

FUERA DE CAMPAÑA ELECTORAL: DEVOLUCIONES EN CALIENTE, REFUGIADOS E INMIGRANTES IRREGULARES

OUTSIDE THE ELECTION CAMPAIGN: PUSH-BACKS, REFUGEES AND IRREGULAR IMMIGRANTS

1. Introducción
2. Devoluciones en caliente
 - 2.1. Hacia su legalización
 - 2.2. Denuncias de ilegalidad
3. Muertes en el Mediterráneo y acogida de refugiados
 - 3.1. No al rescate, no a las cuotas
 - 3.2. Del «no podemos» al «deber moral»
4. Exclusión de la sanidad pública
 - 4.1. Fin de la universalidad
 - 4.2. ¿Hacia la reinclusión?
5. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

«Devoluciones en caliente»,
refugiados, inmigrantes irregulares,
politización, campañas electorales, España

KEY WORDS

Push-backs, refugees, irregular immigrants,
politicisation, electoral campaigns, Spain

RESUMEN

El año 2015 ha estado marcado por múltiples elecciones en España: en mayo elecciones municipales y autonómicas en la mayor parte de comunidades autónomas, en septiembre elecciones autonómicas en Cataluña y en diciembre elecciones generales. ¿A más elecciones, mayor politización de la inmigración? ¿Hasta qué punto la inmigración entró en campaña? A partir del análisis de los debates en torno a las llamadas «devoluciones en caliente» en Ceuta y Melilla, las muertes en el Mediterráneo y la acogida de refugiados dentro de la Unión Europea, y el acceso a la sanidad de los inmigrantes en situación irregular, este artículo considera hasta qué punto y de qué manera podemos hablar de politización de la inmigración en España.

ABSTRACT

Various elections were held in Spain in 2015: local and regional elections in most regions in May, regional elections in Catalonia in September, and general elections in December. Did more elections mean more politicisation of immigration? To what extent did immigration feature in the campaigns? Based on the analysis of the debates around the so-called "push-backs" in Ceuta and Melilla, the deaths in the Mediterranean, the reception of refugees in the European Union, and immigrants with irregular status accessing healthcare, this article considers how and to what extent we may speak of the politicisation of immigration in Spain.

1. INTRODUCCIÓN

El 2015 ha sido un año marcado por la celebración de varios comicios en España: en mayo elecciones municipales y autonómicas en la mayor parte de comunidades autónomas, en septiembre elecciones autonómicas en Cataluña y en diciembre elecciones generales. ¿A más elecciones, mayor politización de la inmigración? ¿Hasta qué punto la inmigración entró en campaña? En 2010 la proximidad de las elecciones locales de 2011 sí generó, especialmente en Cataluña, una serie de debates preelectorales sobre cuestiones tales como la prohibición del burka y el nicab en edificios y equipamientos públicos, la inscripción en el padrón de los inmigrantes en situación irregular o, en el caso de Badalona, la presencia de gitanos rumanos en determinados barrios. No es de extrañar, pues, que en 2011 la inmigración sí entrara en campaña con debates sobre civismo, delincuencia, servicios sociales, salud pública o diversidad religiosa (Garcés-Mascareñas, Franco-Guillén y Sánchez-Montijano, 2012 y 2015).

EN CONTRASTE CON 2011, EN 2015 LA INMIGRACIÓN HA ESTADO PRÁCTICAMENTE AUSENTE DE LOS DEBATES ELECTORALES. SIN EMBARGO, QUE NO SE HAYA HECHO UN USO ELECTORAL DE LA INMIGRACIÓN NO QUIERE DECIR QUE NO HAYA SIDO UN TEMA DE DEBATE

En contraste con 2011, en 2015 la inmigración ha estado prácticamente ausente de los debates electorales, con excepción de algunos candidatos del PP. Sin embargo, que no se haya hecho un uso electoral de la inmigración no quiere decir que no haya sido un tema de debate. Cuestiones relativas a la inmigración sí han sido ampliamente debatidas a lo largo del año. Recordemos los debates en torno a las llamadas «devoluciones en caliente» en Ceuta y Melilla, las muertes en el Mediterráneo y la acogida de refugiados, o el acceso a la sanidad de los inmigrantes en situación irregular. Este artículo analiza estos tres debates con el objetivo de identificar para cada uno de ellos qué argumentos se han esgrimido, cuáles han sido los principales actores implicados y en qué contextos (institucionales o no) han tenido lugar. Para ello se ha realizado un análisis documental de los principales periódicos nacionales (*El País*, *El Diario*, *El Mundo* y *La Vanguardia*, entre otros), así como de las actas del Congreso de los Diputados, los programas electorales de los distintos partidos políticos y los informes realizados por los principales actores implicados. El propósito final es contribuir a explicar hasta qué punto y de qué manera podemos hablar de politización de la inmigración en España.

Para analizar estas cuestiones, este artículo parte de la definición clásica de politización (Van der Brug *et al.*, 2015) con su doble dimensión de, por un lado, creciente prominencia de una determinada

cuestión en la arena política y, por el otro, creciente polarización de posiciones entre los distintos partidos políticos y actores implicados (Van Ingelgom, 2014). Siguiendo la propuesta reciente de Pieter de Wilde (2016), este artículo identifica también los factores causantes de la politización, así como el entorno en que tiene lugar, es decir, si la confrontación queda circunscrita al ámbito parlamentario, electoral y/o judicial, o si alcanza también los medios de comunicación y la propia opinión pública. Siguiendo a De Wilde, la cuestión final es si podemos hablar de una única forma de politización, con mayor o menor intensidad, o si, contrariamente, observamos una pauta de politización singular –con actores, factores causantes y entornos específicos– para el caso español.

2. DEVOLUCIONES EN CALIENTE

2.1. Hacia su legalización

Si bien las prácticas irregulares de devolución de inmigrantes en la frontera vienen llevándose a cabo desde hace tiempo (López-Sala, 2015: 183), el año 2014 representó un punto de inflexión. La muerte de 15 personas el 6 de febrero al intentar cruzar la frontera a nado hasta la playa ceutí de El Tarajal reabrió la cuestión. Mientras los supervivientes denunciaron que la Guardia Civil no solo no los auxilió, sino que además utilizó material antidisturbios para evitar su llegada, el delegado del Gobierno y el director de la Guardia Civil en Ceuta negaron los hechos, que posteriormente fueron admitidos por el propio ministro del Interior en su comparecencia en el Congreso de los Diputados. Aunque el uso de material antidisturbios en la frontera cesó oficialmente desde entonces, en verano de 2014 se reactivó el debate cuando la ONG Prodein denunció agresiones policiales y «deportaciones en caliente» en la valla de Melilla. Los vídeos difundidos llevaron a la imputación –no por las agresiones sino por las devoluciones irregulares– del máximo responsable de la Guardia Civil en Melilla. Ahí empezó el intento por parte del Gobierno español de legalizar lo que ha insistido en presentar como «rechazos en frontera».

Esto se hizo con una enmienda de última hora a la entonces en trámite ley de Seguridad Ciudadana, conocida también como «ley mordaza», que limita derechos tan básicos como la libertad de manifestación, reunión y expresión. Con todos los grupos parlamentarios de la oposición en contra, esta ley fue aprobada por el Congreso de los Diputados en diciembre de 2014. Según la ley, «los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar, en grupo, los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España». El Gobierno argumentó que, puesto que el acceso al espacio intervallado no supone la entrada en territorio español, tal artículo regulaba los «rechazos en frontera» y no las «devo-

luciones» de inmigrantes en situación irregular. Tal como había declarado el ministro del Interior Jorge Fernández Díaz en el Congreso de los Diputados en febrero de 2014, «la frontera española se materializa y visibiliza por la línea de agentes de vigilancia». Quienes todavía no han pasado el cordón policial quedan pues, según la versión del Gobierno, fuera de las fronteras españolas y, en consecuencia, son susceptibles de ser rechazados sin tener acceso a la asistencia letrada y sin comprobarse si son menores o refugiados.

Ante las críticas de los principales partidos de la oposición, de distintas instituciones nacionales y europeas y de más de un centenar de ONG, el ministro del Interior Jorge Fernández Díaz ironizó desde los pasillos del Congreso de Diputados: «Si me dan la dirección donde a esa pobre gente los podemos trasladar y garantizan su manutención y que les den trabajo, le aseguro que los enviamos. Pero hay mucha hipocresía. (...) Que digan a cuántas personas están dispuestos a acoger y, si no lo hacen, que se callen y den menos lecciones» (*El País*, 11 de diciembre de 2014). Si bien estas declaraciones aludían implícitamente a la capacidad de integración, otras se centraron en cuestiones de seguridad nacional. En enero de 2015, por ejemplo, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ignacio Ybáñez, señaló que la propuesta del Gobierno respondía a las necesidades de «prever» en la ley las «singularidades» de Ceuta y Melilla. Según Ibáñez, estas singularidades tenían que ver con «asaltos a las vallas de carácter constante, masivo y violento» y, por lo tanto, con una cuestión de «orden público» y «seguridad interior» (*El País*, 21 de enero de 2015). Otros políticos del PP justificaron la propuesta alertando del vínculo entre inmigración irregular y terrorismo islámico. Así, por ejemplo, el entonces presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, alertó de los peligros de la inmigración irregular en momentos en que Europa es un objetivo prioritario del terrorismo islamista y, yendo más allá, señaló que «no podemos permitir aquellas culturas que chocan frontalmente con nuestros valores democráticos» (*El País*, 17 de enero de 2015).

2.2. Denuncias de ilegalidad

Si 2014 se caracterizó por las denuncias de agresiones y «devoluciones en caliente» en Ceuta y Melilla y por los debates parlamentarios en torno a la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana, 2015 estuvo marcado por un sinfín de críticas y reacciones a lo que muchos calificaron como «legalización de la ilegalidad». Una de las primeras reacciones a la recién aprobada Ley fue la del obispo de Albacete y presidente de la Comisión Episcopal de Migraciones, Ciriaco Benavente, que mostró su indignación «con algunos tratos dados a los inmigrantes, como las devoluciones sumarias, sin verificar si las personas pudieran ser acreedoras del asilo político, ser víctimas de la trata o estar necesitadas de asistencia sanitaria urgente antes de expulsarlas» (*El País*, 8 de

enero de 2015). Pocos días después, el comisario europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muiznieks, declaró que las «devoluciones en caliente» no se ajustaban «a la legalidad internacional» y que legalizarlas crearía un «precedente muy negativo» que podría significar «el principio del fin» del sistema de asilo y protección internacional.

Pocos días después llegó la crítica de las Naciones Unidas. En su informe publicado tras el Examen Periódico Universal en Ginebra, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU pidió que España respetara el principio de no devolución y garantizara a los inmigrantes el acceso a los procedimientos de asilo. Países como Austria o Canadá exigieron explícitamente que España cumpliera con sus obligaciones internacionales en materia de inmigración y refugio, con «especial atención» a las dos ciudades autónomas (*El País*, 23 de enero de 2015). Si el informe del Consejo de Derechos Humanos de la ONU se publicaba en enero, en febrero François Crépeau, relator especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, denunciaba la falta de «un mecanismo de control fuerte desde el punto de vista de los Derechos Humanos» y proponía la creación de un órgano independiente de control de la actuación policial. Cuando en abril la ONU hizo llegar la propuesta al Gobierno español, la respuesta fue contundente: «La protección de las fronteras de nuestro país es un derecho nacional ligado a su soberanía y, por tanto, no susceptible de control independiente» (*El País*, 10 de abril de 2015).

Dentro de España, en el primer aniversario de la tragedia de El Tarajal, Amnistía Internacional (AI) y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) entregaron en el Senado casi 95.000 firmas contra la legalización de lo que definían como «devoluciones en caliente». Además, denunciaron que 12 meses después de El Tarajal no se hubieran «depurado responsabilidades, ni a nivel político ni a nivel policial» y que las investigaciones fueran «lentas, parciales e inefectivas» (*El País*, 6 de febrero de 2015). Las mismas críticas acompañaron los actos de homenaje a las víctimas, organizados por AI y CEAR junto a otras organizaciones. Semanas después, a finales de febrero, Amnistía Internacional publicaba su informe anual donde denunciaba una vez más la política fronteriza del Gobierno y calificaba las «devoluciones» de inmigrantes a Marruecos como «expulsiones ilegales y sumarias». En su informe sobre fronteras europeas, publicado en noviembre de 2015, Amnistía Internacional volvió a denunciar que el Gobierno español no solo no ocultara las devoluciones en caliente, sino que intentara «convencer al mundo de su legalidad» y exigió que, dados los maltratos perpetuados por la policía marroquí, España suspendiera la cooperación con Marruecos.

En el ámbito judicial, el 2015 vino marcado por dos sentencias. En abril la Audiencia Provincial de Málaga anuló la imputación por las devoluciones en caliente del máximo mando de la Guardia

Civil de Melilla. El tribunal consideró que la actuación de la Guardia Civil siguió el criterio adoptado al respecto por la Dirección General de la Guardia Civil y por los diferentes gobiernos. Y concluía: «las resoluciones analizadas se integran en la política estatal de inmigración mantenida durante años en la frontera Sur-Ceuta-Melilla» (*El Mundo*, 22 de abril de 2015). Al mismo tiempo, los magistrados puntualizaban que el rechazo inmediato de los inmigrantes interceptados en la zona intermedia del vallado «constituye una decisión contraria al derecho». En este sentido, la sentencia del tribunal fue interpretada como una denuncia más a la ilegalidad de la política migratoria del Gobierno. En sentido contrario fue la sentencia sobre la tragedia de El Tarajal que mantenía imputados a 16 guardiaciviles. En octubre la juez archivó la causa con el argumento de que no existía «ningún indicio que permita afirmar que los agentes hicieron un uso inadecuado del material antidisturbios» y que las víctimas «asumieron el riesgo de entrar ilegalmente en territorio español por el mar a nado, en avalancha y aprovechando la noche, vistiendo gran cantidad de ropa y haciendo caso omiso a las actuaciones disuasorias de las fuerzas marroquíes y la Guardia Civil» (*El País*, 15 de octubre de 2015).

Las reacciones de las ONG al auto de El Tarajal fueron inmediatas. Representantes de la CEAR declararon sentirse «decepcionados por las afirmaciones contenidas en el auto, que culpan a los inmigrantes de asumir el riesgo de entrar ilegalmente y hacer caso omiso de las actuaciones de la Guardia Civil» (*El País*, 15 de octubre de 2015). En la misma línea, la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) denunció que el mensaje del auto era que «cuando uno supera una frontera, tiene que asumir que puede morir». La Coordinadora de Barrios, uno de los colectivos que se personó en la acusación particular, reaccionó de forma similar: «Esa afirmación me parece un atrevimiento. Parece que, más que hablar de muertes, habla de suicidios». Las ONG también consideraron especialmente grave que el auto no considerara necesario rescatar a las víctimas. Andalucía Acoge, por ejemplo, denunció que la juez afirmara «que las personas que estaban en el agua no tenían por qué ser auxiliadas» (*El País*, 16 de octubre de 2015).

Mientras tanto, la mayor parte de partidos políticos siguieron manifestando su oposición a la Ley de Seguridad Ciudadana. Desde que esta fue aprobada en el Congreso de los Diputados en diciembre de 2014, todos los partidos de la oposición prometieron promover su cambio o derogación en caso de no repetirse la mayoría absoluta del PP en la siguiente legislatura. En mayo de 2015 el PSOE, IU, el Grupo Mixto y UpyD presentaron ante el Tribunal Constitucional un recurso contra la ley por vulnerar una docena de artículos de la Constitución. En el campo específico de las devoluciones en frontera, los principales partidos de la oposición (PSOE, Izquierda Unida, UpyD y CiU) también rechazaron sin paliativos su legalización. Si bien el consenso contra la Ley

de Seguridad Ciudadana fue unánime entre todos los partidos de la oposición, solo PSOE, Podemos e Izquierda Unida incluyeron en sus programas electorales para las elecciones generales de diciembre propuestas concretas para un cambio de política fronteriza en Ceuta y Melilla. Los tres partidos exigían la derogación de la disposición de la ley que legaliza las denominadas «devoluciones en caliente» y la retirada de los elementos lesivos en las vallas fronterizas.

Este último punto provocó uno de los pocos debates sobre control fronterizo durante la campaña electoral de las elecciones generales de diciembre. Nicolás Fernández, delegado del Gobierno en Ceuta, afirmó que la propuesta del PSOE de eliminar el uso de concertinas en las vallas tendría «consecuencias muy peligrosas» para el conjunto de la sociedad española «y directamente para la sociedad ceutí». Juan Vivas, presidente de Ceuta, defendió las concertinas como un medio para conseguir que la inmigración siga «un cauce ordenado» y recordó que fueron implantadas por el Gobierno del PSOE en 2005. También lo recordó Juan José Imbroda, presidente de Melilla, para quien el PSOE fue también quien «inventó las devoluciones en caliente de una manera drástica y total». Ambos acusaron al PSOE de hacer un uso electoral de un «tema delicado» y de cambiar de posición dependiendo de si se estaba gobernando o no (*El País*, 21 de octubre de 2015).

SI BIEN EL CONSENSO CONTRA LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA FUE UNÁNIME ENTRE TODOS LOS PARTIDOS DE LA OPOSICIÓN, SOLO PSOE, PODEMOS E IZQUIERDA UNIDA INCLUYERON EN SUS PROGRAMAS ELECTORALES PARA LAS ELECCIONES GENERALES DE DICIEMBRE DE 2015 PROPUESTAS CONCRETAS PARA UN CAMBIO DE POLÍTICA FRONTERIZA EN CEUTA Y MELILLA

3. MUERTES EN EL MEDITERRÁNEO Y ACOGIDA DE REFUGIADOS

3.1. No al rescate, no a las cuotas

«¡Que alguien haga algo, y que lo haga ya!» (*El País*, 27 de junio de 2015). Así reaccionaba Mariano Rajoy tras un naufragio que a finales de junio de 2015 aumentaba una vez más el número total de muertes en el Mediterráneo. En una línea similar, dos meses antes, el mismo Rajoy aseguraba que la prioridad es «preservar la vida de las personas» y que Europa «no se puede permitir» asistir al drama de los inmigrantes que perecen frente a sus costas (*El País*, 23 de abril de 2015). Las

declaraciones de horror y solidaridad por parte del Gobierno español se sucedieron una y otra vez tras cada naufragio. Paralelamente, hasta septiembre de 2015, también se sucedieron los «no» del Gobierno español a las propuestas de programas de rescate en alta mar o de reubicación de refugiados dentro de la Unión Europea.

El primer «no» fue en abril cuando, tras un naufragio entre las costas de Libia y Lampedusa que acabó con la vida de más de 800 personas, la Unión Europea celebró una cumbre extraordinaria para intentar frenar las muertes en el Mediterráneo. Si bien en esta cumbre se decidió aumentar el presupuesto de Frontex de 3 a 9 millones de euros, muchos estados miembros, entre ellos España, eludieron hacer aportaciones propias, definir el área operacional de control más allá de las costas europeas, modificar el plan operativo de Frontex o especificar el número de refugiados que hay que reubicar dentro de la Unión Europea. Mientras que organizaciones como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las ONG Save the Children, Amnistía Internacional (AI) y Médicos Sin Fronteras (MSF) exigían crear una misión de salvamento y rescate, el Gobierno español, junto a otros estados miembros, se oponía a ello argumentando que «Frontex sirve para lo que sirve y no hay que deshumanizarla» (*El País*, 23 de abril de 2015). Semanas antes el ministro español de Interior, Jorge Fernández Díaz, había declarado que reforzar las competencias de Frontex «podría suponer un efecto llamada», ya que los traficantes se aprovecharían de ello porque «sabrían que finalmente los inmigrantes serían recogidos y llevados a su destino» (*El País*, 12 de marzo de 2015).

El segundo «no» del Gobierno español fue a la reubicación de refugiados dentro de la Unión Europea. A finales de junio, los jefes de Estado y de Gobierno europeos se reunieron para pactar la redistribución de 40.000 demandantes de asilo desde Italia y Grecia hacia el resto de países europeos. Si bien la Comisión Europea proponía cupos obligatorios para cada Estado en función del PIB, la población, el paro y el esfuerzo hecho en la materia en años anteriores, la reunión terminó sin acordar la voluntariedad u obligatoriedad de las cuotas y sin establecer unos cupos determinados por país. La posición del Gobierno español, expresada por Jorge Fernández Díaz, era que un sistema de reparto generaría un «efecto llamada». Semanas después, en la reunión de finales de julio para pactar el reparto de los cupos, Fernández Díaz se volvió a mostrar «radicalmente en contra del plan de reubicación» y, si para Nicolas Sarkozy representaba «una fuga en el fregadero de la cocina que se esparce por el resto de la casa», para Fernández Díaz era como una casa con goteras: «es como si tuviéramos una casa, con muchas goteras, que están inundando diversas habitaciones y, en lugar de taponar esas goteras, lo que hacemos es distribuir el agua que cae entre distintas habitaciones» (*El Diario*, 20 de julio de 2015).

La respuesta a las declaraciones de Fernández Díaz no se hizo esperar. Según *El País*, medio centenar de personas se concentraron a las puertas de la Secretaría de Inmigración bajo el grito «No somos goteras». Denunciaban que el Gobierno español incumplía las leyes que obligan a España «a dar una acogida digna» a los solicitantes de asilo y sometía «los derechos humanos a la política de control de fronteras». Patricia Fernández, la abogada de la Coordinadora de Barrios, ONG convocante de la concentración, aclaraba que «no existe ese efecto llamada del que habla el ministro, sino el efecto huida. Es falso que las cifras propuestas por la UE sean un problema». Estrella Galán, secretaria general de la CEAR, acusaba al Gobierno de «regatear» las cuotas de reubicación de refugiados para no asumir responsabilidades. ACNUR también aprovechó el momento para recordar que «los recursos destinados a la atención de los refugiados no se han incrementado de forma proporcional al aumento de las solicitudes en los últimos años». Finalmente, PSOE y Podemos también se sumaron a las críticas. Pedro Sánchez, secretario general de los socialistas, calificó de «lamentable» la postura de Fernández Díaz y de «insolidaria e irresponsable» la posición del Gobierno. Podemos, por su lado, insistió en que «afrentar una crisis humanitaria sin precedentes no debe convertirse en un mercadeo de cifras» (*El País*, 21 de julio de 2015).

El tercer «no» del Gobierno español fue a la cuota que la Comisión Europea quería asignar a España. El Gobierno la calificó desde un principio de «injusta y desproporcionada» (*El País*, 17 de junio de 2015). Los argumentos que el Gobierno español esgrimió entre mayo y agosto de 2015 fueron básicamente tres. La primera objeción fue que el desempleo debía ser un factor más determinante a la hora de definir los cupos puesto que, en palabras del ministro de exteriores José Manuel García Margallo, «comprometerse a integrar inmigrantes a los que no puedes dar trabajo es un mal servicio» (*La Vanguardia*, 18 de mayo de 2015). Otra objeción del Gobierno fue que el cupo asignado a España infravaloraba el esfuerzo de acogida hecho en los últimos años. Aunque la Comisión Europea se refería al esfuerzo de acogida a refugiados, Margallo pedía tomar en cuenta el aumento general de la inmigración en España «en los años de bonanza» y Sáenz de Santamaría, entonces portavoz del Gobierno, hacía otro tanto, pero en relación a la inmigración irregular: «nuestra capacidad de acogida está muy saturada porque, frente a otros Estados, acogemos a muchos inmigrantes en situación irregular a los que tratamos de dar la mejor atención» (*El País*, 31 de agosto de 2015). La tercera objeción del Gobierno tenía que ver con el papel de cada Estado en el control de las fronteras exteriores europeas. Margallo recordaba que el esfuerzo que hace España «es inmenso y repercute en toda la UE, estamos controlando mucho mejor que otros» (*La Vanguardia*, 18 de mayo de 2015). Con estos tres argumentos, a finales de julio el Gobierno consiguió reducir la cuota asignada a España de 5.800 a 2.749 refugiados.

Mientras decía «no» a una operación de rescate en alta mar, «no» a la reubicación de refugiados dentro de la Unión Europea y «no» a la cuota asignada a España, el Gobierno español alardeaba al mismo tiempo de su política de control de fronteras. Así, en las distintas cumbres europeas, el Gobierno presentó España como (casi el único) guardián eficaz de la frontera común europea y abogó por exportar su modelo al resto de la frontera sur. Tal como declaró Sáenz de Santamaría, esta es «la vía que hay que seguir»: condicionar la ayuda al desarrollo a la firma de acuerdos de readmisión de inmigrantes y a su colaboración policial en el control de los flujos migratorios hacia

MIENTRAS DECÍA «NO» A UNA OPERACIÓN DE RESCATE EN ALTA MAR, «NO» A LA REUBICACIÓN DE REFUGIADOS DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA Y «NO» A LA CUOTA ASIGNADA A ESPAÑA, EL GOBIERNO ESPAÑOL ALARDEABA AL MISMO TIEMPO DE SU POLÍTICA DE CONTROL DE FRONTERAS

Europa. Esta política, de hecho, fue iniciada en 2006 por el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero. En este sentido, no es exagerado decir que la continuidad en las políticas de externalización del control fronterizo ha sido absoluta desde entonces. No es de extrañar, pues, que no haya sido motivo de debate político o electoral entre los dos grandes partidos. De hecho, en el programa electoral del PSOE para las elecciones generales de diciembre de 2015, no hay mención alguna. En el programa electoral de Podemos sí se hace referencia a la necesidad de «respetar los derechos humanos en la frontera sur», pero esto queda circunscrito a la situación de Ceuta y Melilla y la relación con Marruecos.

3.2. Del «no podemos» al «deber moral»

A finales de agosto, Sáenz de Santamaría volvió a señalar que «España tendría que poner unos topes a su capacidad de acogida». Días después, sin embargo, el Gobierno español dejó el «no podemos» de los meses anteriores para tomar una posición, según Mariano Rajoy, «flexible» y con disposición «de volver a hablar del tema [cuotas]» (*El País*, 2 de septiembre de 2015). Si estas declaraciones fueron hechas el 2 de septiembre, el 4 de septiembre Mariano Rajoy fue un poco más allá: «Europa no puede renunciar de ninguna manera a dar asilo a aquellas personas que tengan derecho al mismo, conforme al derecho internacional. (...) España va a tener una postura constructiva y positiva, y a todas las personas que tengan derecho a asilo se les va a atender, colaboraremos para ello con la Unión Europea. (...) Es un deber moral» (*El País*, 4 de septiembre de 2015). Y añadía «España no pondrá ahora topes a su solidaridad con los refugiados y asilados» (*El País*, 7 de septiembre de 2015).

Entre el «tenemos que poner topes» de Sáenz de Santamaría y el «España no pondrá ahora topes» de Rajoy pasaron tan solo unos pocos días. En estos días la foto del niño sirio Aylan, muerto el 2 de septiembre en una playa de Turquía en el intento de alcanzar las costas europeas, dio la vuelta al mundo. La mayor parte de líderes europeos hicieron declaraciones de horror y estremecimiento, a las que siguieron compromisos de asumir nuevas cuotas de refugiados y dedicar más recursos a su acogida. Angela Merkel, François Hollande y David Cameron tomaron la iniciativa. Al mismo tiempo, en España, las ciudades y las comunidades autónomas se estaban movilizando desde finales de agosto. La primera en hacerlo fue la ciudad de Barcelona. El 28 de agosto la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau, propuso la idea de crear una red de ciudades-refugio: «Queremos ciudades comprometidas con los derechos humanos y con la vida, ciudades de las que sentirnos orgullosos». En la misma misiva, Colau criticaba el cinismo de «una parte de Europa» y apelaba al cambio: «Europeos, abramos los ojos. No va a haber suficientes muros ni alambres que paren esto. Ni gases lacrimógenos ni pelotas de goma. O abordamos un drama humano desde la capacidad de amar que nos hace humanos, o acabaremos todos deshumanizados. Y habrá más muertos, muchos más. Ésta no es una batalla para protegernos de los otros. Ahora mismo esto es una guerra contra la vida» (*El Periódico*, 29 de agosto de 2015).

Una semana después de la propuesta de Colau, 55 ayuntamientos españoles se habían sumado a la red de ciudades-refugio. Entre ellos se encontraban los ayuntamientos de Valencia, Madrid, Cádiz, Zaragoza, A Coruña, Córdoba, Huelva, Palma de Mallorca, Toledo, Valladolid, Vitoria y Pamplona, con partidos tan diversos como distintas confluencias y plataformas de unidad popular, PSOE, PNV o ERC. Los ayuntamientos del PP no se adhirieron a la propuesta de Colau, pero muchos sí se pusieron a disposición del Gobierno español para la acogida de refugiados. Por su lado, los gobiernos de las comunidades autónomas también empezaron a movilizarse para ofrecer también su disponibilidad de acoger refugiados. Ahí se sumaron comunidades autónomas como Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia Navarra, País Vasco o Valencia. Asimismo, los gobiernos autonómicos del PP se mostraron dispuestos a sumarse a la acogida de refugiados, pero, al igual que sus ciudades, siempre recordando que esto debía desarrollarse dentro de una estrategia coordinada por el Gobierno central. Hubo alguna voz crítica, como la de la presidenta de la Comunidad de Madrid (del PP), que calificó de «terrible demagogia lo que algunos están queriendo hacer con los refugiados», pues recordaba que la búsqueda de soluciones corresponde al Estado español y la Unión Europea (*El País*, 5 de septiembre de 2015).

En paralelo, el 3 de septiembre el PSOE registró en el Congreso una proposición no de ley para que la Cámara instara al Gobierno a acoger a los 4.288 refugiados que les pedía inicialmente la

Comisión Europea y aprobara un plan de acogida humanitaria que incluyera a los partidos, Gobiernos autonómicos y la federación de municipios. En concreto, el escrito –que ya había estado registrado en el Senado a finales de agosto– detallaba una lista de 10 puntos que incluían, entre otros, trabajar para una política integral de inmigración y asilo en la Unión Europea, reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito, aprobar con urgencia un plan de acogida de refugiados, dotar el presupuesto destinado al asilo y la acogida de refugiados, acabar con las devoluciones en caliente y desarrollar una campaña de sensibilización. El secretario de Acción Política y Ciudadanía del PSOE, Patxi López, justificaba la iniciativa de la siguiente manera: «Pedimos que el Gobierno deje de racanear con la vida de estas personas. Tanto en las comunidades como en los ayuntamientos estamos mucho más que dispuestos a ser solidarios y colaborar con el Gobierno en este asunto» (*El País*, 4 de septiembre de 2015).

La respuesta del Gobierno no se hizo esperar. Al día siguiente, 4 de septiembre, el Consejo de Ministros acordó crear una Comisión Interministerial presidida por la vicepresidenta Sáenz de Santamaría que, al igual que la que se creó en 2006 para afrontar la crisis de los cayucos, debía coordinar las políticas de los distintos ministerios implicados (Interior, Exteriores, Defensa, Sanidad y Servicios Sociales, Justicia y Educación). Ese mismo día, en respuesta a la movilización de ciudades y comunidades autónomas, el Gobierno también acordó convocar la Conferencia Sectorial de Migración, en la que están representadas las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias. Tres días después, el 7 de septiembre, la Comisión Interministerial concluyó que España asumiría la cuota de refugiados que le propusiera la Comisión Europea. Y así fue, el 9 de septiembre el Gobierno español aceptaba un nuevo cupo de 14.931 y aumentaba la partida presupuestaria para la acogida de refugiados de 53 a 253 millones de euros. La reacción del Gobierno, si bien rápida, estuvo marcada por algunas disensiones internas. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, pidió desde Teherán que España asumiera solo «la cuota máxima de refugiados que pueda sufragar» (*El País*, 7 de septiembre de 2015). Por su lado, el mismo día en que España aceptaba la cuota asignada desde Bruselas, el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, alertaba de la posibilidad de que en el próximo contingente de refugiados «se colara algún grupo de terroristas yihadistas» (*El País*, 9 de septiembre de 2015).

El 10 de septiembre, representantes de CCOO, UGT, PSOE, IU, Podemos, UpyD, Equo-Compromís y Geroa Bai firmaron un manifiesto conjunto titulado «Por una Europa solidaria. Refugiados, bienvenidos». En este manifiesto, las organizaciones firmantes denunciaban «que los estados e instituciones europeas no están respondiendo de forma adecuada a la crisis humanitaria» y, entre otras cosas, exigían al Gobierno español defender en la Unión Europea la necesidad de una ope-

ración permanente de ayuda y salvamento, acoger a todos los refugiados que le correspondiera, establecer protocolos de actuación entre las distintas administraciones y habilitar mecanismos de financiación urgente y extraordinarios. Cinco días después, el 15 de septiembre, representantes de AI, CEAR, Save the Children, Red Acoge, Accem y la Coordinadora de ONG se concentraron ante el Ministerio de Interior para exigir al Gobierno un conjunto de medidas que incluían reformar el acuerdo con Marruecos para que se comprometiera a proteger a los refugiados, facilitar un mínimo de 500 «becas-visados» para universitarios a través de las embajadas y consulados españoles, abrir un corredor humanitario en el Mediterráneo, conceder visados humanitarios, aumentar el personal de las oficinas de asilo para «acelerar las decisiones» y permitir la libre circulación en España para los solicitantes de asilo que han solicitado protección internacional en Ceuta y Melilla (*El País*, 15 de septiembre de 2015).

Además de la presión hecha desde la calle, el 29 de septiembre el Congreso de los Diputados aprobó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios (incluido el PP) la proposición no de ley registrada por el PSOE el 3 de septiembre. Tras haber sido negociada con las distintas formaciones políticas, el texto final presentaba algunas modificaciones significativas respecto al original. En primer lugar, en línea con lo que exigían las administraciones locales, incluía la petición de «impulsar la máxima transparencia al destino de recursos del fondo de asilo, migración e integración (FAMI) de la Unión Europea». En segundo lugar, desaparecía cualquier referencia a la propuesta de acabar con las «devoluciones en caliente» que, según el texto inicial, «además de vulnerar nuestro ordenamiento jurídico, impiden *de facto* las solicitudes de protección de quienes llegan a España». Su desaparición del texto final hace pensar que el control fronterizo en Ceuta y Melilla fue, de hecho, el mayor punto de desacuerdo. En tercer lugar, el texto final incorporaba como último punto excluir el asilo de cualquier confrontación política entre partidos. Antonio Hernando, portavoz del PSOE y promotor de la iniciativa, calificaba el acuerdo de «magnífica noticia que establece las bases de una nueva política de asilo y refugio en España» (*El País*, 29 de septiembre de 2016). Meses después este acuerdo no se ha traducido en nuevas medidas, pero sí dejó el tema del asilo fuera de la campaña electoral para las elecciones generales del 20 de diciembre.

4. EXCLUSIÓN DE LA SANIDAD PÚBLICA

4.1. Fin de la universalidad

El Real Decreto 16/2012 significó el fin del principio de universalidad al limitar el acceso al sistema sanitario público a las categorías de «asegurado» y «beneficiario». Esto significó la exclusión, entre otros, de los inmigrantes en situación irregular y los ciudadanos del resto de países de la

Unión Europea que no eran ni «asegurados» ni «beneficiarios» (Moreno Fuentes, 2015). El Gobierno justificó tales medidas en el contexto de la crisis económica, aludiendo a la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema sanitario público. Según Ana Mato, entonces ministra de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, el objetivo era evitar la «utilización ilegal de nuestros servicios sanitarios y los abusos que se asumen en este campo» (*El Mundo*, 20 de abril de 2012). El abuso ilegal apuntaba a un supuesto «turismo sanitario». Además, los distintos representantes del Gobierno también aludieron al uso no ilegal pero sí considerado «inmerecido» de

LA APLICACIÓN DE ESTA MEDIDA EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, SOBRE TODO EN LO QUE RESPECTA A LA DECISIÓN DE EXCLUIR A LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR, FUE MUY DESIGUAL

los inmigrantes en situación irregular. Por ejemplo, Ana Mato vinculaba el derecho a la sanidad a los que «de verdad» viven y «trabajan como nosotros y pagan sus impuestos» (*El Mundo*, 20 de abril de 2012).

Distintas instituciones nacionales (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional) e internacionales (Consejo de Europa, Relatoría Especial de la ONU para la pobreza extrema) criticaron la medida, señalando que era contraria al derecho europeo y a los tratados internacionales suscritos por España y denunciando los riesgos que la exclusión del sistema sanitario podía tener para la salud pública. También se opusieron distintas organizaciones profesionales del ámbito sanitario, judicial y de defensa de los derechos humanos. Los informes anuales de Médicos del Mundo, SOS Racismo y Amnistía Internacional denunciaron una y otra vez casos de denegación de atención sanitaria, incluyendo también menores, embarazadas, enfermos crónicos así como personas que recurrieron a los servicios de urgencias. A otro nivel, se crearon plataformas ciudadanas como Yo Sí Sanidad Universal para visibilizar y denunciar los casos de exclusión, acompañar a los afectados para garantizar su acceso al sistema sanitario público y, más a largo plazo, conseguir la derogación del Real Decreto.

La aplicación de esta medida en las distintas comunidades autónomas, sobre todo en lo que respecta a la decisión de excluir a los inmigrantes en situación irregular, fue muy desigual (Moreno Fuentes, 2015). Andalucía y Asturias, gobernadas por el PSOE, continuaron atendiendo a los inmigrantes en situación irregular como hacían antes de la aprobación del Real Decreto, es decir, en igualdad de condiciones. Aragón, País Vasco, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y Valencia establecieron programas específicos para atender a los inmigrantes irregulares sin recursos. De estas comunidades autónomas, Extremadura, Galicia y Valencia estaban

gobernadas por el PP. Finalmente, Madrid, Baleares, Castilla y León, Murcia y la Rioja, todas del PP, introdujeron solo pequeñas excepciones (por ejemplo, la inclusión de los enfermos crónicos) mientras que Castilla-La Mancha fue la única que aplicó el Real Decreto a rajatabla.

4.2. ¿Hacia la reinclusión?

A finales de marzo de 2015 dos iniciativas parecían anunciar el principio del fin del Real Decreto de 2012. Por un lado, diversos partidos políticos y organizaciones sociales presentaron en Madrid la Declaración Institucional por la Universalidad del Derecho a la Salud. En este documento, los partidos firmantes –todos los representados en el Congreso de los diputados, excepto el Partido Popular y Ciudadanos, más Equo y Podemos– se comprometieron a incluir en sus programas electorales y, si fuera el caso, en sus programas de Gobierno «todas las acciones precisas que garanticen la restitución efectiva del derecho universal a la salud para todas las personas que viven en España» (*El País*, 31 de marzo de 2015). Por el otro, el nuevo ministro de Sanidad, Alfonso Alonso, anunció que los inmigrantes en situación irregular tendrían acceso a la atención primaria. Mientras que en 2012 Alonso recordaba que la universalidad de la sanidad era «para los españoles y los residentes», ahora justificaba el cambio de política por tratarse de una cuestión «de salud pública», y que lo «más práctico» es «no saturar las urgencias» (*El Público*, 31 de marzo de 2015).

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015 reforzaron la necesidad de un cambio de política. Así, los nuevos gobiernos de las comunidades de Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y la Comunidad Valenciana, hasta entonces gobernadas por el PP, anunciaron la decisión de devolver la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular. Así lo anunció Carmen Montón, consejera de Sanidad de la Comunidad de Valencia: «Frente al modelo de exclusión, de barreras a la atención y de equidad, el nuevo modelo del Gobierno de la Generalitat es la universalidad de la atención sanitaria» (*El Diario*, 17 de julio de 2015). Aunque la Comunidad de Madrid siguió en manos del PP, su presidenta Cristina Cifuentes, en respuesta a una proposición no de ley presentada por todos los partidos de la oposición, dio órdenes a los gerentes de hospitales y centros de salud para prestar atención sanitaria a los inmigrantes en situación irregular. El resultado fue que en el verano de 2015, gracias al plante total o parcial de 15 de los gobiernos autonómicos, solo La Rioja y Murcia todavía estaban aplicando (y con excepciones) el decreto.

Ante este nuevo giro, la reacción del Gobierno fue doble. Por un lado, el número dos del Ministerio de Sanidad, Rubén Moreno, advirtió que tales decisiones podían conllevar multas millonarias por parte de la Unión Europea y la paralización de todos los fondos comunitarios. Además, informó de que el Gobierno, a través de la Abogacía del Estado, estaba estudiando las normas

impulsadas en cada comunidad para valorar si invadían competencias estatales o vulneraban la Constitución (*El Mundo*, 2 de septiembre de 2015). Por otro lado, en línea con lo que ya había anunciado en marzo, Alonso presentó un borrador de instrucción que proponía garantizar la asistencia sanitaria a aquellas personas que llevaran empadronadas al menos seis meses en España, carecieran de cobertura sanitaria por otra vía y cuya unidad familiar no percibiera más de 532 euros al mes. Las comunidades autónomas gobernadas por el PSOE se opusieron a la propuesta del Gobierno puesto que su objetivo era volver a la sanidad universal tal y como existía antes del Real Decreto. Otras comunidades autónomas como País Vasco, Andalucía, Navarra y Asturias también reclamaron la derogación del Real Decreto.

Pero las elecciones estaban entonces a la vuelta de la esquina. El 27 de septiembre fueron las elecciones autonómicas en Cataluña. Es importante hacer notar como, a diferencia de lo que pasaba en otras comunidades autónomas gobernadas por el PP y en contraste también con el cambio de política anunciado desde el Gobierno, el candidato del PP Xavier García Albiol propuso excluir a los inmigrantes en situación irregular de la sanidad primaria. El argumento era similar a lo que el mismo candidato ya había esgrimido desde la alcaldía de Badalona: «aquellos que están en situación irregular no pueden disfrutar de las mismas prestaciones que los catalanes que pagan sus impuestos» (*El Diario*, 24 de agosto de 2015). De hecho, también Ciudadanos proponía en su programa electoral excluir a los inmigrantes en situación irregular de parte del catálogo sanitario. En las elecciones generales de diciembre, PSOE, Podemos y IU-Unidad Popular incluyeron de manera expresa en sus programas la derogación del Real Decreto. Los programas del PP y Ciudadanos no hicieron referencia directa a la cobertura sanitaria de los inmigrantes en situación irregular, pero durante la campaña el candidato por Ciudadanos, Albert Rivera, especificó que la sanidad universal es «para quienes tienen derechos y deberes en España, el resto se queda fuera» (*El Confidencial*, 14 de mayo de 2015). Estas declaraciones parecen indicar que la posición de Ciudadanos era más restrictiva que la que estaba proponiendo entonces el PP desde el Gobierno.

5. CONCLUSIONES

El análisis de los debates en torno a las llamadas «devoluciones en caliente», las muertes en el Mediterráneo y la acogida de refugiados, y el acceso a la sanidad pública de los inmigrantes en situación irregular demuestra claramente que la inmigración sí fue objeto de politización a lo largo de 2015. Sin embargo, fue *singular* si la comparamos con la politización de la inmigración en muchos otros países europeos por incluir, por un lado, un Gobierno con políticas y discursos claramente excluyentes y, por el otro, unos partidos de la oposición, pero sobre todo unas organizaciones sociales y asociaciones profesionales claramente movilizadas a favor de los derechos

de los inmigrantes y refugiados. Singular también por tratarse de una confrontación claramente multinivel, con las ciudades y un número creciente de comunidades autónomas, pero también organismos internacionales y en ocasiones la propia Unión Europea, en contra de las decisiones excluyentes tomadas desde el Gobierno central. Singular por haberse dado a golpe de declaración y a través de los medios de comunicación, con escasos debates parlamentarios y una intervención limitada del poder judicial. Y finalmente, singular por haber estado ausente de la mayor parte de debates electorales. Esto nos lleva a la conclusión de que la inmigración sí fue objeto de politización, con atención política y mediática y polarización de posiciones, pero no de confrontación electoral. Excepto contadas ocasiones, la inmigración quedó fuera de campaña.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De Wilde, P.; Leupold, A. y Schmidtke, H. «Introduction: the differentiated politicisation of European governance». *West European Politics*, vol. 39, n.º 1 (2016), p. 3-22.

Garcés-Mascareñas, B.; N. Franco Guillén y E. Sánchez-Montijano. «Los discursos de la diversidad. Programas y debates electorales durante las elecciones municipales de 2011 en Cataluña», en: Zapata-Barrero, R. (ed.). *Las condiciones de la interculturalidad. Gestión local de la diversidad en España*. Valencia: Tirant lo Blanc, 2015.

Garcés-Mascareñas, B.; N. Franco-Guillén y E. Sánchez Montijano. «Entre la exclusión y la inclusión. Los discursos políticos en las elecciones municipales de 2011 en Cataluña», en: Aja, E.; Arango, J. y Oliver Alonso, J. (dir.). *Anuario de la Inmigración en España 2011 (Edición 2012): La hora de la integración*, p. 264-285

López-Sala, A. «La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público». *Anuario de la Inmigración en España 2014 (2015): Flujos cambiantes, atonía institucional*, p. 170-191.

Moreno Fuentes, F. J. «El puzle de la exclusión sanitaria de los inmigrantes indocumentados en España». *Anuario de la Inmigración en España 2014 (2015): Flujos cambiantes, atonía institucional*, p. 278-299.

Van der Brug, W.; D'Amato, G.; Ruedin, D. y Berkhout, J. *The politicisation of immigration*. Nueva York: Routledge, 2015.

Van Ingelgom, V. *Integrating Indifference: A Comparative, Qualitative and Quantitative Approach to the Legitimacy of European Integration*. Colchester: ECPR Press, 2014.

