





# **INTRODUCCIÓN**

# INTRODUCCIÓN: EL AÑO DE LOS REFUGIADOS

## **Joaquín Arango**

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

## **Ramón Mahía**

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

## **David Moya Malapeira**

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

## **Elena Sánchez-Montijano**

Investigadora sénior, CIDOB  
esanchez@cidob.org

## EUROPA Y LOS REFUGIADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

### Economía y mercado de trabajo

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

«Con la crisis, los inmigrantes han dejado de llegar y los que había regresan a sus países». Mensajes como este, que pueden encontrarse con relativa frecuencia en extractos de análisis o titulares de prensa, no se compadecen con la realidad. Como el artículo de Ramón Mahía recuerda, el número de nuevos inmigrantes en España ha estado próximo a 350.000 anuales entre 2009 y 2015<sup>1</sup>. Si a ello se añade un flujo de retorno moderado, se entenderá que el volumen de la población extranjera se haya mantenido básicamente estable desde hace años, ligeramente por debajo de los cinco millones de personas. El saldo migratorio sólo alcanzó valores negativos reseñables en 2012 y 2013; en los dos años siguientes, el saldo migratorio ha sido prácticamente nulo. A los que creen que el país está «vaciándose» de inmigrantes les sorprenderá saber que, por ejemplo,

---

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



a finales de 2015 el número de extranjeros con tarjeta de residencia en vigor superara en medio millón al de 2008, en los albores de la crisis. Es cierto que la crisis ha provocado el retorno de residentes foráneos, en un número levemente superior al de los que llegaban, pero no lo es menos que, en términos relativos, el retorno está siendo una opción minoritaria. Los extranjeros<sup>2</sup> que han abandonado anualmente España en los años transcurridos desde 2008 han sido, en promedio, en torno a 350.000. Las salidas alcanzaron su máximo en 2013 (475.000), pero la tendencia se ha atenuado sensiblemente desde entonces. En 2015 la cifra bajó a 270.000.

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

Por su parte, la emigración de nacionales –a menudo calificada de «drama», cuando no elevada a la categoría de éxodo– sigue siendo un fenómeno que recurrentemente atrae la atención de los medios de comunicación. Aun cuando los datos deban tomarse con cautela y probablemente supongan una estimación sesgada a la baja, se observa nuevamente una notable distancia entre lo que los datos muestran y el juicio, a todas luces exagerado, que al respecto se hace. Baste aducir que el número de españoles, nacidos en España, que emigraron en 2015 fue de unos 64.000. No menos discutible es la creencia generalizada de que el perfil del español que emigra al extranjero es el de un joven altamente cualificado que emigra a países que ofrecen mejores oportunidades de empleo. En este sentido, una vez más, cabe recordar que la población joven –de entre 20 y 35 años– de emigrantes españoles que se desplaza a tales países supone, como mucho, un 30% del total de la población emigrante de nacionalidad española<sup>3</sup>.

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Acción política y social**

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

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

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

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

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

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

### **Actividad normativa y jurisprudencial**

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## EN CONCLUSIÓN

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

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

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