron un papel fundamental en el proceso de regreso a España (movilidad de regreso).

La movilidad *de regreso a España* representa una tipología de migración que adapta sus estrategias de movilidad al contexto y que, por último, conlleva el regreso a un país de destino previo que ya se siente como un hogar propio. De esta forma, se puede ver cómo no hay proyectos migratorios, sino estrategias de movilidad que se adaptan a ciclos de vida complejos y a contextos cambiantes en diferentes escalas transnacionales intraeuropeas e internacionales. Los rumanos que han pasado por España en los últimos 20 años han encontrado un refugio donde muchos declaran «España es mi hogar». Pasados los años más duros de la crisis, muchos han regresado

o están pensando en regresar a España en cuanto tengan la oportunidad. Las estrategias de movilidad muestran que la nostalgia y el arraigo pueden tener diferentes interpretaciones para las personas migrantes, orientando los movimientos migratorios.

Siguiendo los discursos de los propios rumanos en los grupos de Facebook, se observa que las movilidades se producen por diversas razones. Aunque los sueldos son mayores en países como Noruega y Suiza, su coste de la vida es también más elevado, por lo que tienen problemas para llegar a fin de mes o ahorrar. También el clima ha sido clave ya que, tras vivir en España, muchos migrantes rumanos no se acostumbraron al frío invernal de aquellos países. En el caso del Reino Unido, el Brexit está teniendo un impacto en los migrantes que no tienen regularizada su situación o sienten la incertidumbre del proceso. Además, los casos mediáticos de familias cuyos hijos están o han estado bajo tutela de los servicios sociales del Reino Unido y Noruega han creado un sentimiento de miedo; de ahí que muchas familias quieran dejar estos países en busca de destinos donde no perciban que pueden perder la custodia de sus hijos.

En la era de la información y las nuevas tecnologías de comunicación, las redes sociales como Facebook facilitan conexiones transnacionales que ayudan a recopilar información de grupos de rumanos que ya están establecidos en algún país europeo. El análisis previo de estos grupos ha permitido conocer una parte de los datos personales de las personas a las que se ha pedido realizar los cuestionarios de forma anónima y contactarlas para participar en diferentes estudios. A través de los grupos de Facebook, la investigación aporta nuevas informaciones sobre la cuestión ¿por qué una parte de este colectivo regresó a España o piensa volver cuanto antes y cuál es la percepción de este colectivo sobre España?, y es obvio que el colectivo rumano percibe que en este país existe menos racismo, que es un país muy familiar y, por todo ello, la mayoría de los rumanos declaran: «España es mi hogar».

Futuras investigaciones de la evolución de la población rumana pueden ayudar a observar en qué provincias de España se está produciendo una *movilidad de regreso* (que confirmen el caso de la provincia de Castellón, donde actualmente se está produciendo una subida moderada de ciudadanos de origen rumano).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bernat, Joan Serafí *et al.* *La inmigración en Castellón de la Plana. Capital social, redes sociales y estrategias de adaptación a la crisis económica*. Castelló: Fundación Davalos-Fletcher, 2015.

Buitan, Georgiana. «La presencia del colectivo rumano en la sociedad española». Colonia: Romanisches Seminar, Universidad de Colonia (2011) (en línea) [Fecha de consulta 28.12.2018] [http://lateinamerika.phil-fak.uni-koeln.de/fileadmin/sites/aspla/bilder/ip\\_2011/Buitan\\_La\\_presencia\\_del\\_colectivo\\_rumano\\_en\\_la\\_sociedad.pdf](http://lateinamerika.phil-fak.uni-koeln.de/fileadmin/sites/aspla/bilder/ip_2011/Buitan_La_presencia_del_colectivo_rumano_en_la_sociedad.pdf)

Castles, Stephen; De Haas, Hein y Miller, Mark. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2014 (en línea) [Fecha de consulta 03.01.2019] <http://migrationmatters.me/wp-content/uploads/2016/11/AgeOfMigrationChapter1and.pdf>

Ciobanu, Oana. «Multiple Migration Flows of Romanians». *Mobilities*, vol. 10, n.º 3 (2015), p. 466-485.

Faist, T. «The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational». *Social Forces*, vol. 79, n.º 2 (diciembre, 2000), p. 793-795.

Gualda, Estrella (ed.). *La segunda generación de inmigrantes en Huelva: estudio HIJAI*. Xàtiva: Pep Aparicio Guadas, 2010 (en línea) [Fecha de consulta 12.01.2019] <https://eseis.es/componentes/investigadores/estrella-gualda-caballero/descargas/libros/estudio-hijai-indice>

Gualda, Estrella. «Migración circular en tiempos de crisis. Mujeres de Europa del Este y africanas en la agricultura de Huelva». *Estudios Sociales e Intervención Social*, vol. 97, n.º 3 (2012), p. 613-640 (en línea) [Fecha de consulta 23.01.2019] <http://hdl.handle.net/10272/6108>

INE-Instituto Nacional de Estadística de España. *Estadísticas del padrón continuo de inmigrantes* [www.ine.es]

IOM-International Organization for Migration. *Global Migration Flows by Country* [<https://www.iom.int/world-migration>]

Kelly, Melissa. *Onward Migration: The Transnational Trajectories of Iranians Leaving Sweden*. Estocolmo: Elanders Sverige, 2013 (en línea) [Fecha de consulta 18.01.2019] <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:615215/FULLTEXT01.pdf>

Mendoza Cota, Jorge Eduardo. «The impact of return migration on the Mexican labor market». *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 4, n.º 2 (2014), p. 183-206 (en línea) [Fecha de consulta 18.01.2019] [http://www.riem.es/lib/pdf/esp/Art\\_14\\_007.pdf](http://www.riem.es/lib/pdf/esp/Art_14_007.pdf)

Marcu, Silvia. «Dinámica y estructura laboral de los rumanos». *Migraciones*, vol. 21 (2007), p. 115-157 (en línea) [Fecha de consulta 17.01.2019] <http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/2875/2558>

Marcu, Silvia. «La movilidad transfronteriza de rumanos en España en tiempos de crisis». *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, vol. 71, n.º 1 (enero-abril 2013), p. 115-141.

Marcu, Silvia y Gómez Nieto, Israel. «La movilidad de los inmigrantes rumanos en la Comunidad de Madrid: Pautas de asentamiento y retorno». *Scripta Nova* (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales), vol. 14, n.º 341 (noviembre 2010) (en línea) [Fecha de consulta 17.01.2019] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-341.htm>

Marcu, Silvia y Viruela Martínez, Rafael. «Estrategias de los inmigrantes del este en España durante la crisis económica». *Migraciones*, vol. 38 (2015), p. 35-59.

Suárez Navaz, Liliana y Crespo Bardonaba, Paloma. «Familias en movimiento. El caso de las mujeres rumanas en España». *Migraciones*, vol. 21 (2007), p. 235-257.

Nekby, Lena. «The emigration of immigrants, return vs onward migration: evidence from Sweden». *Journal of Population Economics*, vol. 19, n.º 2 (2006), p. 197-226.

Pajares, Miguel. «Inmigrantes de un país de la Unión Europea: red social, inmigración irregular y acceso al empleo de los inmigrantes rumanos». *Migraciones*, vol. 21 (2007), p. 191-212.

Paniagua, Julián Antonio. *Red migratoria de los rumanos en España: Adventistas, ortodoxos y gitanos*. Torres de la Alameda: Fugaz Ediciones, 2007.

Parella, Sònia y Petroff, Alisa. «Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2013* (2014) (en línea) [Fecha de consulta 06.01.2019] [https://www.cidob.org/en/articulos/anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion/2014/migracion\\_de\\_retorno\\_en\\_espana\\_salidas\\_de\\_inmigrantes\\_y\\_programas\\_de\\_retorno\\_en\\_un\\_contexto\\_de\\_crisis](https://www.cidob.org/en/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2014/migracion_de_retorno_en_espana_salidas_de_inmigrantes_y_programas_de_retorno_en_un_contexto_de_crisis)

Potot, Swanie. «Transitioning Strategies of Economic Survival: Romanian Migration during the Transition Process», en: Black, Richard; Engbersen, Godfried; Okolski, Marek y Pantiru, Cristina (eds.). *A continent moving west? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 249-270, IMISCOE Research.

Rezaei, Shahamak y Goli, Marco. «Should I stay, or should I go? The emigrating immigrants». *International Journal of Business and Globalisation*, vol. 6, n.º 3-4 (2011), p. 229-250.

Sandu, Dumitru. «Home Orientation in Transnational Spaces of Romanian Migration». *Studia Universitatis Babeş -*

Bolyai – *Sociologia*, vol. 55, n.º 2 (2010), p. 15-36 (en línea) [Fecha de consulta 06.01.2019] <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=93490>

Schroll, Sanne. «Emigration of immigrants: A duration analysis». *The Rockwool Foundation Research Unit. Study Paper* n.º 24 (2009), University Press of Southern Denmark.

Stouffer, Samuel. «Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance». *American Sociological Review*, vol. 5, n.º 6 (1940), p. 845-867.

Șuiu, Adriana. «Socio-economic activities, religious presence and urban visibility. The case of Romanian migrants in Catalonia». *Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir*, n.º 42 (2015). p. 145-156 (en línea) [Fecha de consulta 01.06.2019]

<http://www.seminarcantemir.uaic.ro/index.php/lsgdc/article/view/77>

Șuiu, Adriana. «Estrategias empleadas por los migrantes rumanos para hacer frente a la crisis». *Acta XV Congreso de la Población Española AGE* (2016), p. 319-331 (en línea) [Fecha de consulta 01.06.2019] ISBN 978-84-9042-258-8 [https://www.researchgate.net/publication/317605257\\_Estrategias\\_empleadas\\_por\\_los\\_migrantes\\_rumanos\\_para\\_hacer\\_frente\\_a\\_la\\_crisis](https://www.researchgate.net/publication/317605257_Estrategias_empleadas_por_los_migrantes_rumanos_para_hacer_frente_a_la_crisis)

Șuiu, Adriana. «Romanian Migration in Spain. New Methods of Analysis (Facebook)». *Review of Historical Geography and Toponomastics – RGHT*, vol. 12, n.º 23-24, (2017a), p. 45-53, Universitatea de Vest din Timisoara. (en línea) [Fecha de consulta 01.06.2019] [https://geografie.uvt.ro/wp-content/uploads/2017/12/4\\_SUIU\\_Adriana.pdf](https://geografie.uvt.ro/wp-content/uploads/2017/12/4_SUIU_Adriana.pdf)

Șuiu, Adriana. «El impacto de la migración internacional sobre el capital socio-territorial y el desarrollo local. La migración laboral entre Rumanía y España». Tesis doctoral (2017b). Universitat Jaume I (València) (en línea) <https://www.tdx.cat/handle/10803/460878#page=1>

Takenaka, Ayumi. «Secondary migration: Who re-migrates and why these migrants matter». *Migration Information Source* (abril 2007) (en línea) [Fecha de consulta 08.12.2018] <https://www.migrationpolicy.org/article/secondary-migration-who-re-migrates-and-why-these-migrants-matter>

Toma, Sorana y Castagnone, Eleonora. «Quels sont les facteurs de migration multiple en Europe? Les migrations sénégalaises entre la France, l'Italie et l'Espagne». *Population*, vol. 70, n.º 1 (2015), p. 69-101.

Viruela Martínez, Rafael y Domingo Pèrez, Concepción. «Cadenas y redes en el proceso migratorio español». *Scripta Nova*, n.º 94 (agosto 2001), p. 9-14 (en línea) [Fecha de consulta 18.12.2018] <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-8.htm>

Viruela Martínez, Rafael. «La nueva corriente inmigratoria de Europa del Este». *Cuadernos de geografía*, n.º 72 (2002), p. 231-258 (en línea) [Fecha de consulta 22.12.2018] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=857967>

Viruela Martínez, Rafael. «Inmigrantes rumanos en España: aspectos territoriales y procesos de sustitución laboral». *Scripta Nova*, vol. 10, n.º 222 (octubre 2006), p. 1-37 (en línea) [Fecha de consulta 19.12.2018] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-222.htm>

Viruela Martínez, Rafael. «Población rumana y búlgara en España: evolución, distribución geográfica y flujos migratorios». *Cuadernos de geografía*, n.º 84 (2008a), p. 169-194 (en línea) [Fecha de consulta 22.12.2018] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3002394>

Viruela Martínez, Rafael. «Europeos del Este en el mercado de trabajo español». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 84 (2008b), p. 81-103 (en línea) [Fecha de consulta 23.12.2018] [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/europeos\\_del\\_este\\_en\\_el\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_espanol\\_un\\_enfoque\\_geografico](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/europeos_del_este_en_el_mercado_de_trabajo_espanol_un_enfoque_geografico)

Viruela Martínez, Rafael. «Movilidad geográfica de los rumanos: Estructura territorial de las migraciones interiores en España». *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, n.º 19 (2010), p. 157-181 (en línea) [Fecha de consulta 23.12.2018] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3214758>

Viruela Martínez, Rafael. «Entre dos crisis económicas. Estrategias de los rumanos en el mercado de trabajo español». *Política y sociedad*, vol. 50, n.º 3 (2013), p. 981-1008.

Viruela, Martínez Rafael. «La movilidad geográfica de búlgaros y rumanos durante la Gran Recesión en España». *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 62, n.º 1 (2016a), p. 183-206.

Viruela Martínez, Rafael. «La movilidad interna e internacional de los inmigrantes rumanos durante la crisis». *Scripta Nova*, vol. 10, n.º 536 (2016b), p. 1-28 (en línea) [Fecha de consulta 16.12.2018] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-536.pdf>

Vlase, Ionela. *Migranții reveniți în țară prinși între criza economică și tensiunile domestice. Criticatăc*, Rumanía: 2011 (en línea) [Fecha de consulta 11.12.2018] <http://www.criticatac.ro/migrantii-reveniti-in-tara-prinsi-intre-criza-economica-si-tensiunile-domestice/>



**NW**

## RESEÑAS DE LIBROS (TEMAS)

## ¿Xenia o xenofobia? Entre integración y seguridad en España

DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.302

DÉVIKA PÉREZ MEDINA

Investigadora predoctoral, Universidad de Cádiz

Godenau, Dirk; Rinken, Sebastian; Martínez de Lizarondo, Antidio y Moreno, Gorka

### La integración de los inmigrantes en España: fases, patrones y dinámicas regionales durante el período 2007-2015

Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017  
198 págs.

Comité Especializado de Inmigración

### El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional

Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2019  
368 págs.



En menos de un cuarto de siglo, en España se ha producido un aumento exponencial de la población extranjera. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), las personas extranjeras censadas en España han pasado de representar un 1,37% de la población en 1996 a un 10,11% en 2017. El fenómeno puede ser analizado desde muchas perspectivas. No obstante, dos de las que se contraponen de forma más habitual son el enfoque que se centra en la seguridad y el control migratorio y el que se centra en la integración de la población migrante. Los dos libros que reseñamos reflejan esas dos visiones.

Por una parte, la preocupación por la integración de los inmigrantes ha estado siempre presente. Hasta tal punto que la norma que regula las cuestiones relacionadas con la extranjería se denomina «Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social», denominación que se incorpora en el año 2000, precisamente en los primeros momentos del incremento señalado. Sin embargo, la integración social de los inmigrantes es un fenómeno que ha resultado difícilmente mensurable. A ello se enfrentaron Dirk Godenau, Sebastian Rinken, Antidio Martínez de Lizarondo y Gorka Moreno en 2014 en su libro *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*, en el que ofrecieron pautas para medir el grado de integración de la población extranjera.

En 2017 estos autores han publicado *La integración de los inmigrantes en España: fases, patrones y dinámicas regionales durante el período 2007-2015* (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), que supone una ampliación del estudio anterior extendiendo el sistema de medición con el que habían trabajado hasta ahora, incluyendo un tercer punto de referencia y añadiendo nuevas variables de segmentación. Con este nuevo punto de referencia los autores pretenden mostrar mejor la evolución de la integración de los inmigrantes en España durante el período de crisis económica.

El estudio realizado examina cómo ha podido impactar esta crisis en la integración de los inmigrantes en la sociedad española atendiendo a distintos puntos de análisis y observación siempre desde perspectivas territoriales. El concepto de integración manejado por los autores parte de la visión de una comparación entre las poblaciones autóctona y alóctona respecto de parámetros esenciales de su situación económica y social. El marco temporal usado engloba el inicio de la crisis económica en 2007, la evolución de la situación cuatro años después (2011) y el año en que el paro alcanzó su máxima cota (2014). Además, para este análisis se han empleado 24 indicadores distintos para fundamentar los resultados de la integración en el ámbito de empleo y bienestar, por un lado, y en las relaciones sociales y ciudadanía por otro. Como conclusión general, el estudio muestra que la integración de la

población alóctona ha evolucionado positivamente a pesar de contar con una desfavorable situación económica. A este respecto, se argumenta que la mejora de la integración se produce en todas las regiones de España especialmente en el ámbito de relaciones sociales y ciudadanía.

En este sentido, el libro supone una aportación muy relevante porque ofrece criterios para medir la integración, un concepto cuya medición ha sido siempre muy compleja. De esta forma, se proporcionan indicadores que pueden utilizarse en un futuro o que, incluso, podría retrotraerse para hacer estudios sobre períodos anteriores o utilizarse en otros espacios territoriales. Además, el hecho de que se ofrezcan perspectivas que van más allá de lo nacional supone también una contribución del trabajo porque permite un estudio más cercano a la realidad. Los autores han añadido un estudio infraestatal basándose en zonas geográficas amplias. Para ello, mantienen Madrid y Canarias como regiones específicas, ya que son dos zonas individualizables, y dividen el resto del territorio español en cinco macrorregiones: Noroeste, Nordeste, Este, Centro y Sur (donde se incluyen Ceuta y Melilla).

Precisamente respecto a la valoración de los parámetros de estudio y las categorías empleadas, podría resultar interesante que el trabajo ofreciera análisis vinculados a la población objeto de estudio. En particular, la incorporación de criterios relacionados con

el origen podría aportar valoraciones interesantes. En este sentido, al lector no experto se le plantea que los niveles de integración de la población inmigrante van a estar muy conectados con cuestiones como su país o la zona de la que sea originaria. La distinción utilizada en algunas variables entre población comunitaria y no comunitaria o las empleadas en la valoración de la capacidad lingüística, diferenciando a la población nacida en América Latina, ponen de relieve algunas de estas pautas de diferencia, pero parecen mostrarse escasas para apreciar la complejidad de la cuestión.

En todo caso, parece que el Estado español aún se encuentra lejos de otros países en los que el fenómeno migratorio se desarrolló con anterioridad y existe una mayor participación y relevancia social y política de la población de origen extranjero.

La otra obra analizada se presenta como fruto del trabajo del Comité Especializado de Inmigración, órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional. Hay que recordar que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 incorpora como uno de sus retos la ordenación de los flujos migratorios. En la definición de ese objetivo la propia estrategia plantea la doble perspectiva a la que se hace referencia: «prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en las fronteras» y «garantizar una adecuada acogida e integración de los inmigrantes». Para ello, las líneas de acción pasan por vigilar y controlar los ac-

cesos a las fronteras exteriores españolas, promover la integración social o luchar contra las redes de inmigración y tráfico ilícito de personas.

El libro *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional* es fruto del trabajo del grupo de estudio de nivel estratégico del fenómeno migratorio en España que el Comité Especializado de Inmigración creó en 2018. En un contexto tan poliédrico, el libro presenta 45 artículos que analizan la migración desde distintas especialidades. El análisis comprende desde el tratamiento de los medios de comunicación sobre este fenómeno, hasta la protección de los migrantes y los derechos humanos, pasando por la vigilancia y control de las fronteras exteriores o la lucha contra las redes de inmigración irregular. El índice responde, en gran medida, a las líneas de actuación que plantea la Estrategia de Seguridad Nacional en este ámbito.

Bien es cierto que el contenido de los artículos no siempre se presenta desde una visión securitarista en el ámbito de las migraciones. Es un libro plural tanto en la forma de abordar la cuestión de la inmigración como por sus autores. Se incluyen aportaciones de juristas de reconocido prestigio en esta materia como Javier de Lucas o Cristina Gortázar; de otros especialistas en el ámbito de las ciencias sociales como Amparo González Ferrer o el propio Dirk Godenau, y nombres más conocidos para el gran público, proce-

dentes del ámbito periodístico, como Iñaki Gabilondo, Pedro Piqueras, Ana Pastor o Susanna Grisso.

Especialmente interesante resulta el apartado que engloba el análisis geopolítico de las migraciones y la aportación de Mar Hidalgo que pone de relieve que el cambio climático ejerce un efecto impulsor de la movilidad humana. La pluralidad del libro permite que en el mismo convivan frases como «hay que tomar medidas más restrictivas con mecanismos de desincentivación y reforzar las medidas fronterizas y cambiar la legislación que se requiera» (García Cantalapiedra) con «el control de la inmigración de forma equilibrada y consensuada es una utopía» (Gabilondo).

En este segundo libro, de Lucas defiende que la integración es convertir en ciudadanos a quienes ya de facto forman parte de nuestra sociedad. Sobre este punto, converge con la obra de Godenau *et al.*, que parece mostrar una segunda fase de integración en España en la que se produce la aceptación en la sociedad y estabilización de su estatus jurídico, pero con cierta diferenciación en cuanto a las aspiraciones económicas y sociales. No obstante, la primera obra reseñada analiza un período anterior al del auge de la ultraderecha y la difusión generalizada de mensajes racistas y xenófobos, de los que alerta Rinken en su aportación a las reflexiones desde el ámbito de la seguridad nacional. Es por ello que sería muy intere-

sante que el equipo dirigido por Godenau, de acuerdo a los parámetros ya fijados en sus obras anteriores, ofrecieran un nuevo análisis de la integración de este período más reciente. Porque la *xenia* o vínculo de hospitalidad de la que hablaban las epopeyas homéricas y que en España ha permitido la convivencia respetuosa tras decuplicarse la población extranjera está mutando en xenofobia con ciertos discursos en los últimos años.

Precisamente esa dicotomía está presente en el libro *El fenómeno migratorio en España*: la dicotomía entre la perspectiva que pone el acento en la integración frente a la perspectiva que se centra en la seguridad. Aunque, como afirma Rinken en esta obra, la xenofobia «constituye una amenaza no solo para quienes están siendo etiquetados como “ajenos”, sino también para la propia Seguridad Nacional».

---

**Europa en la encrucijada de la migración**

DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.306

LUCAS GATICA

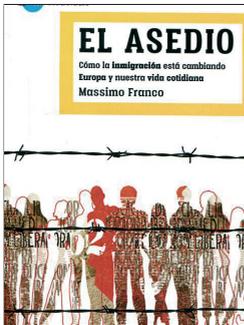
*Investigador predoctoral, programa de Derechos Humanos, Universidad de Deusto*

Franco, Massimo

**El asedio. Cómo la inmigración está cambiando Europa y nuestra vida cotidiana**

Editorial Popular, 2017

214 págs.



Europa recibe millones de migrantes cada año. Los últimos datos muestran un crecimiento significativo de la población migrante a nivel mundial, pasando a representar el 3,4% de la población. Ese dato toma mayor magnitud en el continente europeo: en 2010 la cifra de inmigrantes no europeos en la Unión Europea (UE) se calculaba en unos 25 millones de personas, lo que representa el 5% de la población aproximadamente. En este contexto, Massimo Franco se pregunta si es correcto llamar asedio a la cuestión mi-

gratoria en Europa o si sería más correcto referirse a ella como «el síndrome de asedio».

Para el autor se puede y se debe hablar de asedio, pero cambiando de óptica. Para él, existe «otro asedio que dura ya varios años y está alcanzando niveles de agresividad preocupantes, que surge en la UE y crea tensiones en sus estructuras, su estrategia, sus valores, al menos en igual medida que el asedio proveniente de fuera: se trata del asedio de los estados europeos al concepto de Europa y el encerramiento tras posiciones nacionalistas y la realidad de nuevos muros» (p. 10). Es interesante este cambio de visión, que no coloca en el centro de la problemática a las personas migrantes, sino que este asedio –palabra usada frecuentemente por los medios de comunicación para referirse a la inmigración– provendría de las crisis económicas que vienen azotando el continente, de la pérdida de puestos de trabajo y del posterior cambio de significado a nivel vital de los ciudadanos. Esta percepción de asedio existiría empujada, fundamentalmente, por las crisis endógenas del bloque comunitario. Las causas están dentro. Esa es una de las primeras tesis de Franco: hay que mirar dentro de las entrañas europeas para comprender mejor lo que ha sido denominado como «crisis migratoria».

En esta obra Franco encara la problemática de la migración en el continente europeo teniendo en cuenta distintas aristas: los datos oficiales y los números duros; las dife-

rentes realidades de los 28 países de la UE; el auge de los populismos y nacionalismos, desde Viktor Orbán en Hungría hasta llegar a Donald Trump en la otra costa del océano Atlántico; la industria de la inmigración y el negocio millonario que de ella se decanta; el elemento religioso; la demografía y economía europeas; el terrorismo islámico. En definitiva, nos ofrece un paisaje de los efectos estratégicos que acontecen con y por la inmigración en Europa, examinando las alianzas políticas internacionales que nacen al calor del fin de esta década, mostrando una cara que es dejada de lado en los análisis: la industria de la migración, que prospera como uno de los negocios más rentables; buceando en las oportunidades que la inmigración podría dar a la condenada demografía europea y animándose a lanzar recomendaciones y proyecciones.

Además de ese *asedio desde dentro*, el fenómeno y la percepción de asedio cunde, siguiendo al autor, porque la mayoría de los migrantes son hombres, porque su religión no es tan maleable y fácil de integrar con el cristianismo predominante de Europa; porque los migrantes son, principalmente, pobres, de baja cualificación técnica y porque, de tanto en tanto, las portadas de los periódicos se inundan con noticias de terrorismo que vinculan violencia con migración.

Ante ese panorama, «la verdadera causa de miedo es la sensación de que el asedio apenas ha comenzado» (p. 11) y resalta que la

sensación de cerco es cognitiva. Para Franco este asedio cognitivo es uno de los síntomas de la Europa contemporánea, aunque no el único. Este miedo a la inmigración, por parte de políticos y buena parte de los ciudadanos, responde a un error eurocentrista y geopolítico, que hunde sus raíces en los desastres de Oriente Medio y el Magreb donde Europa ha estado involucrada. Buena parte de los migrantes provienen de las guerras que Occidente sembró a principios de este milenio, provocando desestabilización en esos territorios e inflando las filas de desesperados e, incluso, dándole oxígeno al terrorismo.

Como bien apunta Franco, hoy en día siguen retumbando las palabras de Michel Rocard, ex primer ministro francés, que declaró en 1989 que nosotros, los europeos, «no podemos recibir toda la miseria del mundo», olvidando por completo los errores cometidos por Europa en, por ejemplo, Irak y el Norte de África. Y esto aquí es importante porque señala la responsabilidad de las autoridades de la UE en la aceleración y agravamiento de la migración en territorio europeo, así como la implicación de Europa en la desestabilización de estas zonas. Este borramiento de la responsabilidad ha tenido su eficacia en el imaginario social y Franco lo subraya cada vez que puede.

Este miedo al que el autor hace mención se encuentra en contraposición con los tratados políticos y las instituciones fruto del proyecto común europeo que nacieron en un clima

de confianza, optimismo respecto al futuro y derribo de las fronteras. Ahora, en estos últimos años, el «instinto dicta que es necesario encerrarse en uno mismo, asumir una actitud cerrada, defenderse, desconfiar de lo extraño. En una palabra: miedo» (p. 30).

Por tanto, para el autor los migrantes son síntoma y no causa. Sin embargo, en los europeos predomina un prejuicio, alimentado de estereotipos y lugares comunes, que reza de la siguiente manera: *si ellos están fuera, Europa está salvada; limitando a esos extraños, volveremos a la prosperidad y resolveremos los problemas*. Estos prejuicios van en la dirección de perder las oportunidades demográficas y económicas que la población migrante aporta.

¿Qué han hecho las naciones para «defenderse» de la migración? Nuevos muros, nuevos guetos. «Cada golpe se ha convertido en un golpe a la identidad que con tanto esfuerzo Europa construyó después de la Segunda Guerra Mundial, pero también se ha convertido en un monumento al egoísmo de las naciones» (p. 55). Franco hace un repaso de las nuevas barreras y guetos que existen y se proyectan en el continente como política migratoria, recordándonos que el muro de Trump no es el único ni el primero. Asistimos a una «poseuropa», una realidad poseuropea, en el sentido contrario a los valores y principios fundacionales, desechando las ideas de progreso, apertura, fusión de culturas. Así, el libro hace un recorrido por las ba-

rreras creadas por los estados para controlar la migración. Lo que señala Franco es que las políticas de buena parte de los países que integran la UE se están volviendo restrictivas y defensivas, pareciera que «apuntalar, limitar, cerrar el territorio para detener un asedio que se ve solamente como un peligro, una amenaza» (p. 19) es la única idea de los gobiernos. A la ausencia de políticas serias y que se rijan por los derechos humanos, se le antepone esta actitud de cerrazón.

Incluso, el autor señala que enfrentar la cuestión migratoria desde una trinchera, con un discurso bélico y defensivo, significaría entrar en un modelo de vida diferente con consecuencias psicológicas a largo plazo. Al igual que en una guerra, el asedio implica modificaciones en las conductas de la vida cotidiana. De hecho, es la misma globalización la que se encuentra en riesgo, en la encrucijada, al no poder contener y negociar la temática migratoria. A causa de fenómenos como, por ejemplo, el terrorismo en territorio europeo es posible la modificación de los paradigmas y valores con los que nació la comunidad europea. Eso es algo que Franco remarca en el libro, mostrando su preocupación y alarmándonos. Ante esta forma de encarar la cuestión migratoria, que se debate entre sufrirla o controlarla, Franco pone sobre la mesa que esta sería una buena oportunidad para enriquecer y actualizar los parámetros de la civilización europea.

Aunque tiene falencias –la inmigración lati-

noamericana o asiática no entran en el análisis—, el libro funciona bien en el sentido de colocar a la inmigración como uno de los grandes debates que transcurren en el mundo y en Europa, dejando abiertas preguntas que seguirán en discusión en los años venideros: ¿es el miedo a esa especie de asedio la respuesta normal y beneficiosa para el continente? ¿Cómo un invento tan magnífico como la UE puede tambalearse por el impacto «de unas miles de barcas de desesperados inmigrantes de África y de Oriente Medio»? (p. 17) ¿No existen las herramientas para gestionar y aprovechar a esta nueva población en un continente envejecido como es el europeo?

### **Personas refugiadas, personas con agencia**

DOI: [doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.309](https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.309)

MARÍA GONZÁLEZ FLORES

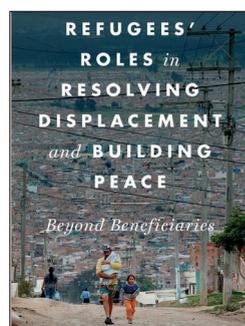
*Investigadora predoctoral FPU, Equipo de Sociología das Migracións (ESOMI), Universidade da Coruña*

Bradley, Megan; Milner, James y Peruniak, Blair (eds.)

### **Refugees' roles in resolving displacement and building peace. Beyond beneficiaries**

Georgetown University Press, 2019

321 págs.



Desde la Segunda Guerra Mundial, nunca tantas personas a escala global habían sido desplazadas de sus hogares a causa de conflictos. Además, la situación actual se ve agravada por un matiz importante: mientras que en los años noventa el plazo medio de «resolución» del desplazamiento forzoso era de nueve años, los últimos datos sitúan la media en la actualidad en 20 años. En este contexto, existe un esfuerzo desde las insti-

tuciones públicas y entidades humanitarias para potenciar el rol activo de las personas refugiadas y desplazadas en los procesos de construcción de paz, de desarrollo pos-conflicto y de reconstrucción de la sociedad civil, así como en la creación de iniciativas para dar respuesta a su desplazamiento forzado. Este enfoque parte de una narrativa que se construye en torno al discurso de los derechos humanos, pero sistemáticamente ignora la agencia de las personas refugiadas y desplazadas. La constatación de la agencia política de las personas refugiadas en espacios periféricos y excepcionales, provisionales –como campos de refugiados, comunidades desplazadas o centros de detención– obliga a repensar el rol del humanitarismo y las políticas públicas, y a recentrar el análisis poniendo el foco en cómo y por qué aquellas personas que son relegadas a los márgenes recuperan y construyen comunidades sociales y políticas, generalmente en forma de contestación a las ya establecidas e impuestas. El régimen del refugio y sus manifestaciones espaciales, que van más allá de campos de refugiados, devienen en espacios de duelo y reapropiación, pero también de resistencia y movilización, donde se renegocian y resitúan las lógicas geopolíticas y sociales.

En los últimos años, las prácticas a través de las cuales las personas migrantes, desplazadas internas y refugiadas se relacionan y se revuelven contra el régimen de migración y asilo y generan sus propias respuestas y

espacios ante el desplazamiento forzado han ido recibiendo una mayor atención académica. El presente libro, *Refugee's roles in resolving displacement and building peace. Beyond beneficiaries*, aborda esta temática desde ópticas diversas y partiendo de una aproximación multidisciplinar, pero con el eje común de tratar a las personas refugiadas o desplazadas como agentes activos, dando respuesta a la necesidad de cubrir un vacío analítico dentro de los estudios sobre refugio más allá del humanitarismo y las dinámicas Norte-Sur. Entre los puntos fuertes de la obra destaca el hecho de que no evita sacar a colación y entrar a debatir las diversas contradicciones y tensiones tanto implícitas como explícitas que se producen en estos contextos, huyendo de análisis simplistas y proponiendo preguntas de investigación que suponen un desafío a las narrativas dominantes en este campo.

La obra está organizada con buen criterio en tres grandes bloques, precedidos por un capítulo introductorio y rematados con unas conclusiones que retoman lo expuesto subrayando la diversidad de planteamientos presentados y sin tratar de dar respuestas absolutas o universales. Así, el primer apartado plantea una aproximación eminentemente teórica desde los campos de la ciencia política, la antropología, la filosofía y el derecho. En los cuatro artículos comprendidos en esta sección se desarrollan puntos esenciales referidos a la participación de las personas refugiadas en los procesos de resolución:

cómo se movilizan las personas refugiadas políticamente para influir en los procesos de construcción de paz y resolución del desplazamiento (conceptualizado por Jacobsen tanto en sus países de acogida como de envío, y tanto en materia de movilidad como de autogobierno); cómo dichos procesos son moldeados por las prácticas diarias y experiencias vitales de las personas refugiadas (Horst señala la relevancia de reconocer estas en su pluralidad y complejidad, donde se entrelazan identidades, resiliencia, vulnerabilidad, supervivencia, suerte, persistencia...); cuáles son sus responsabilidades y su rol en estos procesos (para Peruniak agencia también implica rendición de cuentas), y cómo la legalidad vigente facilita o pone trabas a sus esfuerzos en este sentido (con el papel que según Purkey potencialmente puede jugar para las personas refugiadas el conocimiento y uso de la ley para su protección).

La siguiente sección desarrolla tres estudios de caso centrados en el rol de las personas refugiadas como constructoras de paz y agentes de reconstrucción social. Así, Baines propone complejizar la categoría de víctima, reconociendo la agencia de las víctimas y poniendo en valor sus diversos mecanismos de resistencia y contestación; Milner critica las políticas implementadas desde los organismos internacionales y el cariz paternalista de algunas de ellas, y Johansson analiza el papel simbólico de las comunidades de personas refugiadas dentro de las reivindicaciones colectivas.

Por su parte, el tercer bloque es el más extenso y propone diversos ejemplos de búsqueda de soluciones o respuestas al desplazamiento forzoso más allá de las tradicionales tres «soluciones duraderas» (retorno voluntario, integración local en la nueva comunidad o reasentamiento en un nuevo destino de acogida). Aquí, entre otras, se proponen lecturas provocadoras como la interpretación de Landau de las redes de solidaridad y capital social de las personas migrantes como elemento limitante y coartador de libertades para ellas, haciendo ver cómo estas redes pueden restringir económica y socialmente las vidas de quienes debieran beneficiarse de ellas; o se dibujan metáforas arbóreas con imágenes sugerentes como la del «rizoma» de Fiddian-Qasmiyeh en lugar de la «raíz» para bocetar un arraigo compartimentado, múltiple y expansivo que supera las conceptualizaciones simplificadoras de las ideas de retorno y hogar.

En definitiva, este volumen destaca por la pluralidad de voces y casos expuestos, la interdisciplinariedad y diversidad de enfoque en sus aproximaciones, la crítica a la perspectiva humanitarista y el énfasis en las personas refugiadas como agentes políticos activos, todo ello combinado con pretensiones modestas que no ambicionan dar veredictos categóricos ni soluciones únicas, sino suscitar debates y subrayar la heterogeneidad y complejidad de esta problemática.

## Abordando un objeto de estudio con múltiples aristas

DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.312

ALFREDO CRESPO ALCÁZAR

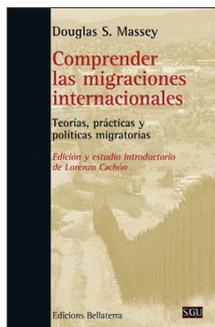
*Vicepresidente 2º de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD)*

Massey, Douglas S.

### Comprender las migraciones internacionales. Teorías, prácticas y políticas migratorias

Ediciones Bellaterra, 2017

606 págs.



La inmigración supone en la actualidad una cuestión con entidad propia en la agenda de los gobiernos (nacionales y subnacionales) y de las organizaciones supranacionales. Además, suscita debates controvertidos en la sociedad civil, en muchas ocasiones vertebrados sobre tópicos y no sobre argumentos contrastados. En consecuencia, nos hallamos ante un asunto con un componente subjetivo con capacidad para influir en las políticas públicas.

La obra que tenemos entre manos, por el contrario, aborda el fenómeno de las migraciones a partir de un respeto escrupuloso por el método científico. No podía ser de otra manera, puesto que su autor es Douglas S. Massey, uno de los académicos de referencia en su estudio. Al respecto, el reconocido experto en la materia, Lorenzo Cachón, nos acerca en la presentación la sobresaliente trayectoria investigadora del autor, cuyos trabajos más relevantes selecciona y ordena en este libro, combinando capítulos teóricos con otros más de tipo teórico-práctico a través de una sucesión ordenada y coherente.

Junto con ello, Cachón expone las dos tesis que Douglas S. Massey ha defendido en sus múltiples publicaciones: a) que la migración no es el resultado de una operación coste-beneficio y b) que tampoco es la respuesta a la pobreza extrema. Ambas permean por toda la obra: «a pesar de que, a fin de cuentas, es el individuo quien toma la decisión de migrar o no, a dónde y cuándo, este actor está inevitablemente incrustado en un hogar y en una comunidad, que a su vez está incrustada en una matriz social, económica y cultural que se extiende regional y nacionalmente; y las naciones mismas están situadas en redes globales de comercio, política e inversión» (p. 333).

En efecto, para Douglas S. Massey los mercados domésticos fallidos que impiden encontrar trabajo constituyen la causa principal que promueve la migración. Dicho con otras palabras: no es la pobreza, sino la tran-

sición de una economía centralizada o de subsistencia a una de mercado lo que provoca grandes mutaciones, apreciables por ejemplo en las instituciones sociales y en las prácticas culturales, en cuyo transcurso mucha gente se ve desplazada de su vida tradicional, convirtiéndose de esta manera en el contingente fundamental de las migraciones internacionales. En consecuencia, «ciertamente, algunas personas migran con el objetivo evidente de maximizar los ingresos durante su tiempo de vida, pero muchos otros se desplazan a fin de superar los fallos de los mercados internos» (p. 343). En este sentido, la migración europea de los siglos XIX e inicios del XX corroboraría la afirmación del autor, pues aquella no se debió a la falta de desarrollo económico, como demuestra, por ejemplo, la partida desde Reino Unido de numerosa población con rumbo a Estados Unidos, en cuyo progreso y modernización participaron activamente.

En íntima relación con la idea anterior, a la hora de consolidar y perpetuar la migración, Massey nos explica cómo las redes sociales y familiares han tenido una influencia determinante, tanto en el pasado como en la actualidad, al reducir costos de tres tipos: de reubicación, de buscar información y psicológicos. En palabras del autor: «los primeros migrantes que salen hacia un nuevo destino no tienen vínculos sociales a los que puedan recurrir, y para ellos la migración es costosa, sobre todo si implica entrar en otro país sin documentación (...) Sin embargo, una

vez que han salido los primeros migrantes, los costos de la emigración se reducen de modo considerable para sus amigos y parientes que se quedaron en la comunidad de origen» (p. 205).

En los capítulos más teóricos de esta obra, hallamos las cuatro etapas en que divide el autor la historia de las migraciones internacionales y los análisis que realiza sobre las diferentes teorías que han tratado de explicarlas, en las cuales detecta un vacío: ninguna de ellas (economía neoclásica, nueva economía de la migración, teoría de la segmentación de mercado de trabajo, teoría de los sistemas mundiales y teoría del capital social) ha tenido en cuenta el rol del Estado. En efecto, para Douglas S. Massey el Estado es un actor fundamental, ya que sus decisiones políticas influyen a la hora de determinar el tamaño y la composición de los flujos migratorios. Sin embargo, tal aseveración no significa que pueda controlar la migración en su totalidad, en particular cuando nos referimos a países democráticos, debido a los condicionamientos derivados de la globalización o a la existencia de un ordenamiento jurídico que protege los derechos humanos de los inmigrantes.

En cuanto a los capítulos teórico-prácticos, la mayoría están escritos por Massey en colaboración con miembros de su grupo de investigación. Las cuestiones abordadas en los mismos (migración de latinoamericanos a Estados Unidos, segregación o resultados

de las políticas migratorias implementadas en Estados Unidos) parten de un intenso trabajo de campo y de la interacción entre varias disciplinas académicas (demografía, ciencia política, sociología, historia y economía). De hecho, el autor subraya que uno de los principales hándicaps de los estudios sobre las migraciones radica en la fragmentación de dichos estudios. Esta deficiencia impide apreciar el rasgo principal que caracteriza las migraciones, esto es, su carácter dinámico e integrado, imposibilitando de este modo la adopción de políticas públicas eficaces.

El empleo de esta metodología le permite refutar algunos mantras que se han consolidado en el análisis de las migraciones y que han sido asumidos como verdades absolutas por amplios sectores de la ciudadanía y de la comunidad científica. Frente a aquellas, Douglas S. Massey sentencia que la nueva inmigración que llega a Estados Unidos ni supone una merma de los recursos públicos, ni impacta en el bienestar, ni tampoco provoca una fragmentación lingüística del país, aunque sí puede mostrar un mayor rechazo a la asimilación.

Sin embargo, a pesar de esta demostración empírica, desde los años ochenta se ha producido en Estados Unidos una demonización de la inmigración, considerándola una cuestión de seguridad nacional y una amenaza para la identidad norteamericana. Para Massey, esta constante, incrementada de manera notable tras los atentados del 11-S, se ha

traducido en un uso político e interesado del temor a los extranjeros para lanzar un ataque más amplio contra las libertades civiles fundamentales.

En conclusión, este libro es una obra de referencia en el estudio de un tema complejo y controvertido como son las migraciones internacionales. El respeto escrupuloso del método científico por parte del autor le permite navegar de lo general a lo particular, desmarcarse del terreno de la subjetividad y ofrecernos argumentos contrastados, alejados de los estereotipos y lugares comunes.

---

**Entre dos «mundos»: refugiados y apátridas en la búsqueda de protección y reconocimiento**

DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.315

MARIA GUADALUPE BEGAZO MELGAR

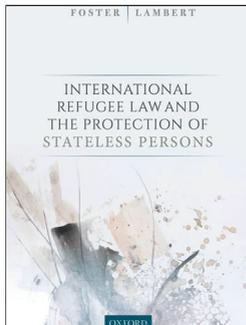
*Investigadora predoctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona*

Foster, Michelle y Lambert, Hélène

**International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons**

Oxford University Press, 2019

288 págs.



En el último libro de Michelle Foster y Hélène Lambert, *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, las autoras exploran la relación de los llamados de iure apátridas y el nivel de reconocimiento y protección previsto principalmente en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención de Nueva York sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, complementados por una serie de

instrumentos de alcance internacional como son las guías del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los diferentes comités de Naciones Unidas y la jurisprudencia nacional y regional.

A lo largo de la obra, las autoras analizan lo que en reiteradas ocasiones consideran un vacío o laguna, una cuestión poco explorada por el derecho internacional de los derechos humanos y la doctrina respecto de la protección de las personas apátridas; enfocándose en aquellas personas apátridas que se encuentran fuera del país donde residían y que a su vez calificarían como solicitantes de protección internacional.

Según las autoras, la pertinencia de su obra reside en dos cuestiones de carácter mayoritariamente histórico-temporal. La primera es la creciente jurisprudencia de los tribunales nacionales, sus intentos de acomodar a los apátridas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la poca doctrina existente al respecto; la segunda, la apatridia como foco de atención en el contexto internacional y los intentos para erradicarla de organismos como ACNUR durante la última década alegando que solo se ha dado importancia a los apátridas como tal dejando de lado el supuesto de los apátridas refugiados.

Partiendo de la evolución del fenómeno en la historia contemporánea desde el período de la Segunda Guerra Mundial y los llamados *travaux préparatoires* de las dos conven-

ciones mencionadas anteriormente –sobre el Estatuto de los Refugiados y sobre el Estatuto de los Apátridas, en 1949 y 1951 respectivamente–, las autoras destacan la fuerte conexión entre ambas convenciones. Al respecto, como punto relevante señalan que, durante los trabajos de redacción de aquella época, se debatió sobre la separación o no de las categorías de refugiados y apátridas y que ambas estaban conectadas bajo la premisa de la falta de protección. Para las autoras, el hecho de que finalmente se decidiera separar las categorías se debió principalmente a que el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos estaba aún en sus inicios y que, por ende, las causas de la apatridia no habían sido enteramente analizadas.

Uno de los puntos más relevantes de la obra es el papel de la nacionalidad en su doble capacidad: como el origen de una titularidad de derechos y obligaciones y como la causa de desprotección en caso de no tenerla. A pesar de que actualmente se considere que todo ser humano tiene derecho al goce de derechos y libertades reconocidas internacionalmente, la pérdida o el no acceso a una nacionalidad puede traducirse en una serie de violaciones de derechos de carácter discriminatorio (por ejemplo, leyes que impiden que sean las madres las que otorguen la nacionalidad a sus hijos; imposibilidad de ejercer los derechos a la salud, educación o de sucesión; violaciones de derechos ligadas a la pertenencia a una minoría étnica, etc.). Sin

embargo, la mayoría de instrumentos que otorgan una visión integral de protección a las personas sin nacionalidad vienen de parte de instrumentos de *soft law* y de tribunales regionales. Ante ello, las autoras reconocen conservadoramente que la soberanía de los estados sigue siendo relevante al momento de acceder a una nacionalidad, no sin dejar de mostrarse positivas respecto del desarrollo internacional del reconocimiento del derecho a la nacionalidad, ya que se considera injusto y discriminatorio el hecho de su privación o no reconocimiento.

Otro punto clave –quizás el que más aporta a toda la obra– es el estudio en diferentes capítulos del contenido de lo que se concibe como refugiado. En efecto, a partir de lo que tradicionalmente se concibe como refugiado, surge la pregunta sobre si la persona apátrida calificaría per se como refugiada bajo la convención de 1951 o si, por el contrario, debe cumplir los criterios para las categorías inicialmente previstas. Al respecto, las autoras destacan que el argumento de «fundados temores de ser perseguido» previsto en dicha convención es necesario debido a que el papel de la nacionalidad o, más precisamente, la falta de ella, es clave para determinar el «país de referencia», un concepto este que otorga un sentido más amplio que el «país de residencia»; ello teniendo en cuenta que el sistema de protección de la convención de 1954 ha sido menos ratificado y mucho menos implementado que la convención de 1951.

A partir de dichas premisas, las autoras logran construir su hipótesis: la consideración de ambas convenciones como complementarias en lugar de mutuamente excluyentes, destacando que la convención de 1951 respecto de los apátridas de iure ha sido precariamente desarrollada y comprendida.

Si bien el orden de los capítulos no se divide en temáticas concretas, sino que los principales ejes analizados se repiten constantemente, partiendo de lo histórico y su posterior desarrollo conceptual y procedimental –lo cual puede considerarse como un desarrollo progresivo de ideas–, la obra posee vital relevancia debido a su actualidad, no solo por resaltar la jurisprudencia más reciente, sino también porque explora una categoría de solicitante de protección internacional poco estudiada o que suele pasar desapercibida entre las categorías de solicitantes de protección tradicionalmente previstas en el artículo 1 A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Con el objetivo no solo de poner de relieve los vacíos legales y la poca teoría al respecto, la exploración que hace esta obra de la posibilidad de las personas apátridas de calificar como refugiados y, con ello, el intento de crear una vía de conexión a manera de puente entre ambas convenciones se muestra innovadora e interesante. Sin duda, es un tema de investigación poco explorado que merece la atención de los investigadores y las investigadoras que, como señalan las autoras, ulteriormente contribuya a prevenir, sancionar y erradicar la apatridia.

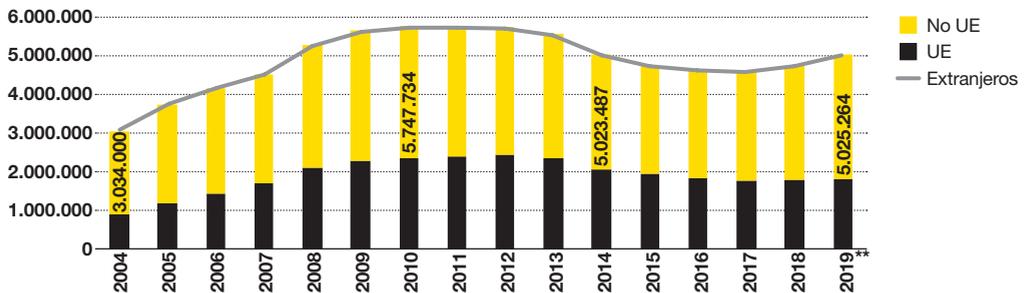
---

**V**

## **ANEXO INFOGRÁFICO**

## LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

### 1. Evolución de la población con nacionalidad extranjera residente en España (2004-2019)\*



\*Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Población extranjera a 1 de enero de cada año.

\*\*Datos provisionales a 1 de enero.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística del padrón continuo.

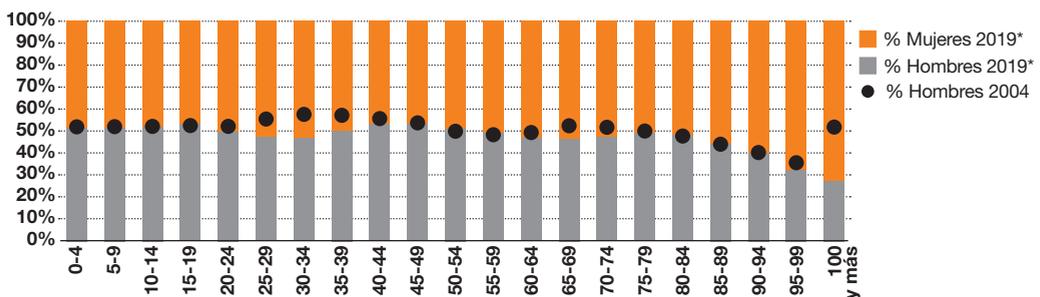
### 2. Variación poblacional entre 2004 y 2019 en España (detalle de la variación según lugar de nacimiento)

	VARIACIÓN 2004-2019	
	%	PERSONAS
Población TOTAL en ESPAÑA 2004-2019*	+8,8%	+3.809.683
DE ESTE INCREMENTO:		
Población nacida en ESPAÑA**	+4,5%	+1.818.745
Población nacida en el EXTRANJERO	+65,6%	+1.990.938

\*Datos provisionales a 1 de enero. \*\*Incluye a los hijos de padres extranjeros nacionalizados como españoles.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE. Series históricas de población.

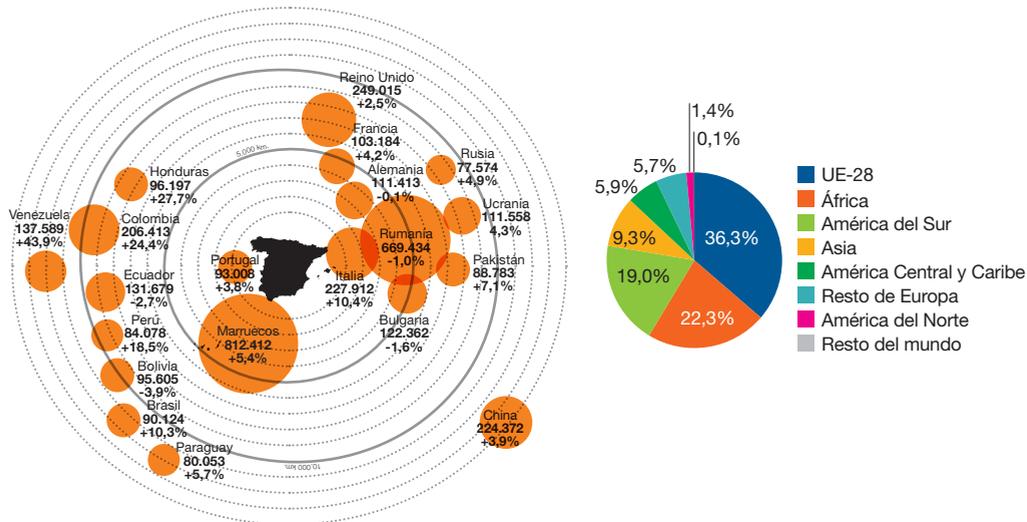
### 3. Cambios en la composición por género y edad de la población extranjera en España (comparación 2004 y 2019)



Nota: Población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales a 1 de enero.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE. Series históricas de población.

**4. Población extranjera en España según nacionalidad. Cifras absolutas (2019\*)**

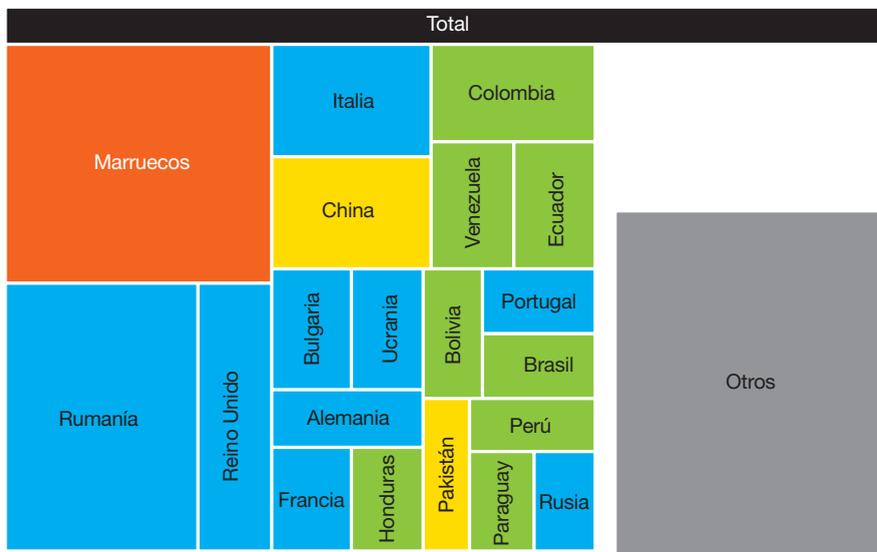


**Nota:** Población con nacionalidad extranjera con residencia en España. Se incluye el porcentaje de variación respecto a 2018.

\*Datos provisionales a 1 de enero de 2019.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística del padrón continuo.

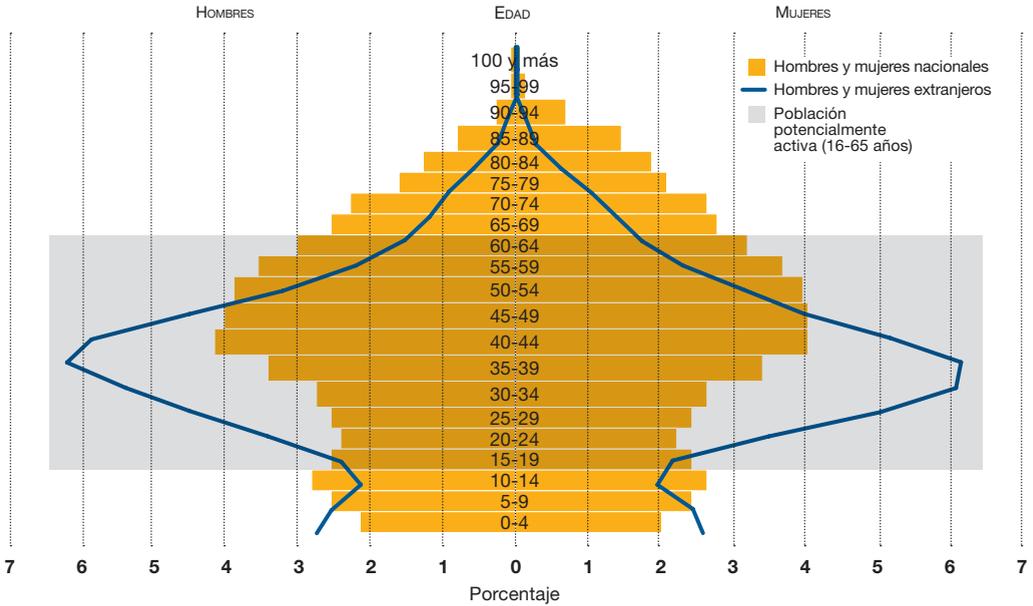
**5. Población extranjera en España según nacionalidad (2019\*)**



**Nota:** Población con nacionalidad extranjera con residencia en España.\*Datos provisionales a 1 de enero de 2019.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística del padrón continuo.

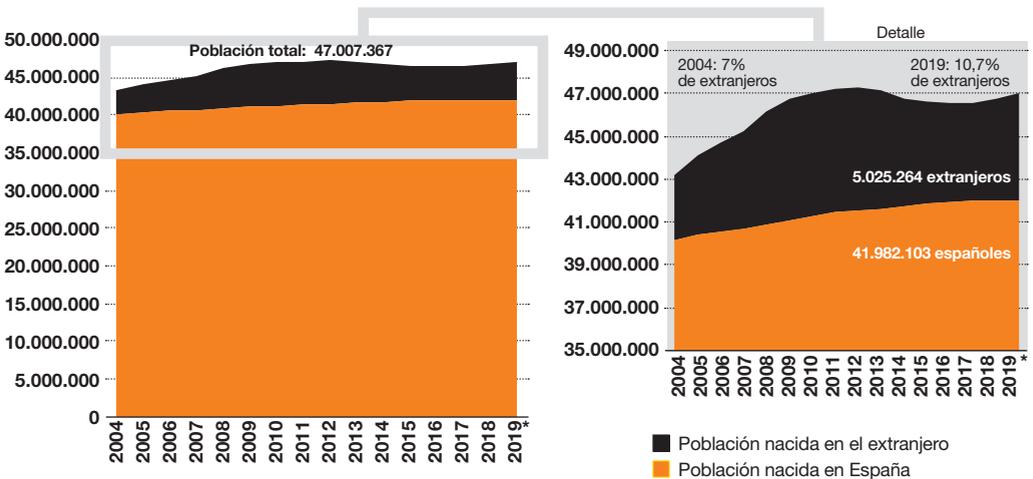
**6. Stock de población española. Pirámide de edad de nacionales y extranjeros por sexo (Porcentaje del total, 2019\*)**



**Nota:** Población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales a 1 de enero de 2019.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística del padrón continuo.

**7. Evolución de la población total y de la población nacida en España (2004-2019)**



**Nota:** Población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales a 1 de enero de 2019.

**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Series históricas de población.

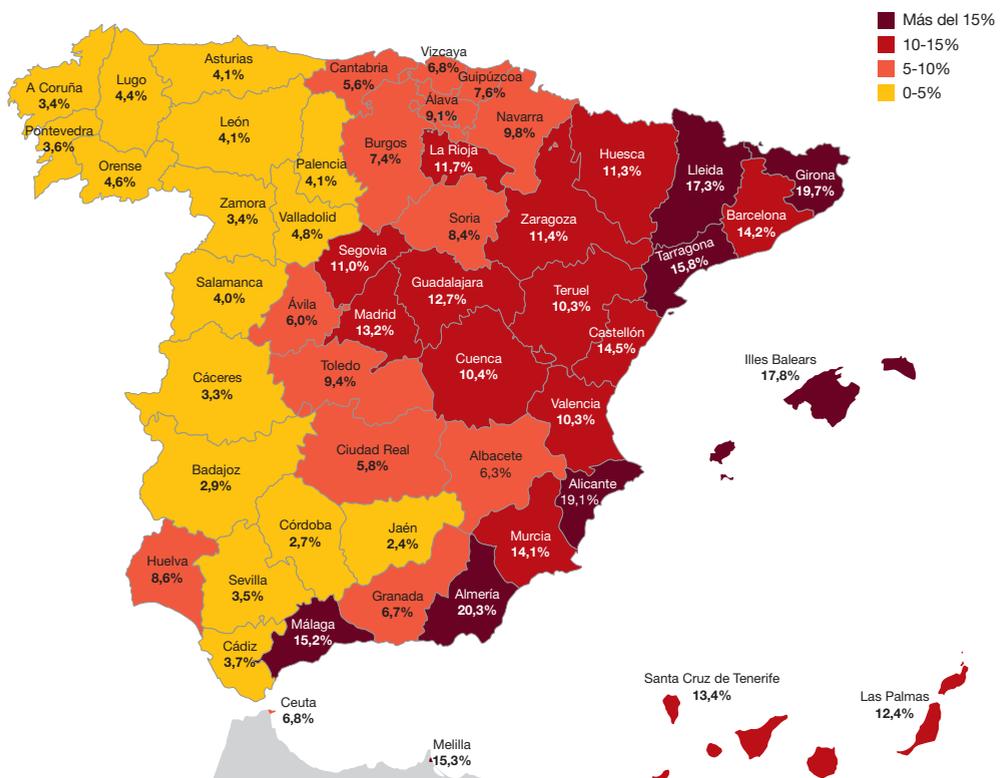
**8. Indicadores demográficos básicos. Diferencias entre población extranjera y española (2019\*)**

	POBLACIÓN ESPAÑOLA	POBLACIÓN EXTRANJERA**
Edad media	44,2 años	36,1 años
Edad media mujeres	45,6 años	36,4 años
Edad media hombres	42,8 años	35,9 años
Edad media de maternidad	32,7 años	29,9 años
Mujeres en edad 16-44 (%)	34,1%	55%
Tasa bruta de natalidad (%)***	6,96%	15,99%
Tasa de fecundidad coyuntural (fertilidad)	1,19 hijos por mujer	1,63 hijos por mujer
NACIMIENTOS	293.118	76.184****
DEFUNCIONES	411.756	14.297
CRECIMIENTO VEGETATIVO	-118.638	61.887

\*Datos provisionales a 1 de enero de 2019. \*\*Población con nacionalidad extranjera con residencia en España.

\*\*\*Nacimientos por mil habitantes. \*\*\*\*Madre extranjera (independiente de la nacionalidad del padre).

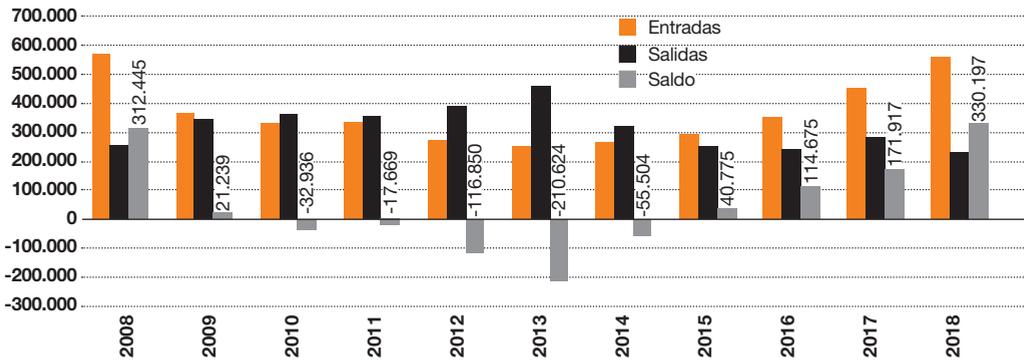
Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE. Cifras de población, Estadística de defunciones y nacimientos.

**9. Stock de población extranjera por provincias. Porcentaje sobre la población provincial (2019\*)**

Nota: Población con nacionalidad extranjera con residencia en España.\*Datos provisionales a 1 de enero de 2019.

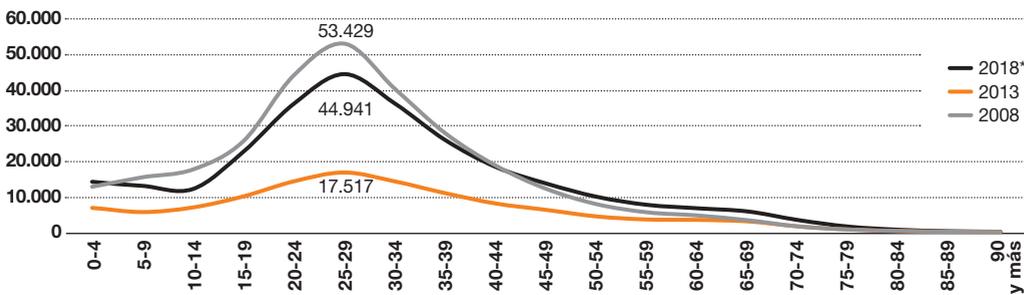
Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE. Series históricas de población.

**10. Evolución de las entradas y salidas de población extranjera residente en España (2008-2018\*)**



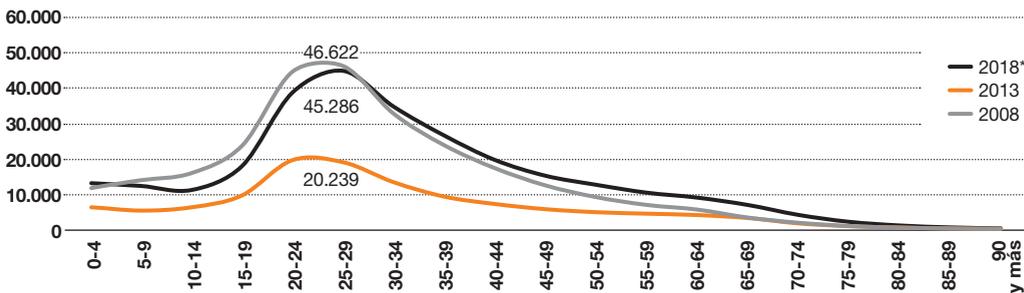
**Nota:** La población extranjera se refiere a la población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales para 2018.  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores.

**11. Entradas de los hombres extranjeros en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018\*)**



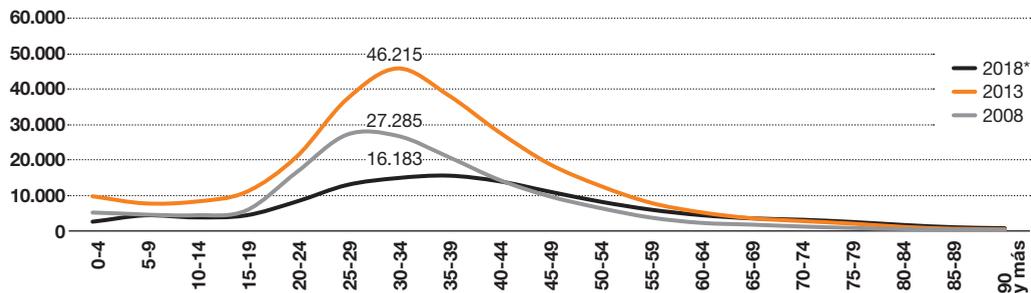
**Nota:** Población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales para 2018.  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores.

**12. Entradas de las mujeres extranjeras en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018\*)**



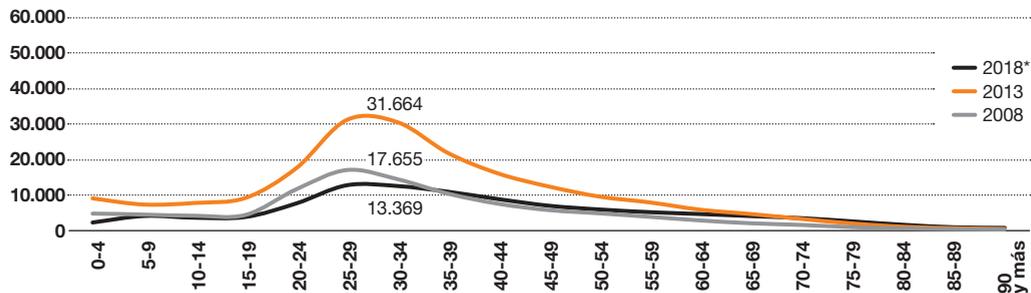
**Nota:** Población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales para 2018.  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores.

**13. Salidas de los hombres extranjeros en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018\*)**



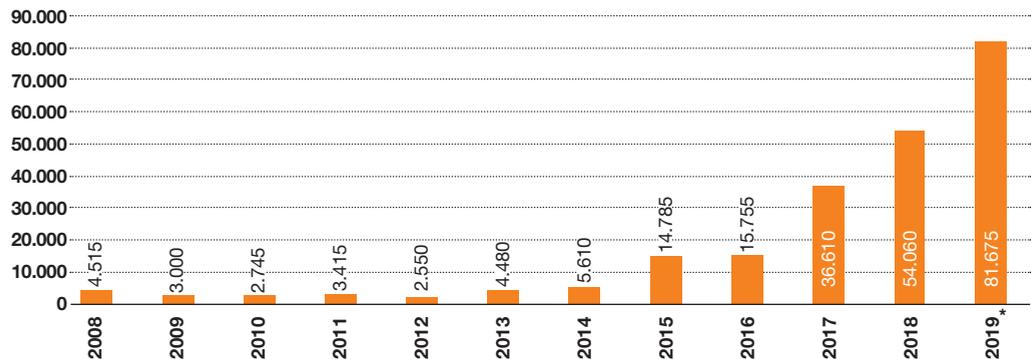
**Nota:** La población extranjera se refiere a la población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales para 2018.  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores.

**14. Salidas de las mujeres extranjeras en España. Estructura de las edades (comparación 2008-2013-2018\*)**



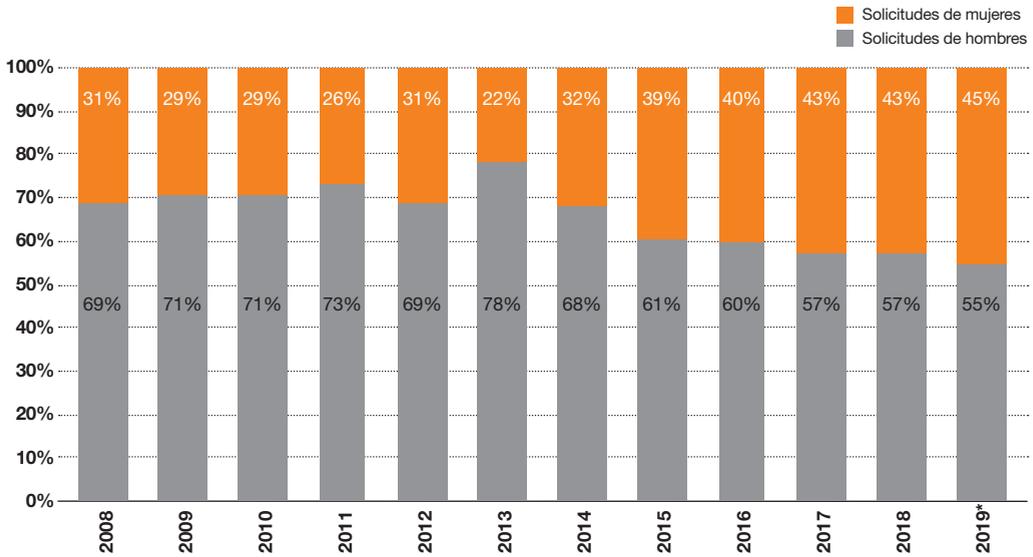
**Nota:** La población extranjera se refiere a la población con nacionalidad extranjera con residencia en España. \*Datos provisionales para 2018.  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos del INE. Estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores.

**15. Evolución de solicitudes de asilo recibidas en España (2008-2019\*)**



\*Datos hasta septiembre de 2019.  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asyappctza).

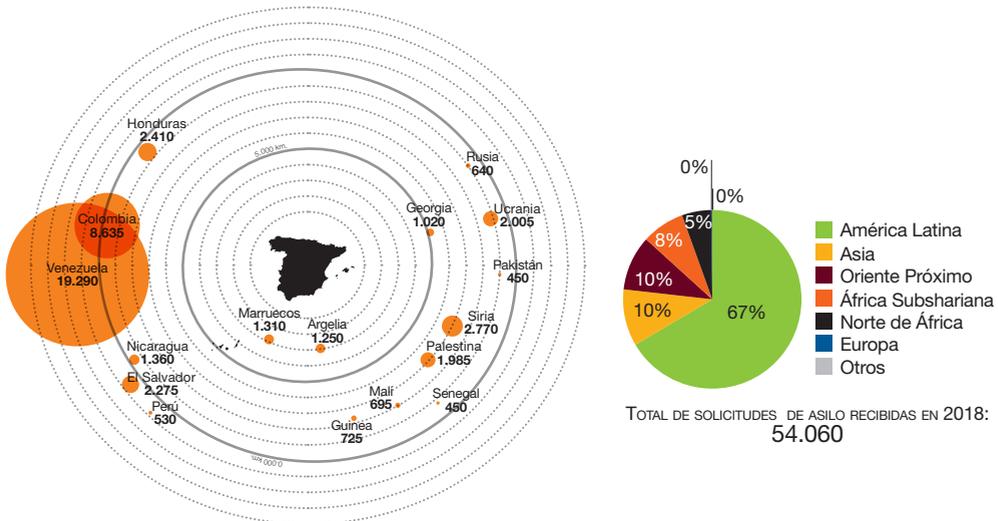
**16. Evolución de solicitudes de asilo recibidas en España. Porcentaje por sexo (2018-2019\*)**



\*Datos hasta septiembre de 2019.

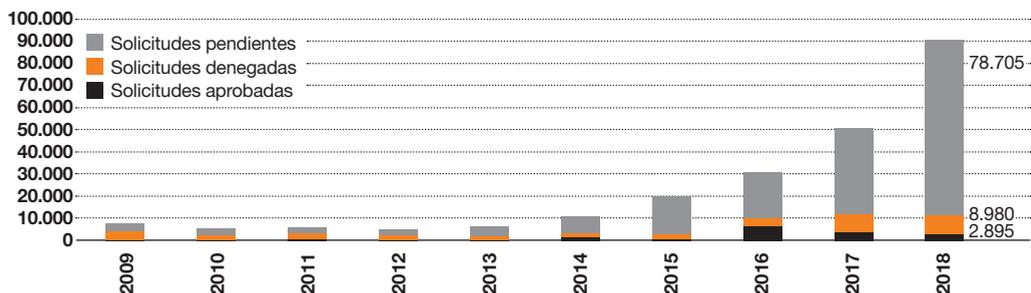
Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asyappctza).

**17. Solicitudes de asilo recibidas en España por país de origen. Principales países (2018)**



Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asyappctza).

## 18. Evolución de solicitudes y resoluciones de asilo en España. Detalle de solicitudes tramitadas (2009-2018)



Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asydcfst, migr\_asypenczm).

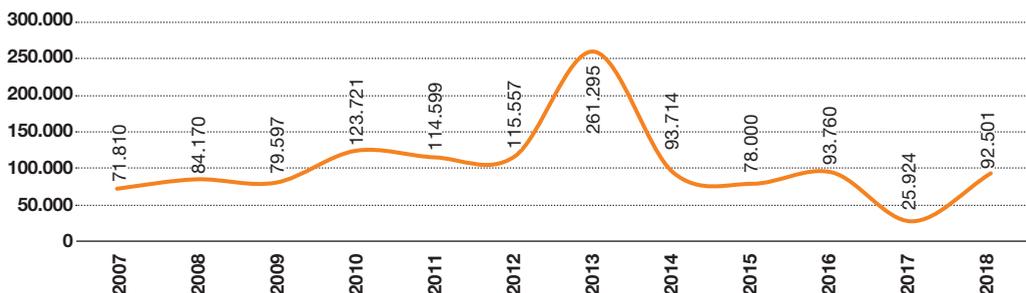
## 19. Porcentaje de resoluciones favorables sobre peticiones de asilo recibidas en España (principales países, 2010-2018)\*

NACIONALIDAD	SOLICITUDES RECIBIDAS	RESOLUCIONES TRAMITADAS	% DE RESOLUCIONES TRAMITADAS	RESOLUCIONES FAVORABLES	% DE RESOLUCIONES FAVORABLES
Siria	18.270	13.525	74%	13.005	96,16%
Palestina	5.110	1.210	24%	985	81,40%
Rusia	1.560	480	31%	140	29,17%
Nicaragua	1.510	75	5%	15	20,00%
Honduras	4.475	420	9%	40	9,52%
Marruecos	2.985	1.795	60%	165	9,19%
Ucrania	11.125	6.270	56%	465	7,42%
Colombia	13.630	2.455	18%	175	7,13%
Venezuela	36.965	3.365	9%	65	1,93%
Georgia	1.595	315	20%	5	1,59%
Mali	3.695	2.020	55%	25	1,24%
Guinea	2.020	930	46%	10	1,08%

\*Las resoluciones tramitadas y las favorables incluyen expedientes de años anteriores a 2010.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asydcfst).

## 20. Evolución de las concesiones de nacionalidad española (2007-2018)



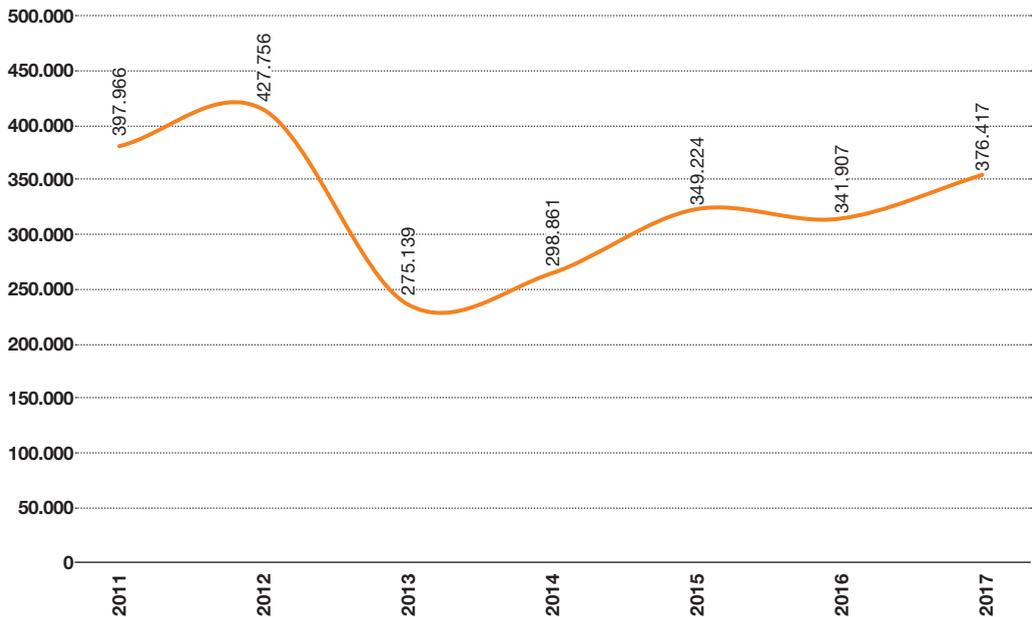
Fuente: Elaboración CIDOB según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

**21. Evolución de expedientes de nacionalidad y resoluciones en España (2010-2019\*)**

AÑO	SOLICITUDES DE NACIONALIDAD	RESOLUCIONES	CONCESIONES DE NACIONALIDAD	DENEGACIONES DE NACIONALIDAD
2010	157.200	125.303	123.707	1.596
2011	156.244	116.601	114.597	2.004
2012	171.704	116.960	115.633	1.327
2013	180.214	296.610	261.030	35.580
2014	174.995	125.963	101.649	24.314
2015	168.097	102.369	88.633	13.736
2016	138.579	125.903	106.642	19.261
2017	100.405	26.928	22.582	4.346
2018	81.696	100.708	92.501	8.207
2019*	20.120	14.576	13.049	1.527
<b>TOTAL</b>	<b>1.349.254</b>	<b>1.151.921</b>	<b>1.040.023</b>	<b>111.898</b>

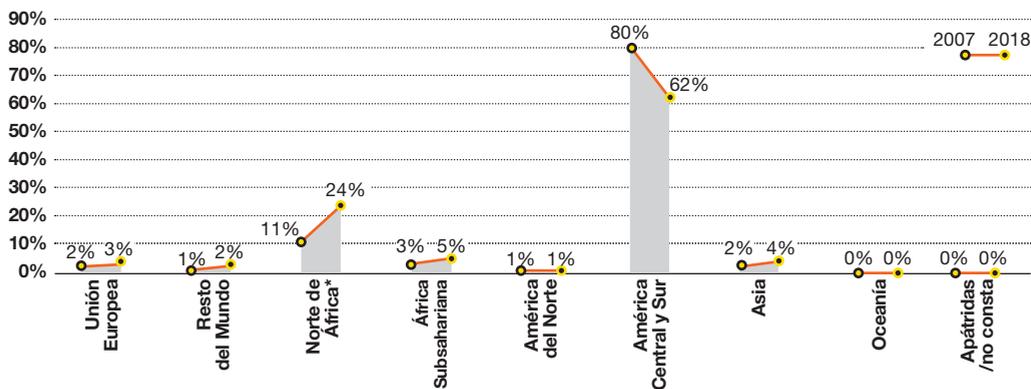
\*Datos hasta marzo de 2019.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Ministerio de Justicia.

**22. Expedientes de nacionalidad pendientes de resolución en España (2011-2017)**

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Ministerio de Justicia

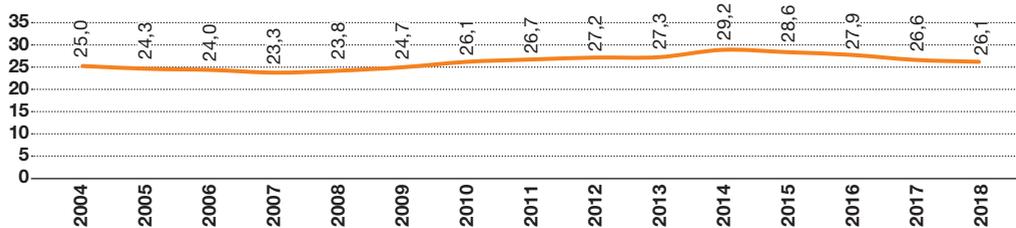
23. Concesiones de nacionalidad acumuladas por regiones de origen (2007-2018)



\*Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto. Sin datos específicos para Libia.

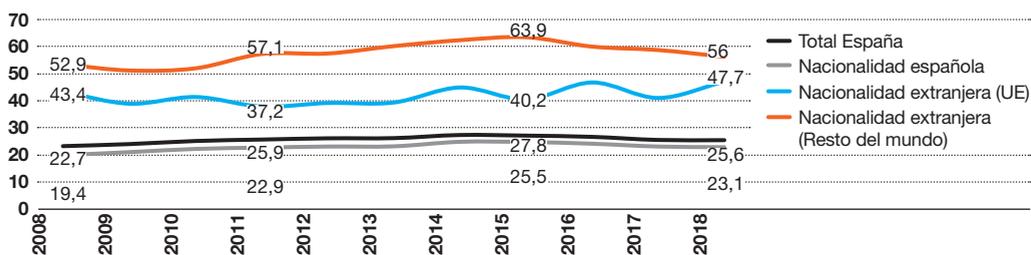
Fuente: Elaboración CIDOB según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

24. Tasa de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social en España (2004-2018)



Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat. Índice AROPE, At Risk of Poverty and/or Exclusion e INE, Riesgo de pobreza o exclusión social, Indicador AROPE.

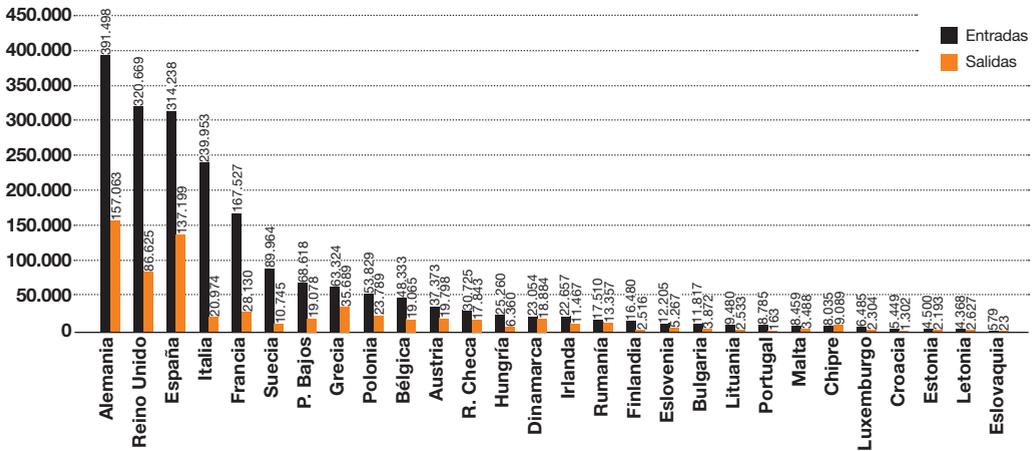
25. Evolución del Índice AROPE en España por nacionalidad (2008-2018)\*



\*Personas de 16 años y más. Fuente: Elaboración CIDOB según datos del INE. Riesgo de pobreza o exclusión social, Indicador Arope.

## LA INMIGRACIÓN EN EUROPA

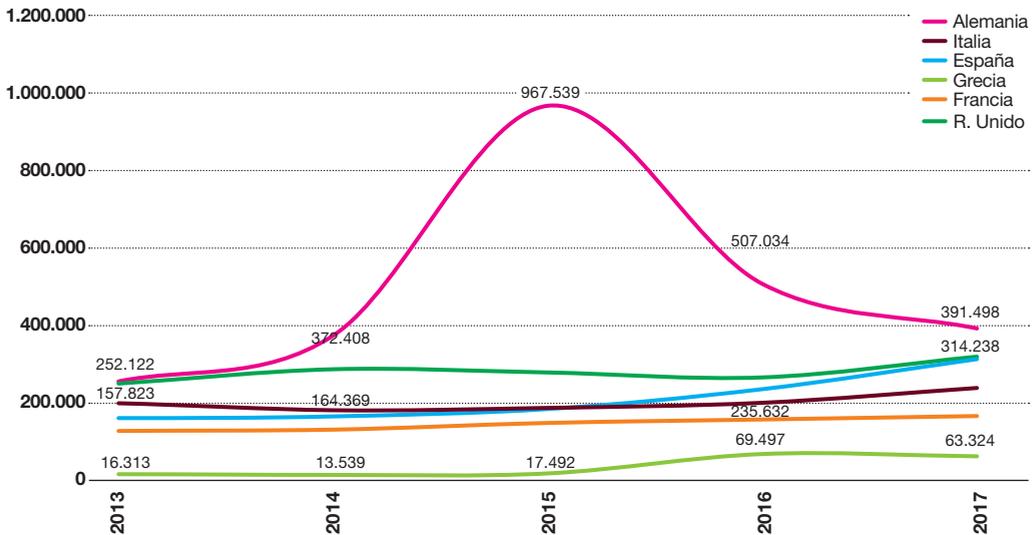
### 1. Flujos migratorios de entrada y salida en la UE (extra-UE, por país 2017)\*



\*Datos para 2018 y 2019 aún no disponibles.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm1ctz).

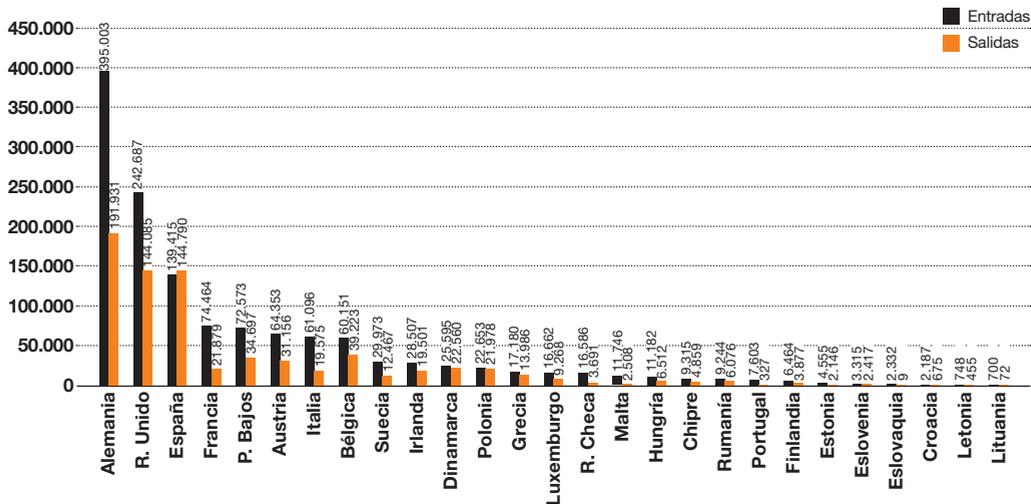
### 2. Evolución de las llegadas de inmigrantes a la UE (2013-2017)\*



\*Datos para 2018 y 2019 aún no disponibles.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm1ctz).

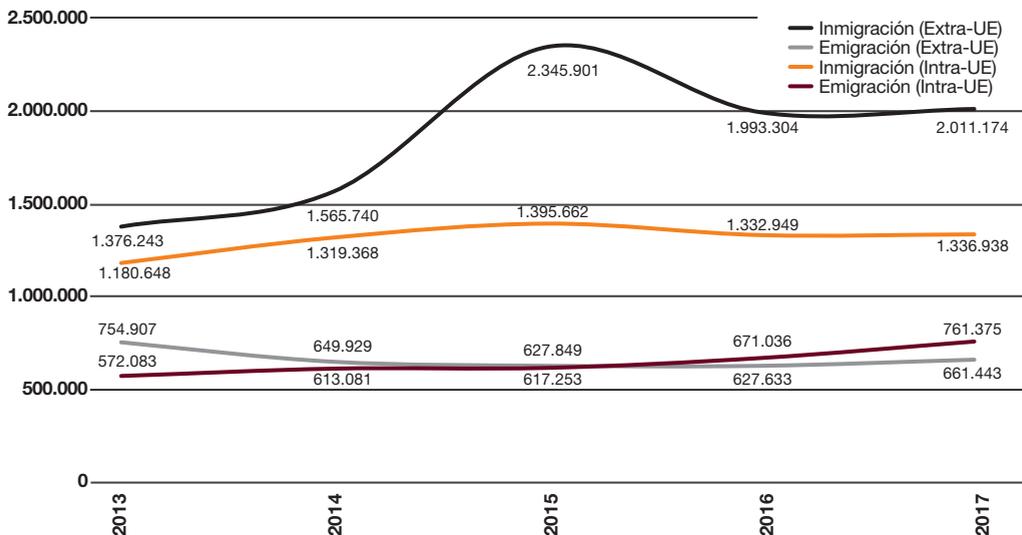
**3. Flujos migratorios de entrada y salida en la UE (Intra-UE, por país, 2017)\***



\*Datos para 2018 y 2019 aún no disponibles.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm1ctz).

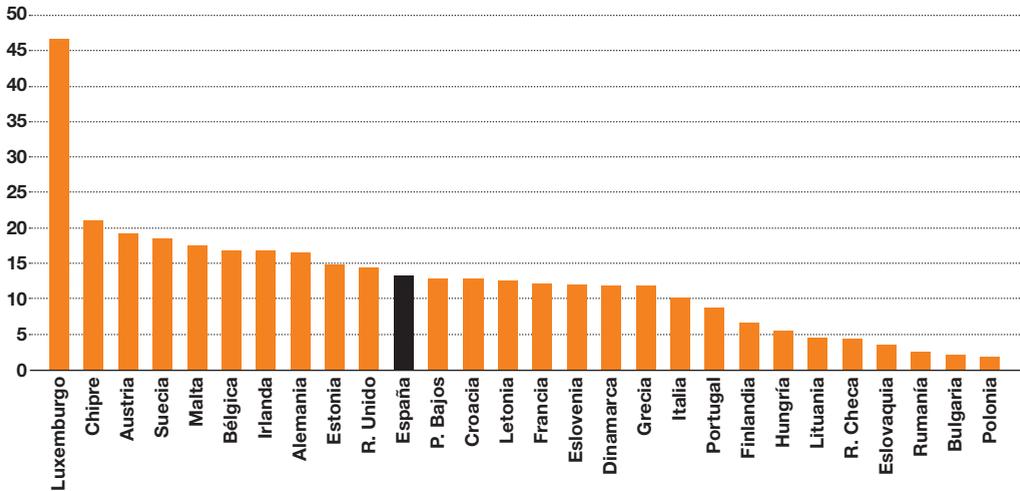
**4. Movilidad intra-UE y extra-europea (2013-2017)\***



\*Datos para 2018 y 2019 aún no disponibles.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm1ctz).

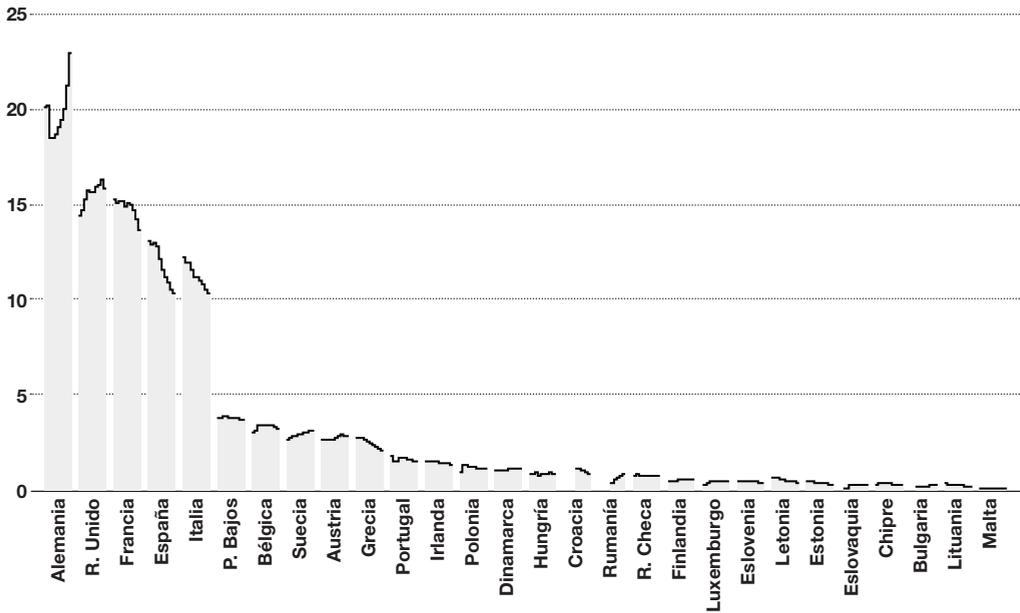
5. Número de personas nacidas en el extranjero por cada 100 habitantes (2018)\*



\*Datos estimados para Alemania, Rumanía, Polonia y Portugal.

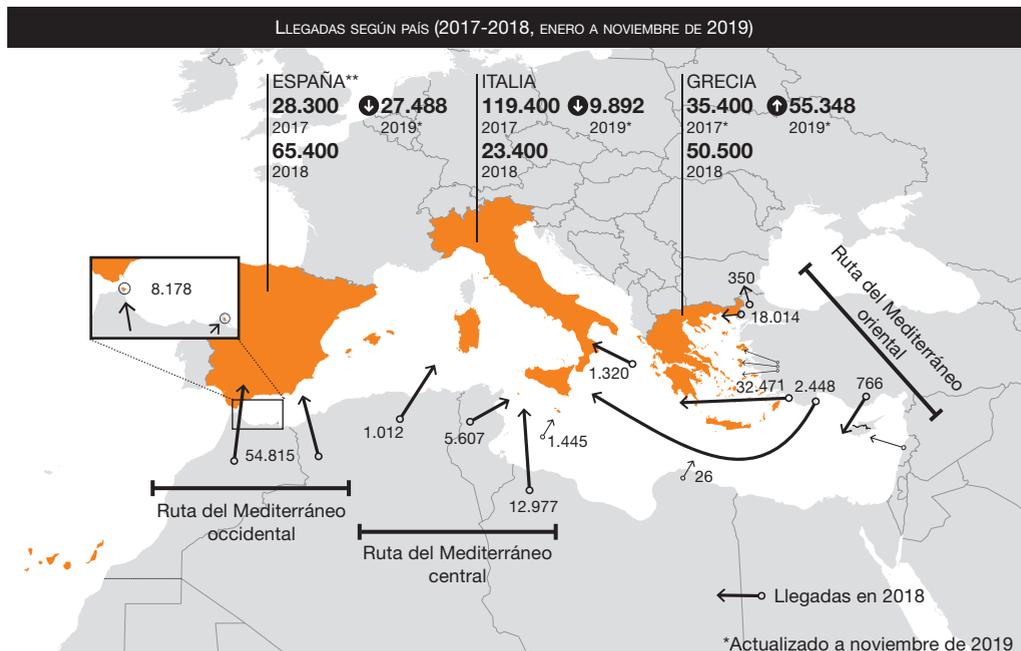
Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_imm1ctz, migr\_pop1ctz).

6. Distribución por países de los no nacionales de la UE (% del total, 2009-2018)



Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_pop3ctb).

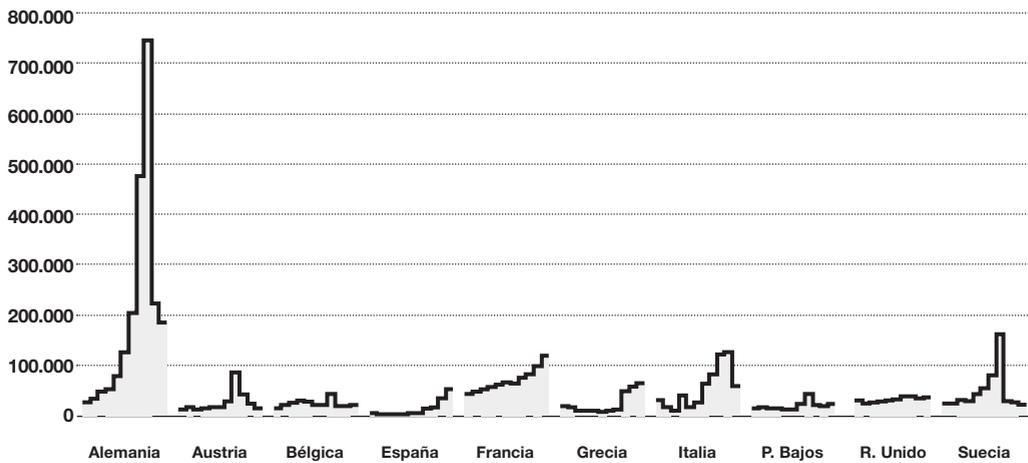
## 7. Llegadas irregulares de inmigrantes a la UE por el Mediterráneo (2017-2019\*)



DATOS BÁSICOS 2015-2018				
	2015	2016	2017	2018
Llegadas a Europa a través del mar Mediterráneo	<b>1.015.877</b>	↓ <b>363.425</b>	↓ <b>172.324</b>	↓ <b>116.647</b>
Muertes en el mar	<b>3.771</b>	↑ <b>5.096</b>	↓ <b>3.139</b>	↓ <b>2.275</b>
Número de llegadas por mar a Europa por cada muerte en el mar	Una muerte por cada <b>269</b> llegadas	Una muerte por cada <b>71</b> llegadas	Una muerte por cada <b>55</b> llegadas	Una muerte por cada <b>51</b> llegadas
Número de muertes registradas en las rutas terrestres en las fronteras de Europa	<b>144</b>	↓ <b>72</b>	↑ <b>75</b>	↑ <b>136</b>
Número de reasentados en Europa	<b>11.175</b>	↑ <b>18.175</b>	↑ <b>27.450</b>	↓ <b>24.885**</b>
Número de evacuados desde Libia	-	-	↑ <b>389</b>	↑ <b>2.404</b>

\*\*En 2018, 1.307 personas llegaron por mar a las Islas Canarias, y otras 1.085 personas fueron desembarcadas en territorio español tras ser rescatadas frente a las costas de Libia. Incluye datos para Serbia y Kosovo (S/RES/1244 (1999)).  
**Fuente:** Elaboración CIDOB según datos de ACNUR (Informe *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, diciembre de 2018).

## 8. Evolución de solicitudes de asilo recibidas en la UE (principales países, 2008-2018)



Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asyappctza).

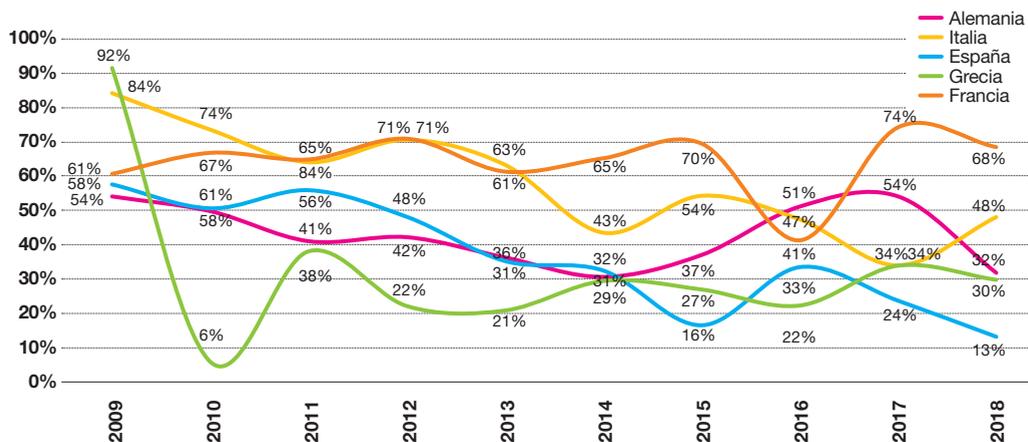
## 9. Resultado de las resoluciones de asilo tramitadas en la UE (principales países, 2018)

País	SOLICITUDES RECIBIDAS		SOLICITUDES TRAMITADAS Y FAVORABLES			MOTIVO DE LA CONCESIÓN DEL ASILO (TOTAL)			MOTIVO DE LA CONCESIÓN DEL ASILO (%)		
	TOTAL DE SOLICITUDES RECIBIDAS	% SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES RECIBIDAS EN UE-28	TOTAL DE RESOLUCIONES TRAMITADAS*	RESOLUCIONES FAVORABLES	% DE RESOLUCIONES FAVORABLES SOBRE RESOLUCIONES TRAMITADAS	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	ESTATUTO DE REFUGIADO	RAZONES HUMANITARIAS	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	ESTATUTO DE REFUGIADO	RAZONES HUMANITARIAS
Alemania	184.180	29%	179.110	75.940	42%	25.030	41.370	9.540	33	54	13
Francia	120.425	19%	115.045	32.725	28%	11.600	21.125	0	35	5	0
Grecia	66.965	10%	32.340	15.210	47%	2.575	12.635	0	17	0	0
Italia	59.950	9%	95.210	30.670	32%	4.205	6.490	19.970	14	21	5
España	54.060	8%	11.875	2.895	24%	2.320	575	0	0	20	0
Reino Unido	37.730	6%	28.860	10.100	35%	1.295	7.650	1.155	13	0	11
Países Bajos	24.025	4%	10.285	3.620	35%	1.485	1.760	375	41	49	10
Bélgica	22.530	3%	19.020	9.675	51%	1.815	7.860	0	19	0	0
Suecia	21.560	3%	31.335	10.645	34%	3.985	5.990	670	37	56	6
Austria	13.710	2%	34.525	15.020	44%	3.620	10.620	780	24	0	5
UE-28	646.060	100%	581.735	217.405	37%	61.900	122.070	33.435	28	56	15

\*Resoluciones tramitadas sobre el total de resoluciones recibidas en cada país, no solamente recibidas en 2018.

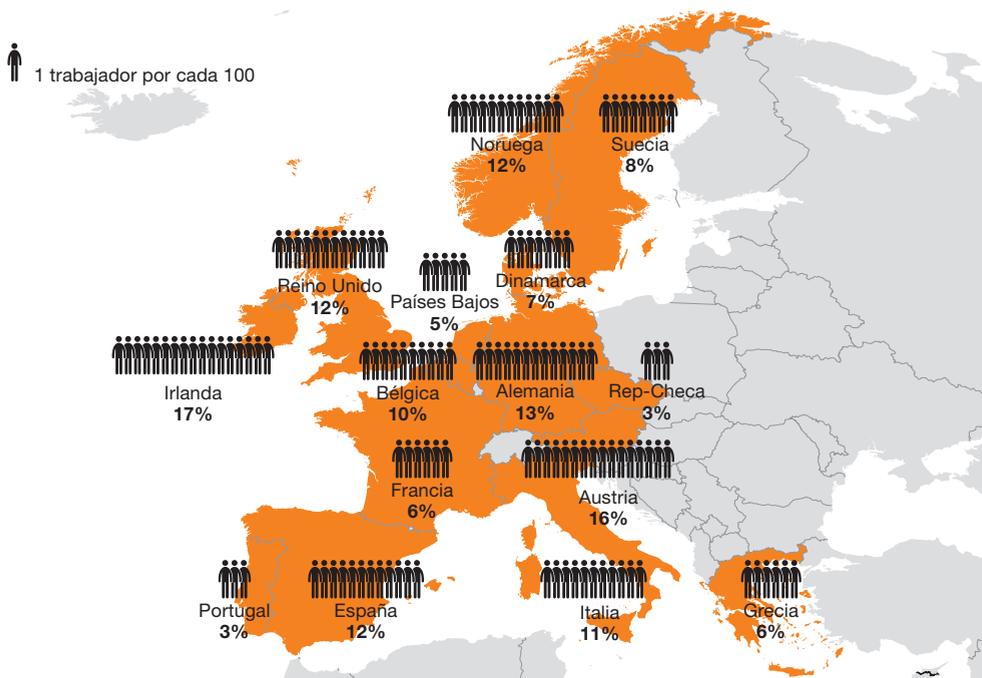
Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asydcfst) (migr\_asyencptzm).

**10. Porcentaje de resoluciones de asilo tramitadas sobre el total de solicitudes existentes en la UE (pendientes+resueltas) (5 mayores receptores de solicitudes en 2018, 2009-2018)**



Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (migr\_asycdfsta) (migr\_asypentzm)

**11. Peso de los inmigrantes en el mercado de trabajo europeo (2018)\***



\*Porcentaje de inmigrantes ocupados en los principales países receptores de inmigración.

Fuente: Elaboración CIDOB según datos de Eurostat (lfsq\_egan).



La presente edición del *Anuario CIDOB de la Inmigración* pasa revista al panorama de la inmigración y el asilo en un contexto electoral, como ha sido el año 2019, ocupándose principalmente de España, pero también de Europa y, en menor medida, de Estados Unidos. El análisis pone el foco en el auge y consolidación de las opciones de extrema derecha y derecha radical populista en todos estos espacios –España ha dejado de ser una excepción en ese terreno– así como en los efectos y elevados costes, en términos humanos y de restricción de derechos, que esa tendencia comporta para inmigrantes, demandantes de asilo y refugiados. El Anuario también explora asuntos tan relevantes como la situación de los menores extranjeros no acompañados, las mujeres migrantes y refugiadas en la Frontera Sur y las víctimas de trata en España. Por último, se ofrece un anexo infográfico con tablas y figuras y, como novedad, se estrena una nueva sección con reseñas de libros sobre inmigración y asilo.

Editado por:

**CIDOB**

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

Con la colaboración de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació  
Barcelona

 **AMB** Área Metropolitana  
de Barcelona

