

DOCUMENTO DE TRABAJO 213/2022

LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA HOY

Reflexiones más allá de la pandemia

Gemma Pinyol-Jiménez y Marta Pérez Ramírez



RESUMEN EJECUTIVO

En las últimas décadas, España ha ido consolidando una política de inmigración que se sustenta en la regulación de la entrada de flujos migratorios por razones económicas, el impulso de instrumentos para el control de fronteras, el desarrollo de un sistema de acogida para personas en necesidad de protección internacional y el refuerzo de medidas para favorecer la integración e inclusión de las personas extranjeras no comunitarias. Pero lo cierto es que estas líneas estratégicas no se han desarrollado de modo uniforme en los últimos años, lo cual dibuja una política migratoria particular, cuyas luces y sombras quieren recogerse en este documento de trabajo.

Nadie puede negar hoy que España es un “país de inmigración”, inmerso en un segundo ciclo migratorio que se inició en 2018. Tampoco que la cuestión migratoria ha vuelto a resurgir en los últimos años como un tema de debate en la agenda pública y política del país. Pero no es menos cierto que las cuestiones relacionadas específicamente con la gobernanza migratoria siguen estando ausentes en los debates públicos y que, en pleno cambio del escenario internacional, se hace necesario preguntarse hasta qué punto los instrumentos existentes están preparados para afrontar los retos de una nueva década de movilidad en España.

La aprobación de la nueva agenda europea en materia de inmigración y asilo, los impactos de la pandemia de la COVID-19 o la puesta en marcha, por primera vez, de la directiva de protección temporal para dar respuesta a la llegada de personas de Ucrania son cuestiones clave que han afectado a la movilidad y que han requerido —y requieren— de una reformulación de la gobernanza migratoria en España. A lo largo del documento, se analizan estas cuestiones y se reflexiona sobre su impacto en las políticas de inmigración, de asilo y de integración e inclusión en España.

- **La pandemia de la COVID-19 supuso, en 2020 y 2021, un freno a la tendencia expansiva de llegada de personas extranjeras en España.** La disminución de la movilidad se revertirá, previsiblemente, en durante el 2022 y será una buena muestra para valorar la capacidad de atracción del país.
- A pesar del impacto de la COVID-19, **se han incrementado las llegadas irregulares en la frontera sur y las islas Canarias.** Este hecho plantea dos cuestiones clave: por un lado,

la importancia de Marruecos en la cogestión de los flujos migratorios de carácter irregular que llegan a España. Por el otro, la necesidad de responder a este fenómeno estructural con respuestas que ya no pueden ser coyunturales.

- En estos últimos años se han buscado soluciones a cuestiones ya identificadas y a situaciones no previstas. En este sentido, ante la COVID-19, se ha desarrollado un amplio abanico de instrumentos migratorios para dar respuesta a esta crisis excepcional e intentar evitar, en la medida de lo posible, la irregularidad sobrevenida en la población extranjera. No obstante, en cualquier caso, también se ha evidenciado que los **instrumentos de gobernanza migratoria adolecen**, en general, **de la revisión estructural e integral** que se había planteado al inicio de la legislatura. Parece perentorio que se replantee el paradigma de la política migratoria en España, para dotarla de más y mejores instrumentos, más allá del control fronterizo.
- La política migratoria española debe **superar su fijación con el control de fronteras**. También es imprescindible que España sea capaz de transmitir a sus socios europeos que la gestión migratoria va más allá de este. De no hacerlo, el papel que les queda reservado a los países con fronteras exteriores es de difícil gestión y peor explicación. Las propuestas del nuevo Pacto de Migración y Asilo pivotan en el papel clave de los Estados miembros con fronteras exteriores. En este sentido, parece imprescindible que el sur europeo (y tal vez ahora también el este) continúe reivindicando una gestión más solidaria y garantista de las fronteras exteriores de la UE. En este contexto, **España podría dotarse de mayor voz y liderazgo**.
- Cabe señalar la necesidad de **mejorar la cooperación multinivel** en materia migratoria. La falta de un diálogo estructurado y permanente, a nivel político y técnico entre distintas Administraciones es una de las principales debilidades del sistema de gobernanza migratorio español. Aunque el diálogo bilateral es importante, la cuestión migratoria requiere de espacios estructurales de cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos para evitar, entre otras consideraciones, que este tema también se convierta en un espacio de confrontación política.
- La pandemia ha puesto sobre la mesa cuestiones que no son nuevas, pero que se han hecho más evidentes, también relacionadas con el fenómeno migratorio. Así, **los**

impactos de la COVID-19 han evidenciado (y profundizado) la situación de desigualdad a la que se enfrentan muchas personas migrantes. Estos impactos han sido mayores entre las personas migrantes y aquellas particularmente vulnerables, incrementando su inseguridad, precariedad e incluso explotación laboral y sexual. Además, la COVID-19 también ha impactado en algunos sectores con alta participación de personas extranjeras, como es el caso del sector agrario y el del hogar.

- La llegada de personas refugiadas procedentes de Ucrania ha demostrado que, en cuestiones de acogida de personas con necesidad de protección internacional, las cosas pueden hacerse de forma distinta (y mejor) si existe voluntad política. Eso no quita que el **sistema español de acogida esté colapsado** y no tenga la flexibilidad suficiente para adecuarse a los retos existentes. España es hoy uno de los países de la UE que mayor número de solicitudes de asilo reciben. La revisión del sistema es una asignatura pendiente de carácter urgente y que pasa, de forma perentoria, por incorporar la participación de las comunidades autónomas en la gestión de la acogida.
- Otra cuestión que no debería retrasarse más es la construcción de **un discurso público fuerte sobre inclusión e integración**, acompañado de instrumentos específicos que lo consoliden. Eso requiere de reforzar la lucha contra los discursos de odio y los delitos afines desde una perspectiva integral. También supone mejorar la colaboración multinivel en acciones y actuaciones de integración e inclusión. Evidentemente, cualquier discurso público sobre inclusión debe ir acompañado de políticas públicas encaminadas a la reducción de las desigualdades.

En este documento, por tanto, se plantea la necesidad de actualizar la gobernanza migratoria en España, para revisar y crear instrumentos que sirvan para contextos cambiantes. Para ello, se requiere una política que levante la mirada de la frontera y apueste por mejorar la colaboración multinivel, así como que, a la vez, repiense el actual sistema de acogida humanitaria y de protección internacional. Una buena gestión migratoria es imprescindible para desmontar discursos de odio y favorecer una mejor convivencia democrática.

ÍNDICE

Introducción.....	5
1. Panorámica de la inmigración en España a día de hoy.....	7
1.1. La COVID-19 rompe la tendencia expansiva de llegadas.....	7
1.2. Una realidad migratoria cada vez más diversa	10
1.3. Las nacionalizaciones siguen creciendo, pero no se recuperan.....	12
1.4. La inmigración y el mundo rural: un espacio para el debate	13
2. La falta de un enfoque integral en la política de inmigración y asilo	16
2.1. España ante el nuevo Pacto de Migración y Asilo	18
3. Una política de inmigración centrada en el control de fronteras	22
3.1. Medidas migratorias para afrontar la pandemia de la COVID-19	22
3.2. Actuaciones en frontera	24
4. La reforma del sistema de acogida de personas refugiadas en España: una asignatura pendiente.....	31
4.1. Un sistema de acogida saturado	31
4.2. La reforma pendiente del sistema de acogida.....	38
5. La debilidad de las políticas de integración e inclusión y el auge de la retórica antiinmigración.....	41
5.1. El auge de los discursos de odio.....	42
5.2. Sobre menores migrantes sin referentes familiares en España.....	44
6. Desigualdades sistémicas y el impacto de la COVID-19	48
6.1. Mayor pérdida de empleo y mayor impacto de esta pérdida.....	49
6.2. Desigualdad de derechos y desarraigo	51
6.3. La trata se alimenta de la vulnerabilidad	52
7. Conclusiones: ¿qué podemos esperar a partir de ahora?.....	54
Referencias	58
Documentos oficiales, normativas y estadísticas	63
Biografías	67

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, España ha ido consolidando una política de inmigración que se sustenta en la regulación de la entrada de flujos migratorios por razones económicas, el impulso de instrumentos para el control de fronteras, el desarrollo de un sistema de acogida para personas en necesidad de protección internacional y el refuerzo de medidas para favorecer la integración e inclusión de las personas extranjeras no comunitarias en el país. Pero lo cierto es que estas líneas estratégicas no se han desarrollado de modo uniforme en los últimos años, lo cual dibuja una política migratoria particular, cuyas luces y sombras quieren recogerse en este documento de trabajo.

Nadie puede negar hoy que España es un “país de inmigración”, inmerso en un segundo ciclo migratorio que se inició en 2018. Tampoco que la cuestión migratoria ha vuelto a resurgir en los últimos años como un tema de debate en la agenda pública y política del país. Pero no es menos cierto que las cuestiones relacionadas específicamente con la gobernanza migratoria siguen estando ausentes en los debates públicos y que, en pleno cambio del escenario internacional, se hace necesario preguntarse hasta qué punto los instrumentos existentes están preparados para afrontar los retos de una nueva década de movilidad en España.

La aprobación de la nueva agenda europea en materia de inmigración y asilo, los impactos de la pandemia de la COVID-19 o la puesta en marcha, por primera vez, de la directiva de protección temporal para dar respuesta a la llegada de personas de Ucrania en necesidad de protección internacional son cuestiones clave que han afectado a la movilidad y que han requerido —y requieren— de una reformulación de la gobernanza migratoria en España.

El objetivo de este documento es recoger y reflexionar sobre estas cuestiones y su impacto en la gobernanza migratoria en España. Para ello, se empezará ofreciendo una panorámica de los flujos migratorios en España, para poder apreciar unas dinámicas de entrada que lo sitúan como uno de los principales países receptores de la Unión Europea. Asimismo, se ofrecerá una visión panorámica de las características de la población extranjera en España, señalando aquellos aspectos más característicos que la distinguen de los países de nuestro entorno y que son determinantes a la hora de diseñar una estrategia de gobernanza migratoria.

En el primer apartado, prestaremos atención al desarrollo de los instrumentos de gobernanza migratoria en España, poniendo el foco en el control de fronteras. Como se argumentará con mayor detalle, la política migratoria española parece construirse desde la frontera: esta afirmación no quiere menospreciar los avances y desarrollos que se han llevado a cabo en los últimos tiempos en materia migratoria en España, pero sí poner de relevancia que el marco mediático y, en muchas ocasiones, político sobre el que se construye la gobernanza migratoria en España tiene un marcado sesgo en favor de la seguridad fronteriza. No se trata, es cierto, de una cuestión exclusiva de España, puesto que, cómo también se examinará más adelante, esta está plenamente alineada con los principios recogidos en la nueva agenda europea de migraciones, aprobada en 2020 bajo el nombre del nuevo Pacto de Migración y Asilo.

En el segundo apartado, se analizará la cuestión de la acogida de personas con necesidad de protección internacional. El sistema de acogida español se ha enfrentado en los últimos tiempos a retos desconocidos hasta este momento, especialmente vinculados a crisis políticas y humanitarias como las sucedidas en Siria, Venezuela y, más recientemente, Ucrania. Más allá de los nombres propios, se ha abierto un debate sobre la necesidad de reformar un sistema de acogida cuyas costuras cada vez están más tensionadas, el cual se pretende recoger en estas páginas.

Por su parte, el tercer apartado señalará algunos silencios incomprensibles en materia de integración e inclusión de las personas migrantes, especialmente en un escenario en el que los discursos xenófobos han adquirido una relevancia hasta la fecha desconocida. Precisamente por ello, se dedicará un apartado a hablar de la casuística de aquellas personas menores migrantes sin referentes familiares en España, dado que la normativa ha cambiado recientemente para favorecer su integración e inclusión, a la vez que se han convertido en objeto de deshumanización por parte de algunas voces del panorama político español.

Finalmente, el documento acaba con una reflexión sobre el impacto de la COVID-19 en la movilidad, pero también sobre las consecuencias que ha tenido en buena parte de la población migrante, que se ha convertido a la vez en parte de los servicios imprescindibles que han funcionado durante la pandemia y en parte afectada por las desigualdades que ha reforzado esta. La pandemia, así como las consecuencias conocidas hasta la fecha de la invasión de Ucrania, sirven de último hilo conductor para cerrar el documento y reflexionar, en la medida de lo posible, sobre los retos futuros.

1. PANORÁMICA DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA A DÍA DE HOY

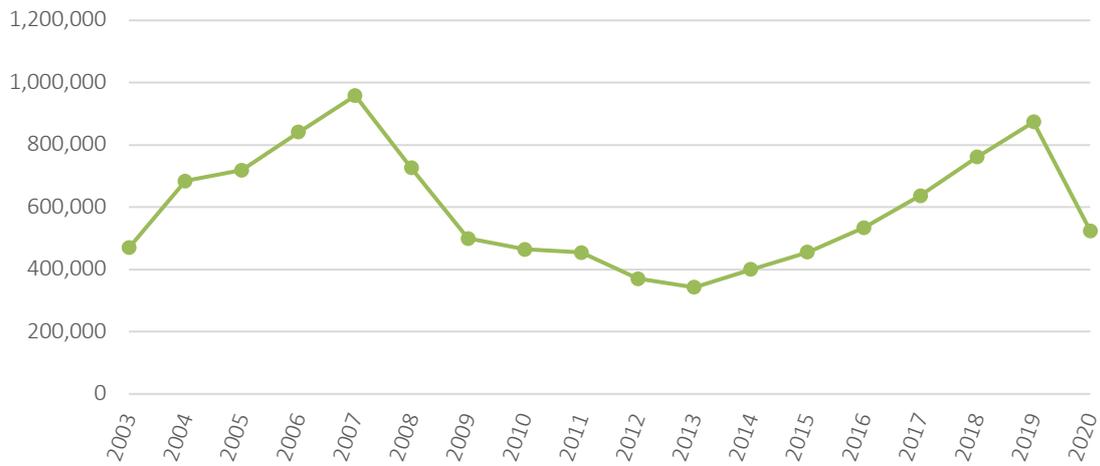
Las fases expansivas y recesivas de nuestra economía tienen un claro impacto en los flujos migratorios. Eso se traduce, a su vez, en un impacto claro en el número de nuevos empadronamientos. Esta tendencia procíclica se observó durante la crisis económica y financiera que se inició en 2007, cuando las altas en el Padrón cayeron desde su punto más alto en 2007, con 958.266 personas, hasta las 342.390 de 2013. A partir de entonces, se produjo un incremento en el número de altas de inmigrantes hasta situar a 2019 en niveles previos a la crisis, según datos del INE. Sin embargo, esta tendencia de crecimiento se ha visto paralizada con la irrupción de la pandemia de la COVID-19. En primer lugar, por las restricciones a la movilidad como medida de control de la propagación del virus y, en segundo lugar, por la contracción económica que ha desencadenado. Esta panorámica de la inmigración en España se sitúa, por lo tanto, en el periodo 2020-2021, para permitir identificar con mayor precisión el impacto de la pandemia en la movilidad.

1.1. La COVID-19 rompe la tendencia expansiva de llegadas

Las crisis, aun motivadas por diferentes causas, han tenido un gran impacto en los flujos migratorios globales, reduciendo de manera importante su volumen. Sin embargo, España ha estado recibiendo nueva población inmigrante incluso durante estas crisis con normalidad, consolidándose como uno de los principales receptores de inmigración de la Unión Europea (Eurostat, 2022).

Tomando como referencia los países de la OCDE, la caída de los flujos migratorios se estima en más de un 30% en 2020, situándose en torno a los 3,7 millones de personas, el nivel más bajo desde 2003 y la mayor reducción registrada (OCDE, 2021). El caso español no ha sido una excepción y la COVID-19 ha puesto también aquí freno a un alto ritmo de llegadas. En concreto, la caída ha sido de un 40% entre 2019 y 2020. Este descenso fue menos abrupto en la crisis económica y financiera de 2007, cuando la caída de las altas padronales se redujo un 24% entre 2007 y 2008 (Figura 1).

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS POR VARIACIÓN RESIDENCIAL EXTERIOR (2003-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

La evolución de las llegadas por sexo muestra cómo, desde 2009 y hasta 2019, las altas padronales son prácticamente iguales entre hombres y mujeres (en torno al 48-49% para las mujeres). Pero si atendemos a la variable de la edad, se observa cómo la evolución de los menores (hasta los 15 años) ha seguido un ritmo más consistente (Figura 2). Una de las causas puede ser que los procesos de reunificación familiar se han mantenido tanto en periodos de expansión como de crisis.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS POR VARIACIÓN RESIDENCIAL EXTERIOR POR EDADES (2003-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

Si bien en términos generales las crisis marcan el ritmo de los flujos migratorios, las llegadas irregulares a la frontera sur han sido una excepción en los años de pandemia. El volumen de las llegadas de inmigrantes de manera irregular por vía marítima y terrestre no solo se ha mantenido, sino que ha aumentado en el 2020 y 2021. En 2021 llegaron casi 42.000 personas, una cifra muy similar a la de 2020 y que supone un aumento respecto a 2019 del 29% (Figura 3) (Ministerio del Interior, 2020a, 2021)¹. El 90% de estas llegadas fueron hombres (APDHA-Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2022).

FIGURA 3. LLEGADAS DE PERSONAS MIGRANTES DE MANERA IRREGULAR A LA FRONTERA SUR (2015-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Este incremento se explica en gran medida por la reactivación de la ruta atlántica o de África occidental frente a las rutas del Mediterráneo Oriental y Central. De hecho, las Islas Canarias han recibido a más de la mitad del total de las llegadas irregulares a España en 2021. En concreto, se han multiplicado por 8: en 2019 llegaron 2.687 personas frente a las 22.316 de 2021. Este fenómeno, que ha supuesto un reto humanitario derivado de una crisis institucional de acogida, será analizado en un apartado siguiente.

En este punto, no se puede pasar por alto el número de personas fallecidas o desaparecidas en 2021, que asciende a 2.126, en torno a 400 personas más que en 2020 (APDHA, 2022). Son

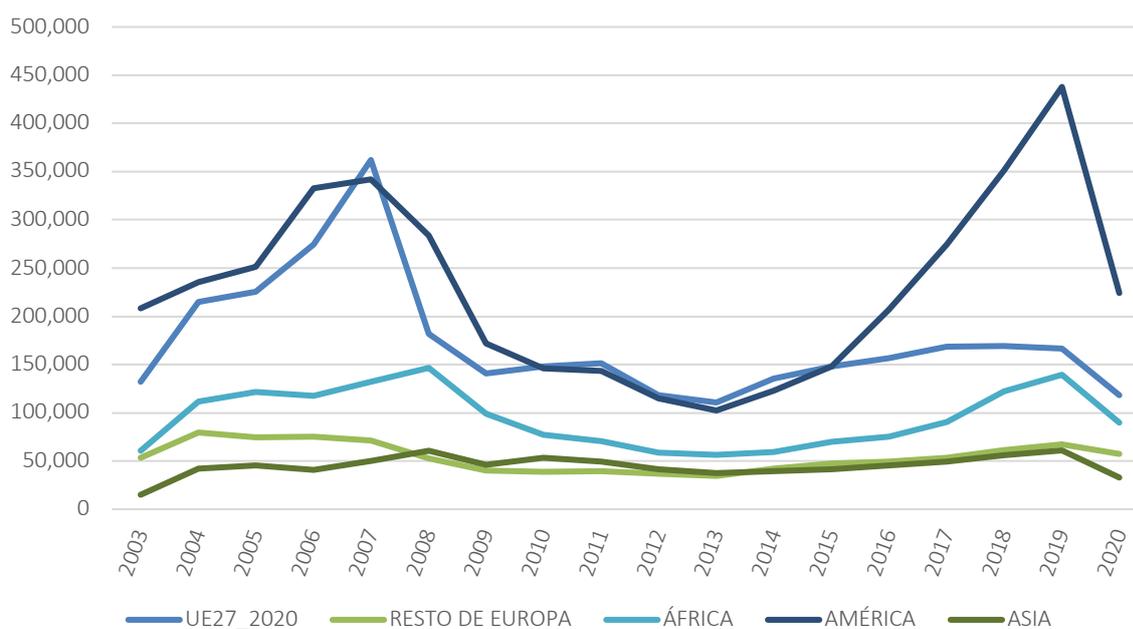
¹ Datos del Ministerio del Interior en sus informes de Inmigración Irregular 2020 y 2021. Para la elaboración del informe de 2021 el Ministerio no ha contabilizado las entradas en Ceuta del mes de mayo de 2021. Según datos de la OIM, el número de llegadas, contabilizando las entradas de mayo, ascendería a 51.654.

distintas las voces que aseguran que el Mediterráneo es la frontera más peligrosa del mundo. Es, en palabras de Javier de Lucas, una frontera sin derechos (2016, p. 58). Vemos que el Atlántico es ahora también escenario de las consecuencias de unas políticas europeas de no inmigración, que podrían considerarse necropolítica (Mbembe, 2006).

1.2. Una realidad migratoria cada vez más diversa

Los flujos de inmigración se han ido diversificando y, en los últimos años, los aumentos de las llegadas más relevantes los están protagonizando personas procedentes de países con menor tradición y peso entre la población extranjera (con la excepción de las personas marroquíes). En 2020, los principales países de origen son Marruecos, Colombia, Reino Unido y Venezuela.

FIGURA 4. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS POR VARIACIÓN RESIDENCIAL EXTERIOR POR REGIONES (2003-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

La Figura 4 recoge esta creciente diversidad de orígenes. La región con mayores flujos hacia España continúa siendo América. En 2019 la región supuso el 50,1% del total de nuevas altas padronales (437.875). Si bien en 2020 esta cifra descendió casi a la mitad, continuó suponiendo el 42,8% del total de personas empadronadas. Atendiendo a la evolución de las llegadas de los diferentes países, el crecimiento de los últimos años está protagonizado por los países centroamericanos, Colombia y Venezuela. Para el período 2003-2020, el mayor incremento lo han protagonizado personas de Nicaragua, Honduras y El Salvador. Hablamos de más de un

3.000% en el primer caso, 1.779% en el segundo y 946% en el tercero². Estamos ante unos países con serias dificultades económicas, inseguridad sistémica y graves violaciones de derechos humanos que no hacen sino aumentar su éxodo.

Esto contrasta con los principales colectivos latinoamericanos que llegaron en el primer ciclo migratorio expansivo antes de la crisis económica, entre 2003 y 2007: bolivianos, argentinos y colombianos. En los últimos años, estos países contribuyen en menor medida al crecimiento de la inmigración de origen latinoamericano y, con la excepción de Colombia, su evolución presenta cifras negativas³.

La segunda región emisora de inmigrantes es Europa, si bien no ha sido siempre así. Entre 2009 y 2015, la proporción de inscripciones en el Padrón de personas europeas fue superior al de latinoamericanas. En 2020 se dieron de alta 175.740 personas europeas, casi 60.000 menos que el año anterior. El 67% de estos europeos venían de países miembros de la UE-27⁴. Rumanía ha sido el principal país emisor de migrantes hacia España hasta 2019 y solo ha sido superado por Reino Unido en 2020⁵. El número de nacionales de Bulgaria y Rumanía ha disminuido en el período 2003-2020. En términos relativos, países de mayor tradición migratoria han mantenido un crecimiento constante, como Francia o Alemania⁶.

El continente asiático y la región de África Subsahariana presentan un peso relativamente bajo sobre el total de la inmigración en España, el 7,1% y el 4,4% respectivamente (datos de 2020). Sin embargo, este peso ha ido aumentando progresivamente.

Las llegadas desde Marruecos suponen en torno al 67% del total de llegadas desde África y casi el 90% si ponemos el foco en el Norte de África. En 2019 se empadronaron 94.305 personas marroquíes, la cifra más alta desde 2003. Esta tendencia de crecimiento de las llegadas se frena en 2020 con la pandemia de la COVID-19, con un descenso del 37%. El segundo país africano

² En el caso de Venezuela, el crecimiento ha sido del 128% y en 2019, cifras prepandemia, se empadronaron 82.176 venezolanos, el segundo país de origen por detrás de Colombia, con 91.968 altas padronales y un crecimiento del 304% desde 2003.

³ Bolivia (-73%), Ecuador (-85%), Argentina (-26%). Elaboración propia a partir de Altas por país de nacimiento – Variaciones residenciales exteriores 2003-2020, Instituto Nacional de Estadística.

⁴ Este porcentaje se distorsiona tras el *brexit*, pues en términos absolutos, Reino Unido es el segundo país europeo del que recibimos un mayor número de inmigrantes, solo por detrás de Rumanía.

⁵ Tras el *brexit*, ha habido un incremento de altas en el Padrón de nacionales británicos (por ejemplo, en 2016 hubo 21.838 altas y en 2020 36.927). Se puede esperar una cierta tendencia al alza en los próximos años.

⁶ En el caso de la población italiana, entre 2003 y 2020 prácticamente se ha duplicado.

emisor de inmigrantes hacia España es Argelia. La región de África Occidental, aun teniendo poco peso relativo, es la segunda en importancia del continente africano. En 2019, se empadronaron 10.266 personas de Senegal —cifras similares a las alcanzadas en 2007 y 2008 (tras la crisis de los cayucos)—.

En lo referente al continente asiático, Pakistán y China lideran los flujos de inmigración. Su tendencia de crecimiento ha sido bastante inconsistente, con importantes llegadas de personas de origen chino en 2004 y 2008 (26.755 personas) y de origen pakistaní en 2010 y 2019.

1.3. Las nacionalizaciones siguen creciendo, pero no se recuperan

El número de residentes extranjeros que adquirió la nacionalidad española en el año 2020 alcanzó las 126.164 personas, una cifra que ha ido aumentando desde 2017, pero que es inferior a las 225.793 de 2013⁷ (Figura 5).

Cabe esperar que las adquisiciones de nacionalidad sean más numerosas entre aquellas nacionalidades que, o bien disponen de un marco legal más favorable, como es el caso de las personas procedentes de América Latina, o bien provienen de países con una trayectoria de inmigración afianzada. Así, en España en 2020 las naturalizaciones más frecuentes provinieron de Marruecos (28.258, el 22,4% del total), seguido de Colombia (9.010) y Ecuador (8.328). La caída en las adquisiciones de nacionalidad para personas de estos últimos países ha sido considerable, en torno al 79%. Para los nacionales de Marruecos el descenso ha sido más moderado, del 11%⁸.

Otro dato relevante es que las mujeres son mayoría en las nacionalizaciones desde 2013, con la excepción de aquellas originarias de países subsaharianos y asiáticos (como Bangladesh, India o Pakistán), que suponen en torno al 25-32% de las adquisiciones.

⁷ Fecha de la que se tienen los primeros datos.

⁸ Datos del Instituto Nacional de Estadística. Adquisiciones de nacionalidad, serie 2013-2020. El país de nacimiento más frecuente en las adquisiciones de nacionalidad española fue España, con 26.407 casos. El INE apunta que, en su mayoría, eran niños (el 81,4%, menores de 10 años).

FIGURA 5. EVOLUCIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE NACIONALIDAD (2013-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

En este contexto, además, se vuelve a dar una constante en las concesiones de nacionalidad: su acumulación y retraso⁹. Según el Defensor del Pueblo (2021), en marzo de 2021 se acumulaban más de 280.000 expedientes sin resolver. Precisamente ese mes, el Ministerio de Justicia autorizó un nuevo plan de choque, tramitando 163.946 expedientes de nacionalidad por residencia¹⁰. Esta cifra, similar a la de 2019, supone el doble de las resoluciones de 2020, cuando se resolvieron 87.235. Esto se debió, principalmente, a la ralentización del trabajo de la Administración provocada por la pandemia de la COVID-19.

1.4. La inmigración y el mundo rural: un espacio para el debate

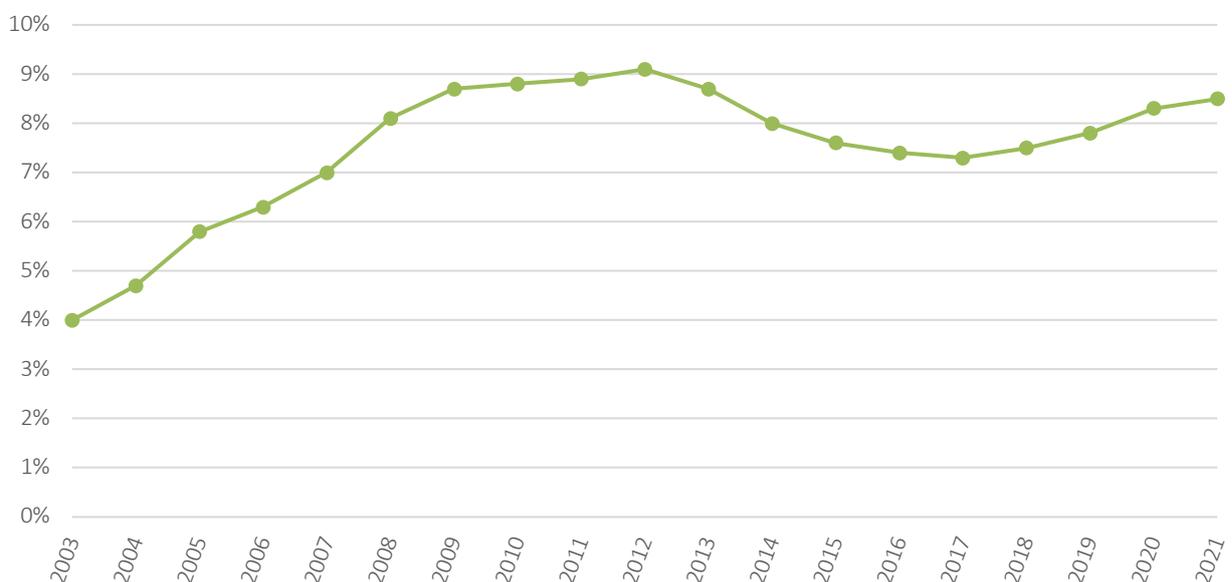
Otro fenómeno importante de los últimos años es el debate sobre el papel potencial de las personas inmigrantes en la ralentización de la despoblación del medio rural. Existe una acuciante preocupación no solo por la despoblación y el envejecimiento de la población en el mundo rural, sino también por el deterioro económico y la debilitación de sus servicios públicos. La pandemia de la COVID-19 ha supuesto un revulsivo a las prioridades y necesidades de muchas personas, lo cual puede derivar en una oportunidad para el entorno rural.

⁹ A partir de 2013, el número de concesiones empezó a sufrir un parón motivado por la saturación de la administración del Ministerio de Justicia. Y, a pesar de los sucesivos intentos de simplificación (como la vía telemática), las soluciones a estos retrasos se van solventando a golpe de *plan de choque*.

¹⁰ Véase la nota de prensa de La Moncloa: “El plan de choque de nacionalidad 2021 resuelve más 160.000 expedientes de nacionalidad por residencia”, 14 de diciembre. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/justicia/Paginas/2021/141221-nacionalidad.aspx>

Tal y como pone de manifiesto el estudio “La inmigración dinamiza la España rural” (Camarero y Sampedro, 2020), la fotografía de la España rural es cada vez más diversa en orígenes y edades. La investigación afirma que el peso de la población de origen extranjero en municipios de menos de 10.000 habitantes ha ido en aumento desde 2003 hasta alcanzar el 10% en 2019 (*ibid.*). Si tenemos en cuenta la nacionalidad, la cifra es algo más baja: 8,5% (Figura 6) (INE, 2022).

FIGURA 6. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES (2003-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

El estudio mencionado revela, además, otros datos interesantes:

- En 2019, uno de cada cinco menores de 13 años en el entorno rural era hijo de madre de origen extranjero.
- Las nacionalidades más numerosas en el entorno rural son la marroquí y la rumana.
- En relación con la distribución territorial, el proceso de asentamiento ha sido desde los entornos rurales del litoral mediterráneo hacia las zonas del interior más despobladas. Esto indica que la población extranjera se desplaza a nuevos espacios y mercados laborales cercanos a los anteriores.

En definitiva, del estudio se desprende que la creciente diversidad del entorno rural podría atenuar la despoblación y envejecimiento de su población. Asimismo, esta llegada de personas de origen extranjero a municipios rurales tiene y tendrá un impacto económico, cultural y sociológico que habrá que tener en consideración a la hora de elaborar políticas públicas.

Otras voces, sin embargo, matizan que la población migrante puede ser una oportunidad para muchos municipios rurales, pero las soluciones a la despoblación, el envejecimiento o la falta de servicios deben tratarse desde una perspectiva integral y bajo una coordinación de la Administración que garantice un equilibrio territorial (OIM, 2020).

En cualquier caso, los retos del mundo rural pasan por garantizar la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía, independientemente de dónde venga. En concreto, se ha de garantizar una mejor calidad de vida de las personas que allí residen para evitar el abandono y atraer a nueva población (incluida la migrante). Esta atracción pasa por la mejora de las infraestructuras y la conectividad y el fortalecimiento y optimización de los servicios públicos (incluidos los sanitarios, educativos y culturales). Además, si se busca facilitar la llegada de personas migrantes, resultará fundamental poner en marcha políticas públicas de acogida y de inclusión. Esta será la forma de avanzar en un auténtico equilibrio territorial que beneficie a toda la sociedad en su conjunto, pues el deterioro del ámbito rural puede tener un impacto en el ámbito urbano y, mal gestionado, afectará al bienestar de la sociedad española (OIM, 2020).

2. LA FALTA DE UN ENFOQUE INTEGRAL EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO

En junio de 2018, con el primer mandato de gobierno de Pedro Sánchez, las cuestiones migratorias se incorporaron al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, encabezado entonces por Magdalena Valerio. La unidad responsable de su gestión se convirtió de nuevo en una Secretaría de Estado, cerrándose así un periodo de 7 años en los que había sido la Secretaría General de Inmigración y Emigración. La nueva Secretaría de Estado de Migraciones eliminaba de su organigrama la Dirección General de Emigración, dejando una estructura que incluía una Dirección General de Migraciones y una Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (Real Decreto 139/2020). Consuelo Rumí, que había sido Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración durante el periodo 2004-2010, fue de nuevo la primera responsable de este órgano.

En enero de 2020, con la entrada en funcionamiento del Gobierno de coalición PSOE-Podemos, la Secretaría de Estado de Migraciones pasa a formar parte del recién creado Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (en el que quedaba fuera Trabajo), bajo la dirección del ministro José Luís Escrivá. Primero Hana Jalloul (enero de 2020-marzo de 2021) y posteriormente Jesús Javier Perea (abril de 2021-actualidad) han sido los responsables del desarrollo de esta unidad de gobernanza migratoria, que además se reestructuró nuevamente para distribuir sus competencias entre la Dirección General de Migraciones y la Dirección General de Programas de Protección Internacional y Atención Humanitaria. Desaparecían así las cuestiones de integración e inclusión que habían sido parte esencial de la Secretaría de Estado desde sus inicios y que habían entrado a formar parte de la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial del Ministerio de Igualdad. En marzo de 2022, la Secretaría de Estado se reorganizaba de nuevo, configurándose así una unidad que incorporara las cuestiones de inclusión (Decreto 216/2022). En estos momentos, por lo tanto, la SEM se estructura a través de tres direcciones generales: de Migraciones, de Atención Humanitaria e Inclusión y la de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Así, no sólo se recupera la cuestión de la inclusión, sino que también se remarca la importancia que ha adquirido, hoy, la acogida de las personas en necesidad de protección internacional.

En febrero de 2020, poco después del inicio del Gobierno de coalición, el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones presentó en el pleno del Congreso las primeras consideraciones sobre el reto de abordar la inmigración en España. Bajo la lógica de establecer un consenso por la migración, el ministro habló de la necesidad de crear un marco duradero y acordado para “encauzar e integrar la migración legal y que esta sea, además, ordenada y segura” (Escrivá, 2020a).

De manera sucinta, el reto de la gobernanza migratoria pasaba, en palabras del ministro, por perfeccionar los mecanismos de gestión, innovar y reforzar el sistema de acogida. En su comparecencia, Escrivá señalaba que, ante la existencia de un fenómeno “inevitable” y vinculado al sistema de pensiones o la natalidad, debía mejorarse el conocimiento sobre la realidad migratoria y de los flujos y establecer instrumentos para su entrada, residencia y, también, retorno. En la búsqueda de un pacto sobre migraciones, se requería, en palabras del ministro, mejorar los procedimientos de migración cualificada o articular propuestas de migración circular para dar respuestas a corto plazo. Pero, en el largo plazo, se requería una reforma de la Ley de Extranjería para superar la “complejidad normativa” y la “rigidez burocrática” del sistema, reordenando así los procedimientos y los instrumentos existentes. Además, en materia de protección internacional, el ministro recalcaba la necesidad de mejorar el sistema de acogida, señalando también la necesidad de mejorar la colaboración entre los distintos niveles de la Administración y planteando la recuperación del Fondo estatal para la integración para facilitar los procesos de acogida e integración de las personas en necesidad de protección internacional. En palabras del ministro, el consenso sobre migraciones se definía del modo siguiente:

... el consenso por las migraciones, para trasladar a la sociedad que, al mismo tiempo que estamos intentando que las tasas de paro se reduzcan y que vayamos integrando a aquellos españoles que no están integrados en el mercado de trabajo, sean conscientes de que tenemos que tener un plan a medio plazo que podemos ir desplegando poco a poco para que la nueva migración que va a llegar y que tendrá que llegar en las próximas décadas se haga de la forma más ordenada posible, se haga con toda seguridad, con el rigor que se debe y responda fundamentalmente a las necesidades que tenga España en las próximas décadas (Escrivá, 2020a, p. 15).

Parece oportuno señalar esta identificación de las prioridades de la gobernanza migratoria en 2020 para poder determinar hasta qué punto las mismas se han cumplido a lo largo de ese año y de 2021. Evidentemente el objetivo no es elaborar, en estas páginas, una evaluación de una política pública como sería la de inmigración o asilo, sino apuntar las dificultades que han acompañado esta voluntad de diseñar una política migratoria de carácter integral, que tuviera en consideración las razones de entrada (y salida) en el territorio y dispusiera de los instrumentos adecuados para ello, así como los instrumentos para favorecer la inclusión e integración de las personas migrantes y refugiadas y la colaboración multinivel. En este sentido, los apartados siguientes quieren prestar atención a las cuestiones vinculadas con la gobernanza migratoria y la capacidad proactiva en el establecimiento de instrumentos que regulen la misma; a la reforma pendiente del sistema de acogida para las personas con necesidad de protección internacional; y al reto de desarrollar políticas e instrumentos de integración e inclusión en colaboración con Administraciones autonómicas y locales.

Ello no puede hacerse, sin embargo, sin señalar que la política española de inmigración y asilo debe inscribirse, de manera connatural, al diseño de la política europea de inmigración y asilo. Por ello, parece imprescindible hacer un inciso sobre la aprobación del nuevo Pacto de Migración y Asilo, sus contenidos y los retos que este supone, especialmente para países con fronteras exteriores como España. Es evidente que el impacto de la pandemia también ha afectado el desarrollo de la gobernanza migratoria en España, permitiendo un cierre fronterizo inédito hasta la fecha, pero, más allá de esta cuestión, los impactos de la COVID-19 se tratarán en el sexto apartado.

2.1. España ante el nuevo Pacto de Migración y Asilo

Retomando la dimensión europea, cabe señalar que el nuevo Pacto de Migración y Asilo, presentado por la Comisión Europea en septiembre de 2020, incide en la necesidad, para la Unión Europea y sus Estados miembros, de construir un sistema que gestione y normalice las migraciones en el largo plazo y que se base en los valores europeos y el derecho internacional (Comisión Europea, 2020). El documento establece una agenda de trabajo para los próximos años, identificando algunas de las principales dificultades para el avance de la política europea de inmigración y asilo, como la falta de solidaridad entre Estados miembros, la ineficacia de las políticas de retorno o las diferencias entre los distintos sistemas de asilo nacionales entre otras. Para avanzar y superar estas debilidades, el nuevo Pacto propugna un nuevo enfoque, que el

vicepresidente de la Comisión, Margaritis Schinas, definió como una casa con tres plantas (Schinas, 2020). Una primera estaría centrada en la dimensión exterior y en las relaciones con los países terceros; una segunda, en el control de las fronteras externas, y una última en las normas internas de solidaridad.

Para fomentar esta construcción, el nuevo Pacto establece un sistema de evaluación previo de entrada (*pre-entry screening*) aplicable a todas las personas de terceros países que accedan irregularmente al territorio europeo. Se quiere así determinar, de manera ágil, qué personas pueden ser sujetos de procesos de protección internacional y cuáles no. Para las primeras, se siguen las pautas establecidas para las solicitudes de asilo. Para las segundas, se abre un proceso fronterizo de retorno inmediato. Por otro lado, propugna un nuevo mecanismo de solidaridad que debe facilitar el apoyo de los Estados miembros a aquellos socios que estén en una situación de mayor presión migratoria, permitiéndose la reubicación de las personas no retornadas a su país o bien patrocinando el retorno (es decir, haciéndose cargo de los costes de esta persona hasta que pueda ser retornada). El texto recoge la necesidad de abandonar el Reglamento de Dublín¹¹ (que permite identificar al Estado responsable de estudiar una solicitud de asilo) y propone un nuevo sistema de criterios jerárquicamente vinculantes. El Pacto propone también la elaboración de un Plan de preparación para crisis migratorias, que debe servir para mejorar la capacidad de anticipación y respuesta ante situaciones excepcionales. Sobre las vías de entrada regular, se apunta la necesidad de desarrollar “partenariados de talento” para mejorar la capacidad de atracción de la Unión Europea.

Todas estas cuestiones dibujan un nuevo Pacto de Migración y Asilo centrado básicamente en la protección de fronteras y en la lucha contra la inmigración irregular (ECRE, 2020; Pinyol-Jiménez, 2020; Thym, 2022; Vedsted-Hansen, 2022). Además, adolece de instrumentos precisos que puedan explicar, por ejemplo, cómo funcionará exactamente el proceso de evaluación previo de entrada sin vulnerar el derecho de las personas a solicitar asilo o cómo se garantizará que funcione un sistema de solidaridad voluntaria cuando el Tribunal Europeo de Justicia (2020) ha condenado a Hungría, Polonia y República Checa por no acatar las decisiones del Consejo relacionadas con la reubicación de personas refugiadas de los *hotspots* de Grecia e Italia a sus territorios (Tsourdi, 2021).

¹¹ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604>

Estas cuestiones no son menores en el caso de España, especialmente aquellas vinculadas con el acceso a las fronteras exteriores de la Unión Europea. Por ello, no es de extrañar que, en marzo de 2021, el ministro de Interior español, Fernando Grande-Marlaska, y sus homólogos de Italia, Grecia, Chipre y Malta hicieran una declaración conjunta en la que pedían un “verdadero equilibrio, necesario, entre solidaridad y responsabilidad”, puesto que, en su formato actual, “el Pacto no ofrece suficientes garantías a los Estados miembros de primera línea” (La Moncloa, 2020).

La focalización de la política europea de migración y asilo en las cuestiones relacionadas con el control de fronteras sitúa, de manera natural, a los Estados con fronteras exteriores en la primera línea de acción. Estos países, incluyendo a España, son en los que recaen las responsabilidades (y también las críticas) de desarrollar una política de control de fronteras de actuación inmediata y eficaz que, a su vez, respete los derechos de las personas y se ajuste al derecho internacional público. Unas tareas que, tal y como se han previsto los mecanismos de actuación en el nuevo Pacto de Migración y Asilo, pueden acabar siendo contradictorias (De Bruycker, 2022; Vedsted-Hansen, 2022). La exigencia de solidaridad adquiere hoy, si cabe, aún mayor relevancia, vista la actuación solidaria que los Estados miembros han tenido, precisamente, con países como Hungría o Polonia ante la llegada de importantes flujos de personas refugiadas de Ucrania en sus territorios.

Esta mirada particularmente enfocada en el control fronterizo que inunda el nuevo Pacto de Migración y Asilo también sirve para identificar la falta de propuestas innovadoras para promover vías migratorias regulares. Apostar por los “partenariados de talento” parece una medida limitada ante las necesidades de los distintos mercados de trabajo europeos; asimismo, mencionar brevemente las cuestiones relacionadas con la integración y la inclusión de las personas migrantes también parece desconocer algunos de los retos de convivencia con los que se encuentran hoy muchos Estados miembros.

Este enfoque parcial de la gobernanza migratoria también se replica en muchos Estados miembros, España entre ellos. Mientras los instrumentos de gobernanza migratoria que se han ido desarrollando en estos últimos años buscan ofrecer soluciones a problemas ya identificados (como el cambio del Reglamento de Extranjería) o dar respuestas inmediatas a situaciones no previstas (como las instrucciones aprobadas durante la pandemia), no se ha planteado esta

revisión estructural que propugnaba el ministro Escrivá en su primera intervención en el Congreso. La necesidad de esta mirada integral se entiende como perentoria, tal y como se intentará justificar en los apartados siguientes.

3. UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN CENTRADA EN EL CONTROL DE FRONTERAS

Los dos últimos años han estado marcados, de manera evidente —y no sólo en el ámbito migratorio—, por la pandemia de la COVID-19. Ello ha supuesto que la política migratoria haya tenido que dar respuesta a una situación inesperada a la vez que se seguía desarrollando con medidas especialmente vinculadas al control de fronteras.

3.1. Medidas migratorias para afrontar la pandemia de la COVID-19

La expansión de la COVID-19 supuso un cierre de fronteras inédito hasta la fecha, puesto que se calcula que entre los meses de marzo y mayo de 2020, el 93% de la población mundial residía en países con algún tipo de limitación en la movilidad de personas (Connor, 2020). En el escenario europeo, las decisiones de cierre de fronteras se tomaron a nivel nacional hasta el 30 de marzo de 2020, cuando la Comisión Europea estableció una restricción coordinada temporal para los viajes no esenciales a territorio UE por un período de treinta días. Esta decisión se sumaba a las restricciones ya existentes en el espacio Schengen, donde los Estados miembros habían ido reintroduciendo restricciones temporales a la libre circulación por razones de seguridad nacional o para evitar los denominados movimientos secundarios (de personas refugiadas que se movían del país que les otorgaba protección a otro país Schengen). El espacio de libre circulación se empezó a normalizar a partir del mes de mayo.

En este contexto de cierre de fronteras, el Gobierno español tomó una serie de medidas para garantizar la protección de las personas extranjeras que estaban en el territorio. Vale la pena señalar la productividad de instrucciones aprobadas en entre 2020 y 2021¹², para dar respuesta a distintas situaciones. Por un lado, por ejemplo, se tomaron medidas para evitar que aquellas personas que estaban con permisos de corta duración (turismo, viajes de negocios, etc.) y no podían volver a su país de residencia no se quedaran en un limbo jurídico (DGM 5/2020). Por otro lado, se aprobaron instrucciones para garantizar que la pérdida de empleo no supusiera caer, para quienes ya tenían permisos de trabajo y residencia temporal en España, en una situación de irregularidad administrativa. Para ello, se flexibilizó el proceso para el arraigo social

¹² Pueden consultarse las instrucciones en el Portal de Inmigración en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/normativa/nacional/instrucciones_sgie/index.html

(DGM 6/2020) y también se flexibilizaron los requisitos para los procesos de reunificación familiar (DGM 4/2020).

Las medidas también buscaron ofrecer una oportunidad para jóvenes migrantes que quisieran incorporarse al mercado laboral agrícola, muy dependiente de una mano de obra extranjera en ocasiones de carácter temporal y móvil que no podía llegar (RD 13/2020 y RD 19/2020). Estos instrumentos han sido especialmente interesantes, porque aprovechando la situación creada por la pandemia, establecen medidas de carácter permanente que permiten a jóvenes migrantes entre 18 y 21 años acceder a contratos en el sector agrícola que, posteriormente, les permitirán acceder a otros sectores laborales de una manera regularizada. La medida también se extendió para menores migrantes sin referentes familiares en España (de 16 a 18 años), a quienes se otorgaba un permiso de trabajo y residencia para un mínimo de dos años (DGM 9/2020).

Durante el estado de emergencia, también se aceleraron los procedimientos para reconocer las calificaciones de profesionales de la salud de nacionalidad extranjera que estuvieran residiendo en España, especialmente personal médico y de enfermería, pero también farmacia o fisioterapia (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020b).

Finalmente, también se tomaron medidas de protección para aquellas personas en necesidad de protección internacional que estaban en el sistema de acogida, para evitar que la caducidad de las fechas límites de sus expedientes los dejara en situación de irregularidad o fuera del sistema (DGI AH 2020/03/20). En este sentido, merece mencionarse la situación en Canarias o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Las políticas de confinamiento en estas fronteras tuvieron un impacto en los y las solicitantes de asilo en tanto que se alargaron los tiempos de traslado a la península y se agravó la situación de hacinamiento que ya se vivía en los Centros de Estancia Temporal y los espacios de acogida, donde resultaba imposible mantener las medidas de distanciamiento.

La apuesta del Gobierno español fue intentar reducir al máximo los riesgos de caer en la irregularidad administrativa de la población extranjera ya residente en España, pero descartando la aprobación de un proceso de regularización general. En este sentido, cabe

señalar la campaña “Regularización Ya”¹³ liderada por distintas organizaciones sociales que solicitaban el inicio de un proceso de regularización de la situación administrativa de las personas que se encontraban en España de manera irregular. La campaña culminó con la recogida de las firmas necesarias para presentar una proposición no de ley (PNL), que se registró en el Congreso de los Diputados en junio de 2020. La PNL contó con el apoyo de ocho grupos parlamentarios (uno de los cuales, Podemos, formaba parte de la coalición de Gobierno) pero fue rechazada en septiembre de 2020 por el voto negativo de cuatro partidos (uno de los cuales, PSOE, formaba parte de la coalición de gobierno).

3.2. Actuaciones en frontera

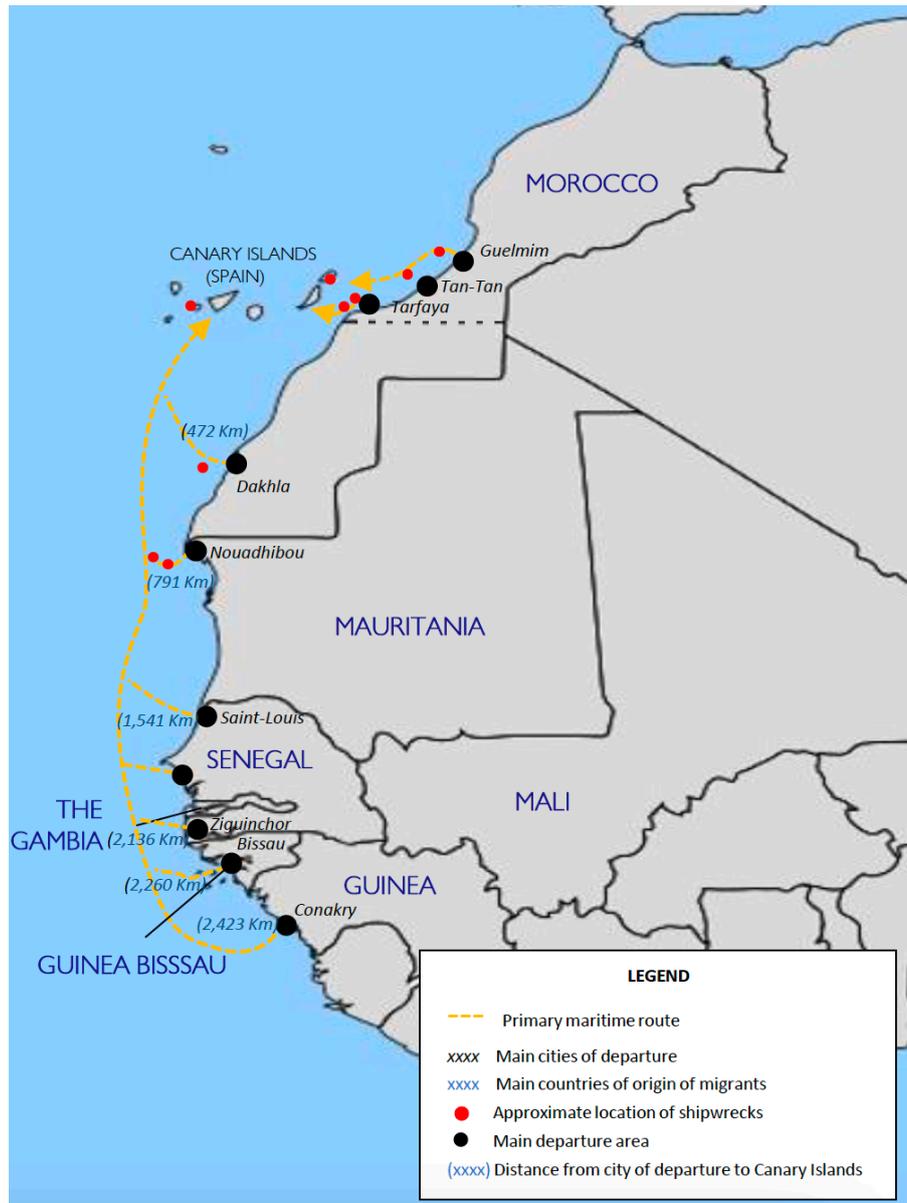
Más allá de las actuaciones desarrolladas en el contexto de la pandemia —y de la reforma del Reglamento de Extranjería que se comentará con más detalle en un próximo apartado—, los avances en materia migratoria durante el periodo 2020-2021 se han centrado, principalmente, en las respuestas dadas en frontera.

Es evidente que, por su posición geoestratégica y su característica de frontera exterior de la Unión Europea, España juega un papel clave en el control fronterizo. Pero también es cierto que las políticas migratorias deben funcionar más allá de lo que suceda en fronteras: de hecho, cuando la gestión migratoria se focaliza en las mismas, se desdibujan e infradesarrollan otros instrumentos clave para una política migratoria eficiente (Taylor, 2005; Geiger y Pécoud, 2010).

El año 2020, y a pesar del cierre fronterizo provocado por la COVID-19, estuvo marcado por un repunto de la llegada a las islas Canarias de embarcaciones procedentes de Marruecos o determinados países subsaharianos (Figura 7 y Figura 8).

¹³ Véase <https://regularizacionya.com/>

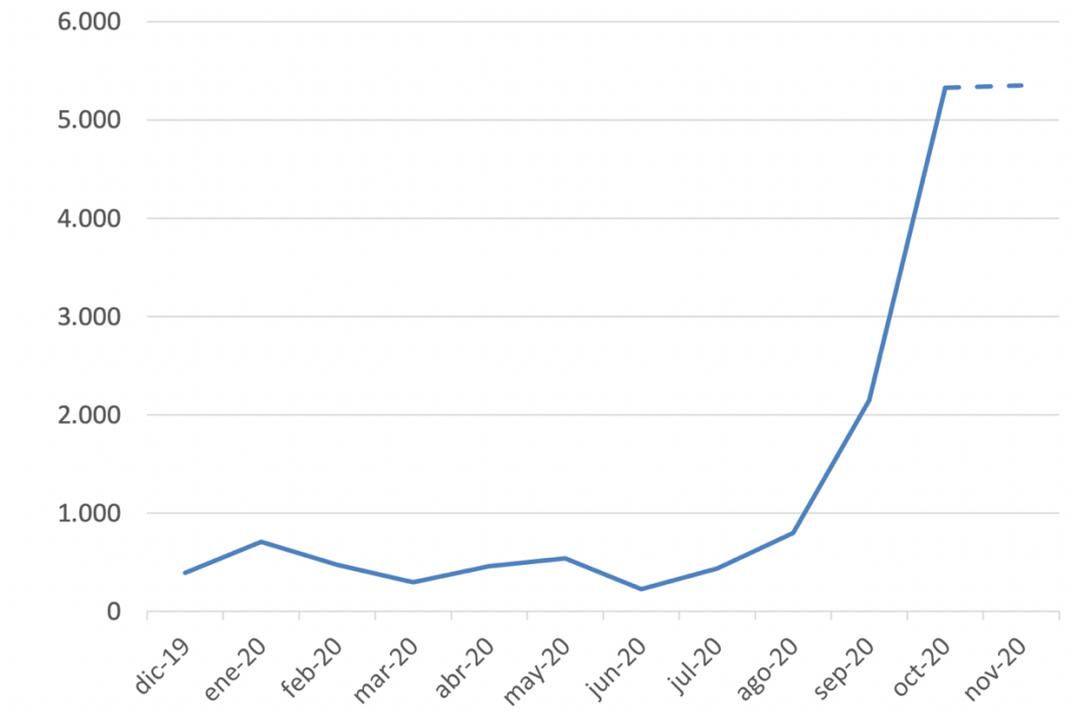
FIGURA 7. PRINCIPALES RUTAS MIGRATORIAS HACIA CANARIAS (2020)



Fuente: OIM, 2020

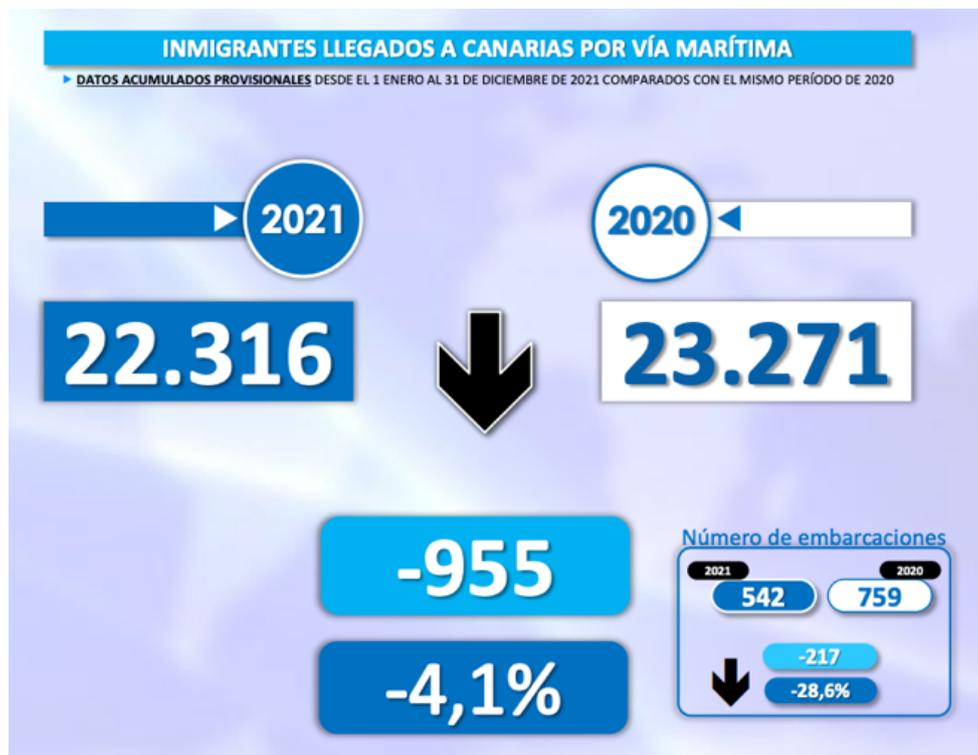
En ese momento, se puso en marcha un operativo denominado Plan Canarias para acoger a las personas cuyos casos estaban siendo examinados (si solicitaban protección internacional) o que no podían ser retornadas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020a). Muchas de ellas fueron alojadas en hoteles de las islas (vacíos en esos momentos debido a las restricciones de la pandemia) y, aunque el operativo funcionó correctamente, levantó algunas críticas por parte de algunas voces y partidos que consideraban que se daba a las personas migrantes un trato preferencial (Mayor Ortega, 2020). La narrativa antiinmigración empezaba, así, a ocupar cada vez más espacio mediático.

FIGURA 8. LLEGADAS MENSUALES A COSTA EN CANARIAS (2019-2020)



Fuente: Plan Canarias, 2020

FIGURA 9. LLEGADAS A COSTA EN CANARIAS (2020-2021)



Fuente: Ministerio del Interior (2021)

En 2021, la situación en las costas canarias continuó siendo complicada, porque, aunque el número total de llegadas a España había disminuido, continuaban suponiendo un reto de acogida en las islas¹⁴ (Figura 9).

A diferencia de lo que había sucedido en 2020, el Gobierno decidió afrontar la recepción de modo distinto. Así, durante unos meses, se mantuvieron a más de 2.500 personas en la dársena del puerto de Arguineguin (Gran Canaria), sin acceso jurídico o de interpretación, con dificultades para solicitar asilo o incluso con devoluciones rápidas de nacionales de países terceros a Mauritania. El Defensor del Pueblo dedicó un monográfico a la situación en las islas Canarias en la que se señalaba la necesidad de garantizar mejor la protección de los derechos fundamentales y evitar condiciones precarias y de hacinamiento como las que se habían vivido en el puerto de Arguineguin. También pedía evitar las restricciones de libre circulación de las personas solicitantes de asilo como se venía haciendo en Canarias (siguiendo el modelo de Ceuta y Melilla, sin dejarlas salir del archipiélago para desplazarse a la península), lo que contradice la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Apuntaba también la necesidad de articular una mayor solidaridad entre territorios y comunidades autónomas, especialmente en la atención de personas vulnerables como pueden ser las menores de edad.

Para ello, el Defensor del Pueblo recordaba la necesidad de articular “mecanismos de coordinación eficaces y efectivos para mejorar la gestión de las llegadas a las costas españolas, conjugando el control de las fronteras con los intereses de la sociedad y con la protección de los derechos de las personas extranjeras, especialmente de las más vulnerables” (Defensor del Pueblo, 2021a, p. 26). Se señalaba, así, una de las principales debilidades del sistema de gobernanza migratorio español, como es la débil estructura de cooperación y colaboración entre distintas Administraciones. Desde 2018 no se reúne la Conferencia Sectorial de Inmigración, lo que supone una limitación clara de los espacios necesarios de cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos.

Por otro lado, el despliegue de medios en Canarias también ha evidenciado las tensiones entre las unidades responsables de la gestión fronteriza. Así, en enero de 2021, la Agencia Europea

¹⁴ De hecho, cómo ya se ha apuntado, las islas Canarias han recibido a más de la mitad del total de las llegadas irregulares a España en 2021.

de Control de Fronteras¹⁵ acordaba la renovación de sus operaciones con las autoridades españolas, a pesar de la controversia sobre el control de los datos personales de las personas identificadas intentando acceder a territorio español. Las dificultades de coordinación y las discrepancias sobre quién debería encargarse de la expansión del control fronterizo a países africanos como Gambia, Mauritania o Senegal parecían haber complicado la renovación de la presencia de Frontex en España (Martín y Abril, 2021). Cabe recordar que España tiene en marcha el III Plan África, uno de cuyos objetivos estratégicos es promover una movilidad ordenada, regular y segura:

La movilidad debe ser abordada en su doble vertiente, combatiendo los flujos irregulares y fomentando los cauces legales de migración, de manera que constituya un verdadero factor productivo y de transformación que impulse el desarrollo y acelere los procesos de cambio y modernización de la región (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019, p.47).

En este marco se encuadra, por ejemplo, el acuerdo firmado con Senegal en noviembre de 2020, por el cual se establecían las condiciones para la readmisión por parte de Senegal de personas que hubieran llegado irregularmente a España desde ese país, se buscaba favorecer el retorno voluntario¹⁶ y se establecía un programa de migración circular de carácter limitado (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2020).

Las dinámicas de los flujos llegados a Canarias también han abierto una nueva situación de fricción en la frontera con Francia en el País Vasco. El flujo de personas migrantes en tránsito por España para llegar a Francia u otros países europeos ha tenido un especial impacto en la frontera de Irún, donde más de 4.000 personas habían cruzado a nado el Bidasoa en agosto de 2021. Para atender a las personas en tránsito, el Gobierno vasco articuló el Plan de Contingencia UDA 2021, ofreciendo cerca de 500 plazas de acogida temporal¹⁷.

¹⁵ Véase la nota de prensa: “Frontex continues its support for Spain”, 29 de enero. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-continues-its-support-for-spain-nOvbKi>.

¹⁶ La entrada en vigor del acuerdo de Seguridad Social entre España y Senegal es un instrumento clave para favorecer un retorno voluntario que garantice la portabilidad de derechos. El acuerdo administrativo se publicó en marzo de 2022. Consultable en <https://boe.es/boe/dias/2022/03/16/pdfs/BOE-A-2022-4139.pdf>

¹⁷ Véase el “El plan de contingencia UDA 2021 activará hasta 500 plazas para atender a las personas migrantes en su tránsito por Euskadi en los meses de verano” Disponible en: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/70328-plan-contingencia-uda-2021-activara-hasta-500-plazas-para-atender-las-personas-migrantes-transito-por-euskadi-los-meses-verano>

Por su parte, la situación en Ceuta y Melilla adquiriría una nueva dimensión. La tradicional tensión entre España y Marruecos por la gestión fronteriza en las dos ciudades autónomas (Naranjo Giraldo, 2014; Ferrer-Gallardo y Gabrielli, 2022) se acentuó con la entrada de más de 10.000 personas en Ceuta en mayo de 2021, con lo que se entendió como una actitud pasiva por parte de la policía marroquí. Esta entrada “facilitada” parecía responder a la crisis diplomática que se había producido por la llegada a España del líder del Frente Polisario para recibir tratamiento médico. Muchas de las personas que llegaron eran menores y fueron devueltas sin las garantías suficientes. De hecho, en febrero de 2022, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Ceuta determinó que las autoridades españolas habían omitido los procedimientos al expulsar a las personas migrantes, a quienes pusieron en riesgo relevante, y ordenaba que se efectuara el reingreso a España de varios menores expulsados y que se suspendiera el operativo de expulsión inmediata. En cualquier caso, el uso de la población migrante como arma de presión política se visibilizó claramente en Ceuta, “normalizándose” la instrumentalización de la migración para la desestabilización, como se había visto ya en Turquía y se vería también ese mismo año en la frontera polaca con Bielorrusia (Buehler *et al.*, 2022; Ferrer-Gallardo y Gabrielli, 2022).

Una situación similar, aunque de menor magnitud se produciría en marzo de 2022 en Melilla, dejando unas imágenes de inusitada violencia (en un escenario donde esta última es habitual) contra las personas que intentaban saltar la valla. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes urgió a que se esclareciese lo ocurrido y se adoptasen sanciones (Varo, 2022). En tiempos, esta situación coincidía con la puesta en marcha del operativo para atender en España a las personas que huían de la invasión rusa de Ucrania. La atención a este colectivo se tratará en un próximo apartado, pero sirve para señalar que, en materia de gestión migratoria, uno de los instrumentos más importantes para cambiar las cosas es la voluntad política (De Lucas, 2022).

Cabe señalar que el papel de Marruecos en tanto que “gendarme” de las fronteras españolas se ha ido reforzando con el tiempo. Por un lado, porque el propio país ha utilizado en más de una ocasión la inmigración como herramienta en la negociación diplomática. Por el otro, porque su papel en el control de fronteras es imprescindible dada la volatilidad de la región del Sahel. No es de extrañar que estas circunstancias pudieran explicar, en buena parte al menos, la decisión del Gobierno español, con relación al Sáhara Occidental, de reconocer “la propuesta

marroquí de autonomía presentada en 2007 como la base más seria, creíble y realista para la resolución de este diferendo” (González, 2022). La instrumentalización de la inmigración se convierte, así, en un elemento clave de la negociación diplomática, así como del control de fronteras.

Se identifica, por lo tanto, una política migratoria que ha propuesto avances muy vinculados a una situación imprevista y coyuntural como ha sido la pandemia de la COVID-19, pero que de modo estructural se sostiene básicamente con las acciones (propias y ajenas) de control de fronteras.

4. LA REFORMA DEL SISTEMA DE ACOGIDA DE PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Es bien sabido que el sistema de protección internacional en España tiene dos pilares principales que se dividen competencialmente entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Mientras el primero es responsable del examen y tramitación de las solicitudes de protección internacional (PI), el segundo se encarga de la acogida y atención de las personas solicitantes. En el caso español, el sistema de PI debe entenderse considerando las características de las dinámicas migratorias del país. Así, España es destino de un número importante de personas procedentes de países de América Latina, que en algunas ocasiones requieren de algún tipo de protección, y que en muchas ocasiones cuentan con redes sociales en España. Por otro lado, por su posición geoestratégica, España es un país destino de flujos migratorios de carácter irregular que llegan por vía marítima y que, en la mayoría de las ocasiones, requieren de atención humanitaria.

Esta atención también recae en la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM), a través de una unidad que desde marzo de 2022 se denomina Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración. De manera paralela, la acogida de las personas con necesidad de protección internacional se articula a través de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Estos cambios, que como se ha apuntado anteriormente han sido muchos en un corto plazo de tiempo, son un indicador del cambio de perspectiva y de las prioridades que se entiende deben recaer en manos de la SEM. La acogida, tanto de carácter humanitario como en situación de protección internacional, se convierten en una prioridad evidente.

4.1. Un sistema de acogida saturado

Más allá de las cuestiones reguladoras que se han comentado con anterioridad, la atención a las personas en situación de protección internacional y la atención humanitaria a las personas llegadas de manera irregular por vía marítima se convierten, así, en los pilares de la actuación migratoria de la SEM. Este cambio tendrá un impacto evidente en el desarrollo de las cuestiones de integración e inclusión, como se apuntará en el apartado siguiente, pero también en la propia configuración de las medidas a tomar por estas, ahora dos, direcciones generales.

En este sentido, cabe señalar que las actuaciones de recepción y acogida en España diferencian entre dos perfiles, para los que existen instrumentos y plazas de acogida diferenciados. Por un lado, el sistema de acogida contempla la existencia de personas que llegan a España y requieren, en un primer momento, de una atención humanitaria que debe ofrecerse en espacios de primera llegada que deben atender las necesidades de cada persona y/o su unidad familiar. Por el otro, el sistema de acogida debe contemplar la acogida e integración de las personas solicitantes de PI, ofreciendo también plazas de acogida e itinerarios de atención personalizada que también tengan en cuenta las vulnerabilidades o casuísticas especiales de cada persona y/o unidad familiar.

La existencia paralela de estos dos sistemas ha supuesto un reto importante en los últimos años, especialmente porque las cifras, tanto de llegadas de carácter humanitario como de protección internacional, han crecido notablemente. Para el sistema de atención humanitaria y de emergencia, y ante la llegada de flujos en las Canarias, la SEM se propuso incrementar el número de plazas propias. Por un lado, mediante la instalación de espacios de carácter temporal y, por el otro, mediante el acondicionamiento de distintos espacios (algunos de los cuales cedidos por ayuntamientos canarios o el Ministerio de Defensa). Se establece así, en Canarias, una red de recursos residenciales en forma de grandes centros de atención de emergencia¹⁸. El trabajo con los actores municipales y sociales de los espacios de emplazamiento de estos centros se ha convertido en un reto, puesto que parece que no siempre ha sido suficientemente considerado (CEAR, 2021, p. 18). En su informe sobre la inmigración en Canarias, el Defensor del Pueblo también apuntaba la necesidad de tener en cuenta el impacto de estos centros en el territorio:

Para finalizar este apartado se ha de poner de manifiesto la situación creada por la concentración de estos centros en varios municipios canarios. Las manifestaciones xenófobas deben ser perseguidas con contundencia y, al mismo tiempo, se debería evitar a toda costa la concentración de grandes centros de personas migrantes, en barrios especialmente castigados por la grave crisis económica que la pandemia ha provocado en Canarias (Defensor del Pueblo, 2021a, p. 39).

¹⁸ Véase la nota de prensa: “El Ministerio de Inclusión alcanzará las 7.000 plazas propias de acogida en siete nuevos espacios en Canarias”. Disponible en: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/3935>.

Por su parte, para la acogida de solicitantes de PI, la provisión de plazas residenciales y otros recursos también se ha visto afectada por el incremento de personas que entran en el sistema. El sistema de acogida sigue pivotando principalmente en la disponibilidad de plazas de las entidades sociales que se encargan de la acogida (lo que supone una enorme tensión también para las mismas), aunque parece que se buscan acciones puntuales de carácter complementario. Sería el caso del proyecto de patrocinio comunitario impulsado por el Gobierno Vasco (2021), Auzolana II, o la reciente colaboración con la Fundació “La Caixa” para conectar familias de acogida que reciban a familias de personas procedentes de Ucrania¹⁹.

En marzo de 2022, se aprobaba el Reglamento del sistema de acogida en materia de protección internacional, que recogía los contenidos de los itinerarios de acogida, la tipología de los recursos disponibles, prestando especial atención a los centros, o los supuestos para reducir o retirar las condiciones de acogida (Real Decreto 220/2022).

En otro orden de cosas, cabe apuntar que, en 2020, y debido a la COVID-19, las solicitudes cayeron respecto a 2019, año en el que se alcanzó un máximo histórico con 118.446 solicitudes (Figura 10). A pesar de ello, lo cierto es que se mantienen en cifras elevadas y muy alejadas de la década anterior. La disrupción de la movilidad internacional a raíz de la pandemia de la COVID-19 ha impactado fuertemente en las personas en busca de asilo. Para colectivos como las personas refugiadas y solicitantes de asilo, la pandemia vino a amplificar su fragilidad, inseguridad y precariedad (Ministerio del Interior, 2020a).

¹⁹ Véase el proyecto “Familia acoge a familia” en <https://fundacionlacaixa.org/es/acoge-familia-ucrania>

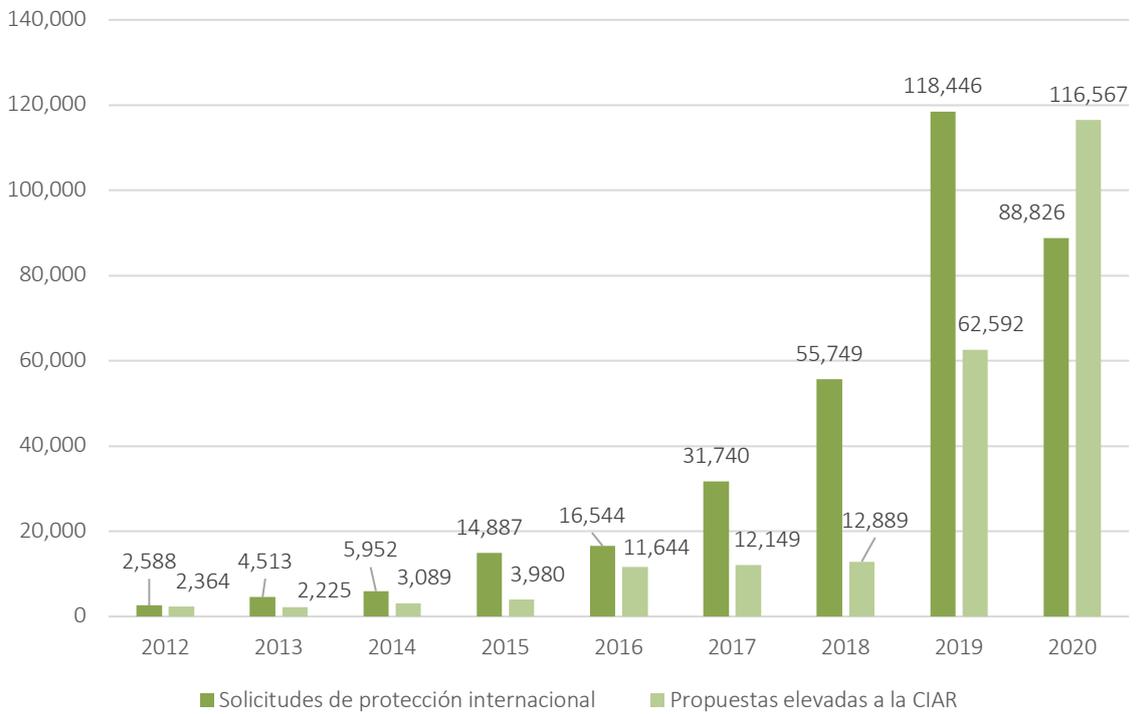
Una propuesta innovadora: el programa Auzolana II

El patrocinio comunitario, inspirado en la experiencia canadiense, busca una implicación directa de la ciudadanía en las tareas de acogida e integración de las personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional. La experiencia piloto Auzolana II nace con la intención de aplicar este marco de atención a las personas refugiadas en Euskadi. Fruto de las negociaciones con el Gobierno central y el Gobierno vasco, en 2018 se empezó a diseñar el programa de patrocinio comunitario, que contó con el apoyo institucional de la GRSI (Iniciativa Global de Patrocinio de personas refugiadas que promueve ACNUR junto con el Gobierno de Canadá y otras entidades).

En junio de 2019, se firmó el convenio de colaboración para el impulso de la experiencia piloto de patrocinio comunitario en materia de acogida e integración de personas refugiadas y beneficiarias de protección internacional en Euskadi. En el acuerdo, la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco, la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las entidades sociales Cáritas Diocesana de Bilbao, Cáritas Diocesana de Vitoria, Cáritas Diocesana de San Sebastián y Fundación Social Ignacio Ellacuría, se emplazaron a poner en marcha el programa. Este entró en funcionamiento con la llegada de cinco familias refugiadas sirias a Euskadi.

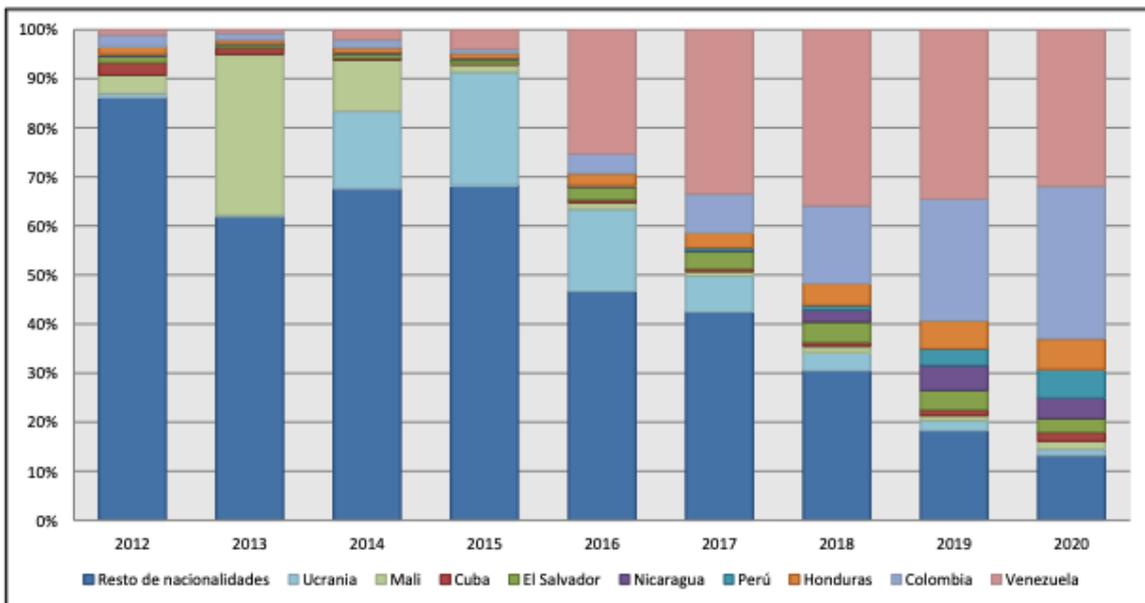
Auzolana II nace con el objetivo explícito de garantizar la “acogida e integración de personas beneficiarias de protección internacional, con el objetivo de favorecer su proceso de integración en la sociedad de acogida”. La experiencia piloto está dirigida a personas beneficiarias de protección internacional que ya han sido trasladadas a España en el marco del programa de reasentamiento estatal y cuyos procesos de acogida e integración se desarrollaran en Euskadi. Se trata de un proyecto con una duración inicial prevista de dos años, para atender entre 20 y 30 personas en su primera edición, distribuidos en distintos municipios con cinco grupos locales de patrocinio (Gobierno Vasco, 2021). La experiencia vasca de patrocinio comunitario ha sido posteriormente desarrollada en Navarra y en la Comunidad Valenciana.

FIGURA 10. SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ELEVADAS A LA CIAR (2012-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Asilo y Refugio (2021)

FIGURA 11. ORIGEN DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA (2012-2020)



Fuente: Oficina de Asilo y Refugio (2021)

Por otro lado, los perfiles de las personas solicitantes de PI en España, tal como refleja Eurostat, son distintos a los de la mayoría de sus socios europeos. Así, mientras en estos destacan nacionalidades como Siria, Yemen o Iraq, en el caso español, la mayoría de las solicitudes provienen de países de América Latina (CEAR, 2022a) (Figura 11). Esta circunstancia también explica, como recoge la Figura 12, que la mayoría de las personas que reciben algún tipo de protección internacional en España lo hagan por razones humanitarias (RRHH), siendo mucho menor la cifra de quienes reciben protección subsidiaria (PS) o el estatuto de persona refugiada²⁰.

FIGURA 12. TASA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA (2012-2020)

Año	Total resoluciones	Estatuto Refugiado	%	Protección Subsidiaria	%	Razones Humanitarias	%	% Total	% Sin RRHH
2012	2.607	233	8,94%	287	11,01%	12	0,46%	20,41	19,95%
2013	2.373	203	8,55%	325	13,7%	4	0,17%	22,42%	22,25%
2014	3.655	384	10,51%	1.199	32,8%	2	0,05%	43,37%	43,31%
2015	3.209	218	6,79%	802	24,99%	0		31,79%	31,79%
2016	10.248	369	3,6%	6.500	63,43%	0		67,03%	67,03%
2017	13.493	626	4,64%	4192	31,07%	0		35,71%	35,71%
2018	12.676	620	4,89%	2.558	20,18%	0		25,07%	25,07%
2019	58.060	1.659	2,86%	1.569	2,7%	35.235	60,69%	66,25%	5,56%
2020	124.860	4.359	3,49%	1.401	1,12%	45.262	36,25%	40,86%	4,61%
Total	231.181	8.671	3,75%	18.833	8,15%	80.515	34,83%	46,72%	11,9%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Asilo y Refugio (2021)

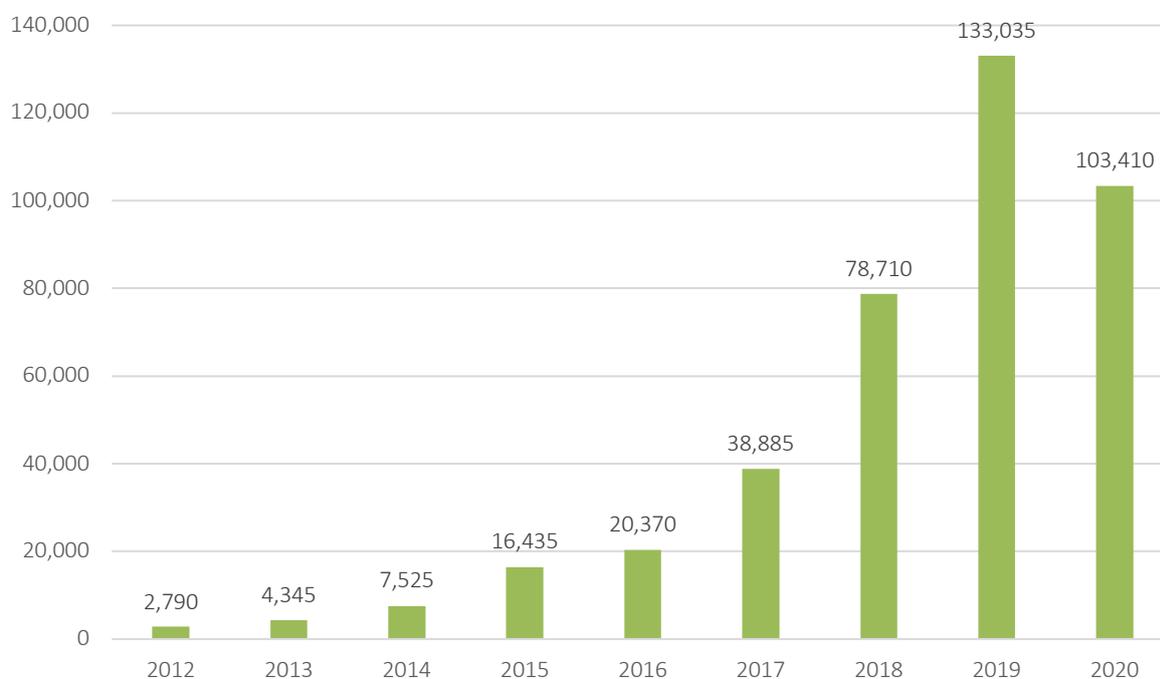
El número de denegaciones de PI es elevado en España, por lo que después de estar en el sistema de acogida, muchas de ellas acaban teniendo que abandonarlo. El hecho de que muchas de estas personas tengan redes familiares en España hace que continúen su residencia en el país, en muchas ocasiones de manera irregular.

Durante la pandemia, y ante la imposibilidad *de facto* de solicitar asilo, la Secretaría de Estado de Migraciones adoptó una serie de medidas para garantizar las entradas en el sistema y que

²⁰ De manera resumida, la protección internacional permite ofrecer la condición de persona refugiada a quienes cumplan con los criterios de la Convención de Ginebra de 1951 (recogidos en la Ley 12/2009). La protección subsidiaria se otorga a aquellas personas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, se considera que se enfrentarían a un riesgo real si tuvieran que volver a su país de origen. De modo complementario, existen las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales que se podrán conceder por razones humanitarias.

nadie que estuviera en él quedará fuera por razones administrativas. También lo hizo el Ministerio de Interior, duplicando su capacidad para la resolución de solicitudes. A pesar de ello, con la entrada en vigor del estado de alarma se limitó el acceso a la gestión del asilo y aumentaron los retrasos y períodos de espera en las resoluciones (Figura 13). Se perdieron, además, dos oportunidades importantes al exceptuar a las personas refugiadas de la iniciativa para facilitar y priorizar las autorizaciones de trabajo para personal sanitario y del ingreso mínimo vital.

FIGURA 13. EXPEDIENTES PENDIENTES DE RESOLUCIÓN A FINAL DE AÑO (PROTECCIÓN INTERNACIONAL, DUBLÍN Y RECURSOS) (2012-2020)



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina de Asilo y Refugio (2021)

Este crecimiento continuado de solicitudes y llegadas por razones humanitarias, junto a la falta de recursos, comenzó a sobrecargar el sistema de acogida español. En este sentido, la pandemia supuso una tensión añadida tanto en la gestión de entradas y acceso al procedimiento como en la acogida (y sus condiciones). El sistema de acogida tuvo que adaptar y reubicar sus recursos y las condiciones empeoraron debido a las limitaciones en los servicios de atención, formación y acompañamiento. Todo ello alteró negativamente las condiciones de vida y trabajo y precarizó la situación de aquellas personas en espera (CEAR, 2022b, pp. 106-

111). El modelo de asilo español, pensado para un escenario muy distinto al actual, se encuentra saturado ante las circunstancias presentes.

4.2. La reforma pendiente del sistema de acogida

En su primera comparecencia en comisión en el Congreso de los Diputados (febrero de 2020), el ministro Escrivá apuntaba la necesidad de reformar el sistema de acogida español, señalando la necesidad de reformar la ley de asilo, mejorar la colaboración con otras Administraciones, especialmente ayuntamientos, e incrementar los recursos propios para ello:

En otro orden de cosas, tenemos el tema de las peticiones de asilo. España era un país donde prácticamente hasta el 2015 no había peticiones de asilo. Tenemos una norma muy antigua. (...) ¿Cómo abordamos este tema? Porque hasta que se resuelve la petición de asilo —y eso lo hace el Ministerio del Interior— tienen derechos, derechos de acogida y gestión humanitaria. Pues estamos reforzando los sistemas de atención humanitaria. (...) Requiere una colaboración entre los distintos niveles de la Administración, porque aunque la acogida en primera instancia es nuestra, algunas de las capacidades están en la proximidad sobre todo de los ayuntamientos. Tenemos que tener más infraestructuras de acogida públicas y privadas, pero sobre todo públicas. Yo creo que hay que evitar esas fotografías que vimos en países europeos —que todos recordarán— de esos polideportivos llenos de emigrantes que estuvieron allí hacinados durante meses y meses y, por lo tanto, los polideportivos dejaron de utilizarse para lo que estaban diseñados. En España hay edificios en desuso que hay que recuperar y que podrían ayudarnos a tener un stock, digamos, ante contingencias que en este momento tenemos muy mermado. En eso estamos desde que llegamos, en la gestión para que podamos reutilizar edificios públicos en esa dirección. Al final, todo esto que les estoy contando requiere utilizar distintas herramientas. Vamos a recuperar el Fondo estatal para la integración, que es un instrumento que no se había utilizado de la Ley de extranjería y que va a permitir disponer de fondos —unos 70 millones de euros— para colaborar con las administraciones públicas que trabajen con nosotros en esta integración. Como saben ustedes, al trasponer una directiva hay que reformar la Ley de asilo y la parte que nos corresponde permitirá con seguridad que esta ley ayude mejor a esta política de acogida (Escrivá, 2020a, p. 14).

A finales de ese mismo año, en octubre de 2020, el ministro Escrivá también apuntaba la necesidad de reformar el sistema de acogida de solicitantes de protección internacional en una intervención en comisión parlamentaria (Escrivá, 2020b). En la propuesta, el Gobierno buscaba aumentar las competencias de las comunidades autónomas y plantear el establecimiento de

un mecanismo de distribución de las personas solicitantes entre las mismas. Además, el ministro también informaba que se había solicitado la participación de la EASO, la actual Agencia Europea de Asilo, para poner en marcha, en marzo de 2021, una actuación de apoyo operativo²¹.

En la aprobación del mencionado Reglamento de regulación del sistema de acogida PI, se incide en la necesidad de la cooperación interadministrativa para esta cuestión (artículo 24 y disposición adicional segunda), sin plantearse, no obstante, una fórmula distinta a los instrumentos *ad hoc* que se han podido desarrollar hasta la fecha.

La correcta identificación de los retos del sistema de protección internacional en España no ha ido acompañada, hasta la fecha, de la reforma prevista. Esta es una urgencia perentoria para el país. España es hoy, a diferencia de lo que históricamente había sucedido, uno de los países de la UE que mayor número de solicitudes de asilo reciben. Pero no cuenta con un sistema que se haya adecuado a esta realidad. La necesidad de mejorar el diálogo con las comunidades autónomas y las autoridades locales para plantear una mejor distribución territorial de las personas solicitantes de PI es urgente (Cebolla-Boado y Pinyol-Jiménez, 2017). El papel de las entidades sociales y organizaciones internacionales no dejaría por ello de ser imprescindible, pero se ordenaría la acogida desde el principio de subsidiariedad, lo que no solo revertiría en una mejor distribución territorial, sino seguramente en una mejora para la calidad de vida de las personas solicitantes de PI.

A diferencia de la situación general de las personas en proceso de solicitud de PI, el Gobierno ha demostrado una actuación preferente en dos casos concretos. En primer lugar, la atención que recibieron las más de 2.000 personas de Afganistán que llegaron a España en agosto de 2021. De las 1.650 personas que solicitaron, finalmente, PI en España, el 60% tenían concedido el estatuto de persona refugiada a finales de año. En segundo lugar, con la invasión de Ucrania y la aplicación de la directiva de protección temporal para las personas que salían del país. En este caso, el Gobierno español ha hecho una aplicación generosa de la directiva de protección temporal, que no solo ha permitido a nacionales y residentes de otros países que han huido del

²¹ El 19 de enero de 2021, la Agencia Europea de Apoyo al Asilo (EASO) fue oficialmente reemplazada por la nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA por sus siglas en inglés). Sobre la actuación en España, véase la nota de prensa: “EASO support to Spain becomes fully operational”. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/news-events/easo-support-spain-becomes-fully-operational>

país obtener permisos de residencia y trabajo en 24 horas, sino que ha permitido también regularizar la situación de aquellas personas ucranianas que residían en España de modo irregular (Orden PCM/170/2022).

5. LA DEBILIDAD DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN Y EL AUGE DE LA RETÓRICA ANTIINMIGRACIÓN

Tal y como se apuntaba con anterioridad, en materia migratoria, el Gobierno español ha desvinculado la cuestión de la integración y la inclusión²², de forma nominal, de la SEM. Es cierto —y necesario señalarlo— que desde este órgano se siguen desarrollando acciones y actuaciones para favorecer la integración e inclusión de las personas migrantes en la sociedad española, principalmente a través del OBERAXE, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. También es cierto que las competencias se encuentran ahora en el Ministerio de Igualdad, donde la Dirección General para la Igualdad de trato y Diversidad Étnico Racial coordina e impulsa las actuaciones para la eliminación de toda discriminación de las personas por razón de origen étnico o nacional, religioso o de ideología, edad u otras condiciones o circunstancias personales o sociales. A pesar de ello, en España no se ha elaborado aún un nuevo Plan de Integración e Inclusión que sustituya al que dejó de estar vigente en 2014, ni tampoco se ha dado continuación a la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia aprobada en 2011. En marzo de 2022, el Ministerio de Igualdad abrió una consulta pública para la elaboración de la Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia (Ministerio de Igualdad, 2022).

Es cierto que la existencia de estos instrumentos no es garantía de mejor convivencia ni de mejores políticas en materia de inclusión e integración (Cebolla-Boado y Finotelli, 2015; Cebolla-Boado y Pinyol-Jiménez, 2019). Pero no es menos cierto que la importancia de los discursos y narrativas públicas que apuestan por la convivencia y el respeto a la pluralidad siguen siendo necesarios, especialmente en un contexto en el que, por el contrario, los discursos y delitos de odio se han ido extendiendo de forma preocupante.

²² El debate sobre los contenidos y límites de la integración y la inclusión es amplio y rico en matices. En muchas ocasiones, ambos conceptos se utilizan de modo casi sinónimo. De modo general, y siguiendo las definiciones de la OIM, podría definirse la integración como el proceso bidireccional de adaptación mutua entre personas migrantes y las sociedades en las que viven, a través del cual las primeras entran a formar parte de la vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora. Por su parte, la inclusión consistiría en el proceso de mejorar la habilidad, las oportunidades y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja, para que puedan participar plenamente en la sociedad.

5.1. El auge de los discursos de odio

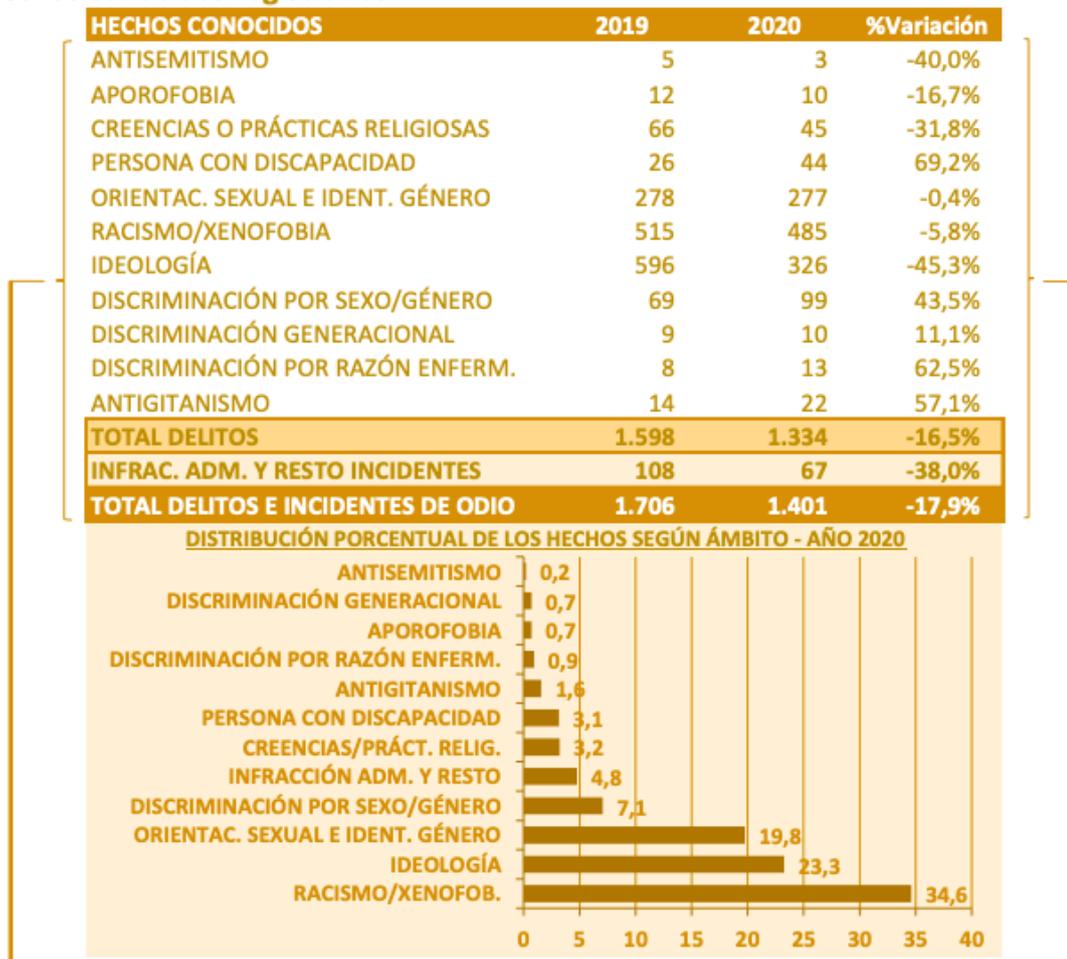
En España, las dificultades para luchar contra los discursos de odio han sido señaladas desde diferentes voces especializadas. En una visita a España en 2019, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías ya había expresado en 2019 su preocupación por el déficit en la lucha contra la discriminación étnica y el racismo en España (OHCHR, 2019). Por su parte, el Directorado Anti-Discriminación del Consejo de Europa (CoE) apuntaba en su informe de 2020 que no existían medidas suficientes para eliminar las causas profundas de los discursos de odio y que la judicialización de las denuncias era dispar a lo largo del territorio. También señalaba la necesidad de continuar la formación en las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como ampliarla a otros actores también involucrados en los procesos judiciales, como la judicatura o la abogacía (CoE, 2020). Finalmente, el informe del Equipo de Implementación del Decenio Afrodescendiente en España (EIDAE) y Rights International Spain (RIS), impulsado desde la sociedad civil a solicitud de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señalaba el incremento de los discursos de incitación al odio étnico y por origen nacional durante la pandemia (EIDAE-RIS, 2020) (Figura 14).

No debemos olvidar que el origen de numerosos delitos de odio se encuentra en el discurso de odio que ampara la violencia por motivos de discriminación. El auge de estos discursos se enmarca, en parte, en una retórica antinmigración que insiste en presentar a colectivos como las personas migrantes y refugiadas en una dicotomía que diferencia entre el *nosotros* y *ellos*.

Es especialmente importante la mención hecha en el informe del Consejo de Europa sobre el papel de la judicatura en la lucha contra los delitos de odio. En este sentido, cabe recordar que en abril de 2021 y en el contexto de las elecciones autonómicas de la Comunidad de Madrid, la Fiscalía solicitó la retirada de un cartel electoral que ponía el foco de atención en las personas menores migrantes sin referentes familiares en España. Los juzgados consideraron que los hechos denunciados no constituían un delito de odio y se enmarcaban en el derecho a la libertad de expresión, a pesar de que la Fiscalía reiteró, en su recurso de apelación, que la propaganda electoral implicaba una “una estigmatización negativa, intolerante y prejuiciosa” contra el colectivo de menores migrantes que buscaba generar “la hostilidad y el rechazo social hacia estos menores, su cosificación y deshumanización”.

FIGURA 14. EVOLUCIÓN GLOBAL DE LOS DELITOS DE ODO EN 2020 Y SU VARIACIÓN RESPECTO AL AÑO ANTERIOR

>> Hechos conocidos registrados



Fuente: Ministerio del Interior (2020)

No es un reto menor para las sociedades democráticas construir instrumentos que prevengan y luchen contra los discursos de odio que estigmatizan a colectivos especialmente vulnerables. Está en juego la cohesión social y la propia pervivencia de los valores democráticos. La exclusión social puede llevar al auge de movimientos antidemocráticos y xenófobos, que consideren al diferente como una amenaza (De Lucas, 2012; Inglehart y Norris, 2017). En este sentido, articular una narrativa pública contundente en contra de estos discursos de odio es una oportunidad que no debería perderse. Esa narrativa, obviamente, debe acompañarse de medidas mucho más amplias relacionadas en el ámbito de políticas sociales y reducción de desigualdades. Pero no deja de ser prioritario que las Administraciones públicas señalen la amenaza que suponen los discursos de la extrema derecha xenófoba para la convivencia

democrática, así como la contaminación de sus discursos en los partidos tradicionales (Kallis, 2013, Mudde, 2019).

5.2. Sobre menores migrantes sin referentes familiares en España

En materia de integración e inclusión, uno de los espacios en los que se ha avanzado de manera determinante ha sido, precisamente, el de las personas menores migrantes sin referentes familiares en España. En octubre de 2021 se aprobó una reforma del Reglamento de Extranjería sobre el régimen jurídico de menores y extutelados/as. Se quería, así, dar respuesta a una situación disfuncional que provocaba que muchos jóvenes pasaran a una situación de irregularidad sobrevenida con riesgo de exclusión social una vez terminada su tutela por parte de la Administración. La reforma recogía las demandas reiteradas por parte del Defensor del Pueblo, así como numerosas voces de entidades de la sociedad civil.

Antes de la reforma, los y las menores extranjeras y sin referentes familiares tenían una autorización de residencia por un año, que debía renovarse anualmente. Cuando este colectivo superaba la mayoría de edad, se les aplicaban las reglas de la residencia lucrativa, que no les habilitaba a trabajar. Debían acreditar unos medios económicos mínimos y no se permitía el cómputo de ingresos provenientes del sistema de protección social. Para la acreditación de mínimos en caso de la autorización inicial se requería un 100% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y, para la segunda renovación, el 400% de este índice. En números, y para 2021, eso significa poder justificar 564,9 euros mensuales para una autorización inicial, y 2.260 euros mensuales para una renovación: cifras muy elevadas especialmente para personas sin autorización de trabajo. Para acceder a una autorización general de residencia y trabajo era necesario tener una oferta de trabajo de una duración mínima de un año. Estos requisitos, junto con un proceso burocrático lento y complejo que retrasaba las autorizaciones, suponía una importante inseguridad jurídica y una disfunción del sistema de emancipación y autonomía para menores extranjeros sin referentes familiares cuando alcanzaban la mayoría de edad.

Durante la pandemia, se hicieron progresos puntuales para mejorar la situación laboral de este colectivo. Por un lado, la instrucción DGM 1/2020 reconocía el derecho al trabajo de aquellas personas menores en edad laboral y, por otro, el RD 19/2020 que habilitaba a las personas extranjeras extuteladas a trabajar en el campo con una autorización de residencia y trabajo de

dos años (Figura 15). La complejidad de la situación, sin embargo, dejaba claro que era necesaria una reforma de mayor envergadura.

FIGURA 15. LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE MENORES Y JÓVENES MIGRANTES SIN REFERENTES FAMILIARES



Fuente: Secretaría de Estado de Migraciones (2020)

Este fue el objetivo último de la reforma del Reglamento. Además, se reducía también la distancia entre la normativa española y la de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, donde, por lo general, la figura de la persona menor sin referentes familiares está vinculada al sistema de protección internacional y no al de extranjería. Asimismo, se quería eliminar la exigencia de poseer determinados recursos económicos, especialmente cuando en otros países las prestaciones económicas para este colectivo se ofrecen hasta los 21 o 27 años. También se quería corregir que las autorizaciones españolas fueran anuales, mientras que en la mayoría de los países eran de larga duración o casi permanentes. El objetivo de la reforma, en definitiva, era promover la inclusión y reducir la vulnerabilidad para menores y jóvenes migrantes sin referentes familiares. Para ello, se favorecía la simplificación de los procedimientos mientras estos eran menores de edad; evitar alcanzar la mayoría de edad sin documentación; consolidar el derecho del acceso al mercado de trabajo a partir de los 16 años; ampliar la vigencia de las autorizaciones de residencia de 1 a 2 años y permitir que aquellas personas jóvenes extuteladas entre los 18 y 23 años pudieran acceder a una autorización y salir de la irregularidad sobrevenida.

Para ello, se establecen tres procedimientos distintos según las edades y circunstancias:

1. Procedimiento de documentación cuando son menores de edad (artículo 196):

- Se reducen los plazos para acreditar la imposibilidad de retorno de 9 a 3 meses;
- Las oficinas de extranjería documentarán de oficio pasados estos 3 meses;
- Se establece que las autorizaciones de residencia habilitarán para trabajar cuando la persona menor alcance los 16 años;
- La autorización inicial tendrá una vigencia inicial de 2 años (y no de 1), y la autorización de renovación será por un período de 3 años;
- Se simplificarán los trámites para la identificación de la persona menor, desapareciendo la exigencia de un acta notarial ante el consulado, y sustituyéndose por un informe de la entidad competente de la comunidad autónoma.

2. Régimen propio al alcanzar la mayoría de edad (artículo 197, menores documentados):

- Se fija un régimen propio sin referencias a la residencia no lucrativa, facilitando el acceso al mercado de trabajo, dando continuidad a la autorización que ya tenía como menor;
- Se establece el IMV como referencia para evaluar los requisitos económicos;
- Se reduce la acreditación de medios económicos suficientes:
 - Se establece como cuantía máxima la que se tendría derecho a percibir como IMV unipersonal;
 - Se computarán los ingresos provenientes del trabajo, del sistema social y de otras cuantías que se puedan percibir
- Se tendrán en cuenta los informes sobre esfuerzo de integración, sobre continuidad de estudios o formación.

3. Se crea un régimen propio al alcanzar la mayoría de edad (artículo 198, menores sin documentar):

- Se plantea un nuevo sistema para formalizar la situación de aquellas personas jóvenes que al alcanzar la mayoría de edad no estén documentadas, para evitar la irregularidad sobrevenida;

- Se establecen exigencias análogas a los supuestos contemplados en los artículos anteriores.
- Se establece, además, una disposición transitoria para atender a aquellas personas jóvenes extuteladas que tienen entre 18 y 23 años y están indocumentadas, que podrán acceder a la autorización prevista por los menores sin documentar que alcanzan la mayoría de edad (vía 3).

Aunque no existe aún una evaluación de la reforma, la Secretaría de Estado de Migraciones estimaba que esta reforma podría beneficiar a unas 15.000 personas, de las cuales 8.000 serían menores no acompañados/as y 7.000 serían jóvenes que actualmente tienen entre 18 y 23 años.

A modo de recapitulación, pues, cabe señalar la importancia de esta reforma del Reglamento para facilitar la inclusión de un colectivo especialmente vulnerable como los/as menores migrantes sin referentes familiares en España. Pero más allá de esta actuación meritoria, cuesta identificar un discurso público sobre integración e inclusión y una falta de coordinación con las actuaciones que en este ámbito llevan a cabo comunidades autónomas y autoridades locales. La necesidad de trabajar en una gobernanza multinivel en este ámbito se convierte, de nuevo, en una prioridad pendiente de la gestión migratoria.

6. DESIGUALDADES SISTÉMICAS Y EL IMPACTO DE LA COVID-19

A lo largo de esta sección se tratará cómo, ante la desigualdad (estructural), las crisis tienen un impacto diferencial negativo en los colectivos con menos recursos. Es el caso de las personas migrantes, que han sufrido los efectos de la crisis generada por la pandemia en mayor medida. Así lo revelan algunos indicadores, como la tasa de riesgo de pobreza, que se sitúa en casi el 50% para las personas de nacionalidad extranjera (extracomunitarias) frente a un 17% para la población de nacionalidad española. El 35,6% de las personas extracomunitarias/as manifiestan haber tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal, frente al 9,5% de españoles. Además, casi el 70% tendrían incapacidad para afrontar gastos imprevistos, el doble que el porcentaje para españoles (INE, 2020a).

Estas desigualdades tienen importantes efectos en la población inmigrante e impactan en el acceso a derechos y recursos, siendo la base de su mayor presencia en la economía informal o en los sectores en crisis. Asimismo, unas peores condiciones de vida dificultan mantener una vida saludable y, en consecuencia, hacer frente a crisis sanitarias; no solo en su prevención o la gestión del contagio, sino también a la hora de hacer frente a las medidas de confinamiento desde un punto de vista psicológico. Se desconocen los datos de fallecimiento por COVID-19 desagregados por nacionalidad por lo que no puede concluirse si, como en otros países²³, esta incidencia ha sido más elevada entre la población extranjera.

A continuación, se ilustra cómo la pandemia ha actuado como lupa de aumento de la situación de desigualdad de la población inmigrante y de algunos colectivos particularmente vulnerables.

²³ Es el caso de Reino Unido, donde las tasas de diagnóstico entre los grupos étnicos negros fueron de más del doble que entre la población blanca y la población bangladesí presentaba una tasa de riesgo de fallecimiento que duplicaba a la de la población británica blanca. Véase: “Disparities in the risk and outcomes of COVID-19”. Public Health England (2020) Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/908434/Disparities_in_the_risk_and_outcomes_of_COVID_August_2020_update.pdf

Algo similar ocurrió en Estados Unidos, donde las probabilidades de fallecer por COVID-19 era casi cuatro veces superior para las personas negras y el doble en el caso de las latinas. Véase: “Racial and Ethnic Disparities in Population Level Covid-19 Mortality” (2020) doi: <https://doi.org/10.1101/2020.05.07.20094250>

6.1. Mayor pérdida de empleo y mayor impacto de esta pérdida

Las medidas de control de la pandemia han supuesto una contracción de la economía que, como se avanzaba, no ha tenido el mismo efecto en todas las personas. Entre 2019 y 2020, el paro registrado entre las personas de nacionalidad extranjera aumentó un 41,95%, (43,5% en el caso de extracomunitarios), casi el doble del aumento que supuso para la población de nacionalidad española (22,9%). Es más, en el primer semestre de 2020, prácticamente el grueso del incremento se produjo entre las personas extranjeras (Servicio Estatal Público de Empleo, 2019 y 2020).

En esta misma línea, la tasa de paro de la población extranjera fue de 24,6% (y de 26,8% entre los extracomunitarios) en 2020, casi el doble de la tasa para la población de nacionalidad española (14,1%). Asimismo, esta aumentó seis veces más entre la población extranjera que la española entre 2019 y 2020. En 2021, se observa cómo al colectivo extranjero le cuesta más recuperar el empleo: mientras que la tasa de paro se sitúa en 13,5% para la población española (similar a la de 2019), la de la población extranjera se ha recuperado en torno a un punto y todavía está tres puntos por encima de la cifra de 2019 (INE, 2020b).

La población extranjera no solo sufre en mayor proporción la pérdida de empleo, sino que las consecuencias derivadas de dicha pérdida son mayores. En general, este colectivo cuenta con menores recursos y redes de respaldo para hacer frente a periodos de incertidumbre sobrevenida. Para algunas personas extranjeras, la pérdida de empleo puede condicionar su situación administrativa, aumentando las posibilidades de caer en una situación de irregularidad sobrevenida. Para aquellas que no contaban con un contrato laboral, por ejemplo, por encontrarse en una situación administrativa irregular y trabajar en la economía informal, les ha resultado imposible acceder a ayudas o a prestaciones por desempleo.

La caída del empleo ha tenido una especial incidencia en algunos sectores con mayor representación de personas migrantes, como el del hogar y los cuidados. Las afiliaciones al Sistema Especial de Empleadas de Hogar han caído un 5,3% entre 2019 y 2020 mientras que la caída en el régimen general fue de un 2,3%²⁴. Estas afiliaciones muestran que el 95,5% eran

²⁴ Régimen General de Trabajadores 14.781.478,72 afiliados (2019) y 14.438.780,50 (2020). Sistema Especial de Empleados del Hogar 402.535,76 (2019) y 381.170,29 (2020). Afiliados en alta por regímenes, medias anuales de 2019 y 2020. Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones

mujeres y el 40,28% mujeres extranjeras (UGT, 2021). El sector doméstico tiene los salarios más bajos de todos los sectores de la economía (el 44% de los salarios medios), altas tasas de temporalidad, trabajos a tiempo parcial, pluriempleo y menores garantías de seguridad social. Esto explica las mayores tasas de pobreza que se dan entre sus trabajadores. Se calcula que el 32,5% vive por debajo del umbral de la pobreza y que uno de cada seis trabajadores domésticos vive en situación de extrema pobreza (Bartolini *et al.*, 2022, p. 80).

Tal y como expone Parella (2021, pp. 106-109), los impactos de la situación de la COVID-19 responden al factor estructural que explica su incidencia: ausencia de derechos y merma de la calidad de vida. Por un lado, se trata de un sector con una regulación del trabajo discriminatoria: las trabajadoras del sector del trabajo del hogar no tienen derecho a la prestación por desempleo y están sujetas al despido libre. Por otro lado, las medidas de prevención ante contagios han conducido a un incremento de sus jornadas laborales y la limitación de su derecho a disfrutar de días libres. En consecuencia, se limita la conciliación familiar y aumenta la ansiedad.

Otro de los sectores ocupados en gran proporción por personas extranjeras es el agrícola²⁵. Además, comparte con el sector de cuidados un bajo nivel salarial —el 62,3% de la media nacional—, según la Encuesta de Población Activa (2019). Si bien la caída de actividad ha sido bastante más moderada, la pandemia ha puesto de manifiesto problemas que vienen acechando al sector de lejos y que afectan a buena parte de trabajadores temporeros, a saber, las lamentables condiciones laborales y de habitabilidad. Hablamos de asentamientos irregulares, temporeros durmiendo en las calles, casos de explotación, abusos laborales y explotación sexual y falta de medidas de seguridad ante la COVID-19²⁶.

Otro de los problemas estructurales del sector está relacionado con la vulnerabilidad y la precariedad a la que se enfrentan las mujeres, derivada de un sistema de división sexual del trabajo. Un claro ejemplo son las mujeres extranjeras, principalmente marroquíes, en los campos de frutos rojos onubenses. Responden al siguiente perfil: mujeres de zonas rurales y

²⁵ En 2021, los trabajadores inmigrantes representaban el 14% (235.642) del total de la mano de obra agrícola, de la cual el 72% procede de países extracomunitarios. Los grupos más numerosos provienen de Marruecos (38,6%), Rumanía (22,4%) y Ecuador (4,2%). Ministerio de Trabajo y Economía Social, “Índice General: Afiliación De Trabajadores Extranjeros a La Seguridad Social.”

²⁶ Véase <https://www.amecopress.net/Temporeras-en-Huelva-sin-mascarillas-ni-guantes-ni-agua-ni-distancia-de-seguridad>

mayoritariamente madres. Esto se traduce en un bajo nivel educativo y un alto porcentaje de retorno. Unas condiciones idóneas para la explotación. Un estudio reciente ha comprobado que el 99% de los contratos de las temporeras de origen marroquí están en fraude legal (Echevarría, 2020). Las denuncias de estas mujeres incluyen, además de infracciones laborales, acusaciones de hostigamiento y abuso sexual, violación y trata de personas.

Durante la pandemia, el cierre de la frontera entre Marruecos y España paralizó, de un lado, la llegada de mujeres marroquíes contratadas en origen y, del otro lado, impidió la salida de aquellas que habían llegado con anterioridad. La mayoría perdieron el trabajo y se vieron obligadas a gastar parte de sus ahorros. Las mujeres que decidieron quedarse en España en situación irregular lo hicieron bajo el riesgo de caer en la prostitución y en redes de trata (Garcés y Güell, 2021, pp. 92-94). En palabras de Pastora Filigrana, la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto una contradicción, y es que estos trabajos que sostienen la vida son los peores pagados y reconocidos (Traficantes de sueños, 2020).

6.2. Desigualdad de derechos y desarraigo

La desigualdad de derechos afecta en mayor medida al colectivo de personas migrantes y, particularmente, a aquellas personas que se encuentran en situación administrativa irregular, al dificultarles el acceso y disfrute a la sanidad pública y a las medidas de protección social.

Sin embargo, también para aquellas personas que se encontraban en una situación administrativa regular, el desplome de la actividad económica derivada de la pandemia ha aumentado sus posibilidades de caer en una situación de irregularidad sobrevenida. Nos referimos, por un lado, a la posibilidad de perder el estatus de residencia ante la pérdida de un empleo²⁷. Por otro lado, a las barreras a la tramitación de los expedientes, derivadas de la parálisis (y digitalización) de la Administración durante la pandemia. Con el fin de poder paliar este desequilibrio y minimizar el riesgo de desarraigo, la Administración central introdujo una serie de medidas, pero desestimó, como se ha apuntado ya en el apartado 3, cualquier proceso de regularización general.

²⁷ Acceder a la regularización por arraigo exige, entre otros requisitos, presentar un contrato de trabajo de 40 horas y de al menos un año de duración, de acuerdo con el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social Artículo 124. Autorización de residencia temporal por razones de arraigo

6.3. La trata se alimenta de la vulnerabilidad

Es de sobra conocido que, durante las crisis, la delincuencia prospera. En este sentido, la pandemia aumentó el riesgo de trata para aquellas personas que se encontraban en una situación vulnerable. Así, esta crisis no solo ha puesto sobre la mesa las desigualdades económicas y de género que se encuentran entre las causas de la trata de personas, sino que las ha agravado. Las redes delictivas se aprovechan de personas desesperadas, a través, por ejemplo, de falsas promesas de empleo o de préstamos a bajo interés. En 2018, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) apuntaba que hubo alrededor de 50.000 víctimas de trata detectadas, 350.000 para el período 2003-2019 (UNODC, 2020). Hoy se estima que el número es más elevado. En España, entre 2016 y 2020, se identificaron un total de 885 víctimas de trata sexual, de las cuales el 94% eran mujeres y niñas (Ministerio del Interior, 2020b).

Las personas extranjeras son un colectivo que, como veíamos, ha sufrido con mayor impacto la pérdida de empleo y la merma de ingresos durante y tras la pandemia. Como consecuencia, aquellos perfiles con condiciones de vida más precarias han sido objeto de una mayor vulnerabilidad ante las redes de trata.

En el caso de personas que ya eran víctimas de trata, estas se expusieron a una mayor explotación. Una de las causas fue la limitación de los servicios básicos de apoyo y protección. Como resultado, las víctimas han tenido, por un lado, menos posibilidades de escapar de sus traficantes y, por otro lado, una menor asistencia en el proceso de rehabilitación y reintegración, como el asesoramiento en persona, la asistencia legal o el acceso a oportunidades de educación y empleo. En relación con el ámbito sanitario, las víctimas de trata han estado más expuestas a contraer el virus, menos equipadas para prevenirlo y con un menor acceso a servicios de atención médica. Al mismo tiempo, el aislamiento y el distanciamiento físico agravaban posibles problemas de salud mental.

La revictimización ha sido consecuencia, asimismo, del parón administrativo y las barreras a la hora de gestionar permisos de residencia o solicitudes de protección internacional. En esta línea, tal y como denuncia el informe “El impacto de la pandemia de la COVID-19 en las víctimas de trata con fines de explotación sexual en España” (Diaconia, 2020), durante los primeros

meses del confinamiento las víctimas de trata estuvieron ausentes de los circuitos de ayuda²⁸ y no fue hasta mayo de 2020 cuando se tomaron medidas como la consideración de que los servicios de atención a víctimas eran actividad esencial. Sin embargo, y a pesar de las reivindicaciones, las víctimas de trata no pudieron acceder al ingreso mínimo vital, una prestación que podría haber constituido un verdadero salvavidas²⁹. En la práctica, la ausencia (todavía) de reglamento ha supuesto que no se hayan podido beneficiar de esta prestación, al no aclarar de qué manera se podía acreditar su situación ni el canal para realizarlo.

Otro fenómeno que se ha producido es el del aumento de la invisibilización de las víctimas de trata. Según Naciones Unidas, estamos ante un fenómeno infradimensionado, pues los casos que salen a la luz representan solo el 5%. En España, la identificación de víctimas ha descendido respecto al 2019 en un 45,6%. En el caso de las personas consideradas en situación de riesgo de trata, el descenso entre 2019 y 2020 ha sido del 54% (Ministerio del Interior, 2020b). En primer lugar, la restricción de movimientos puede explicar parte de este descenso. No obstante, es importante destacar que estas mismas limitaciones a la movilidad han podido dificultar también su detección. En este sentido, la rápida adaptación de los delincuentes a la *nueva normalidad* mediante el uso de Internet y de las redes ha incrementado la posibilidad de captar nuevas víctimas y ha supuesto un cambio de los lugares donde se explotaba a las personas, pasando a ser lugares más privados y por tanto más difíciles de detectar. Asimismo, el desvío de recursos hacia el control de la pandemia ha hecho disminuir los recursos para la identificación de víctimas.

²⁸ De hecho, cuando se publica el “Plan de Contingencia contra la Violencia de Género ante la crisis del COVID-19”, este se centra en las mujeres que sufrían violencia por parte de sus parejas, dejando fuera otras formas de violencia de género como la trata con fines de explotación sexual. Posteriormente, hubo una ampliación del Plan que contemplaba medidas adicionales dirigidas a las víctimas de trata, explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución. Plan disponible en https://observatorioviolencia.org/wp-content/uploads/Plan-Vi%C4%9Bctimas-trata_COVID_definitivo.pdf

²⁹ El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, y, posteriormente, la modificación de este que se publicó en septiembre exigía también para las víctimas de trata estar residiendo de manera legal en España. El Congreso de los Diputados aprueba definitivamente la Ley del Ingreso Mínimo Vital 16 de diciembre de 2021.

7. CONCLUSIONES: ¿QUÉ PODEMOS ESPERAR A PARTIR DE AHORA?

La tendencia expansiva de llegadas de personas extranjeras se vio paralizada por la pandemia de la COVID-19. Es de esperar que **la disminución de la movilidad** provocada por la pandemia se revierta y España continúe recibiendo flujos migratorios. La existencia de estos es, de hecho, una confirmación de la recuperación económica de un país, así como de su capacidad de atracción.

A pesar de las restricciones de movilidad, **las llegadas irregulares en la frontera sur** y las islas Canarias se han mantenido. Este hecho plantea dos cuestiones clave: por un lado, la importancia de Marruecos en la gestión de los flujos migratorios de carácter irregular que llegan a España (que además funciona como un indicador del estado de las relaciones entre ambos países). Por el otro, la necesidad de responder a este fenómeno estructural con respuestas que ya no pueden ser coyunturales. Esto seguramente requeriría de un debate sobre la acogida humanitaria en las Canarias (centros, redistribución entre comunidades autónomas, etc.) que por ahora no se ha planteado aún.

De hecho, cabe señalar que los **instrumentos de gobernanza migratoria** que se han ido desarrollando en estos últimos años han buscado ofrecer soluciones a cuestiones ya identificadas (como el cambio del Reglamento de Extranjería para atender a jóvenes migrantes sin referentes familiares) o dar respuestas inmediatas a situaciones no previstas (como las instrucciones aprobadas durante la pandemia de la COVID-19). No obstante, no se ha planteado esa revisión estructural que propugnaba el ministro Escrivá en su primera intervención en el Congreso en 2020 y que parece perentoria para poder dotar a la política migratoria española de más y mejores instrumentos, que además no se centren sólo en el control fronterizo.

En relación con los instrumentos, también cabe señalar la necesidad de mejorar la **cooperación multinivel** en materia migratoria. La falta de un diálogo estructurado y permanente, a nivel político y técnico, entre distintas Administraciones, es una de las principales debilidades del sistema de gobernanza migratorio español. Desde 2018 no se reúne la Conferencia Sectorial de Inmigración, por razones que no han sido suficientemente explicadas y a pesar de las demandas de las comunidades autónomas. El diálogo bilateral es importante, pero la cuestión migratoria requiere de espacios estructurales de cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos

autonómicos, para evitar, entre otras consideraciones, que este tema también se convierta en un espacio de confrontación política.

En relación con la fijación por el control de fronteras, la política migratoria española debe encontrar un mayor equilibrio. Además, es imprescindible que España sea capaz de transmitir a sus socios europeos que la gestión migratoria va más allá del control de fronteras. De no hacerlo, el papel que le queda reservado a los países con fronteras exteriores es de difícil gestión y peor explicación. Las propuestas del nuevo Pacto de Migración y Asilo pivotan en el papel clave de los Estados miembros con fronteras exteriores y su capacidad de cribar con presteza entre quienes pueden o no acceder al territorio europeo, con los costes que ello supone también en relación con la protección de los derechos humanos. En este sentido, parece imprescindible que el sur europeo (y tal vez ahora también el este) continúe reivindicando una gestión más solidaria y garantista de las fronteras exteriores de la Unión Europea. En este contexto, **España podría dotarse de mayor voz y liderazgo.**

La pandemia ha puesto sobre la mesa cuestiones que no son nuevas, pero que se han hecho más evidentes, también relacionadas con el fenómeno migratorio. Así, **los impactos de la COVID-19** han evidenciado la situación de desigualdad a la que se enfrentan muchas personas migrantes. Estos impactos han sido mayores entre las personas migrantes y aquellas particularmente vulnerables, incrementando su inseguridad, precariedad e incluso explotación laboral y sexual. Además, la COVID-19 también ha impactado en algunos sectores con alta participación de personas extranjeras, como es el caso del sector agrario y el del hogar. En relación con el primero, se han tomado medidas para garantizar que la falta de movilidad no paralizara el sector. En ambos casos, se ha perdido una oportunidad clara para dotar de mayor seguridad jurídica a dos sectores en los que existen importantes irregularidades laborales, que facilitan la explotación y dificultan la lucha contra la misma. En el ámbito del sector de cuidados y del hogar, hay que replantear cómo poder garantizar que se cumplan los derechos laborales en los domicilios particulares, equiparar sus derechos con el Régimen General y plantear instrumentos de regularización administrativa a aquellas personas cuyas condiciones de vida son, hoy en España, degradantes. En el ámbito del sector agrícola, son necesarias inspecciones de trabajo efectivas que garanticen el cumplimiento de los derechos laborales y herramientas de regularización administrativa de personas temporeras en situación irregular. Por otro lado, impera la necesidad de poner en marcha una política de vivienda digna que facilite alquileres

asequibles y proporcione un alojamiento digno a las personas trabajadoras temporeras, así como actuaciones contra la explotación también sexual de las mujeres temporeras.

Por otro lado, la llegada de personas refugiadas procedentes de Ucrania ha demostrado que, en cuestiones de acogida de personas con necesidad de protección internacional, las cosas pueden hacerse de forma distinta (y mejor) si existe voluntad política. Eso no quita, no obstante, que el sistema **español de acogida** esté colapsado y no tenga la flexibilidad suficiente para adecuarse a los retos existentes. España es hoy, a diferencia de lo que históricamente había sucedido, uno de los países de la UE que mayor número de solicitudes de asilo reciben. La revisión del sistema es una asignatura pendiente de carácter urgente y que pasa, de forma perentoria, por incorporar la participación de las comunidades autónomas en la gestión de la acogida.

Otra cuestión que no debería retrasarse más es la construcción de **un discurso público fuerte sobre inclusión e integración**, acompañado de instrumentos específicos que lo consoliden. Eso requiere de reforzar la lucha contra los discursos de odio y los delitos afines desde una perspectiva integral. También supone mejorar la colaboración multinivel en acciones y actuaciones de integración e inclusión, apoyando el trabajo de las Administraciones autonómicas y locales, así como el trabajo de las entidades de la sociedad civil (recuperando, por ejemplo, la idea de un fondo para la integración y la inclusión, adecuado, eso sí, a los nuevos tiempos). Evidentemente, cualquier discurso público sobre inclusión debe ir acompañado de políticas públicas encaminadas a la reducción de las desigualdades. Ante una situación de crisis, es responsabilidad pública poner en marcha medidas paliativas para responder al desigual impacto de estas en las situaciones personales, especialmente para quienes están en situaciones de mayor vulnerabilidad. En relación con la población migrante, las únicas medidas específicas que se requieren son aquellas necesarias para evitar las situaciones de irregularidad sobrevenida; para garantizar que no exista discriminación en el acceso y uso de los servicios públicos; y para fomentar una participación ciudadana en condiciones de igualdad. El resto de las medidas deben ser entendidas con carácter general, pues reforzar la lucha contra las desigualdades es un imperativo democrático para fortalecer la cohesión social.

En España, la gobernanza migratoria debe actualizarse de modo urgente: porque se requieren instrumentos revisados ante contextos cambiantes; porque debe facilitarse y mejorarse la

colaboración multinivel; porque debe levantarse la mirada de la frontera; porque el sistema de acogida humanitaria y de protección internacional necesita repensarse; y porque la buena gestión migratoria es imprescindible para desmontar discursos de odio y favorecer una mejor convivencia democrática.

REFERENCIAS

- APDHA (2022). *Balance Migratorio Frontera Sur 2021*. Disponible en: <https://www.apdha.org/wp-content/uploads/2022/02/Balance-migratorio-Frontera-Sur-2021-web.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022)
- Buehler, M., Fabbe, K. E., y Kyrkopoulou, E. (2022). “Thy Neighbor’s Gendarme? How Citizens of Buffer States in North Africa View EU Border Security Externalization”. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, pp. 1-15.
- Camarero, L. y Sampedro, R. (2020). “La inmigración dinamiza la España rural”. Observatorio Social La Caixa, Diciembre 2020. Disponible en: https://www2.uned.es/dpto-sociologia-l/departamento_sociologia/luis_camarero/CaixaDossier9.pdf
- CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2021). *Migración en Canarias, la emergencia previsible*. Disponible en: https://www.cear.es/aisladas/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR_CANARIAS.pdf (Accedido: 22 de marzo de 2022)
- CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2022a). *Más que cifras*. Disponible en: <https://masquecifras.org/> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2022b). *Informe 2021: Las personas refugiadas en España y Europa*. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-CEAR-2021.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Cebolla-Boado H., y Finotelli C. (2015). “Is there a north–south divide in integration outcomes? A comparison of the integration outcomes of immigrants in southern and northern Europe”. *European Journal of Population*, 31(1), pp. 77-102.
- Cebolla-Boado, H. y Pinyol-Jiménez, G. (2017). “La acogida de refugiados en España. ¿Y si fuera...?”, *Piedras de Papel – eldiario.es*, 3 de octubre. Disponible en: https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/acogida-refugiados-espana_132_3149336.html (Accedido: 22 de marzo de 2022)
- Cebolla-Boado, H. y Pinyol-Jiménez, G. (2019). “La inmigración en 2018: una vuelta a las grandes cifras con los instrumentos de siempre”, *Informe sobre la democracia en España 2018*, Madrid: Fundación Alternativas, pp. 126-147,
- Connor, P. (2020). “More than nine-in-ten people worldwide live in countries with travel restrictions amid COVID-19”, *Pew Research Center*, 1 de abril. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/01/more-than-nine-in-ten-people-worldwide-live-in-countries-with-travel-restrictions-amid-covid-19/> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Council of Europe (2020). *Mapping national responses to hate speech in Spain*. Directorate of Anti-Discrimination. Estrasburgo: Council of Europe. Disponible en: <https://rm.coe.int/mapping-national-responses-to-hate-speech-spain-final/16809e682f> (Accedido: 22 de marzo 2022).

De Bruycker, P. (2022,). "The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been" en *Reforming the Common European Asylum System*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, pp. 33-42.

De Lucas, J. (2012). "Políticas migratorias, democracia y derechos en tiempos de crisis", reelaboración de "La inmigración en tiempos de crisis", en Trotta (ed.), *Los derechos en la globalización*, 2014. Disponible en: <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2015/estrangers/documento02.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

De Lucas, J. (2022). "Vericuetos de la voluntad política ante los refugiados". *Infolibre*, 15 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.infolibre.es/opinion/ideas-propias/vericuetos-voluntad-politica-refugiados_129_1222402.html (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Defensor del Pueblo (2021a). *La migración en Canarias*. Madrid: Defensor del Pueblo. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf (Accedido: 22 de marzo 2022).

Defensor del Pueblo (2021b). *Solicitantes de nacionalidad por residencia*. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/grupo-social/solicitantes-nacionalidad-residencia/> (Accedido: 22 de marzo de 2022)

Diaconia (2020). "El impacto de la pandemia de la COVID-19 en las víctimas de trata con fines de explotación sexual en España". Disponible en: https://diaconia.es/desactivatrata/wp-content/uploads/Estudio_impacto_Covid19_victimas_de_trata.pdf

Echevarría, P. (2020). "El 99,9 % de la contratación en origen de 2019 incurría en fraude de ley", *La Mar de Onuba*, 11 de febrero. Disponible en: <http://revista.lamardeonuba.es/contratacion-en-origen-de-trabajadoras-marroquies-fraude-masivo-o-caos-administrativo/> (Accedido: 22 de marzo de 2022)

ECRE (2020). *The new Pact on Asylum and Migration: An opportunity seized or squandered?*. Disponible en: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/02/PACT-Statement-February-2020.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

EIDAE-RIS (2020). *Crisis sanitaria COVID-19: racismo y xenofobia durante el estado de alarma*. Disponible en:

<https://en.unesco.org/inclusivepolicy/system/files/teams/document/2021/7/Espanol%20-%20covid%2019%20report.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Escrivá, J.L. (2020a). “Comparecencia del señor ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Madrid, 27 de febrero 2020. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-52.PDF (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Escrivá, J.L. (2020b). “Comparecencia del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”, *Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*. Madrid, 7 de octubre 2020. Disponible en: https://www.congreso.es/actualidad/sesiones-de-comisiones?p_p_id=Ordenes&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&idOrgano=372&idSesion=7&fecha=07%2F10%2F2020&codOrgano=372 (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ferrer-Gallardo, X. y Gabrielli, L. (2022). “The Ceuta Border Peripeteia: Tasting the Externalities of EU Border Externalization”. *Journal of Borderlands Studies*, pp. 1-11.

Garcés-Mascareñas, B. y Güell, B. (2021). “Temporeros agrícolas en contexto de pandemia: nuevas caras de un viejo problema”, en Arango, J., Garcés, B., Mahía, R. y Moya, D. (dir.), *Inmigración en tiempos de Covid-19. Anuario CIDOB de la inmigración en España 2020*. Barcelona: CIDOB, pp. 86-100. doi: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.86

Geiger, M. y Péroud, A. (2010). “The Politics of International Migration Management”, en Geiger, M. y Péroud, A (eds.), *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. London: Palgrave Macmillan. doi: https://doi.org/10.1057/9780230294882_1

González, M. (2022). “La carta de Pedro Sánchez a Mohamed VI: “Debemos construir una nueva relación que evite futuras crisis”, *El País*, 23 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2022-03-23/la-carta-de-pedro-sanchez-a-mohamed-vi-debemos-construir-una-nueva-relacion-que-evite-futuras-crisis.html> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Inglehart, R. y Norris, P. (2017). “Trump and the xenophobic populist parties: The silent revolution in reverse”. *Perspectives on Politics*, 15(2), pp. 443-454.

Kallis, A. (2013). “Far-right “contagion” or a failing “mainstream”? How dangerous ideas cross borders and blur boundaries”. *Democracy and Security*, 9(3), pp. 221-246.

Mahía, R. (2021). “Los efectos del Covid-19 sobre la inmigración en España. Economía, trabajo y condiciones de vida”, en Arango, J., Garcés, B., Mahía, R. y Moya, D. (dir.), *Inmigración en tiempos de Covid-19. Anuario CIDOB de la inmigración en España 2020*. Barcelona: CIDOB, pp. 68-81.

- Martín, M. y Abril, G. (2021). "Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular", *El País*, 1 de febrero. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2021-02-01/frontex-y-espana-se-enfrentan-por-las-operaciones-contra-la-inmigracion-irregular.html> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Mayor Ortega, L. (2020). "Vox dice que el Gobierno "aloja a inmigrantes en hoteles de lujo y les da mascarillas y geles" *La Vanguardia*, 13 de abril. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200413/48460749520/coronavirus-vox-acusa-gobierno-alojar-inmigrantes-hoteles-lujo.html> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Mbembe, A. (2006). "Necropolitics". *Raisons politiques*, 1, pp. 29-60.
- Mora, A. (2020). "Inmigración, desigualdad y Covid-19: una aproximación desde la realidad en España", en R. Baeninger, L.R. Vedovato y S. Nandy (coords.), *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*, Universidade Estadual de Campinas, pp. 138-148. Disponible en: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Mudde, C. (2019). *The far right today*. John Wiley & Sons.
- Naranjo Giraldo, G. E. (2014). "Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos". *Estudios políticos*, 45, pp. 14-32.
- OECD (2022). *International Migration Outlook 2021*. doi.org/10.1787/29f23e9d-en.
- OHCHR (2019). "Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennes, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 14-25 de enero de 2019". Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2019/01/statement-united-nations-special-rapporteur-minority-issues-fernand-de-varennes-conclusion?LangID=S&NewsID=24112> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones (2020). *Situación de la población inmigrante en las zonas rurales españolas*. Disponible en: <https://spain.iom.int/sites/g/files/tmzbd1141/files/documents/Situacio%CC%81n%20de%20la%20poblacio%CC%81n%20inmigrante%20en%20las%20zonas%20rurales%20espan%CC%83olas.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Parella, S. (2021) "El sector del trabajo del hogar y de cuidados en España en tiempos de Covid-19", en Arango, J., Garcés, B., Mahía, R. y Moya, D. (dir.), *Inmigración en tiempos de Covid-19. Anuario CIDOB de la inmigración en España 2020*. Barcelona: CIDOB, pp. 103-114.

- Pinyol-Jiménez, G. (2020). "The New Pact on Migration and Asylum: a proposal on (maritime) border control". *EuroMedMig Policy Paper Series*, 3, pp. 10-13. Disponible en: https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/46211/EU%20pact_Euromedmig%20Policy%20Paper_2021_Jan.pdf?sequence=5&isAllowed=y (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Schinas, M. (2020). "Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum". Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736 (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Taylor, S. (2005). "From border control to migration management: the case for a paradigm change in the Western response to transborder population movement". *Social policy & administration*, 39(6), pp. 563-586.
- Thym, D. (2022). "Never-Ending Story? Political Dynamics, Legislative Uncertainties, and Practical Drawbacks of the 'New' Pact on Migration and Asylum", en *Reforming the Common European Asylum System*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, pp. 11-32.
- Traficantes de Sueños (2020). "Hay trabajos que sostienen la vida, como el agrícola o de cuidados, y son los peores pagados", *Pikara magazine*, 27 de mayo. Disponible en <https://www.pikaramagazine.com/2020/05/trabajos-sostienen-vida-agricola-cuidados-peor-pagados/> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Tsourdi, E. (2021). "Case law A. Court of Justice Relocation blues – Refugee protection backsliding, division of competences, and the purpose of infringement proceedings: Commission v. Poland, Hungary and the Czech Republic", *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1819-1844.
- Unión General de los Trabajadores (2021). *Trabajo del Hogar y Cuidados. Una década sin avances, otra década de precariedad*. Disponible en: https://www.ugt.es/sites/default/files/informe_empleadas_de_hogar.pdf (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- UNODC (2020). *Global report on trafficking in persons 2020*. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html> (Accedido: 22 de marzo de 2022).
- Varo, L. (2022). "ONG internacionales exigen investigar agresiones a migrantes durante los saltos en Melilla", *El País*, 4 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2022-03-04/ong-internacionales-exigen-investigar-agresiones-a-migrantes-durante-los-saltos-en-melilla.html> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Vedsted-Hansen, J. (2022). "Border Procedure on Asylum and Return: Closing the Control Gap by Restricting Access to Protection?", en *Reforming the Common European Asylum System*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, pp. 99-112.

Documentos oficiales, normativas y estadísticas

Comisión Europea (2020). "Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo", 23 de septiembre. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=ES> (Accedido: 22 de marzo de 2022)

Eurostat (2022). *International Migration y Managed Migration*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum/international-migration-citizenship/database> (Accedido: 12 marzo 2022).

Gobierno Vasco (2021). *Experiencia piloto de patrocinio comunitario Auzolana II: informe de evaluación*. Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/babesletzakomunitarioa/es_def/adjuntos/AUZOLANA-II-INFORME-EVALUACION-euskcastengl-.pdf (Accedido: 22 de marzo de 2022).

INE-Instituto Nacional de Estadística (2020a). Encuesta de condiciones de vida. <https://www.ine.es/>

INE-Instituto Nacional de Estadística (2020b). Encuesta De Población Activa (EPA). <https://www.ine.es/>

INE-Instituto Nacional de Estadística (2020c). Variaciones residenciales exteriores. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177013&menu=resultados&secc=1254736195468&idp=1254734710990 (Accedido: 3 marzo 2022)

INE-Instituto Nacional de Estadística (2022). Estadística del Padrón Continuo. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=ultiDatos&idp=1254734710990 (Accedido: 3 marzo 2022)

Instrucción 1/2020 de la Secretaría de Estado de Migraciones por la que se habilita a trabajar a menores extranjeros en edad laboral. Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgie/documentos/2020/report_final_200305_Instruccion_MENAS.pdf

Instrucción DGIAH 2020/03/20 por la que se aprueban instrucciones para la gestión del sistema de acogida de protección internacional y de las subvenciones que lo financian, ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. Disponible en:

https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/normativa/nacional/instrucciones_sgie/index.html

Instrucciones DGM 4/2020 sobre la flexibilización del requisito de medios suficientes en la tramitación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar. Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgie/documentos/2020/INSTRUCCION_reagrupacion_familiar.pdf

Instrucciones DGM 5/2020 sobre la renovación de las autorizaciones de residencia y/o trabajo en el contexto del COVID 19. Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgie/documentos/2020/INSTRUCCION_renovaciones.pdf

Instrucciones DGM 6/2020 sobre los procedimientos iniciados relativos a arraigos sociales en el contexto del COVID. Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgie/documentos/2020/INSTRUCCION_iniciales.pdf

Instrucciones DGM 9/2020 sobre el régimen aplicable a los jóvenes, nacionales de terceros países, que se encuentren en situación regular de entre los 18 y los 21 años que hayan sido empleados en el sector agrario con base en el real decreto ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, cuando finalice su vigencia. Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgie/documentos/2020/instruccion-092020-jovenes-empleo-agrario.pdf

La Moncloa (2020). *New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2019). "III Plan África". Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2020). *España y Senegal refuerzan su cooperación*. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/20201122_MINISTERIO3.aspx (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio de Igualdad (2022). *Consulta Pública*. Disponible en: <https://www.igualdad.gob.es/servicios/participacion/consultapublica/Paginas/2022/consulta-previa-ley-organica-contra-el-racismo.aspx> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2020a). *Plan Canarias*. Disponible en: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.935&idContenido=3.993> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2020b). *Guía con las preguntas más frecuentes de los profesionales sanitarios extranjeros en situación regular ante la emergencia del COVID*. Disponible en: http://www.inclusion.gob.es/cartaespana/documentos/Guia_preguntas_profesionales_sanitarios_extranjeros.pdf (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio del Interior (2020a). *Asilo en Cifras, 2020*. Oficina de Asilo y Refugio. Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/642012/11504833/Asilo_en_cifras_2020.pdf/8368acc6-0a39-4e46-a8c0-808ae51f7486 (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio del Interior (2020b). *El Balance Estadístico 2016-2020 sobre Trata y Explotación de Seres Humanos en España*. Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11389243/Balance+estad%C3%ADstico+trata+y+explotaci%C3%B3n+seres+humanos+2016-2020.pdf/b52d26fd-43cb-4b29-85a5-fa65e87375dd> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio del Interior (2021). *Inmigración Irregular 2020*. <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11389243/Informe+Quincenal+sobre+inmigraci%C3%B3n+Irregular+-+Datos+acumulados+desde+el+1+de+enero+al+31+de+diciembre+de+2020.pdf/e5553964-675a-40d7-9361-5dbf4dfd3524> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Ministerio del Interior (2022). *Inmigración Irregular 2021*. http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf/70629c47-8b67-4e03-9fe8-9e4067044c16 (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3716

Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-1246

Real Decreto 216/2022, de 29 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la

estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/29/216>

Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/29/220>.

Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario en
<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/07/13>

Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 en <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/26/19>

Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/26/19>.

SEPE - Servicio Público de Empleo Estatal (2020). *Informe del Mercado de Trabajo de los Extranjeros Estatal*. Disponible en: https://sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/2020/imt2020_datos2019_extranjeros.pdf (Accedido: 22 de marzo de 2022).

SEPE - Servicio Público de Empleo Estatal (2021). *Informe del Mercado de Trabajo de los Extranjeros Estatal*. Disponible en: https://sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/2021/Informe-mercado-trabajo-Extranjeros-2020-Datos2021.pdf (Accedido: 22 de marzo de 2022).

Tribunal Europeo de Justicia (2020). Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040es.pdf> (Accedido: 22 de marzo de 2022).

BIOGRAFÍAS

Gemma Pinyol-Jiménez

Directora de políticas migratorias y diversidad en el *think&do* [Instrategies](#) e investigadora asociada del [GRITIM-UPF](#). Es experta del Consejo de Europa en el marco del proyecto *Intercultural Cities* y coordinadora de la [RECI-Red de Ciudades Interculturales](#).

Ha sido directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *project manager* en el Consejo de Europa con el proyecto *C4I – Communication for Integration* y responsable del Programa Migraciones de CIDOB. Ha participado en distintos proyectos europeos y ha sido experta designada para distintos dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social.

Sus principales áreas de trabajo son las políticas e instrumentos migratorios de la Unión Europea, la dimensión exterior y la gobernanza multinivel de las políticas de inmigración y asilo, así como las políticas de integración e inclusión.

Marta Pérez Ramírez

Experta del programa *Intercultural Cities* del Consejo de Europa. Es consultora y analista en el ámbito de las migraciones, el asilo y la gestión de la diversidad. Actualmente trabaja en *Diversit*, y su trayectoria laboral incluye el centro de investigación CER-Migracions (UAB-UB), la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y *Access Europe*, en Londres.



Con la colaboración de:



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Gemma Pinyol-Jiménez y Marta Pérez Ramírez

ISBN: 978-84-18677-55-7

Edición: Jorge San Vicente Feduchi