



INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN: INMIGRACIÓN Y ASILO, EN EL CENTRO DE LA ARENA POLÍTICA

Joaquín Arango

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

Ramón Mahía

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

David Moya Malapeira

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

Elena Sánchez-Montijano

Investigadora sénior, CIDOB
esanchez@cidob.org

1. La hiperpolitización de la inmigración:
Europa y Estados Unidos
2. El trágico escenario del Mare Nostrum
3. Al otro lado del Atlántico
4. La inmigración en España
 - 4.1. Aumento de las llegadas por vía
marítima y cambio político
 - 4.2. Se confirma el cambio de ciclo
 - 4.3. Panorama normativo
5. Consideraciones finales

1. LA HIPERPOLITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN: EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

Desde hace años, la inmigración está en el centro de la atención pública y, cada vez más, también en el de la arena política; junto con el asilo, ha devenido una cuestión altamente politizada. Ello es especialmente cierto en Europa –sobre todo desde la mal llamada «crisis de los refugiados» de 2015– y en Estados Unidos –desde el inicio de la presidencia de Donald Trump–, precisamente dos de los mayores receptores de inmigración en el mundo. Por consiguiente, son de especial relevancia las políticas que están desarrollando los gobiernos de ambas regiones.

La primera y más visible manifestación de tal hiperpolitización es la centralidad de la inmigración y el asilo en buena parte de los procesos electorales celebrados en los últimos años; en particular, los de 2017 y 2018, en los que las fuerzas políticas ultranacionalistas y populistas –que hacen del rechazo a la inmigración su principal bandera– han obtenido amplio apoyo electoral. En Francia y los Países Bajos, por ejemplo, un candidato o partido de la extrema derecha xenófoba han estado a punto de alcanzar el poder; en Austria e Italia ya lo han conseguido; y en Alemania, Suecia o el Land de Baviera han registrado fuertes avances. Todo ello confirma y refuerza una tendencia que ya contaba con episodios tan destacados como el referéndum del Brexit en el Reino Unido en 2016 y las elecciones que el mismo año llevaron a Trump a la presidencia de Estados Unidos; probablemente, sin la utilización de la inmigración, los resultados hubieran sido otros.

La explicación de esta hiperpolitización de la inmigración no viene dada por el reconocimiento de su indudable relevancia, ni porque la ponderación de costes y beneficios depare en nuestros días un balance más negativo que antaño, ni tampoco porque estos impactos negativos hayan aumentado; sino, principalmente, por una doble circunstancia: por un lado, el creciente auge de una extrema derecha de acusados rasgos populistas/nacionalistas y, por otro, el hecho de que esas fuerzas políticas hayan convertido a la inmigración y el asilo en su principal caballo de batalla. Todo ello, además, en un contexto de extendida desafección política y de cuestionamiento –incluso de cierto retroceso– de la democracia liberal, como son los casos de Polonia o Hungría, donde algunas fuerzas políticas promueven abiertamente proyectos semidemocráticos o de democracia iliberal.

No cabe duda de que la gran crisis económica iniciada en 2007-2008 ha contribuido a aumentar, en muchos países y regiones, el número de los descontentos con el sistema y a erosionar la confianza en los líderes políticos, los partidos mayoritarios y el establishment, agudizándose así el extendido malestar causado por la globalización: desindustrialización, deslocalizaciones y pérdida de empleos. Esta situación ha hecho crecer las filas de los

que abrigan temores e inseguridades de varios tipos y culpan muchas veces de ellos a inmigrantes y refugiados. Sin embargo, esta asociación de perdedores de la globalización y víctimas de la crisis con el rechazo a la inmigración y el ascenso de la extrema derecha se debilita cuando se observa que, en no pocos casos, los vientos populistas soplan con más fuerza en países que no han sido tan castigados por la crisis, como los del norte de Europa,

LA HIPERPOLITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN VIENE DADA, PRINCIPALMENTE, POR EL CRECIENTE AUGUE DE UNA EXTREMA DERECHA DE RASGOS POPULISTAS/NACIONALISTAS Y POR EL HECHO DE QUE ESTA HAYA CONVERTIDO A LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO EN SU PRINCIPAL CABALLO DE BATALLA

por ejemplo. En cambio, esa hiperpolitización no ha tenido lugar en países como España, Portugal o Irlanda, que han sufrido duramente la crisis –con niveles de desempleo astronómicos– y han registrado altos incrementos de población inmigrada.

El carácter predominantemente político e ideológico del rechazo a la inmigración por parte de los partidos y movimientos de extrema derecha, y de sus seguidores, queda claro si se examina la geografía de la intensidad del rechazo. La agitación política contra la inmi-

gración que practican estos partidos y movimientos sobre los partidos tradicionales o de gobierno está conduciendo, en medida variable, a la adopción de políticas de inmigración y de asilo notoriamente más restrictivas y hostiles; sobre todo si partidos de ese tipo logran llegar al Gobierno, como es el caso de Italia, o consiguen entrar en él, como ha ocurrido en diversos momentos en los Países Bajos, Dinamarca, Noruega o Austria. Por lo general, esos partidos tienden a pedir y conseguir la cartera de inmigración y materias adyacentes. En este sentido, se puede afirmar que la creación de un clima presidido por una representación negativa de la inmigración ha tenido éxito, proporcionando combustible a las fuerzas populistas. A ello ha podido contribuir la llegada reciente en algunos países (como Alemania, Suecia, Austria, Grecia e Italia) de un número elevado de refugiados, a lo que se ha sumado la insolidaridad de gobiernos de otros estados miembros que se han negado a hacerse cargo de la cuota de refugiados que les correspondía. Por lo que no sorprende que la bestia negra de los que albergan sentimientos adversos sea la inmigración irregular y los migrantes indocumentados. Ciertamente, las políticas que pretenden restringir la inmigración no son nuevas, pero lo que sí es relativamente novedoso es la extrema dureza –rayana en la inhumanidad– con la que se persigue a las personas en situación irregular o en busca de protección internacional; una dureza que frecuentemente causa muertes, tanto en el Mediterráneo como en América del Norte.

2. EL TRÁGICO ESCENARIO DEL MARE NOSTRUM

La situación en el Mediterráneo en 2018 ha registrado ominosas novedades derivadas, fundamentalmente, de la instalación en Italia de un Gobierno populista –dominado por la extrema derecha– virulentamente hostil a la inmigración. Desde el primer momento, este ha hecho bandera de su decisión de impedir la llegada de refugiados a cualquier precio, incluyendo la pérdida de vidas humanas. Ello se ha expresado, en primer lugar, en el cierre de los puertos italianos a cualquier tipo de embarcación que transporte candidatos a la protección internacional –vulnerando no solo la legislación europea sino también la internacional, conocida como ley del mar– y, en segundo lugar, en la criminalización de los barcos –y sus tripulantes– con los que organizaciones no gubernamentales como Médicos sin Fronteras o Proactiva Open Arms rescatan a migrantes y demandantes de asilo que viajan en atestadas embarcaciones de fortuna, generalmente en riesgo de naufragio. La pretensión del Gobierno italiano, con su vicepresidente Matteo Salvini a la cabeza, es devolver a los rescatados al infierno de Libia, teatro de las más oprobiosas vulneraciones de los derechos humanos.

La inhumana política del Gobierno italiano ha obligado a que otros gobiernos de la UE hayan decidido en varias ocasiones hacerse cargo de manera comanditaria de los rescatados en situación de emergencia. Particularmente destacado fue el caso del *Aquarius*, con 630 personas rescatadas a bordo. Ante la negativa de Italia de permitir su desembarco, el flamante gobierno español de Pedro Sánchez asumió la responsabilidad y acogió la embarcación en el puerto de Valencia; una acción que no solo supuso un cambio de estrategia para España, sino que además forzó a que los estados miembros se posicionaran ante la necesidad de encontrar una respuesta común a la constante llegada de personas por el Mediterráneo. Entre las varias reuniones celebradas en el marco europeo para alcanzar un acuerdo en este sentido, cabe subrayar la del Consejo Europeo del 27 y 28 de junio; pero lejos de lograrse, en este encuentro se visualizó, una vez más, la falta de capacidad de coordinación del fenómeno migratorio. El único punto de encuentro entre la UE-28 fue reforzar la estrategia de externalización de fronteras, con la idea central de incentivar que terceros estados sean los que controlen la llegada de migrantes a territorio europeo con acciones, entre otras, como las llamadas «plataformas de desembarco» o con acuerdos con países como Turquía, Libia o Marruecos.

Al igual que había ocurrido con el acuerdo UE-Turquía en el Mediterráneo oriental, el oscuro pacto de Italia con Libia ha dado lugar a una notable disminución de las llegadas por vía marítima en el Mediterráneo central, hasta el punto de que el segmento occidental ha devenido el principal teatro de operaciones en el Mediterráneo, y España el principal destino de los cruces. Además, la radical negativa de Italia a permitir el desembarco de rescatados ha dibujado una nueva división en el seno de la UE, entre los partidarios de ofrecer respuestas humanitarias, (España, Francia, Alemania y Por-

tugal) y el resto que, a su vez, se encuentra dividido entre los indiferentes y los contrarios a cualquier tipo de acogida.

Pero la acusada disminución de los flujos de entrada en Europa por vía marítima no ha puesto fin a la crisis que estalló en 2015: la UE sigue sumida en la mayor crisis de su historia, una crisis que amenaza su misma supervivencia. El sistema europeo de asilo necesita una urgente reparación. La brecha

LA ACUSADA DISMINUCIÓN DE LOS FLUJOS DE ENTRADA EN EUROPA POR VÍA MARÍTIMA NO HA PUESTO FIN A LA CRISIS QUE ESTALLÓ EN 2015: LA UE SIGUE SUMIDA EN LA MAYOR CRISIS DE SU HISTORIA; Y EL SISTEMA EUROPEO DE ASILO NECESITA UNA URGENTE REPARACIÓN

de la solidaridad no tiene visos de cerrarse: la libre circulación en el espacio Schengen –la conquista más valorada por los ciudadanos europeos– está en peligro y, con ella, el Mercado Único y la misma UE; en el espacio sin fronteras de la UE, la Comisión se ve obligada a prolongar los controles fronterizos establecidos por Francia, Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia y Noruega; y persisten tanto la desobediencia contumaz de los países del Grupo de Visegrado¹ como la erosión de la autoridad de la UE y la fractura Este-Oeste. De esta manera, la UE sigue estando profundamente dividida entre los países que buscan una posición común

y los que prefieren la acción unilateral, nacionalista y reactiva. La división ha llegado incluso al seno de Alemania, debilitando el crucial liderazgo de Angela Merkel. Entre tanto, multitud de refugiados siguen varados en condiciones trágicas en Grecia y los países balcánicos.

3. AL OTRO LADO DEL ATLÁNTICO

La hiperpolitización de la inmigración y el asilo, así como la proliferación de políticas restrictivas al fenómeno no son privativas de Europa. En Estados Unidos la inmigración también constituye una cuestión política de mayor importancia: jugó un papel central tanto en la elección presidencial de 2016 –basta recordar el ominoso muro en la frontera con México propuesto por Donald Trump– como en las elecciones de mitad de legislatura celebradas en noviembre de 2018. No es descabellado pensar que en ausencia de ese crispado clima Trump no hubiera ganado las primeras. El ascenso de lo que allí se conoce como nativismo, y su presencia en la arena política, no son menores que los que se registran en Europa. La virulencia contra la inmigración de la facción

1. Formado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia.

del Partido Republicano que hace algunos años se denominaba Tea Party no va a la zaga de la de los partidos populistas xenófobos europeos. Puede decirse, incluso, que en esta ominosa deriva el liderazgo corresponde a los Estados Unidos de Trump.

Desde su llegada a la presidencia –aun habiendo obtenido tres millones de votos menos que su rival–, esta deriva se ha plasmado en una batería de medidas y prácticas de extraordinaria dureza, agrupadas por el Gobierno en la expresión *zero tolerancia* y por diversos estudiosos en *la era de las deportaciones*. Algunas no han visto la luz, como la disparatada pretensión de construir el citado muro; o la anunciada intención de excluir de la ciudadanía por nacimiento a los hijos nacidos en territorio estadounidense de inmigrantes irregulares, contradiciendo la Constitución; y algunas otras han sido frenadas por jueces federales. Pero no pocas han sido llevadas a la práctica, entre las que destacan las siguientes: proscripción de entrada a ciudadanos de media docena de países árabes; supresión del permiso de estancia provisional otorgado a los conocidos como *dreamers* o DACA²; acusado aumento de las detenciones de personas en situación irregular; expulsiones a los países de origen; criminalización de los inmigrantes irregulares y notorio aumento de las tasas de encarcelamiento, con separación de padres e hijos; así como supresión de los programas de protección temporal que amparaban a haitianos y salvadoreños tras situaciones de grave emergencia.

EN ESTADOS UNIDOS LA INMIGRACIÓN TAMBIÉN CONSTITUYE UNA CUESTIÓN POLÍTICA DE LA MAYOR IMPORTANCIA: JUGÓ UN PAPEL CENTRAL EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2016 Y EN LAS ELECCIONES DE MITAD DE LEGISLATURA CELEBRADAS EN NOVIEMBRE DE 2018

Estas medidas se han visto acompañadas por un drástico recorte en la admisión de refugiados. Mientras en el último año de la administración Obama Estados Unidos acogió a 80.000 refugiados y elevó el techo máximo a 110.000 para el año siguiente, en el último año fiscal la administración Trump rebajó el techo a 45.000 y acogió a la mitad de esta cifra. Para el año fiscal 2019, el límite se ha reducido en un tercio, a solo 30.000. Son las cifras más bajas desde el establecimiento del moderno programa de asilo en 1980. A ello hay que añadir un cambio radical en las bases para su concesión, aceptando solo la violencia gubernamental. Pero la política del gobierno Trump no solo se dirige contra la inmigración irregular y el asilo, sino que pretende reducir a la mitad la

2. Centenares de miles de jóvenes llegados irregularmente al país a edad temprana que han completado la educación secundaria o están en la universidad, y que no conocen el país de origen de sus padres al que se les quiere expulsar.

inmigración en situación regular de carácter permanente, que ha sido la predominante y rasgo distintivo en el régimen migratorio desde sus inicios en este país.

4. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

4.1. Aumento de las llegadas por vía marítima y cambio político

En el caso de España, la inmigración y el asilo también han ocupado un espacio central en los medios de comunicación en 2018 –aunque no así en la arena política–, sobre todo por la continuada llegada de inmigrantes a las costas españolas o por vía terrestre, saltando las vallas de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. España ha pasado de recibir por estas vías a poco más de 8.000 personas en 2016, y algo más de 21.000 mil en 2017, a más de 57.000 en los primeros once meses de 2018. El número de fallecidos por ahogamiento en el Mediterráneo occidental se ha incrementado en la misma proporción, pasando de 224 en 2017 a 685 en 2018; unas cifras dramáticas aunque, afortunadamente, muy alejadas de las que registraron Grecia en 2015 e Italia entre 2014 y 2017³.

El cambio de gobierno acaecido en España a mediados de 2018 ha traído nuevos aires y algunas novedades prácticas en materia de inmigración y asilo, poniendo parcialmente fin a la atonía gubernativa que había imperado en los años precedentes. En el plano simbólico, no carece de significación la adición del término *migraciones* a la denominación del ministerio competente, acompañada de la elevación del nivel administrativo de los órganos directivos responsables de la materia en la estructura orgánica del mismo, incluyendo la recuperación de la Dirección General de Integración. Asimismo, otros hechos han destacado tras el cambio de Gobierno: en primer lugar, el ofrecimiento de acoger a los 630 refugiados alojados en el buque *Aquarius* antes mencionado, una acción que fue aplaudida por muchos y criticada por algunos; en segundo lugar, la reforma exprés contenida en el Real Decreto-ley 6/2018 de 27 de julio, por el cual se aprueba una oferta de ocupación pública extraordinaria y adicional para el refuerzo de los medios de atención a asilados y refugiados; en tercer lugar, la visita de la canciller Angela Merkel a costas gaditanas en compañía del presidente del Gobierno español en el mes de agosto, que certificaba simbólicamente la alianza de los dos gobiernos en una línea más humanitaria de la que prevalece en Europa en relación con la acogida de refugiados en situación de riesgo; por último, un hecho de carácter más sustantivo, esto es, el restablecimiento del «acceso de las personas extranjeras no registradas ni autorizadas» a la atención sanitaria gratuita, mediante el Real Decreto-ley 7/2018 de 27 de julio sobre el acceso universal al sistema de salud.

3. Según datos de ACNUR y la OIM, respectivamente, a 29 de noviembre de 2018.

Cabe destacar que el notable incremento de las llegadas por vía marítima en España no ha producido la hiperpolitización del fenómeno a la que más arriba se aludía. No parece que la opinión pública española esté participando de la agitación que se vive en otros países; así lo confirman los barómetros de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) En las respuestas a la pregunta clásica acerca de los tres principales problemas del país, la inmigración se ha mantenido a lo largo de 2018 por debajo del 5%, con parciales excepciones en los meses de julio (11,1%), septiembre (15,6%) y octubre (9,5%), muy ligadas a las llegadas por vía marítima, y al consiguiente aumento de su presencia en los medios de comunicación. A este respecto, conviene recordar que el valor más alto en la serie histórica del CIS que da cuenta de la preocupación ciudadana por la inmigración se registró en el verano de 2006, motivado por la llamada «crisis de los cayucos» en Canarias y su fuerte resonancia mediática.

EL NOTABLE INCREMENTO DE LAS LLEGADAS POR VÍA MARÍTIMA EN ESPAÑA NO HA DEPARADO LA HIPERPOLITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN; LAS ENCUESTAS CONFIRMAN EL FUERTE PREDOMINIO DE ACTITUDES POSITIVAS HACIA EL FENÓMENO

Estos valores contrastan sobremanera con los que al respecto predominan en la UE, como lo atestigua el Eurobarómetro de la primavera de 2018. Más de la mitad de los europeos expresan un sentimiento negativo hacia los inmigrantes y, paradójicamente, las mayores frecuencias de actitudes negativas se registran en países del este de Europa, que son generalmente los que tienen las menores proporciones de inmigrantes. En agudo contraste, casi dos de cada tres españoles (63%) expresan una actitud positiva, sólo superados por los irlandeses (64%). En la misma línea, una encuesta realizada por el Pew Research Center en los diez mayores países de Europa en la primavera de 2018 confirma el fuerte predominio de actitudes positivas en España en perspectiva comparada. Así, a la pregunta que indaga acerca de la disposición a acoger a refugiados que escapan de países golpeados por la guerra o la violencia, los ciudadanos españoles son los que registran la mayor proporción de respuestas positivas: el 86% de los españoles contrasta radicalmente con el magro 49% de los polacos y el mínimo 32% de los húngaros⁴.

El citado Eurobarómetro pone de manifiesto también que la mayoría de los europeos (70%) reclama una respuesta común al fenómeno de la inmigración, lo que contrasta con una realidad caracterizada por la proliferación de respuestas nacionalistas. Los porcentajes más elevados en favor de la actuación comunitaria se registran en España (82%) y Alemania (85%). En síntesis,

4. Véase: Pew Research Center. *Global Attitudes Survey* (primavera de 2018).

puede decirse que los españoles aparecen en las encuestas internacionales como los ciudadanos europeos más favorables a la inmigración, aunque estimen que se trata de un asunto que debe ser políticamente gestionado, especialmente en el marco de la UE. No parece, al menos por ahora, que en España la inmigración vaya a convertirse en un arma de polarización política, aunque haya algún indicio susceptible de generar preocupación. La responsabilidad mostrada por los partidos con representación en el Parlamento sobre la materia –con la excepción de algunas manifestaciones de carácter electoralista en los meses de julio y agosto, y en la campaña para las elecciones andaluzas de noviembre– sigue constituyendo un importante activo cívico que contribuye valiosamente a la cohesión y a la paz social.

4.2. Se confirma el cambio de ciclo

La mejora del contexto económico en España –aunque se mantengan ciertas dudas sobre el calado y la duración de la actual recuperación– vuelve a impulsar la llegada de nuevos inmigrantes. Los datos conocidos a mediados de 2018 sobre la evolución de los flujos migratorios en España en 2017 dibujan con claridad una nueva etapa ascendente del ciclo inmigratorio que, seguramente, conducirá a recuperar en poco tiempo los niveles de inmigración anteriores a la crisis. Las cifras dejan poco lugar a la duda: durante 2017 llegaron a España más de 532.000 personas, de las que 454.000 eran de nacionalidad extranjera, lo que supone un 30% más que en el año anterior. Aunque el retorno y la reemigración a otros países también aumentaron en ese año, la diferencia entre llegadas y salidas ha sido netamente positiva. Así, el saldo migratorio –175.000 personas, un 52% más que en 2016– alcanzó niveles desconocidos desde el inicio de la crisis.

La cifra de más de medio millón de llegadas anuales, referida a inmigración no forzada, debiera servir para valorar la exigua magnitud del volumen que supone la cuota de 20.000 refugiados que España se comprometió hace un tiempo a recibir y que algunos vieron como inasumible. Aunque es cierto que en España las cifras de solicitudes de asilo han crecido sistemáticamente desde 2012, y que en 2017 doblaron el volumen del año anterior, la entidad de los flujos derivados de la búsqueda de protección internacional en España es aún muy limitada, tanto si se compara con la inmigración económica *no forzada* como si se compara con el número de solicitudes recibidas en 2017 en la UE en su conjunto.

Describir de forma sintética a la población extranjera que reside en nuestro país es cada vez más difícil, por su creciente heterogeneidad. La llegada de nuevos migrantes, algunos desde nuevos países de origen, enriquece un mosaico compuesto también por trabajadores temporales, residentes de larga duración y naturalizados, con distintas edades y diferentes grados de integración social y económica. A día de hoy, la mitad de los extranjeros provienen de cinco países (Rumania, Marruecos, Reino Unido,

Italia y China), pero van emergiendo nuevas nacionalidades con peculiaridades propias. En las sociedades de acogida, las diferencias de edad y de composición por género con respecto a la población nativa tienden poco a poco a diluirse, a medida que la población extranjera se va integrando; pero, en España, el flujo constante de nueva migración año tras año y el carácter relativamente reciente del proceso, permiten observar aún algunas de estas disparidades de forma muy clara. Así, la llegada de personas venidas de fuera sigue teniendo un impacto demográfico positivo, tanto por la diferente composición por edad respecto de la población autóctona como por importantes diferencias en términos de comportamiento reproductivo. Con el paso del tiempo, no obstante, se van percibiendo también ciertas transformaciones en la pirámide de la población extranjera, tales como un leve ensanchamiento en los grupos de edad mayores y una cierta feminización en las edades activas más jóvenes.

**LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS
MIGRATORIOS EN ESPAÑA
DIBUJA UNA NUEVA ETAPA
ASCENDENTE DEL CICLO
INMIGRATORIO QUE,
SEGURAMENTE, CONDUCIRÁ A
RECUPERAR LOS NIVELES DE
INMIGRACIÓN ANTERIORES
A LA CRISIS**

En materia de integración económica, el perfil de recuperación del empleo y de lenta, pero paulatina, reducción del paro parece observarse, en lo esencial, tanto para la población de nacionalidad española como la de nacionalidad extranjera. No obstante, subyacen diferencias interesantes tanto en la magnitud relativa de los ajustes como en los momentos específicos en los que se inician los ciclos de caída y recuperación que son descritos con detalle en este volumen. Más allá del impacto, más o menos asimétrico, de los ciclos del mercado de trabajo en la población nativa y extranjera, sí se percibe con mucha claridad una importante brecha de integración en materia de rentas y de extensión de la pobreza. En efecto, a pesar de una cierta recuperación de los niveles medios de renta per cápita, incluso ligeramente por encima de los niveles precrisis, la diferencia de renta por persona entre nativos y extranjeros oscila entre el 25% y el 46%, dependiendo del país de origen, y algo similar ocurre con los indicadores de pobreza, que exhiben también notables diferencias.

4.3 Panorama normativo

La actividad normativa ha sido escasa en los últimos años, y no es previsible que se intensifique antes de la próxima legislatura. A ello contribuyen el reducido margen temporal del que va a disponer el Gobierno de Pedro Sánchez, el exiguo apoyo parlamentario con el que cuenta, así como la inexistencia de una agencia o autoridad encargada de coordinar a los principales ministerios en esta materia, empezando por los de Interior y Trabajo. A la vista de ello, no parece probable una reforma

legislativa en materia de extranjería, nacionalidad o asilo, salvo quizá de alguna posible enmienda de menor calado, del recurso improbable a algún decreto-ley, o la firma de algún convenio internacional, como ha ocurrido en noviembre de 2018 con la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia. Es probable que la adopción del Reglamento de desarrollo de la Ley de Asilo de 2009 siga demorándose, y ello a pesar de tratarse de un reglamento cuya adopción depende exclusivamente del Gobierno. Dada la complejidad de la materia, así como los inminentes cambios en el marco del sistema de asilo europeo (Dublín IV), lo más probable es que corresponda al siguiente Gobierno tal adopción. Por el contrario, la preparación de un nuevo plan de integración podría no requerir mucho tiempo, especialmente si se prescinde de un procedimiento participativo para su elaboración. De ver la luz, tal plan debería ir acompañado de la recuperación del actualmente congelado Fondo de Integración, previsto en el art. 2 ter.4 de la Ley Orgánica 4/2000, aunque, al estar condicionado por un acuerdo presupuestario, se advierte difícil en el momento actual.

En cambio, en 2017 y 2018 algunas comunidades autónomas han retomado sus planes de convivencia, ciudadanía e integración (Cataluña, Madrid y País Vasco), regulando legalmente algunas prestaciones y servicios para incluir a los ciudadanos de origen extranjero –como la renta mínima de ciudadanía (Cataluña)–, estableciendo servicios específicos para los mismos –como el servicio de asistencia y orientación jurídica a inmigrantes (Aragón)– o incluso dando amparo a la contratación de extranjeros extracomunitarios –como personal estatutario en el servicio de salud (La Rioja)–.

A lo que antecede hay que añadir algunas sentencias destacadas del Tribunal Constitucional. Tras la STC 134/2017 de 16 de noviembre, que estableció la constitucionalidad de la norma de 2012 que excluía a la mayor parte de los extranjeros en situación irregular del acceso al sistema público de salud, el tribunal procedió a analizar la legislación autonómica que, en sentido opuesto, y como reacción a la medida estatal, había intentado asegurar que tales extranjeros continuaran accediendo a los servicios de salud. El Tribunal dedujo la inconstitucionalidad de las normas autonómicas por entrar en contradicción con una norma dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias⁵. Del mismo modo, se debe destacar por su carácter novedoso, entre muchísimas otras, la STS de 9 de julio de 2018, Sala 3ª, Secc5ª, Res. 1168/2018, que condena al Estado español por incumplir parcialmente sus obligaciones administrativas de tramitación de solicitudes de asilo de refugiados procedentes de Grecia y de Italia, establecidas en las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 del Consejo Europeo.

5. Véanse: STC 145/2017 de 25 de diciembre contra el Decreto-Ley 3/2015 de 24 de julio de la Generalitat Valenciana; STC 2/2018 de 14 de diciembre contra la Ley 17/2016 de 21 de julio de Extremadura; STC 17/2018 contra la Ley foral navarra 8/2013 de 25 de febrero; STC 134/2017 de 16 de noviembre Decreto 114/2012 de 26 de junio del Gobierno Vasco.

El contexto europeo

Por lo que hace a la UE, en 2017 y 2018 se han adoptado diversas disposiciones relevantes, entre las que destacan el Reglamento (UE) 2017/2226 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) y el Reglamento (UE) 2017/2225 sobre utilización del SES, que regulan la recogida de registros de datos de entrada, salida y denegación de entrada de ciudadanos de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los estados miembros, así como las condiciones de acceso a tales ficheros. También merecen mención el Reglamento (UE) 2017/1954 sobre modelo uniforme de permiso de residencia, la Decisión (UE) 2018/753 de participación de Irlanda en las normas de acogida de protección internacional, o el Reglamento (UE) 2018/1240 por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV).

En el plano político, son de destacar las propuestas formuladas por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su intervención ante el Parlamento Europeo de septiembre de 2018, y que comprenden desde la creación de una guardia de fronteras europea a un nuevo partenariado Europa-África, pasando por una normativa dirigida a reforzar el retorno de inmigrantes irregulares y un incremento del presupuesto europeo en el marco de negociación del programa financiero plurianual de la UE, entre otras. Asimismo, el Parlamento negocia contra reloj con el Consejo el paquete de reformas del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) o Dublín IV. En este contexto, mientras el Reglamento regulador de un marco de reasentamiento parece notablemente avanzado, la reforma del Reglamento de Dublín está encallada en las negociaciones internas en el seno del Consejo. La propuesta inicial de una Agencia Europea de Fronteras se reformuló recientemente por la Comisión, en aras a facilitar su adopción por parte del Parlamento y el Consejo –que reclamaban un planteamiento más ambicioso–, pero sin embargo su aprobación sigue siendo incierta a corto plazo. Mientras, parece existir base para un acuerdo de reforma del Reglamento «Eurodac», que depende del Parlamento Europeo, y parecen observarse avances en la Directiva de cualificaciones, al igual que en la reforma del Código de visados, que parece muy avanzada, a diferencia de otras propuestas apenas esbozadas que han generado intenso debate, como es el caso de las llamadas «plataformas de desembarco» o los centros de procesamiento de solicitudes de asilo. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha abordado en este período numerosas cuestiones jurídicas pero ninguna tan interesante quizá como el encaje de los visados humanitarios en el Código de fronteras Schengen, que el Tribunal desechó⁶.

6. Véase STJUE PPU X y X v. Bélgica.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El rasgo más destacado del panorama mundial de la inmigración y el asilo en 2017 y 2018, y también el más preocupante, es seguramente su acusada politización negativa. Así lo prueban, entre otros muchos indicios, la secuencia de procesos electorales recientes en los que partidos y movimientos ultranacionalistas y populistas –con el rechazo a la inmigración como principal denominador común– han incrementado sus apoyos o incluso han alcanzado el poder. Cada vez más, la inmigración y el asilo se desenvuelven en un contexto político internacional definido por el auge de una extrema derecha que promueve una representación negativa de aquellos. En ese contexto, se consolida la tendencia a definir muy restrictivamente el asilo y a degradar sus estándares, reducir la inmigración y la reunificación familiar, así como limitar el acceso a beneficios sociales para los no nacionales. Las políticas contra los inmigrantes irregulares y los demandantes de asilo revisten creciente dureza, especialmente en el área del Mediterráneo y en los Estados Unidos de Trump. Algunos gobiernos se esfuerzan por crear un entorno hostil para los inmigrantes no deseados, y muchos más incrementan las deportaciones. Entre tanto, sigue abierta, sin claros visos de solución, la crisis de la UE iniciada en 2015.

Hasta la fecha, España apenas se ha visto afectada por la hiperpolitización y la crispación que caracterizan el panorama migratorio a escala europea; no obstante, el considerable incremento de las llegadas por vía marítima de inmigrantes y demandantes de protección internacional, con el dramatismo que ello entraña, puede hacer saltar las alarmas, sin perjuicio de las dificultades de inmediata acogida por parte de un país que no había desarrollado un sistema de asilo digno de tal nombre. En otra parcela de la realidad migratoria, 2017 y 2018 han registrado notables y crecientes aumentos de la población inmigrada, reflejando el impacto de la recuperación económica, en un contexto de intensa movilidad. El cambio de gobierno que tuvo lugar a mediados de 2018 ha traído consigo un cambio de aires en la gestión de la inmigración.

No obstante el clima social y político que ha caracterizado a 2018, el año termina con una nota positiva: la aprobación en Marrakesh, por parte de la comunidad internacional, de los pactos mundiales sobre inmigración y asilo conocidos como *Global Compacts*. Aunque la eficacia de los mismos no está asegurada, dado que no son vinculantes y que algunos gobiernos ya se han apresurado a declarar que no los apoyarán, su elogiado tenor pone de manifiesto que, además de enemigos, el fenómeno de la inmigración y el asilo también tiene amigos y defensores de gestionarlo en el marco del respeto de los derechos humanos.