

Políticas públicas para inmigrantes y emigrantes en España. Aproximación histórica, teórica y legislativa

CARMEN ALEMÁN BRACHO

Catedrática de E.U. de Política Social y Servicios Sociales en la UNED

JOSÉ MARÍA ALONSO SECO

Profesor Asociado de Servicios Sociales de la UNED

Resumen: La llegada de inmigrantes a España es un hecho relativamente reciente. Aunque la primera legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, posterior a la Constitución, es de 1985, no será hasta el año 2000 cuando se produzca la verdadera inflexión en el tratamiento jurídico de sus garantías y derechos en lo que se refiere a los servicios sociales. Si bien la integración social de las personas inmigrantes es un proceso que corresponde a muchas áreas administrativas (empleo, vivienda, sanidad, servicios sociales, interior, cultura, etc.), fueron los servicios sociales, como en tantos otros hechos cuando éstos emergen por vez primera, los que inicialmente se preocuparon por la integración de los inmigrantes, con independencia de la meritoria labor de las ONGs particulares, muchas veces formadas por redes familiares de aquéllos, que fueron las primeras en hacerlo¹.

Palabras clave: Acogida, Inmigración, Integración social, Flujos migratorios, Servicios sociales.

Title: Public policy for immigrants and emigrants in Spain. Historical, theoretical and legislative approach.

Abstract: The arrival of immigrants to Spain is a relatively recent. Although the first legislation on the rights and freedoms of foreigners in Spain, after the Constitution, it is 1985, not until 2000 when the real inflection occurs in the legal treatment of the guarantees and rights in regard to social services. While social integration of immigrants is a process that corresponds to many administrative areas (employment, housing, health, social services, interior, culture,..) Were social services, as in many other facts when they emerge first time, initially concerned with the integration of immigrants, regardless of the meritorious work of individual NGOs, often formed by relatives of those networks, which were the first to do so.

Keywords: Hospitality, Immigration, Social Integration, Migration Flows, Social Services.

1. INTRODUCCIÓN

En el momento actual, aquellas primeras iniciativas, afortunadamente, se han ido trasladando a los órganos competentes de cada materia, buscando el principio de normalización y, sobre todo, una mayor efectividad. El empleo de personas inmigrantes forma parte prioritario de las políticas de empleo estatal y autonómicas, y lo mismo cabe decir de la sanidad, de la vivienda y de otras ramas del sector público. Lo cual no significa pérdida de

importancia de los servicios sociales, pues son el cauce para la derivación de los inmigrantes hacia las áreas administrativas correspondientes y, en cualquier caso, cumplen siempre una función complementaria, pero muy necesaria, para su integración social.

Por esta razón tendremos que tratar aspectos referidos directamente a ellos, pero también algunos conexos, procurando no extendernos en el amplísimo campo que abarca el hecho permanente, no sólo fenómeno ocasional, de la inmigración. Expondremos aquí la realidad de las comúnmente llamadas personas inmigrantes, de

1. De hecho, el primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (1994) nace en el seno del Ministerio de Asuntos Sociales. Serán los servicios sociales, en general, quienes primero apoyaron a las ONGs, y quienes crean órganos de carácter consultivo (Foro Nacional de la Emigración, con sus equivalentes autonómicos y locales), para encauzar la problemática social creada por la creciente inmigración a nuestro país.

una categoría especial de éstos, las de los refugiados, para concluir describiendo las peculiaridades que presentan los emigrantes españoles, tanto en el exterior como los retornados a nuestra patria.

2. EL FLUJO MIGRATORIO

España es un país con gran tradición de movimientos migratorios. Por razones económicas o políticas, ha sido frecuente la emigración, interna y externa, sobre todo desde las regiones de menor desarrollo económico, entre ellas Andalucía, Extremadura o Galicia. Desde finales de la II Guerra Mundial, se produce un importante cambio en los flujos migratorios en nuestro país: desciende de forma acusada la emigración hacia América, y aumenta en los años sesenta la que tiene como destino los países europeos más desarrollados, entre ellos Alemania, Francia, Holanda, y Suiza.

Al mismo tiempo cambia el carácter de la emigración. Con anterioridad se producía una emigración definitiva para instalarse en los países de destino. Sin embargo, los emigrantes de los años sesenta pensaban en la emigración, en la mayor parte de los casos, como una solución temporal, hecho que ha generado altas tasas de retorno en estas personas, que por cierto contribuyeron a la reactivación económica europea. No hay duda de que la crisis económica de 1973 frenó la inmigración hacia los países del centro y norte del viejo continente. Los países que hasta entonces habían sido polos de crecimiento económico, se vieron afectados por la crisis y sus mercados de trabajo mermaron rápidamente su capacidad de absorción de mano de obra proveniente del sur de Europa.

España, igual que el resto de los países de la frontera sur de Europa, ha visto descender el número de personas que emigran hacia aquellas zonas más desarrolladas del continente, al tiempo que aumenta el *flujo de inmigrantes extranjeros*. En el tercer trimestre de 2010, en nuestro país tenían certificado de registro o tarjeta de residencia 4.754.502 extranjeros, de los cuales 2.358.798 eran del régimen comunitario y 2.395.704 del régimen general. En el régimen comunitario se encuadran los países de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza). El 83,7 por 100 de los extranjeros de régimen comunitario eran nacionales de la Unión Europea; y, entre ellos, el 34,6 por 100 (817.460

personas) tenían nacionalidad rumana; a nivel provincial, Madrid acogía al mayor número de extranjeros del régimen comunitario (384.128 personas), seguida de Barcelona (231.192 personas)².

También ha cambiado el perfil sociodemográfico. Si al comienzo de la aventura de la migración, ésta era iniciada especialmente por hombres jóvenes, actualmente crece el número de mujeres que, de forma individual o a través de procesos de reagrupación familiar, inician una nueva trayectoria en nuestro país³. Nuestro país, como miembro de la Unión Europea, se ha sumado a un proceso en el que la política de inmigración y asilo ha pasado progresivamente de ser un pilar intergubernamental comunitario a sumar más aportaciones a la construcción de una política común para los Estados miembros. En este sentido nuestras políticas públicas coinciden en definir cuatro líneas principales de trabajo:

- El control de flujos y la lucha contra la inmigración irregular.
- La integración de la población en sociedades pluriculturales.
- La vinculación entre migración y mercado de trabajo.
- Por último, y ganando espacio, las políticas de cooperación y codesarrollo con los países de origen de los inmigrantes⁴.

3. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

3.1. La Constitución de 1978

El *artículo 13.1* establece que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título, en los términos que establezcan los tratados y la ley.” Según el Tribunal Constitucional, este artículo concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación legal a de tener en cuenta cuatro aspectos: 1) el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana; 2) el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; 3) el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales; y 4) las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán preservar otros derechos constitucionalmente protegidos (STC 236/2007, de 7 de noviembre).

2. En el régimen general, al que pertenece el resto de países, encabeza la lista Marruecos, con un total de 728.234 personas (30,4 por 100), seguido de Ecuador, con 343.797 personas (14,3 por 100), y a continuación Colombia, China, Perú y Bolivia, todos ellos con más de 100.000 residentes (Observatorio Permanente de la Inmigración, 2011). Con la crisis económica la inmigración ha sufrido un notable descenso; en 2009, se expidieron 157.462 visados para residencia, lo que supuso un descenso del 45,3 por 100 respecto del año anterior, en el que se concedieron 288.140 visados (Pajares, 2010:25).

3. Estos procesos de reagrupación, las mayores tasas de natalidad de la población inmigrante y la llegada de menores extranjeros no acompañados, han hecho necesaria una respuesta especializada del sistema de bienestar que, dentro del principio de integración y normalización, tenga en cuenta por un lado las consecuencias de la interculturalidad, y por otro la situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión de esta población. Las situaciones y riesgos de exclusión llegan a ser, en algunos casos, casi invisibles, como ocurre con las mujeres sobre las que se ejerce explotación y violencia sexual.

4. Una parte menor en número, pero igualmente significativa, es la de los *españoles que retornan a nuestro país*. Forman parte de un amplio colectivo, superior al millón de españoles, que viven fuera de nuestras fronteras. Sus derechos y vínculos con su comunidad de origen son recogidos en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que afianza las líneas básicas de la acción protectora de las administraciones públicas, tanto para la mejora de la calidad de vida de los españoles residentes en el exterior, como para la integración social y laboral de aquellos españoles que decidan retornar a España.

Al aspecto de los indicados que más importancia ha dado el Tribunal Constitucional ha sido al primero. Distingue, en este sentido, entre *derechos de la persona* y *derechos del ciudadano*. Los extranjeros gozan en nuestro país, *en condiciones plenamente equiparables a los españoles*, de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos, y que resultan imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (artículo 10.1 de la Constitución); por contra, no siempre es posible el acceso a otro tipo de derechos (STC 95/2000, de 10 de abril). A los derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal les ha llamado también derechos "inherentes a la dignidad de la persona humana" (STC 91/2000, de 30 de marzo)⁵. Al precepto arriba citado ha de añadirse el *artículo 149.1.2ª*, según el cual el Estado tiene *competencia exclusiva* sobre las materias de "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo"⁶.

3.2. Legislación estatal

La norma principal de referencia es la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que fue modificada parcialmente en distintas ocasiones (Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre), pero muy especialmente por la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre*.

Y el Reglamento de desarrollo de 30 de marzo de 2011. Las reformas responden a la naturaleza cambiante del fenómeno migratorio y a la necesidad de adaptar la legislación a la normativa comunitaria y a la jurisprudencia constitucional. Se trata de una Ley extensa, por lo que se agrupa parte de su contenido, el más relacionado con nuestra materia, en los epígrafes que siguen a continuación.

3.2.1. Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley

Son los extranjeros. Considera como tales a quienes carezcan de la nacionalidad española, con las salvedades siguientes: a) Lo dispuesto en la Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte; b) Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se registrarán por las normas que lo regulan,

siéndoles de aplicación la Ley en aquellos aspectos que les pueda ser más favorable⁷.

3.2.2. Política inmigratoria: principios y finalidad

Se trata de una de las *aportaciones más novedosas* introducida en la modificación de 2009, expresada con concisión y claridad. A primera vista ya se ve la influencia que ha ejercido la política internacional sobre inmigración, en especial la comunitaria, y la jurisprudencia constitucional. Responde al fin último de la integración social de los inmigrantes (título no meramente declaratorio de la Ley) y se articula en torno al principio de coordinación entre las distintas administraciones públicas. Merecen ser reproducidos por la intensidad de su contenido:

- a. Coordinación con las políticas definidas por la *Unión Europea*.
- b. *Ordenación de los flujos migratorios* laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo.
- c. Integración social de los inmigrantes mediante *políticas transversales* dirigidas a toda la ciudadanía.
- d. *Igualdad efectiva* entre mujeres y hombres.
- e. Efectividad del principio de *no discriminación*,
- f. Garantía del *ejercicio de los derechos* que la Constitución, los tratados internacionales y las Leyes reconocen a todas las personas.
- g. Lucha contra la *inmigración irregular* y la persecución del tráfico ilícito de personas.
- h. Persecución de la *trata de seres humanos*.
- i. *Igualdad de trato* en las condiciones laborales y de Seguridad Social.
- j. Promoción del diálogo y la *colaboración con los países de origen y tránsito* de inmigración,
- k. Garantía por el Estado del principio de *solidaridad* consagrado en la Constitución,

3.2.3. Entrada y salida del territorio español. Situaciones de estancia y residencia. Autorización de residencia y trabajo

a) *Entrada y salida del territorio español*.

Por lo que se refiere a la *entrada*, se exige al extranjero documento nacional de identidad, pasaporte u otro documento de viaje que

5. En esta situación, según la jurisprudencia constitucional, se encuentran el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita, el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga. Pero no constituyen una lista cerrada (por todas SSTC 2236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre).

6. No obstante esta competencia exclusiva, ha de añadirse que también las comunidades autónomas, e incluso las corporaciones locales, tienen competencias en la materia, pues las han asumido en áreas que se relacionan directamente con los inmigrantes (educación, vivienda, sanidad, servicios sociales, etc.).

7. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley: los agentes diplomáticos y los funcionarios consulares acreditados en España y sus familiares; los representantes y funcionarios de Organismos intergubernamentales o internacionales con sede en España y sus familiares.

acredite su identidad, documentos que justifiquen el objeto y condiciones de la estancia, acreditar medios de vida suficientes o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios. Los tipos de visado son los siguientes⁸: *Visado de tránsito*, *Visado de estancia*, *Visado de residencia*, *Visado de residencia y trabajo*, que habilita para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses y para el comienzo, en ese plazo, de la actividad laboral o profesional para la que hubiera sido previamente autorizado, *Visado de residencia y trabajo de temporada*, *Visado de estudios*, y *Visado de investigación*. Por ello, la concesión del visado habilita al extranjero para permanecer en España en la situación para la que hubiese sido expedido, sin perjuicio de la obligatoriedad de obtener, en su caso, la tarjeta de identidad de extranjero⁹.

b) Situaciones de estancia y residencia.

Los extranjeros pueden encontrarse en España en las situaciones de *estancia o residencia*. Una y otra deben acreditarse mediante pasaporte, documento de viaje que acredite su identidad, visado o tarjeta de identidad de extranjero, según corresponda.

- *Situación de estancia*. Es la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días.
- *Situación de residencia*. Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean *titulares de una autorización* para residir. La situación de residencia puede ser temporal o de larga duración: a) *Residencia temporal*. Autoriza a permanecer en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años¹⁰; b) *Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género*. Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, pueden solicitar una autorización de residencia temporal y trabajo a partir del momento en que se hubiera dictado una orden

de protección a su favor; c) *Residencia de larga duración*. Es la situación que autoriza a residir y trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles¹¹; d) *Menores no acompañados*.

c) Autorización de residencia y trabajo.

Los extranjeros mayores de dieciséis años precisan, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, de la correspondiente *autorización administrativa previa para residir y trabajar*. La autorización de trabajo se concede conjuntamente con la de residencia¹². De no hacerlo así, el empresario incurre en responsabilidades laborales y de Seguridad Social, pero no invalida el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni es obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, con excepción de las prestaciones por desempleo¹³.

3.2.4. Derechos de los extranjeros relacionados con su integración social

Antes de enumerar los derechos, la Ley repite lo que dice el artículo 13.1 de la Constitución y establece como criterio interpretativo general que los extranjeros ejercitan los derechos en condiciones de igualdad con los españoles. Nos referimos seguidamente a los derechos más relacionados con nuestra materia.

- *Participación pública*. Los extranjeros *residentes* en España pueden ser titulares del derecho de *sufragio activo* en las elecciones municipales si se cumplen determinados requisitos: acuerdos bilaterales previos de España con los países de donde son nacionales (los criterios de reciprocidad a que se refiere el artículo 13.2 de la Constitución), ser

8. Deben ir provistos, asimismo, del correspondiente visado, excepto en los casos siguientes: 1) cuando les sea de aplicación el régimen comunitario; 2) cuando se haya acordado su supresión en acuerdos internacionales suscritos por España; 3) cuando se posea la tarjeta de identidad de extranjero; 4) a quienes soliciten acogerse al derecho de asilo; 5) a los miembros de tripulaciones de aviones y barcos.

9. Las *salidas* pueden realizarse libremente, excepto en los casos previstos en el Código penal, o excepcionalmente por razones de seguridad nacional o de salud pública. La salida será obligatoria cuando se expulse al extranjero por orden judicial, por resolución administrativa en los casos legalmente previstos, por denegación administrativa de las solicitudes para continuar permaneciendo en territorio español, o por cumplimiento del plazo en el que un trabajador extranjero se hubiera comprometido a regresar a su país de origen en el marco de un programa de retorno voluntario.

10. La autorización inicial de residencia temporal que no comporte autorización de trabajo se concederá a los extranjeros que dispongan de medios suficientes para sí y para su familia. La Administración puede conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias. En estos supuestos no será exigible el visado.

11. Tienen derecho a ella quienes se encuentren en alguno de estos supuestos, entre otros: 1) haber residido legalmente y de forma continuada en territorio español durante cinco años; 2) ser residente de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea y renunciar, en caso de concesión, a dicho estatuto; 3) ser residente beneficiario de una pensión contributiva de jubilación, incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez de la Seguridad Social; 4) haber nacido en España y, al llegar a la mayoría de edad, acreditar la residencia en España de forma legal y continuada durante tres años consecutivos inmediatamente anteriores; 5) haber sido españoles de origen y haber perdido la nacionalidad española; 6) haber estado bajo la tutela de una entidad pública española durante los cinco años inmediatamente anteriores.

12. La eficacia de la autorización de residencia y trabajo inicial se condicionará al alta del trabajador en la Seguridad Social. Para la contratación de un extranjero, el empleador deberá solicitar la citada autorización, que en todo caso deberá acompañarse del contrato de trabajo que garantice una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización.

13. La Ley también prevé las *contrataciones en origen*. Sólo tienen acceso a ellas los extranjeros que no se hallen o residan en España. Pueden establecerse también un número de visados dirigidos a hijos o nietos de español de origen o a determinadas ocupaciones. La mencionada previsión tendrá en cuenta las propuestas que, previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente, sean realizadas por las Comunidades Autónomas, y será adoptada previa consulta de la *Comisión laboral tripartita de inmigración*, órgano consultivo de la Administración del que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

mayores de edad, tener autorización de residencia y estar inscritos en el padrón municipal¹⁴.

- *Derecho a la educación*. Los extranjeros menores de 16 años que se encuentren en España tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria¹⁵.
- *Derecho al trabajo y a la Seguridad Social*. Los extranjeros residentes que reúnan los requisitos tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente¹⁶.
- *Derecho a la asistencia sanitaria*. La Ley contempla cuatro supuestos, en ninguno de los cuales se exige autorización de residencia legal: 1) los extranjeros que se encuentren en España, *inscritos en el padrón del municipio* en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles; 2) quienes se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de *urgencia por enfermedad grave o accidente*, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica; 3) los extranjeros *menores de dieciocho años* que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles; y 4) las *extranjerías embarazadas* que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto.
- *Derechos en materia de vivienda*.
- *Derecho a Seguridad Social*.
- *Derecho a los servicios sociales*.
- *Derecho de reagrupación familiar*¹⁷.

3.3. Planes de acción

La política pública impulsada por la Administración General del Estado sobre integración se articula a través del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2011¹⁸. Aunque su período

de vigencia haya finalizado, son de gran interés algunas de las reflexiones que se hace en el ámbito de los *servicios sociales*.

- Los servicios sociales son el primer lugar de acceso al resto de los servicios públicos, y en ocasiones el único.
- Las comunidades autónomas y los ayuntamientos llevan a cabo importantes medidas de integración: difusión de los recursos existentes, primera acogida, facilitar el acceso a la atención social y a la conciliación de la vida familiar y laboral, mediación intercultural y otras actuaciones hacia grupos con riesgo de exclusión,
- Han contado con escasos recursos para atender a una población que ha aumentado de forma considerable en un corto periodo de tiempo.
- La inmigración afecta a los sistemas públicos de protección social, desvelando carencias y necesidades que ya se daban con respecto a la población autóctona¹⁹.
- El insuficiente desarrollo y dotación de los servicios sociales, en ocasiones provoca una saturación de los mismos, que se traduce en la aparición de barreras que dificultan el acceso a dichos servicios.
- La respuesta que los servicios sociales tienen que dar a la nueva realidad social de la inmigración debe abordarse desde el acceso normalizado,
- Debe formarse a los profesionales que trabajan en el ámbito de los servicios sociales en el manejo de las situaciones que afectan a las personas inmigrantes,

3.4. Estructuras administrativas

En el ámbito estatal, la política estatal de inmigración, está atribuida a la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*, órgano del Ministerio de Empleo y Seguridad social. Dentro de ella ha de destacarse el *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, compuesto por representantes de la Administración, de las principales aso-

14. En enero de 2011 podían hacerlo los nacionales de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú. Por otra parte, los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local (entre ellos los relativos a servicios sociales), pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

15. Los menores de 18 años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria; este derecho incluye el acceso al sistema público de becas. Los extranjeros *residentes* mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas postobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.

16. Los extranjeros podrán acceder al empleo público en los términos previstos en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (2007).

17. El familiar *reagrupado* puede ser: 1) cónyuge o persona con quien mantenga relación de afectividad análoga a la conyugal; 2) hijo del residente y del cónyuge o pareja, menor de 18 años, o bien con una discapacidad que le impida proveer a sus propias; 3) ascendiente en primer grado del reagrupante o de su cónyuge, si el reagrupante tiene residencia de larga duración, cuando esté a su cargo, sea mayor de 65 años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España (excepcionalmente, cuando concurren razones de carácter humanitario, podrá reagruparse al ascendiente menor de 65 años). El reagrupante debe acreditar medios económicos suficientes para atender sus necesidades y las de su familia reagrupada, disponer de vivienda adecuada y carecer de antecedentes penales. El familiar a reagrupar no debe tener prohibida la entrada en España.

18. El Plan nacional se centra en los objetivos y áreas de trabajo relacionados con la integración y convivencia dentro de la diversidad. Se dirige al conjunto de la población, tanto autóctona como inmigrante; está orientado a potenciar la cohesión social, a través del fomento de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de la población inmigrada a la sociedad española y el respeto a la diversidad. Se divide en doce áreas: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, mujer, igualdad de trato, participación, sensibilización y codesarrollo.

19. Las dificultades que genera el incremento y la heterogeneidad de la población atendida por los servicios sociales ponen de relieve la necesidad de desarrollar modelos que aborden intervenciones integrales y la mejora de la coordinación entre los recursos y dispositivos de las distintas administraciones públicas y entre éstas y el tercer sector.

ciaciones de inmigrantes, ONGs, organizaciones sindicales y empresariales más representativas y expertos; las comunidades autónomas han creado también sus propios Foros²⁰.

4. RECURSOS Y CENTROS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

La creciente llegada y diversidad de la población inmigrante ha generado retos para nuestro Sistema de bienestar, de los que deriva el planteamiento de, al menos, tres objetivos: 1) garantizar el acceso y la integración en las diferentes áreas de prestaciones y servicios; 2) adaptar el sistema y sus profesionales a la pluralidad de culturas y nuevas necesidades; y 3) innovar, tanto en la intervención social, como en la creación de centros y recursos especializados, entre ellos, los de acogida y convivencia intercultural. En este sentido, los servicios sociales son puerta de entrada, al tiempo que apoyo transversal, al resto de las áreas de bienestar, desde el especial peso de los servicios sociales de atención primaria en la acogida, hasta la colaboración con el sistema educativo, sanitario y la mediación en los mercados de trabajo y vivienda. Un enfoque que se traslada desde la asistencia social hacia la integración y la interculturalidad.

4.1. Servicios de acogida

El proceso de acogida abarca todas las medidas de apoyo destinadas a dotar a las personas inmigrantes de los conocimientos y habilidades necesarias para desenvolverse autónomamente en la sociedad y tener acceso, en pie de igualdad con los ciudadanos autóctonos, a los recursos y servicios sociales de carácter general²¹. No existe un itinerario normalizado del proceso de acogida. Sus características, dispositivos y recursos implicados, variarán entre otros según los siguientes criterios: en función del *perfil y situación de la persona inmigrante*; la implicación de los *actores públicos y privados* y la configuración propia generada por un sistema que pivota principalmente en la colaboración entre comunidades autónomas y corporaciones locales²²; y la *historia del fenómeno migratorio* en el área receptora.

Dentro de la intervención en acogida, existen *situaciones de*

especial vulnerabilidad que requieren una atención específica. Es el caso de las personas migrantes que llegan de forma irregular a través de las rutas del Estrecho y África a nuestras costas. La primera respuesta es la del rescate y asistencia humanitaria, en la que de forma directa colaboran las organizaciones no gubernamentales, entre ellas, Cruz Roja²³. Las intervenciones de *asilo y refugio*, así como la de *migración programada* requieren una atención de acogida diferencial. En el caso de los trabajadores y trabajadoras temporeros en campañas agrícolas o de obra o servicio determinado, la temporalidad de su estancia condiciona la respuesta de acogida. Pueden darse al menos dos tipos de situaciones: la de trabajo temporal con retorno al país de origen; o bien, la inclusión en un ciclo migratorio interno que depende de la estacionalidad de los trabajos agrícolas.

En materia de acogida, la colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas se articula a través del *Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes y al refuerzo educativo de los mismos*. Creado en 2005, apoya como líneas prioritarias: 1) *acogida de inmigrantes*: desarrollo de la red de acogida integral, que incluye programas de orientación social y laboral y plazas de alojamiento y manutención para inmigrantes en situación de vulnerabilidad; y 2) *refuerzo educativo*: apoyo a servicios de información, orientación y acompañamiento, clases de idiomas, asesoría jurídica, traducción e interpretación, derivación a servicios de carácter general, formación ocupacional e inserción social y laboral²⁴.

4.2. Empleo y formación

La participación de los inmigrantes en el mercado de trabajo aporta dinamismo a nuestra economía, al tiempo que estabilidad al sistema de la Seguridad Social. En nuestro país, el *fomento de la contratación en origen* constituye el principal objetivo de la coordinación entre mercado de trabajo e inmigración. El contingente y la puesta en marcha en 2004 del Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura hacen operativa esta línea.

El Gobierno aprueba con carácter anual, por Acuerdo de Consejo de Ministros, un contingente de trabajadores extranjeros, que permite la contratación programada de trabajadores que

20. En cuanto instrumento de estudio, recogida y difusión de observación, debe mencionarse por su importancia el *Observatorio Permanente de la Inmigración*, adscrito asimismo a la mencionada Secretaría de Estado.

21. Se trata de un concepto integral en el que al conocimiento del idioma, de los valores y normas de la sociedad que recibe, se suma la información sobre los derechos y deberes de los que hacen del nuestro, su nuevo país.

22. Además, la necesidad de dar una respuesta rápida, flexible e innovadora a la llegada de la inmigración ha implicado de forma determinante a la iniciativa social, tanto a través de organizaciones tradicionalmente asistenciales, como de nuevas organizaciones especializadas. La red Acoge, o SOS. Racismo, fueron referencias pioneras en el sector.

23. Una vez atendidas las primeras necesidades, las personas que llegan a través de estas vías irregulares, pasan a ser alojadas en centros de estancia o acogida temporal, en los que asisten a diversos programas de atención mientras que se dirime su situación de permanencia en nuestro país. En el caso de los menores no acompañados la trayectoria de intervención los dirige hacia centros y recursos especializados vinculados al sistema de protección de menores.

24. Junto a la intervención pública, la *participación de la iniciativa social*, y dentro de ellas las propias asociaciones de inmigrantes, y de los agentes sociales, desempeñan un importante papel. Conviene recordar que, en el caso de los sindicatos, realizan actuaciones de primera acogida a través de la información y formación sobre derechos y deberes de los trabajadores en el marco de la organización del contingente de trabajadores inmigrantes en origen. Por su parte, el empresariado debe asegurar, como mínimo, el alojamiento a los trabajadores contratados. Al respecto, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración establece como objetivos la aplicación de programas introductorios a la sociedad de acogida a través de actuaciones homologadas y la articulación de una *Red estatal de dispositivos de acogida integral* en todo el territorio nacional.

no se hallan ni residen en España, llamados a desempeñar empleos con vocación de estabilidad y que son seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas presentadas por los empresarios. El contingente comprende: una cifra provisional, así como las características de las ofertas de empleo de carácter estable *para un año natural*, que puedan ser cubiertas a través de este procedimiento; un grupo de visados para búsqueda de empleo dirigidos a *hijos o nietos de españoles de origen*; y un número de visados limitados a *determinados sectores de actividad* u ocupaciones en un ámbito territorial concreto²⁵. Los empresarios presentan las solicitudes, personalmente o a través de su representante legal (que, para este caso, podrán ser las organizaciones empresariales), pudiendo también participar, directa o indirectamente, en los procesos de selección en origen de los trabajadores. Pueden desarrollarse cursos de formación, en España o en los países de origen, dirigidos a los trabajadores seleccionados o preseleccionados²⁶.

4.3. Asistencia sanitaria

La salud constituye un derecho básico y universal para todos los ciudadanos. No obstante, esta afirmación tiene sus particularidades. Como ya dijo antes (epígrafe 4.2.4), la legislación española reconoce el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros en las mismas condiciones que los españoles, en caso de estar empadronados, de ser menores de edad o en caso de embarazo (durante el embarazo, el parto y el posparto), además del derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencias al contraer enfermedades graves o accidentes, cualquiera sea su causa, para todos, sin limitación alguna, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. Ahora bien, persisten distintos tipos de obstáculos en el acceso (Ortega Córdoba e Izquierdo Díaz, 2007):

- Las barreras normativas y administrativas,
- Las barreras lingüísticas y de comunicación,
- Las barreras culturales y religiosas,
- El rechazo pasivo del sistema o los que puedan producirse en el sistema sanitario.

4.4. Centros y recursos para la población inmigrante

La situación administrativa de la persona inmigrante, en el momento en que se encuentra en un nuevo itinerario personal en nuestro país, así como su situación de vulnerabilidad especial, han dado lugar a la creación de centros especializados. A continuación se señala una tipología de estos centros y recursos.

4.4.1. Centros de internamiento

Dependen del Ministerio del Interior. Previstos para las situaciones en que las personas inmigrantes se encuentran a la espera de retorno, devolución o procedimiento preferente de expulsión en los casos establecidos por la Ley 4/2000, de 11 de enero²⁷. *No han de tener carácter penitenciario*, y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios. De igual forma, la ley también reconoce en su artículo 62, los derechos y deberes de las personas internadas²⁸.

4.4.2. Oficinas de extranjeros

Tratan de informar y normalizar la situación administrativa de la persona inmigrante en los aspectos de residencia y trabajo. La puesta en marcha de estas oficinas ha permitido aunar en un solo centro administrativo los procedimientos que antes eran iniciados en distintas sedes administrativas (policía y administración de trabajo). Las Oficinas están ubicadas en la capital de provincia y dependen orgánicamente de la Delegación o Subdelegación del Gobierno.

4.4.3. Centros de migraciones

La Red de centros de migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, recogida en el Reglamento de la Ley, está integrada por los Centros de acogida a refugiados (CAR), los Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla y, en su caso, centros de nueva creación. Los centros desarrollan tareas de información, atención, acogida, intervención social, formación o, en su caso, derivación hacia otros recursos especializados²⁹.

25. En el año 2010 fueron 168 puestos de trabajo distribuidos en 16 provincias (Ministerio de Trabajo, Guía Laboral 2010: epígrafe 21.10.2). Para 2011 el número se ha reducido a 14, en 6 provincias.

26. El visado concedido por la autoridad consular incorporará la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena de un año (con carácter general) de duración, contado desde la fecha en que se efectúe la entrada en España, estando limitada dicha autorización a un ámbito territorial y sector de actividad determinados, y permitiendo la incorporación inmediata de los trabajadores a la empresa, así como su afiliación y/o alta en la Seguridad Social. En el plazo de un mes desde su entrada en España, los trabajadores deben solicitar personalmente la tarjeta de identidad de extranjero. Junto a este procedimiento, el Ministerio de Trabajo e Inmigración cuenta con la Unidad de grandes empresas, dirigida a los empresarios que quieran incorporar trabajadores extranjeros de alta cualificación.

27. El ingreso por *retorno* se puede producir bien en frontera, bien por encontrarse en situación irregular en nuestro país, y siempre que la resolución de retorno no pueda ejecutarse en 72 horas. El ingreso por causa de *expulsión* será dictado por el juez como consecuencia de la implicación en causa judicial por infracciones graves a la seguridad del Estado, el orden público, o tráfico e inmigración clandestina. En cualquier caso, la *duración máxima* del internamiento no podrá exceder los 40 días.

28. La orden de devolución puede quedar en suspenso cuando se trate de mujeres embarazadas o cuando se formalice una solicitud de asilo, hasta que se haya decidido sobre su admisión o no admisión a trámite. Para estas situaciones específicas se cuenta con recursos distintos.

29. Los Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla ofrecen servicios y prestaciones sociales básicas al colectivo de inmigrantes y solicitantes de asilo que llegan a alguna de ambas ciudades autónomas. Más adelante (epígrafe 6.2) se hará referencia especial a los CAR.

4.4.4. Centros de acogida temporal

Puestos en marcha principalmente por las comunidades autónomas y administraciones locales, pretenden cubrir las necesidades primarias (alojamiento, manutención, información y orientación) de los inmigrantes en situación de emergencia o vulnerabilidad social. Las administraciones locales tienen muchas competencias y responsabilidades en materia de acogida, que pueden favorecer la integración de los inmigrantes: empadronamiento, servicios de información, acceso a servicios de atención social primaria, reagrupación familiar, arraigos sociales y similares³⁰.

4.4.5. Centros de apoyo a la integración y participación de los inmigrantes

Son dispositivos de apoyo de segundo nivel, que complementan la atención social básica de los servicios de atención social primaria. Tienen como objetivo apoyar la intervención técnica de estos últimos, prestar atención social, de emergencia y, para inmigrantes en riesgo de exclusión y cada vez con mayor frecuencia, servicios de mediación intercultural y sociolaboral³¹.

4.4.6. Servicios para menores extranjeros no acompañados

Una vez determinada la edad en colaboración con los servicios sanitarios, son atendidos por los servicios sociales de protección de menores. El principio que prima es el de máximo interés y reagrupación familiar del menor. Oído el menor y los servicios de protección, las instancias judiciales resuelven si procede su repatriación a su lugar de origen, aquel en que se encuentren sus familiares o bien su permanencia en España³².

5. EL DERECHO DE ASILO Y LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA: MARCO NORMATIVO Y ACCESO AL SISTEMA DE BIENESTAR SOCIAL

Un grupo específico de inmigrantes está constituido por aquellas

personas que, debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social, u opiniones políticas, se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren acogerse a la protección de tal país (Convención de Ginebra, artículo 1).

5.1. Marco normativo

Constituyen piedras angulares del ordenamiento jurídico sobre esta materia la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 ambos de la ONU y ratificados por España en 1978. También es de referencia obligada el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (véase *supra*, epígrafe 3.2.2). Nuestra *Constitución de 1978* no olvida el derecho de asilo: "La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España" (artículo 13.4)³³.

5.1.1. El derecho de asilo y la condición de refugiado

Establece la Ley que por *derecho de asilo* se entiende "la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado" en los términos establecidos en ella y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de Nueva York. La protección concedida consiste en la no devolución al país de origen ni en la expulsión del territorio nacional³⁴. La Ley establece determinadas *condiciones* para el reconocimiento del derecho de asilo, referidas a los *actos de persecución* en que se basan los fundados temores. Los actos de persecución pueden revestir, entre otras, las siguientes formas: a) Actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual; b) Medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o que se apliquen de manera discriminatoria; c) Procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios; d) Denegación de tutela judicial de la que se deriven penas despropor-

30. Una de las primeras respuestas que se ofrecen desde el ámbito local es la de la información y la acogida temporal, bien por parte de la administración local o en colaboración con la iniciativa social. Se trata de servicios coyunturales, con un tope máximo de días o meses de atención, para evitar la cronificación de los usuarios, y que ofrecen información, asesoramiento y derivación. En el caso de inmigrantes temporeros, algunas administraciones locales han institucionalizado red de recursos de acogida. Sirva como ejemplo ilustrativo el caso de la provincia de Jaén, con cerca de una veintena de albergues en red y un programa de mediación intercultural asociado que se intensifica como dispositivo durante la campaña anual de recogida de aceituna.

31. Tienen también como finalidad la promoción del bienestar de la población inmigrante y autóctona, a través de actuaciones que favorezcan procesos de convivencia intercultural que contribuyan al conocimiento mutuo, el respeto y la tolerancia.

32. En el caso de menores tutelados por entidades de protección de menores, y una vez alcanzada la mayoría de edad y hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programas para su integración, se podrá recomendar autorización temporal de residencia. Progresivamente se van ampliando servicios de apoyo para el tránsito hacia una vida fuera del centro que les permita continuar sus planes educativos, así como su proceso de integración e inserción en nuestro país.

33. El actual marco normativo se encuentra establecido por la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. Esta Ley introduce por vez primera en nuestro país la figura de la "protección subsidiaria", ya existente en otros países europeos por la influencia de los órganos comunitarios y del Consejo de Europa. Se exponen sus aspectos principales.

34. A la *persona refugiada* la define de este modo: "La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión".

cionadas o discriminatorias; e) Actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños³⁵.

5.1.2. La protección subsidiaria

La Ley contiene esta *definición* de la nueva figura jurídica que crea: "Derecho dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir determinados daños graves, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate". Para que pueda otorgarse esta protección han de concurrir los *daños graves* que tipifica la Ley: 1) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material; 2) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; y 3) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno³⁶.

5.1.3. Derechos de las personas refugiadas y beneficiarias de la protección subsidiaria

Una vez *presentada la solicitud de asilo o de protección subsidiaria*, el solicitante tiene, entre otros, los siguientes derechos: 1) a ser documentado como solicitante de protección internacional; 2) a asistencia jurídica gratuita e intérprete; 3) a que se comunique su solicitud al ACNUR; 4) a la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante; 5) a conocer el contenido del expediente en cualquier momento; 6) a la atención sanitaria de urgencia; y 7) a recibir prestaciones sociales básicas. Asimismo, se les proporcionará, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. La *concesión* del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implica el reconocimiento de los siguientes *derechos*, entre otros:

- Protección *contra la devolución* en los términos establecidos en los tratados internacionales firmados por España.

- *Autorización de residencia y trabajo permanente*,
- Acceso a la *educación*, a la *asistencia sanitaria*, a la *vivienda*, a la *asistencia social y servicios sociales*, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de *violencia de género*, en su caso, a la *Seguridad Social* y a los programas de integración, en *las mismas condiciones que los españoles*.
- Acceso, en las mismas condiciones que los españoles, a los servicios públicos de empleo, a la *formación continua u ocupacional* y al trabajo en prácticas.
- Derecho al mantenimiento de la unidad familiar y a la *reagrupación familiar*³⁷.

5.2. Planes de acción y recursos

Con independencia de las competencias del Ministerio del Interior (Oficina de Asilo y Refugio) para resolver los expedientes de asilo y de protección subsidiaria, la Administración social cuenta con órganos en su estructura para la atención de los refugiados, en concreto la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, dentro de la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración. Desde dicha Dirección General se desarrollan diversos programas y actuaciones dirigidos a los solicitantes de asilo:

- *Plan plurianual 2008-2013*, dentro del *Fondo Europeo para los Refugiados FER III 2008-2013*. Se han establecido en él las siguientes *necesidades*: 1) refuerzo de los recursos y servicios de acogida; 2) mejora de las actuaciones en fronteras y puestos fronterizos; 3) provisión de recursos específicos (vivienda, integración laboral, integración social) para el colectivo de solicitantes de asilo, personas con el estatuto de refugiado o cualquier otra forma de protección internacional; 4) refuerzo de recursos y servicios específicos para la asistencia de colectivos especialmente vulnerables; 5) mejora y desarrollo de los sistemas y estructuras de la política de asilo española; 6) refuerzo de la información y recursos para el desarrollo de un eventual programa de reasentamiento; 7) sensibilización de la opinión pública y del colectivo de personas destinatarias del Fondo; 8) intercambio de experiencias con otros Estados miembros.
- *Centros de Acogida a Refugiados (CAR)*. Están destinados a cubrir las necesidades básicas y de integración de aque-

35. La Ley contempla, tanto para la concesión del derecho de asilo como para la protección subsidiaria, que se tendrá en cuenta la situación específica de determinados colectivos en *situación de vulnerabilidad*, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

36. Igual que en el derecho de asilo, la protección concedida consiste en la no devolución al país de origen ni en la expulsión del territorio nacional. También se contemplan, como *causas de exclusión* del derecho, las ya indicadas para el derecho de asilo.

37. De la que pueden beneficiarse el cónyuge, o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, ascendientes, descendientes, y otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria, con los requisitos y salvedades que establece la Ley.

los extranjeros solicitantes de asilo o protección subsidiaria, solicitantes o beneficiarios del estatuto de apátrida³⁸,

- *Programas de integración social a refugiados y desplazados*. Se gestionan principalmente, a través de Convenios con la Comisión Española de Ayuda a los Refugiados (CE-AR), la Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM) y programas apoyados por la Unión Europea y el ACNUR.
- *Acciones de carácter global*, tales como la edición en castellano de la revista "Refugiados" de ACNUR, o los programas para el desarrollo de servicios de información y orientación social,

Son todavía múltiples las situaciones que requieren de una mayor atención por parte de administraciones públicas y las ONG's que trabajan en este área de actuación. Entre las *carencias* fundamentales que se registran en la atención social a los refugiados se encuentran los siguientes: *Periodo de desprotección, Asistencia sanitaria, Asistencia psiquiátrica, y Vivienda*.

6. ATENCIÓN AL EMIGRANTE Y AYUDAS PARA SU RETORNO

España ha conocido tres fuertes movimientos de emigración. El primero de ellos se inicia a mediados del siglo XIX y tiene como consecuencia el desplazamiento de casi un 20 por 100 de nuestra población a las zonas centro y sur del continente americano. Un segundo movimiento se produce como consecuencia de la guerra civil y afecta a más de medio millón de personas. Entre 1960 y 1973 dos millones de españoles se dirigirán hacia a Europa, especialmente hacia Francia, Alemania, Suiza, Gran Bretaña y Países Bajos. Como consecuencia de dichos movimientos migratorios y de los recientes movimientos por razones personales o profesionales residían en el extranjero, a 1 de enero de 2009, 1.471.691 españoles (INE, 2011)³⁹.

6.1. Marco normativo

La *Constitución Española* iguala a los emigrantes con el resto de los ciudadanos españoles, al establecer en su artículo 42 que "el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos

económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno". El *Estatuto de la Ciudadanía Española* en el Exterior, aprobado por la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, afianza las líneas básicas de la acción protectora de las Administraciones Públicas tanto para la mejora de la calidad de vida de los españoles residente en el exterior, como para la integración social y laboral de aquellos españoles que decidan retornar a España. Junto a este Estatuto de Ciudadanía, referencia común dirigida para los españoles emigrantes y su retorno, se han desarrollado medidas legislativas, dirigidas de forma específica al exilio provocado por la guerra civil. La *Ley 3/2005, de 18 de marzo*, reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la guerra civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional. Se suma al esfuerzo hecho a lo largo de los últimos años, por dotar a aquellos "niños de la guerra" de niveles básicos de bienestar y en el que, por razones de justicia, es esencial profundizar, prestando una especial atención a quienes tengan un mayor grado de necesidad⁴⁰.

6.2. Prestaciones y programas sociales

Las administraciones central y autonómicas han venido completando un amplio catálogo de prestaciones y programas para el mantenimiento de la calidad de vida y la promoción educativa, cultural y apoyo a las comunidades de españoles en el exterior.

6.2.1. Prestaciones

La protección social a los españoles no residentes en nuestro país se ordena principalmente a través de dos tipos de prestaciones: la prestación por razón de necesidad y la ayuda extraordinaria para inmigrantes.

- a) Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior

Su finalidad es garantizar un mínimo de ingresos para cubrir sus necesidades básicas a los españoles que se encuentran en una situación de precariedad y residen en el exterior. Se concede a los españoles de origen nacidos en

38. Tienen carácter prioritario las personas que pertenezcan a grupos vulnerables. Forman parte de la red de Centros de migraciones, dependiente de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, como establecimientos públicos de servicios sociales especializados. El Centro funciona como un agente mediador en el proceso de integración ofreciendo servicios de alojamiento y manutención temporal, información y asesoramiento sobre su nueva situación, atención social y psicológica especializada, cursos para el aprendizaje del idioma, de habilidades sociales básicas y orientación, tanto a la inserción laboral, como a su incorporación al sistema educativo, sanitario y social. La duración de la estancia será de un máximo de seis meses (Carta de Servicios, 2010-2013).

39. El reconocimiento del *Estatuto de la Ciudadanía Española*, así como de un amplio catálogo de programas para el bienestar y la conservación de los lazos e identidad cultural con nuestro país, forman parte del marco normativo y planes de actuación dirigidos a los emigrantes que residen en el exterior o que han decidido regresar a España. Dicho Estatuto se completa con múltiples iniciativas autonómicas para proteger a sus ciudadanos emigrantes, en cuyo análisis no podemos entrar.

40. De igual forma, la *Ley 52/2007, de 26 de diciembre*, conocida como 'Ley de Memoria Histórica', reconoce y amplía derechos, y establece medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Junto a las disposiciones relativas a conservación de la memoria, eliminación de símbolos conmemorativos de la guerra civil o la dictadura, así como de las medidas de localización e identificación de desaparecidos, los artículos 5 al 9 recogen la mejora de prestaciones asistenciales y médico-sanitarias para viudas, hijos y demás familiares, prestaciones por orfandad y compensaciones por daños físicos generados como consecuencia de la guerra

territorio nacional que, por motivos económicos, laborales o de cualquier otra naturaleza, salieron del país y establecieron su residencia en el extranjero. Esta prestación, que tiene la naturaleza de derecho subjetivo, incluye tres modalidades: 1) prestación económica por ancianidad; 2) prestación económica por incapacidad absoluta para todo tipo de trabajo; y 3) asistencia sanitaria.

b) Prestación por ancianidad a favor de emigrantes retornados

Tienen derecho a ella los españoles de origen nacidos en territorio nacional que emigraron, o bien los españoles de origen no nacidos en España que acrediten un periodo de residencia en nuestro país de 8 años previo a la presentación de la solicitud de la prestación, siempre en ese período conserven la nacionalidad española.

c) Ayudas asistenciales extraordinarias para residentes en el exterior

Están destinadas a paliar situaciones derivadas de carencia de recursos de los emigrantes españoles y de los familiares a su cargo, así como sufragar los gastos extraordinarios derivados del hecho de la emigración, siempre que se acredite insuficiencia de ingresos⁴¹.

6.2.2. Programas

Dentro de este marco de actuación, se establecen una serie de programas para la protección del bienestar de los emigrantes y retornados que pueden agruparse en los siguientes ámbitos:

- a) Programa de promoción educativa en el exterior a través del apoyo a todos los niveles educativos, salvo el de educación infantil.
- b) El programa dirigido a los jóvenes, a través de dos modalidades:
 - Participación en actividades de formación dirigidas a su inserción en el mercado de trabajo o su promoción profesional.
 - Viajes culturales a España y promoción del asociacionismo.
- c) El programa dirigido a mujeres. Comprende ayudas para la promoción de la igualdad efectiva, la prevención de la

violencia de género y la inserción laboral y promoción profesional⁴².

- d) Atención a mayores y dependientes, mediante actividades asistenciales y de ocio y tiempo libre (IMSERSO).
- e) Programas de apoyo a asociaciones y centros contribuyen a la financiación de los gastos de funcionamiento de las Federaciones, Asociaciones y Centros de españoles en el exterior.
- f) Programas de investigación y comunicación para la realización de estudios y proyectos que fomenten el conocimiento histórico o actual sobre la situación de los españoles en el exterior.
- g) Mención especial requiere el Programa de retorno de los españoles residentes en el exterior⁴³.

7. CONCLUSIONES

Si a comienzos del siglo XX España era un país de emigración, a principios del XXI ha pasado a ostentar un saldo migratorio positivo que, por un lado, genera riqueza en nuestra economía y mantiene el crecimiento de la población, pero que a un tiempo, supone en su diversidad, un reto para nuestro sistema de bienestar. Diversidad que responde a distintos criterios. El primero de ellos, vinculado al lugar de origen. Extranjera es toda persona que es o viene de otro país. No obstante, las condiciones de estancia y residencia son distintas para el ciudadano de la Unión Europea, beneficiado por la libre circulación comunitaria, que para aquellos que provienen de “terceros” países. Diversidad también de carácter cultural, étnico y religioso, que implica posiciones de partida diferentes en el proceso de integración.

Desde mediados de los ochenta, el número y las características de la población inmigrante han cambiado; también las políticas públicas relacionadas con la materia. El control de fronteras ha compartido cada vez más espacio con las medidas de apoyo a la integración social y la construcción de sociedades multiculturales. Podemos señalar que, tanto la política de la Unión Europea como la española, comparten cuatro ejes de actuación: 1) control de flujos migratorios y lucha contra las mafias que trafican con personas; 2) vinculación de la inmigración al mercado de trabajo; 3) planes y actuaciones para la integración social; y 4) apoyo a las políticas de co-desarrollo con los países de origen, a fin de frenar

41. En este sentido, se consideran gastos extraordinarios los ocasionados en el país de emigración por asistencia sanitaria derivados de problemas graves de salud del emigrante o de sus familiares a cargo que precisen atención inmediata que no pueda prestarse por los organismos de la Seguridad Social o servicios sociales. Se incluyen también los gastos originados por la asistencia jurídica en procedimientos sociolaborales, en procedimientos civiles referidos a separaciones, divorcios y reclamación de alimentos, y los civiles y penales derivados de causas de violencia de género, siempre que el solicitante de la ayuda no pueda acceder al beneficio de justicia gratuita. En ningún caso, se sufragarán procesos laborales o de Seguridad Social iniciados contra instituciones españolas.

42. En este ámbito, las ayudas están dirigidas a promover la participación de mujeres mayores de 35 años en actividades orientadas a su retorno a España, en las que se combina formación, prácticas laborales en empresas radicadas en España y especialización en las profesiones de mayor demanda en nuestro mercado laboral.

43. La gestión de estas prestaciones corresponde actualmente a la Dirección General de Emigración de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Como órganos de participación de los emigrantes deben destacarse el *Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior* y los *Consejos de Residentes Españoles*.

la pobreza y los conflictos como causas de migración, convirtiendo la salida del país en una opción para la persona y no sólo en una necesidad para cubrir un nivel básico de vida en su hogar.

Conviene en estas conclusiones traer a colación e insistir en la necesidad de garantizar el acceso en igualdad a los diversos ámbitos del sistema de bienestar, lo cual supone, el conocimiento de las necesidades y situaciones especiales y la disposición de medios que permitan la comunicación entre el profesional y la persona inmigrante, comenzando por salvar la barrera del lenguaje. Formación de los profesionales, adecuación de medios e inclusión de mediadores interculturales y sociolaborales, son pautas que favorecerán una mejor atención en el acceso al sistema de bienestar. También al mercado de trabajo o vivienda. Junto al acceso al sistema generalizado, la disposición de recursos especializados, comenzando por un planteamiento de acogida integral que va, desde la atención a las emergencias humanitarias en el caso de las entradas irregulares, hasta el conocimiento mutuo sobre la sociedad, los valores y referentes de los ciudadanos de acogida.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca Junco, P. (2010): *Inmigración y extranjería: régimen jurídico básico*. Madrid: Colex.
- Acnur (2008): Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados. Madrid. ACNUR.
- (2010): *Niveles y tendencias de asilo en países industrializados*. Ginebra. ACNUR.
- Aja, E. y Díez, L. (coord.) (2005): *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona: La Caixa.
- Alemán Bracho, C. Alonso Seco, J. y García Serrano, M. (2011): *Los Servicios sociales públicos*. Madrid: Ed Tecnos.
- Alonso Seco, J. M. (2001): "Comunidades autónomas e inmigración". *Foro de Seguridad Social*, 3, 16-24.
- Asociación Comisión Católica española de Migración (2007): *Manual de voluntariado en la intervención con refugiados e inmigrantes*. Valladolid: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.
- Cachón, L. (2009): *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra.
- Comisión española de Ayuda al refugiado (2007): *La situación de los refugiados en España. Informe Anual*. Madrid: Entimema.
- (2008): *Segundo libro blanco de la integración sociolaboral de refugiadas, refugiados e inmigrantes*. Madrid: CEAR.
- Conejero Paz, E. (dir.) (2020): *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*. San Vicente del Raspeig: Club Universitario,
- Consejo de Europa (2010): <http://www.coe.int>
- Dirección general de Integración de los Inmigrantes (2009): *Servicios sociales comunitarios e inmigración. Año 2008*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.,
- (2010): *Carta de servicios de los centros de acogida a refugiados (C.A.R.) 2010-2013*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Eurostat: <http://europa.eu/documentation>
- Feller, E.; Türk, V.; y Nicholson, F. (2010): *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona: Icaria Editorial.
- García Galán, M. (Coord.) (2007): *Manual de atención sanitaria a inmigrantes*. Sevilla: Consejería de Salud.
- García Mahamut, R. (2010). *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Mur, P. (2008): *Asistencia psicológica y recursos para la integración social del inmigrante*. Madrid: GPS.
- Gómez Trenada, G. (2010): *Curso de inmigración e intervención social*. Jerez de la Frontera: Fundación para la Formación y los Servicios Sociales y Sanitarios,
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010): *Guía Laboral 2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Observatorio permanente de la Inmigración (2011): <http://extranjeros.mtin.es>
- Organización de las Naciones Unidas (2010): <http://www.un.org/es>
- Pajares, M. (2010): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Pérez Gálvez, J.F. (2007): *Estudios jurídicos sobre la organización administrativa de la emigración: génesis del derecho emigratorio español y derecho comparado*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2009): *Estudios de derecho y ciudadanía española en el exterior*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Ruiz Olaguénaga, J.L. (2000): *Inmigrantes*. Madrid: Acento.
- Santamaría, E. (2002): *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración comunitaria"*. Barcelona: Anthropos,
- Sartori, G. (2001): *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- Seara Ruiz, J.M. (2010): *La inmigración: un fenómeno universal*. Madrid: Ministerio del Interior y Dykinson,
- Solé C. et al. (2007): *El empresariado inmigrante en España*. Barcelona: La Caixa,
- Soriano Miras, R. (2004): *El asentamiento de la mujer marroquí en el poniente almeriense*. Madrid: CES.
- Trujillo, J. A. (2010): *La discriminación: la inmigración en España*. Almería: Tutorial Formación.
- Vicéns Otero, J. (Dir.) (2010): *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*. Madrid, CES.