





# **INTRODUCCIÓN**

# INTRODUCCIÓN: INMIGRACIÓN, ELECCIONES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO

## Joaquín Arango

Catedrático Emérito 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

Profesora-Investigadora, División de Estudios Internacionales,  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México  
*elena.sanchez@cide.edu*

1. La inmigración y el asilo en 2019
2. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
3. La América de Trump
4. La Unión Europea embarrancada
5. España: un año intenso
  - 5.1. Población extranjera: entradas, salidas y saldo migratorio
  - 5.2. Recuperación económica y mercado de trabajo
  - 5.3. El plano normativo
  - 5.4. Cuatro áreas de actuación en política de inmigración en España
  - 5.5. La irrupción de un partido antiinmigración
6. Consideraciones finales

## 1. LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO EN 2019

Tanto en la Unión Europea como, de manera especial, en España, 2019 ha sido un año electoral. En su curso, la sociedad española ha participado en los cuatro tipos de elecciones existentes: generales, por partida doble, autonómicas, municipales y europeas. Desde el punto de vista de la inmigración, el resultado más destacado ha sido la irrupción del partido de derecha radical VOX, iniciada en las elecciones autonómicas de Andalucía de diciembre de 2018 y reafirmada con fuerza en las repetidas generales de noviembre de 2019. En consecuencia, España ha dejado de ser una de las escasas excepciones que a estos efectos había en Europa. Con la llegada a las instituciones de este partido, los mensajes hostiles a la inmigración han empezado a circular en la arena política española, aunque aún con menor fuerza e influencia que en otros países europeos.

**LA INMIGRACIÓN SE HA  
CONVERTIDO EN UN TEMA  
POLARIZADOR E HIPERPOLITIZADO  
EN EUROPA, LO QUE HACE  
IMPOSIBLE CUALQUIER TIPO DE  
ACUERDO EN ESTA MATERIA EN EL  
SENO DE LA UE**

En la Unión Europea (UE), las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en mayo de 2019 han reforzado el avance de los partidos de extrema derecha y derecha radical populista en varios estados miembros. En Italia y Francia, los dos partidos que han hecho bandera preferente del rechazo a la inmigración han sido la fuerza más votada en estas elecciones. Sin minusvalorar el ominoso impacto que el líder de la Liga, Matteo Salvini, ha tenido sobre las políticas migratorias y de asilo italianas desde el Ministerio del Interior hasta su salida del Gobierno en septiembre de 2019, ha sido la sostenida retórica antiinmigración de Marine Le Pen y su Agrupación Nacional la que ha hecho un daño más profundo al contaminar y condicionar con sus proclamas las políticas y el discurso migratorios de los partidos de derecha no situados en los extremos. Mientras tanto, la inmigración se ha convertido en un tema polarizador e hiperpolitizado en Europa, lo que hace imposible cualquier tipo de acuerdo en esta materia en el seno de la UE, aunque ello suponga incluso poner en peligro el Acuerdo de Schengen de supresión de los controles de las fronteras interiores.

Al otro lado del Atlántico, en Estados Unidos, la atmósfera en la que se desenvuelven la inmigración y el asilo está aún más enrarecida que en el viejo continente, desde la llegada de Donald Trump a la presidencia. La amplia panoplia de políticas migratorias desplegada allí raya incluso en la inhumanidad.

En agudo contraste con las derivas vigentes en dos de los principales destinos migratorios mundiales, Estados Unidos y Europa, en el haber del último año hay que anotar destacadamente la firma en Marrakech del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, auspiciado por Naciones Unidas, un valioso y ambicioso esfuerzo por regular la inmigración y el asilo desde el multilateralismo, superando los numerosos obstáculos que a ello se oponen. En el caso de España, junto a la sombra mencionada, se empiezan a observar algunas luces derivadas de la aplicación de políticas e iniciativas más favorables al acogimiento y la integración de la población inmigrada y refugiada. Y es de destacar, una vez más, la normalidad con la que se asiste al incremento de los flujos migratorios derivados de la reactivación de la economía.

## **2. PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR**

El año 2018 se cerró con la firma en Marrakech, por parte de 164 países, del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, gestado en el marco de las Naciones Unidas. El acuerdo, que aspira a regular las migraciones a nivel internacional sobre la base de la acción multilateral, supone un logro histórico. Es, seguramente, el más ambicioso y conseguido de los varios intentos de promover la gobernanza mundial de las migraciones en el último cuarto de siglo, desde la Conferencia de El Cairo de 1994. Y ello a pesar de que, como ilustra el artículo de Cachón y Aysa-Lastra en este Anuario, al no tener el carácter de un tratado internacional, el acuerdo no es formalmente vinculante, lo que deja en manos de los estados su grado de aplicación. Y no es un buen presagio, ciertamente, que países como Estados Unidos, Australia y once estados miembros de la Unión Europea –entre ellos, Austria, Italia, Hungría y Polonia– no lo hayan suscrito.

De hecho, a la vista de los vientos que soplan sobre la inmigración y el asilo en los últimos años, parece difícil formular pronósticos esperanzadores en este terreno, a pesar de la aprobación de dicho Pacto.

## **3. LA AMÉRICA DE TRUMP**

Los vientos que sacuden a la inmigración y el asilo están siendo, especialmente huracanados en los Estados Unidos de Trump. Las estrategias dirigidas a reducir el número de los refugiados y solicitantes de asilo y debilitar la protección internacional, así como a combatir a cualquier precio la inmigración no autorizada, están revistiendo inusitada dureza y llegando al paroxismo. El repertorio de medidas desplegado por su Administración constituye una ofensiva en toda regla contra la inmigración y el asilo, rayando en la crueldad y la inhumanidad, como sostiene el artículo de Joaquín Arango.

Entre dichas medidas, destacan las adoptadas para contener las caravanas de migrantes procedentes de América Central, la práctica de separar a los niños de sus familiares y recluirllos en condiciones infrahumanas en centros cercanos a la frontera con México; o las redadas indiscriminadas a inmigrantes en situación irregular dentro del país que pueden ser víctimas de una expulsión rápida. Estas y otras varias son medidas que van diametralmente en contra de lo que se propone el Pacto para las Migraciones antes mencionado.

Trump se ha esforzado, desde el primer día, por endurecer su política migratoria, en un contexto de campaña electoral continua. Según su perspectiva, la inmigración constituye uno de los principales problemas del país, tanto desde el punto de vista de la seguridad como del de la economía, por lo que ve justificado combatirla con todo el arsenal político disponible. El artículo de Rafael Alarcón da cuenta de ello, con un análisis del acuerdo entre Estados Unidos y México para contener la llegada de inmigrantes y sus implicaciones. En este convulso contexto estadounidense, sin embargo, emerge un leve destello de esperanza proporcionado por las organizaciones pro derechos humanos y el Partido Demócrata, que bloquean de forma constante la pretensión de Trump de construir el ominoso muro fronterizo entre los dos países vecinos e invierten fondos en la frontera para asegurar la seguridad y el bienestar de los inmigrantes.

**SEGÚN TRUMP, LA INMIGRACIÓN CONSTITUYE UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS, TANTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SEGURIDAD COMO DEL DE LA ECONOMÍA, POR LO QUE VE JUSTIFICADO COMBATIRLA CON TODO EL ARSENAL POLÍTICO DISPONIBLE**

#### **4. LA UNIÓN EUROPEA EMBARRANCADA**

La Unión Europea sigue embarrancada en las secuelas de la mal llamada crisis de los refugiados iniciada en 2015, por su incapacidad de actuar de forma unitaria y avanzar en una política común de inmigración y asilo a la que aún le falta mucho para ser común. El último intento de acuerdo se plasmó en la Declaración de Malta, hecha pública el 23 de septiembre de 2019, que busca avanzar en un nuevo plan migratorio para dar respuesta de forma sostenida a la llegada y al consiguiente reparto de los inmigrantes desembarcados en puertos del Mediterráneo europeo. Sin embargo, el mecanismo de solidaridad planteado no solo peca de temporal, al ser válido por seis meses, sino que ha conseguido únicamente la simpatía de un reducido número de países: Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta y Portugal. El Gobierno de España, por su parte, no se ha sumado al mismo por considerar que solo se

refiere a acontecimientos ocurridos en el Mediterráneo central, mientras que los rescates de los que se hace cargo en exclusiva en su zona marítima del Mediterráneo occidental suponen una contribución mayor que la de los demás estados miembros; una posición que ha recibido críticas. Así las cosas, la posibilidad de alcanzar en estos momentos un acuerdo de todos los estados miembros parece utópica.

En el plano normativo, 2019 ha sido un año de relativa parálisis legislativa para la Unión Europea, explicable en buena parte por la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019 y, consecuentemente, por ser el último año de la Comisión Europea bajo la dirección de Jean-Claude Juncker. No es de extrañar, en este sentido, que en su curso solo hayan visto la luz algunas disposiciones generales de carácter menor que culminaban un *iter* legislativo iniciado años atrás. Es el caso, entre otros, del Reglamento (UE) 2019/818 de interoperabilidad de sistemas de información en temas de asilo e inmigración; de las Decisiones (UE) 2019/836, 2019/276 y 2019/393 que extienden, mediante sendos protocolos, el Reglamento de Dublín y Eurodac a Dinamarca, Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein; o del Reglamento (UE) 2019/1240 de creación de una red europea de funcionarios de enlace de inmigración.

Frente a ello, en términos generales, debía haber sido un año de cierre de propuestas, desencallando el grueso de medidas de reforma del sistema europeo de asilo conocidas como «Dublín IV», conformado principalmente por la reforma del Reglamento de Dublín, el marco común europeo de reasentamiento, Eurodac, las directivas de procedimientos, de cualificaciones y de condiciones de acogida, el código de visados, así como la agencia europea de asilo, entre otros. Todas estas reformas, algunas de ellas en un estadio muy avanzado de acuerdo entre el Parlamento y el Consejo europeos –aunque otras lastradas por una división interna–, se atascaron completamente en el segundo semestre de 2018, y ya no fue posible abordarlas, ni siquiera de forma selectiva durante el primer trimestre de 2019, antes de la disolución del Parlamento Europeo. Tras las elecciones, en el compás de espera hasta que se constituyera la nueva Comisión bajo la presidencia de Ursula von der Leyen, ya en el último trimestre del año 2019, el Parlamento nombró en septiembre a algunos de los responsables de la negociación de estos dossiers, que posiblemente tendrán continuidad en la nueva legislatura.

Entre lo más destacable desarrollado en este tiempo se cuenta una propuesta muy restrictiva de reforma de la Directiva de Retorno por parte de la Comisión y, en agudo contraste, una propuesta del Parlamento Europeo de regulación de los visados humanitarios que abriría el camino para la creación de vías legales de acceso a la UE para solicitantes de asilo; pero su recorrido está aún por ver. De momento, lo que sí parece claro y de común acuerdo es seguir con la estrategia de



mantener, desarrollar y si es posible extender los acuerdos con terceros estados –fundamentalmente con Libia, Marruecos y Turquía– para la contención de los migrantes, tanto refugiados como económicos.

A finales de 2019 todavía resulta incierta la orientación que tomará la nueva Comisión Europea en la materia que nos ocupa. Pero la inclusión de la cuestión migratoria en la nueva cartera denominada «Estilo de vida europeo» (*European way of life*) –una denominación que ha sido duramente criticada desde diversos ángulos– resulta cuando menos enigmática. La defensa que ha hecho de la misma la nueva presidenta de la Comisión no parece haber disipado los temores suscitados, principalmente por ubicar la inmigración y el asilo en una cartera cuyo rótulo pudiera hacer pensar que se percibe a los inmigrantes como una perturbación para el estilo de vida europeo. Y, al menos en principio, la desaparición de una cartera específica para asuntos migratorios no parece una buena noticia. No obstante, el hecho de que la nueva cartera figure entre las de más peso de la Comisión, al menos aparentemente, y que haya sido confiada a una personalidad destacada en la esfera comunitaria, como es el griego Margaritis Schinas, permiten albergar alguna esperanza respecto de la importancia atribuida por la nueva Comisión a tales asuntos.

La mirada a Europa no debería concluir sin aludir una vez más al contexto social adverso que entraña el creciente rechazo hacia la inmigración y el asilo por parte de amplios segmentos de ciudadanos de la Unión Europea. No cesan de crecer a lo largo y ancho de Europa los apoyos sociales y electorales a partidos de extrema derecha y derecha radical populista, tal y como se ha indicado al inicio de estas páginas, así como las movilizaciones organizadas de civiles que reclaman en las calles la expulsión de inmigrantes irregulares o el cierre de fronteras y la vuelta a unas inexplicadas tradiciones europeas. En ese clima se inscribe la formación de coaliciones de gobierno con participación de partidos abiertamente xenófobos. El artículo de Pardos-Prado analiza los motivos que hay detrás del éxito electoral de la extrema derecha populista y xenófoba en Europa.

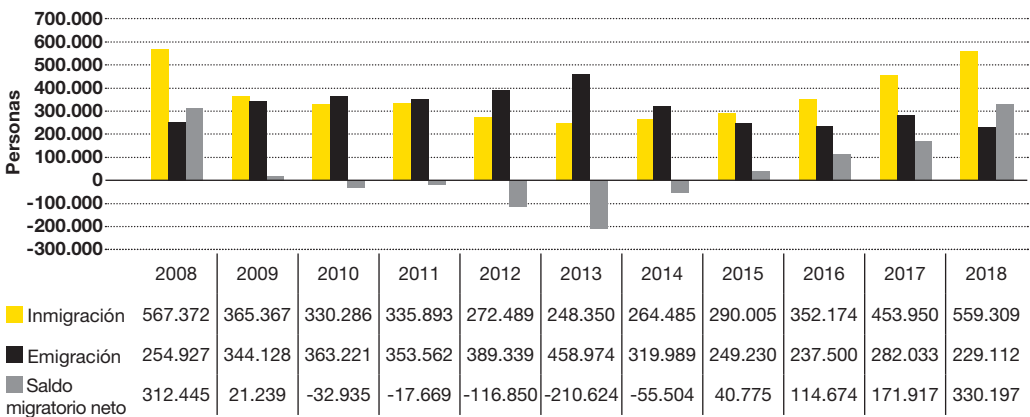
## **5. ESPAÑA: UN AÑO INTENSO**

Por lo que hace a España, en materia de inmigración y asilo, el último año ha sido intenso, rico en acontecimientos y con la persistencia de tendencias de cambio importantes. La sociedad y los poderes públicos, al menos durante 2018 y buena parte de 2019, se han mantenido al margen de las derivas arriba indicadas, tratando los asuntos relacionados con las migraciones con la normalidad habitual.

## 5.1. Población extranjera: entradas, salidas y saldo migratorio

Respecto a las cifras de la inmigración en España, han continuado las tendencias principales de los últimos años: un aumento continuado de los flujos de entrada y de reducción de los de salida, el incremento sostenido de las cifras de asilo y un número considerable de llegadas irregulares vía marítima por la Frontera Sur, tendencia esta última que se ha visto atenuada a lo largo de 2019, tras el importante aumento de llegadas experimentado en 2018, cuando España se convirtió en la principal puerta de entrada de migrantes desde el Mediterráneo, superando las rutas oriental y central.

**FIGURA 1. Evolución de las entradas y salidas de población extranjera residente en España (2008-2018\*)**



\* Datos provisionales para 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Estadística de migraciones, movimientos migratorios exteriores).

Por lo que hace al cambiante volumen de la población inmigrada en el territorio, el ciclo inmigratorio se acentuó a lo largo de 2018, manteniéndose en 2019. Las entradas desde el extranjero crecieron un 20% en 2018, alcanzando el máximo histórico de la serie con casi 645.000 personas, de las que el 87% –unas 560.000– eran de nacionalidad distinta a la española. Aunque la precedente edición del Anuario ya anticipaba la clara tendencia a la recuperación de niveles de inmigración similares a los anteriores a la crisis, el dato resulta, no obstante, llamativamente elevado. Por su parte, la emigración desde territorio español hacia el exterior, incluyendo la de retorno, fue también alta en ese año, aunque algo menor que la registrada en 2017, por lo que, en términos de saldo, la migración extranjera neta se situó en torno a 330.00 personas, casi el doble del saldo migratorio registrado en el año anterior. Tan abultado resulta

el saldo migratorio exterior positivo en 2018 que, pese a registrarse el crecimiento vegetativo más negativo de la historia (-56.000 personas), la inmigración ha permitido a la población total de España superar su máximo histórico. De ella, la población extranjera representa alrededor del 11%, así como el 14% de la población en edad laboral.

Una parte de las llegadas que han tenido lugar durante el año 2018 resultan de especial interés y atraen particularmente la atención. Es el caso de las que se derivan de la reactivación de la llamada ruta del Mediterráneo occidental, que da lugar a accesos irregulares a costas españolas. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Ministerio del Interior, cerca de 65.000 personas entraron irregularmente en España en 2018 y la inmensa mayoría, cerca de 58.000, lo hicieron por vía marítima<sup>1</sup>. La cifra fue muy superior a la de los años previos –en 2017 se produjeron 28.000 llegadas, y en 2016 apenas 8.000–. Ello ha reactivado el debate sobre asuntos tan importantes como la migración segura, el control efectivo de fronteras a escala europea o los instrumentos de cooperación bilateral con los países de tránsito y origen.

Los datos más recientes de 2019 respecto a esta vía de entrada muestran una notable contención de estos flujos irregulares, con un volumen de llegadas de 28.300 personas<sup>2</sup>, prácticamente un 50% menos que en 2018.

## 5.2. Recuperación económica y mercado de trabajo

La recuperación del pulso de la economía es, como siempre, una de las causas más importantes del incremento de la inmigración en España; si bien, dando la vuelta al argumento, cabría decir que la recuperación económica está siendo liderada en buena medida por la recuperación del pulso inmigratorio. Dada la letárgica evolución de la población nativa, la contribución

**TAN ABULTADO RESULTA EL SALDO MIGRATORIO EXTERIOR POSITIVO EN 2018 QUE, PESE A REGISTRARSE EL CRECIMIENTO VEGETATIVO MÁS NEGATIVO DE LA HISTORIA (-56.000 PERSONAS), LA INMIGRACIÓN HA PERMITIDO A LA POBLACIÓN TOTAL DE ESPAÑA SUPERAR SU MÁXIMO HISTÓRICO**

1. Para más detalles, véase el anexo infográfico al final de este Anuario

2. De enero a noviembre de 2019.

de los extranjeros<sup>3</sup> a los niveles generales de empleo está siendo cada vez más relevante. Desde el final de la crisis, la totalidad del incremento de la población activa se debe a ciudadanos extranjeros –de hecho, la población activa nativa se habría reducido en 300.00 personas–, y el 36% de los nuevos empleos generados corresponde a trabajadores extranjeros<sup>4</sup>, aun cuando la población extranjera supone solo el 11% de la población total. De hecho, la Encuesta de Población Activa (EPA) da cuenta de un fuerte crecimiento del empleo extranjero, de casi el 10% en los últimos trimestres<sup>5</sup>, y de un 37% acumulado si se compara con las cifras de los años finales de la crisis. En la actualidad, el 16% del empleo corresponde a trabajadores extranjeros.

**CABRÍA DECIR QUE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA ESTÁ SIENDO LIDERADA EN BUENA MEDIDA POR LA RECUPERACIÓN DEL PULSO INMIGRATORIO**

El desempleo se viene reduciendo consistentemente desde finales de la crisis, a partir de 2014,

tanto en lo que se refiere a autóctonos como a extranjeros. Aunque no se han alcanzado aún las cifras anteriores a la crisis –todavía hay 1,4 millones de desempleados más que entonces–, la tasa de paro se ha reducido en más de 9% desde entonces y en un 2% en el último año. En este contexto positivo, una buena noticia adicional es la reducción del diferencial de desempleo entre nativos y extranjeros, situándose en poco más del 6% para el total de extranjeros respecto de los españoles, lo que supone el mínimo histórico de la serie.

Aunque la reactivación del ciclo económico es, en buena medida, responsable de la reactivación inmigratoria, la intensa llegada de extranjeros durante el pasado año también se ha debido a factores de expulsión en otros países, lo que se deduce si se observa el fuerte crecimiento de los inmigrantes procedentes de países en conflicto. Así, por ejemplo, la inmigración desde Venezuela se incrementó en casi un 50% en 2018: cerca de 45.000 ciudadanos huyeron del país para recalar en España, en su mayoría como solicitantes de protección internacional; y algo parecido sucedió con los inmigrantes procedentes de Honduras y Colombia.

3. Siempre, en términos de la encuesta de Población Activa (EPA) del INE, nos referimos a extranjeros + doble nacionalidad.

4. Extranjeros + doble nacionalidad, comparando el nivel de empleo entre el tercer trimestre de 2018 y el tercer trimestre de 2019.

5. A fecha de elaboración de este informe, se comparan los terceros trimestres de 2018 y de 2019.

**TABLA 1. Evolución del mercado de trabajo en España** (población con nacionalidad española y extranjera, 2008-2019)

|                           | VOLUMEN ACTUAL (2019T3) |            | DURANTE LA CRISIS (2008-2013) |             | DESDE LA REFORMA LABORAL (2012T3) |             | DESDE EL FIN DE LA CRISIS (2014T1) |             | DURANTE EL ÚLTIMO AÑO (2018T3) |             |
|---------------------------|-------------------------|------------|-------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|
|                           | MILES                   | % RELATIVO | MILES                         | % VARIACIÓN | MILES                             | % VARIACIÓN | MILES                              | % VARIACIÓN | MILES                          | % VARIACIÓN |
| <b>POBLACIÓN ACTIVA</b>   |                         |            |                               |             |                                   |             |                                    |             |                                |             |
| TOTAL                     | 23.089                  | 100        | -86,2                         | 0           | -403,2                            | -2          | 204,8                              | 1           | 234,7                          | 1           |
| Españoles                 | 19.258                  | 83         | 222,5                         | 1           | -540,8                            | -3          | -300,5                             | -2          | -20,3                          | 0           |
| Extranjeros               | 3.011                   | 13         | -518                          | -15         | -242,5                            | -7          | 159,5                              | 6           | 198,2                          | 7           |
| Ext. + doble nacionalidad | 3.831                   | 17         | -308,8                        | -8          | 137,5                             | 4           | 505,2                              | 15          | 254,9                          | 8           |
| <b>EMPLEO</b>             |                         |            |                               |             |                                   |             |                                    |             |                                |             |
| TOTAL                     | 19.874                  | 100        | -3.421                        | -17         | 2.207                             | 12          | 2.924                              | 17          | 346                            | 2           |
| Españoles                 | 16.755                  | 84         | -2.517                        | -14         | 1.520                             | 10          | 1.885                              | 13          | 96                             | 1           |
| Extranjeros               | 2.429                   | 12         | -986,4                        | -35         | 305,1                             | 14          | 652,9                              | 37          | 196,5                          | 10          |
| Ext. + doble nacionalidad | 3.120                   | 16         | -904,4                        | -29         | 687,1                             | 0           | 1.038,8                            | 50          | 250,5                          | 10          |
| <b>DESEMPLEO</b>          |                         |            |                               |             |                                   |             |                                    |             |                                |             |
| TOTAL                     | 3.214                   | 100        | 3.335                         | 128         | -2.610                            | -45         | -2.719                             | -46         | -112                           | -3          |
| Españoles                 | 2.504                   | 78         | 2.739                         | 139         | -2.060                            | -45         | -2.185                             | -47         | -116                           | -3          |
| Extranjeros               | 582                     | 18         | 468,4                         | 78          | -547,6                            | -48         | -493,4                             | -46         | 1,7                            | 0           |
| Ext. + doble nacionalidad | 711                     | 22         | 595,6                         | 95          | -549,6                            | -44         | -533,6                             | -43         | 4,4                            | 1           |
| <b>TASAS DE PARO</b>      |                         |            |                               |             |                                   |             |                                    |             |                                |             |
| TOTAL                     | 13,9                    |            | 14,5                          |             | -10,9                             |             | -9,2                               |             | -2,0                           |             |
| Españoles                 | 13,1                    |            | 13,8                          |             | -10,1                             |             | -8,6                               |             | -2,2                           |             |
| Extranjeros               | 19,3                    | 6,3        | 19,1                          |             | -15,4                             |             | -13,4                              |             | -1,2                           |             |
| Ext. + doble nacionalidad | 18,6                    | 5,6        | 19,1                          |             | -15,6                             |             | -13,3                              |             | -1,2                           |             |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Encuesta de Población Activa).

### 5.3. El plano normativo

El año transcurrido tras la llegada de Pedro Sánchez (PSOE) al Gobierno de España, merced a una moción de censura poco antes del verano de 2018, se ha caracterizado en el plano normativo por una relativa provisionalidad, al tratarse primero de un Gobierno de transición y, luego, de un Gobierno en funciones hasta la formación de otro nuevo, surgido de las elecciones generales repetidas en noviembre de 2019.

El aire de interinidad se ha dejado sentir en diversas áreas de gobierno y, entre ellas, en la acción normativa en materia de inmigración y asilo. Si el Gobierno de Sánchez se estrenaba con un Decreto-ley que devolvía a los extranjeros en situación irregular el derecho a la atención sanitaria gratuita, en los siguientes meses apenas se adoptaron disposiciones normativas destacables. Una excepción merecedora de mención es el Real Decreto-ley 11/2018 de 31 de agosto, que transpone varias directivas y recoge en su Título III los requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros tras la transposición al ordenamiento español de varias directivas europeas, lo que ha obligado a la modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, también conocida como Ley de Emprendedores. Tras esta transposición, la aludida ley contiene importantes novedades, como la posibilidad de obtener una autorización de residencia para la búsqueda de empleo a personas extranjeras que

hayan finalizado sus estudios. Otra importante novedad es la que permite obtener una autorización de residencia y trabajo para prácticas, si se han cursado estudios que han hecho posible la obtención de un título de educación superior, todo ello dirigido a atraer talento a la Unión Europea.

Pocas otras iniciativas regulatorias pueden destacarse en este período, al haber quedado una vez más pospuestas *sine die* reformas normativas de calado, como el Reglamento de Asilo, que pronto cumplirá diez años en compás de espera, y que probablemente termine por venir de la mano de la actualización de su ley de referencia, obligada a adaptarse a los cambios operados en el marco del sistema de asilo europeo. Otra iniciativa reseñable es la adopción por parte de la Fiscalía de la Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal.

#### **5.4. Cuatro áreas de actuación en política de inmigración en España**

A la luz de lo que antecede, no es de extrañar que el centro de gravedad de la regulación migratoria se haya desplazado del ámbito normativo al de la acción de gobierno. En ese ámbito, cabe destacar al menos cuatro áreas de actuación prioritaria. La primera tiene que ver con el cambiante posicionamiento del Gobierno español en relación con los rescates en el Mediterráneo, al haber pasado de la aplaudida decisión de aceptar el desembarco de los seiscientos migrantes rescatados por el *Aquarius*, en junio de 2018, a una posición mucho más restrictiva respecto de este tipo de operaciones, como las protagonizadas por barcos pesqueros o el *Open Arms*. A ello se añade la antes mentada

decisión de no apoyar algunas iniciativas de varios estados europeos para repartir los solicitantes de asilo rescatados en el Mediterráneo central, entre las que destaca el acuerdo de cuatro estados miembros más Italia de 2 de septiembre de 2019.

La segunda actuación prioritaria ha supuesto la recuperación de la dotación anual del Fondo Estatal para la Integración de los Inmigrantes, mediante el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, dotado en el ejercicio 2019 con 70 millones de euros. Las actuaciones en la tercera área prioritaria comprenden la inicial dinamización de los instrumentos de coordinación de las políticas migratorias, mediante la convocatoria, en agosto de 2018, de la Conferencia Sectorial de Inmigración; la aceleración de la adopción de un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía de Integración a principios de 2019, prescindiendo en esta ocasión del procedimiento participativo de elaboración que era habitual; y la renovación de la presidencia del Foro para la Integración Social de la Inmigración. Sin embargo, estas iniciativas no han tenido continuidad, en parte por el fin anticipado de la legislatura y por las dificultades para conformar una nueva mayoría de gobierno, pero quizás no solo por eso.

**LA MAYOR PARTE DE LAS  
ACTUACIONES QUE EL GOBIERNO  
HA PUESTO EN MARCHA HAN  
SIDO DE TIPO REACTIVO,  
TENDENTES A DAR RESPUESTA A  
URGENCIAS INMEDIATAS**

En cuarto lugar, se ha ampliado la acción desplegada por el Ministerio del Interior para reducir la presión migratoria sobre la Frontera Sur, en Ceuta y Melilla, y asegurar la colaboración de Marruecos, en forma de incremento del control de frontera por parte de este país, de reforma de los procedimientos y forma de actuar de Salvamento Marítimo, de creación de autoridades de coordinación en el Estrecho, así como de establecimiento del Comité Especializado de Inmigración dentro del Consejo Nacional de Seguridad, entre otras medidas. No cabe duda de que en este terreno el Gobierno ha tenido un importante éxito, a la luz de los últimos datos oficiales, de octubre de 2019, que muestran que, por primera vez desde 2010, las llegadas por tierra y mar se han reducido a la mitad. La colaboración con Rabat, tanto en la vertiente política como en la económica, y el constante esfuerzo de este país por controlar e impedir la salida de migrantes desde sus costas, están dando fruto, si bien con elevados costes en términos humanos y de restricción de derechos.

Cabe reseñar, por último, que una vez más el Gobierno ha optado en 2019 por mantener el sistema centralizado de subvenciones directas a las entidades colaboradoras con el sistema estatal de acogida e integración, a pesar de las resoluciones judiciales que establecen su territorialización, y que la Oficina de Asilo y Refugiado (OAR) continúa careciendo de los medios necesarios para gestionar

adecuadamente el incremento de solicitudes de protección. Sobre este tema, el artículo de Garcés y Pasetti analiza, precisamente, los principales retos y límites del sistema estatal de acogida e integración, teniendo en cuenta que España se ha convertido en unos de los principales países europeos por número de solicitantes de asilo.

En conclusión, en el terreno de la iniciativa política, el inicio relativamente prometedor del Gobierno presidido por Pedro Sánchez a finales de 2018 ha dado paso a un año 2019 en el que en algunos ámbitos parece haberse producido un retroceso hacia las políticas y la inacción propias de períodos políticos precedentes. Puede decirse, en suma, que la mayor parte de las actuaciones que el Gobierno ha puesto en marcha han sido de tipo reactivo, tendentes a dar respuesta a urgencias inmediatas. Las actuaciones en el ámbito de la política de asilo, tanto en materia de acogida como de integración, son ejemplo de ello.

Quedan, por tanto, importantes exigencias de mejora pendientes para la legislatura derivada de las elecciones de 2019. Entre otras, destacan la continuada y creciente llegada de personas procedentes de América Latina en busca de protección internacional; la situación de los inmigrantes menores no acompañados bajo tutela del Gobierno español; las tragedias que continuamente tienen lugar en el Mediterráneo; los problemas en los pasos de Ceuta y Melilla; y la vulneración de derechos fundamentales de migrantes en Marruecos, como sistemáticamente denuncian organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar especialmente la situación de los más vulnerables –menores, pero también mujeres–, como pone de manifiesto el texto de Almudena Cortés, tomando como ejemplo la Frontera Sur española.

### **5.5. La irrupción de un partido antiinmigración**

En la esfera de las percepciones y las actitudes, la inmigración sigue sin ser vista como un problema por parte de la gran mayoría de la sociedad española. Así lo ponen de manifiesto, por ejemplo, los datos del Barómetro de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de octubre de 2019, una fecha posterior a las elecciones andaluzas de diciembre de 2018 y a las generales de abril de 2019. Tan solo el 10,7% de los entrevistados menciona la inmigración entre los tres primeros problemas de España, porcentaje que se reduce al 2,8% cuando se pregunta «cuál es el problema que a usted personalmente le afecta más».

Estos datos, y otros del mismo cariz en encuestas internacionales, como las del prestigioso Pew Research Center, confirman que las actitudes de la sociedad española hacia la inmigración y el asilo –que habían convertido a España una excepción, junto con Irlanda y Portugal, en el convulso pano-



rama europeo– seguían vigentes en vísperas de las elecciones generales de noviembre de 2019. Confirmándolo, el artículo de Sebastian Rinken sugiere que el resultado electoral cosechado por VOX en las elecciones autonómicas andaluzas de diciembre de 2018 –en las que obtuvo el 10,97% de los votos y 12 escaños– no respondía en principio a la existencia de extendidos sentimientos de rechazo a la inmigración, con escasas excepciones puntuales. El autor sostiene que, si bien los votantes del partido de extrema derecha tienden a ser más reacios a la inmigración que el resto de los votantes, su apoyo a VOX solo en parte se explica por ese rechazo.

No obstante, la aparición en la escena política e institucional de un partido decididamente hostil a la inmigración y a los inmigrantes, y que hace bandera de ello, puede terminar por alterar las actitudes de segmentos de la población, más por la vía de la oferta que por la de la demanda. En este sentido, aunque el auge del partido en cuestión no se explica por la existencia de un clamor oculto contra la inmigración que estaba buscando quién le prestara voz, y sí por otros factores de la vida

política española, el hecho de que este partido ultranacionalista esté promoviendo el rechazo a la inmigración como una de sus principales líneas políticas puede hacer que sus seguidores abracen esa causa. Es muy posible, tal y como se ha podido constatar en los resultados de las elecciones generales de noviembre de 2019, que el coste político de sostener abiertamente un discurso xenófobo se esté reduciendo, como también que se estén naturalizando mensajes de este cariz hasta ahora inaceptables. Finalmente, es claro que, como ocurre en otros países del entorno, la existencia de un partido de ese tipo puede ejercer una influencia desmesurada sobre otros partidos menos radicales, como parece estar empezando a ocurrir en España.

**LA APARICIÓN EN LA ESCENA POLÍTICA E INSTITUCIONAL ESPAÑOLA DE UN PARTIDO DECIDIDAMENTE HOSTIL A LA INMIGRACIÓN Y A LOS INMIGRANTES, Y QUE HACE BANDERA DE ELLO, PUEDE TERMINAR POR ALTERAR LAS ACTITUDES DE SEGMENTOS DE LA POBLACIÓN**

## **6. CONSIDERACIONES FINALES**

Tras pasar revista al panorama de la inmigración y el asilo en 2018 y 2019 en España, Europa y Estados Unidos, no se puede dejar de recordar y reafirmar las palabras con las que comenzaban y terminaban las conclusiones de la introducción del Anuario del año pasado y que giraban en torno a las muchas sombras y escasas luces que se observan en el fenómeno migratorio en nuestros días: la acusada politización negativa que padece y los elevados costes en términos humanos

y de restricción de derechos que comporta, por un lado, así como los muchos obstáculos que encuentran los esforzados y limitados intentos de avanzar hacia su gestión multilateral y en el marco del respeto al derecho internacional humanitario, por el otro.

Por la parte negativa, destacan el auge y consolidación de las opciones de extrema derecha y derecha radical populista que se van asentando, tanto en Europa como, en especial, en los Estados Unidos de Donald Trump, cuyas políticas se pueden calificar sin paliativos de hostiles cuando no, en muchos casos, de inhumanas hacia la inmigración y el asilo. Aunque en medida no tan extrema, la UE también transita por la misma vía negativa, ya sea por omisión, por insensibilidad hacia el sufrimiento o por olvido de los valores sobre los que se construyó, cada vez más erosionados por consideraciones securitarias y por la primacía de estrechos intereses nacionales sobre los compromisos comunitarios.

Los destellos de esperanza provienen de la firma, en diciembre de 2018, del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular con un amplio apoyo de la comunidad internacional. Aun cuando cuenta con ausencias destacadas, como la de Estados Unidos y once estados miembros de la UE, dicho Pacto representa un paso importante y una guía para avanzar en la gestión de las migraciones desde la cooperación multilateral y desde valores incluyentes y cosmopolitas.