

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN: LA INMIGRACIÓN EN EL OJO DEL HURACÁN

INTRODUCTION: INMIGRATION IN THE EYE OF THE STORM

Joaquín Arango

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

Ramón Mahía

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

David Moya Malapeira

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

Elena Sánchez-Montijano

Investigadora sénior, CIDOB
esanchez@cidob.org

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

1. CONTEXTO: TRAGEDIA HUMANA Y AUGE DEL POPULISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

retornaron a sus países de origen hace algún tiempo y hoy inmigran² de nuevo. Ello sugiere, por una parte, que la obtención de la nacionalidad constituye una poderosa herramienta facilitadora de la movilidad y, por otra, que el intenso proceso de naturalizaciones que ha tenido lugar en España en los últimos años –más de un millón de personas, lo que situó a España en el tercer lugar por intensidad de naturalizaciones en la UE– es perceptible en la composición de los nuevos flujos. De este vigoroso proceso se ocupa el trabajo de Claudia Finotelli y MariaCaterina La Barbera, al que volveremos más adelante, sugiriendo la probabilidad de que la crisis económica hubiera incrementado la propensión a naturalizarse, especialmente entre los originarios de América Latina.

Por lo que hace a la emigración al exterior, las cifras confirman que la de nacionales, el retorno de extranjeros y nacionalizados y la re-emigración a terceros países han devenido también componentes habituales de la movilidad internacional. Como corresponde a un tiempo algo más próspero que el precedente, la emigración al extranjero parece haber disminuido levemente en 2016, año en que se registraron alrededor de 325.000 salidas, un 4% menos que en 2015, lo que supone cuatro años seguidos de reducción. Atendiendo al criterio de nacionalidad, tres de cada cuatro partidas al extranjero habrían sido protagonizadas por ciudadanos de nacionalidad extranjera, y se calificarían como retornos o re-emigración a terceros países. Pero el retorno y la re-emigración son practicados también por residentes nacidos en el extranjero que poseen la nacionalidad española. Si definiéramos como extranjeros a quienes han nacido fuera de España, independientemente de su nacionalidad, los retornos y la re-emigración habrían supuesto en 2016 unas 260.000 personas como mínimo³, o cuatro de cada cinco partidas. La quinta parte restante estaría compuesta por emigrantes de nacionalidad española nacidos en España, un grupo de cerca de 55.000 personas, cifra levemente inferior a la de 2015 que no debería interpretarse como una tendencia a la baja en la salida de españoles al exterior, ya que es una cifra inferior a la del año precedente, pero superior a las demás de la serie histórica⁴.

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

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

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

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

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

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

3. LA INMIGRACIÓN Y LA ECONOMÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. ATONÍA NORMATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

afectación directa de derechos que pueden comportar, llegando incluso a considerarse ajenos al ámbito estricto de la Unión⁵. Por otro lado, y como ocurrió con Turquía tras el abortado golpe de estado del verano de 2016 y la subsiguiente represión gubernamental, estos instrumentos están expuestos a los altibajos de las relaciones internacionales, y en ocasiones dejan en manos de estados muy inestables o de dudoso currículum en materia de derechos humanos la función de guardianes externos de las fronteras europeas; un modelo de actuación que España conoce de primera mano por sus relaciones con Marruecos, y que no debe medirse exclusivamente en términos de eficacia, como pone de relieve el trabajo de Lorenzo Gabrielli. El artículo analiza las recientes evoluciones de la externalización del control migratorio de la UE y cuestiona hasta qué punto la política migratoria desarrollada por el Gobierno español en la segunda mitad de los años 2000, principalmente hacia los países del África Subsahariana, ha servido de inspiración. En este sentido, destaca que, como en el caso español, las recientes respuestas a las «crisis migratorias» de la UE son reactivas y cortoplacistas, llevando a cabo una externalización cada vez más intensa y geográficamente extendida del control de la movilidad y de las fronteras.

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

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

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

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

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

5. CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

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

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

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