

INTRODUCCIÓN

2013: ¿UN AÑO DE TRANSICIÓN?

Joaquín Arango

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

David Moya Malapeira

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

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada,
Universitat Autònoma de Barcelona
Josep.Oliver@uab.es

- 1.La inmigración y el mercado de trabajo en 2013
- 2.Actividad normativa y jurisprudencial
- 3.El año 2013 en Europa

En 2013, al igual que en el año anterior, el panorama de la inmigración en España ha estado presidido por una combinación de elementos de continuidad y de indicios y rasgos de cambio, sin que necesariamente unos y otros hayan sido idénticos a los que caracterizaron el año precedente.

Entre los factores de continuidad, la primacía ha correspondido, un año más, a la persistencia de la crisis económica iniciada en el verano de 2007, con sus corolarios de elevadísimo desempleo y de fuertes medidas de austeridad que producen graves impactos sociales. En 2013 se ha confirmado la tendencia a la disminución de la población total de España derivada de la continuada emigración de inmigrantes y de autóctonos. De acuerdo con los datos provisionales publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de extranjeros empadronados en España se habría reducido en cerca de medio millón, aunque más de una quinta parte de esa cifra se explica por las naturalizaciones producidas en el curso del año. Se ha acentuado la pérdida de población inmigrante en edad de trabajar y, en especial, de jóvenes activos. Correlativamente ha persistido la tendencia al envejecimiento de la población activa, con sostenidos incrementos del empleo de los mayores y, aunque a ritmos menores, de la contracción del empleo de los más jóvenes. Y se han mantenido las tendencias divergentes entre los empleos menos sólidos y las figuras más estables. La importancia del impacto del desempleo sobre las pautas migratorias y la integración justifican su inclusión en el presente Anuario, en el bloque dedicado a la integración, y que incluye además un análisis sobre el empobrecimiento de la población extranjera, a cargo de Ramón Mahía y Rafael de Arce; un capítulo sobre las dificultades del Tercer Sector para mantener los programas de integración a cargo de Rosa Aparicio y Andrés Tornos, y el trabajo de Héctor Cebolla sobre los problemas de rendimiento escolar del alumnado inmigrante.

En el plano político, desde el inicio de la crisis la inmigración y la integración social de los inmigrantes han pasado a ocupar un lugar secundario entre las prioridades gubernamentales, especialmente desde un punto de vista presupuestario. La pérdida de peso de la inmigración se extiende al terreno de la opinión pública, cuya atención recae preferentemente sobre la emigración de españoles, en detrimento de las salidas de inmigrantes y de la permanencia entre nosotros de la mayoría de los que vinieron. Y mientras el sentido de los nuevos patrones migratorios alumbrados por la crisis se ve confirmado a diario por abundantes indicios impresionistas, la cuantificación precisa de sus magnitudes sigue ofreciendo un panorama borroso, por cuanto las cifras oficiales adolecen de importantes debilidades, hasta el punto de dar lugar a estimaciones ampliamente divergentes. A arrojar luz sobre estos aspectos contribuyen los trabajos de Sònia Parella y Alisa Petroff sobre los programas de retorno de inmigrantes, el de

María Jesús Herrera, sobre la emigración de profesionales cualificados, y el de Amparo González Ferrer sobre la dinámicas de reagrupación familiar, trabajos todos ellos recogidos en el bloque dedicado a las nuevas pautas migratorias.

Como ya pasara en años previos, encontramos que las políticas de inmigración vienen plasmadas a través de normas de rango infrarreglamentario, de fácil adopción pero también de escaso conocimiento dada la ausencia de publicidad respecto de las mismas. Especialmente relevante es el estado de persistente confusión que rodea a la atención sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, tras la supresión del derecho al acceso gratuito a la misma –que había constituido rasgo característico de la regulación del fenómeno en España y al tiempo importante pieza de su sistema de integración– y la negativa de varias comunidades autónomas y de numerosos operadores sanitarios a acatar tal supresión. Se mantienen, finalmente, una cierta atonía legislativa y de planificación, tanto en materia de inmigración como de integración, tanto por parte del Gobierno central como de los de las comunidades autónomas, tal y como muestra el trabajo de José Antonio Montilla.

Entre los indicios o rasgos de cambio destacan, por su potencial relevancia futura más que por su envergadura actual, los inicios de recuperación económica que, en especial a partir de marzo de 2013, señala el artículo de Josep Oliver Alonso, que apuntan a un posible cambio de ciclo, con incipiente reflejo en el empleo, y que de mantenerse supondrían el final de la dura recesión iniciada en el verano de 2011. La relativa mejora registrada en 2013 expresa, sobre todo, el alza del empleo de autónomos inmigrantes y la reducción de la intensa caída del empleo asalariado temporal. Diversos pronósticos, tanto del Gobierno como del Fondo Monetario Internacional y de otras entidades, extienden la mentada recuperación a las perspectivas de crecimiento de la economía española en 2014, aunque siga encontrándose entre los más bajos de la zona euro y persistan importantes riesgos de recaída.

En el terreno de la actividad política y administrativa relacionada con la inmigración y la extranjería, la principal novedad es el despliegue del Plan de Nacionalidad impulsado desde el Ministerio de Justicia para desatascar los expedientes de naturalización que se habían venido acumulando desde 2009, una situación a la que ha conducido una política de claroscuros, tal como es definida en el trabajo de Gemma Pinyol y Elena Sánchez-Montijano. Igualmente, merecen mención ciertos indicios de cambio en la sensibilidad del Tribunal Constitucional en cuestiones de extranjería, cambio de tendencia también observable en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una evolución que puede seguirse detalladamente en el trabajo de Diego Boza.

En el ámbito de la Unión Europea (UE), en el año 2013 ha tendido a enrarecerse aún más el aire que desde hace años se respira en las esferas de la inmigración y el asilo. Por una parte, se ha intensificado el gradual cuestionamiento de la libre circulación de personas por el territorio comunitario, que constituye uno de los principios fundacionales de la UE. Y, por otra, se ha reforzado la tendencia observable en cierto número de países miembros a endurecer las condiciones de residencia y trabajo de los ciudadanos comunitarios. En el haber de la UE en 2013 puede mencionarse la aprobación de un paquete de normas que tienen por objeto el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), analizado en detalle por Irene Claro en este volumen.

Finalmente, y antes de pasar revista en mayor detalle a los elementos de continuidad y de cambio apuntados, merecen especial mención las tensiones, no exentas de auténticas tragedias que, entre la continuidad y la novedad, se registran en fronteras críticas de la UE. Especialmente dolorosa fue en 2013 la enésima tragedia de Lampedusa, que en esta ocasión costó la vida a más de trescientos aspirantes a una vida mejor; y sensible el aumento de la tensión en las fronteras de Ceuta y Melilla, con la reintroducción de las famosas concertinas. En esta perspectiva, resulta aleccionador acerca de la complejidad del asunto el seguimiento que hace Ignacio García Vitoria del funcionamiento y control de las medidas de alejamiento aplicadas a los extranjeros en nuestras fronteras

1. LA INMIGRACIÓN Y EL MERCADO DE TRABAJO EN 2013

Como viene sucediendo en estos últimos ejercicios, el mercado de trabajo de la inmigración muestra en 2013 los rasgos de continuidad y ruptura que lo han venido caracterizando desde el inicio de la crisis. Pero, en el último año, unos y otros muestran novedades de cierta relevancia respecto de 2012 y de años precedentes. La ruptura que se observa tiene, a diferencia de la continuidad estructural citada, un carácter marcadamente cíclico: la dinámica del empleo inmigrante en 2013, con una manifiesta desaceleración de los ritmos de contracción de la ocupación, sugiere que en 2013 se observa ya el final de la dura y profunda segunda recesión, la iniciada en 2011, y que, por ello, estamos en presencia de un cambio de ciclo de cierta relevancia, que anticipa la recuperación y permite certificar el final de la segunda recesión. Sin perjuicio de ello, persisten modificaciones estructurales observadas anteriormente, con la emigración de crecientes contingentes de jóvenes inmigrantes y el consiguiente envejecimiento de la población activa inmigrada, lo que supone importantes alteraciones en la distribución por edades de las distintas magnitudes del mercado de trabajo de la inmigración. Las dinámicas cíclicas y estructurales aludidas pueden sintetizarse en las tendencias que se expresan a continuación.

La primera es el relevante cambio en la dinámica del empleo a partir de marzo de 2013, que sugiere el final de la dura recesión iniciada en el verano de 2011. La pérdida de empleo experimentada por la población inmigrada a lo largo de los más de seis años de crisis que concluyen a finales de 2013 se concentró en los escasos siete trimestres que definen la llamada *segunda recesión*, entre junio

2013 EMERGE COMO UN AÑO DE TRANSICIÓN ENTRE EL FINAL DE LA SEGUNDA RECESIÓN Y EL INICIO DE LO QUE PARECE SER UN NUEVO CICLO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO, AUNQUE TODO APUNTA A QUE ESTE SERÁ LENTO

de 2011 y marzo de 2013. En ese lapso de tiempo se perdieron cerca de 500.000 empleos ocupados por inmigrantes, dos terceras partes de los más de 750.000 perdidos desde el inicio de la crisis financiera iniciada en 2007. De hecho, tras los peores momentos del primer trimestre de 2009, la pérdida de empleo inmigrante alcanzó su máximo en el cuarto trimestre de 2012 y el primero de 2013, con reducciones trimestrales muy elevadas (del 4,3% y 221.000 empleos menos, y del 4,4% y 119.000 empleos menos). A partir de ese máximo, en 2013 se ha registrado una reducción muy rápida del ritmo de contracción del empleo inmi-

grante, hasta el punto de presentar valores positivos en el cuarto trimestre de 2013, que emerge como el único trimestre final de año que, desde 2008, ha mostrado valores positivos.

En segundo lugar, se mantienen las divergencias entre los ritmos de cambio del empleo menos sólido y de las figuras ocupacionales más estables, de manera que la relativa mejora de 2013 expresa, en especial, el alza del empleo de autónomos inmigrantes y la reducción de la intensa caída del empleo asalariado temporal.

La tercera tendencia es el creciente aumento de las jornadas de 30 y más horas semanales. Probablemente reflejando el inicio del proceso de recuperación de la actividad, el empleo de la inmigración muestra en 2013 una creciente convergencia entre los ritmos de cambio de las distintas jornadas de trabajo e, incluso, del subempleo. Así, si hasta el final de la segunda recesión habían avanzado de forma notable el empleo de menos de 30 horas, las jornadas a tiempo parcial y el subempleo, mientras el resto de la ocupación inmigrante caía intensamente, en 2013 se ha producido una creciente convergencia entre todos los tipos de jornada; e, incluso, una contracción, la primera en los años de la crisis, del subempleo.

En cuarto lugar, en 2013 se mantienen los incrementos del empleo de los mayores y, aunque a ritmos menores, la contracción ocupacional de los más jóvenes. De esta forma, entre el cuarto

trimestre de 2008 y el cuarto de 2013 se ha producido una sustancial alteración de la estructura de edades del empleo de la población inmigrada. Así, los jóvenes, que representaban prácticamente la mitad de los empleados en el cuarto trimestre de 2008, han pasado a representar escasamente el 33% en el cuarto trimestre de 2013.

Finalmente, en 2013 se ha registrado una importante acentuación de la pérdida de población joven inmigrante en edad de trabajar. Este proceso, que se había iniciado con fuerza a finales de 2009, se ha intensificado sustancialmente en 2013, de forma que se ha operado una nueva contracción de la población potencialmente activa de entre 16 y 64 años (del orden de 100.000 individuos), que refleja mayores descensos entre los más jóvenes (160.000 menos) y aumentos en los de 35 a 64 años (66.000 más).

A la luz de todos los elementos apuntados, 2013 emerge como un año de transición entre el final de la segunda recesión y el inicio de lo que parece ser un nuevo ciclo de crecimiento del empleo, aunque todo apunta a que este será lento y que se precisará un largo período de tiempo para recuperar las magnitudes previas a la crisis. En cambio, desde el punto de vista de las dinámicas demográficas profundas de la población inmigrante en edad de trabajar, las tendencias de 2013 no solo no significan un cambio de patrón sobre lo acaecido hasta entonces sino que, por el contrario, apuntan a una acentuación de los procesos iniciados a finales de 2008 y, más especialmente, a partir de finales de 2009. Ambos aspectos están estrechamente vinculados. Si el mercado de trabajo de la inmigración comienza a recuperarse en 2014 y, en especial, a partir de 2015 y más allá, cabría esperar que las tan intensas pérdidas poblacionales que se han observado en las cohortes de edad más jóvenes, bien sea por emigración directa al exterior, bien por el aumento de la edad, o por la combinación de ambos factores, deberían dejar paso a una nueva dinámica de recuperación de efectivos.

En 2013, la acentuación de las pérdidas de población potencialmente activa y, en especial, de los jóvenes activos, refleja el negativo impacto que todavía tiene sobre estas cohortes menores de 35 años el mantenimiento de tasas muy elevadas de paro. Hasta que estas señales no se modifiquen sustancialmente, esto es, hasta que las tasas de paro de los colectivos más jóvenes no se reduzcan de manera perceptible, es difícil imaginar un cambio de sentido en la dinámica de las corrientes migratorias de estos últimos años. De hecho, las predicciones de población que el INE está llevando a cabo para el horizonte 2023 –las llamadas proyecciones a corto plazo– incorporan un saldo negativo en los flujos migratorios que parece responder fundamentalmente a la continuidad de la salida de los más jóvenes, parcialmente compensada, aunque no totalmente, por entradas de individuos de edades más elevadas. No obstante, la correlación existente entre

el deterioro del mercado de trabajo y el inicio de las pérdidas de los colectivos más jóvenes es tan evidente que se puede aventurar que, una vez se hayan corregido las elevadas tasas de desempleo inmigrante, deberíamos asistir al inicio de la recuperación de una nueva etapa de entradas de población no nacida en España. Y ello es especialmente posible dado que, simultáneamente a la caída de las cohortes inmigrantes más jóvenes, está teniendo lugar el mismo proceso en los colectivos de activos de edades inferiores a 35 años, de forma que no es solo la alteración en la estructura de edades de la población inmigrante la que sugiere que en algún momento futuro deberíamos esperar entradas en este grupo más joven. Esta visión se refuerza por la mengua de las cohortes de nativos, reducción que se suma a las de inmigrantes.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

A pesar de que, como se ha dicho, 2013 podría ser el año en que empezara a tomar forma la incipiente recuperación, la regulación en materia de inmigración se ha caracterizado, por un lado, por dotar de continuidad a las políticas de austeridad, con su notable impacto sobre el gasto social asumido por las comunidades autónomas, y por otro, por el mantenimiento en un segundo plano de las políticas de inmigración y de integración social, que se ha traducido en la adopción de un reducido número de disposiciones normativas. En efecto, la Conferencia Sectorial de Inmigración apenas ha sido convocada en los últimos años, y los nuevos instrumentos de colaboración autonómica introducidos por la Ley Orgánica 2/2009 apenas han dado lugar a una colaboración política estimable ni al desarrollo de una agenda de cooperación en este ámbito. Las actividades de planificación, anteriormente relevantes, parecen haber decaído también. Ello es particularmente visible en la falta de desarrollo que ha tenido el segundo «Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes» (PECI-II, 2011-2014), adoptado por el Gobierno anterior a finales de 2011. Las comunidades autónomas también han participado de esta relativa atonía planificadora, en especial aquellas con planes cuya vigencia ha terminado sin que se hayan registrado esfuerzos por renovarlos. Como única excepción cabe mencionar, quizá, la actividad del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ha seguido trabajando en pleno y en comisiones para informar algunas de las reformas y medidas propuestas. De entre ellas, las más relevantes han tenido que ver con las limitaciones en el acceso gratuito a la sanidad por parte de extranjeros.

Por lo que se refiere a las escasas iniciativas legislativas o normativas de relevancia en esta materia, cabe aludir al desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto del Decreto Ley 16/2012 que endurecía las condiciones de acceso a la sanidad de los extranjeros irregulares; o el Decreto Ley 3/2013 que ha incrementado las tasas judiciales para todos los ciudadanos en general, pero que, en el caso de los extranjeros, encarece los recursos contra las decisiones administrativas,

salvo para aquellos que puedan beneficiarse de la justicia gratuita. Siguen cerradas las principales vías para el acceso de trabajadores extranjeros al mercado de trabajo, desde el contingente al catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Y se mantiene hibernado el Fondo Social para la Integración. Por su parte, la controvertida Ley 14/2013, de emprendedores, ofrece la residencia a extranjeros extracomunitarios que compren deuda española (por valor de dos millones de euros) o acciones o participaciones en empresas españolas (por un millón de euros), o efectúen una inversión inmobiliaria en España de no menos de medio millón de euros, justificada esta última por la necesidad de atraer inversión al maltrecho sector inmobiliario. Casi todas estas normas forman parte de la batería de medidas gubernamentales destinadas a atenuar los efectos de la crisis económica mediante la introducción de restricciones presupuestarias o el incremento de la recaudación fiscal.

La principal excepción a lo que antecede, y sin duda la iniciativa más relevante adoptada en 2013 en el plano jurídico, ha sido la puesta en marcha del «Plan de Nacionalidad», impulsado desde el Ministerio de Justicia para desatascar los expedientes de naturalización acumulados desde 2009 y que a lo largo del año se han ido resolviendo con la colaboración de agentes habitualmente ajenos a este tipo de procedimientos: los registradores de la propiedad. La cifra de expedientes resueltos ronda los 400.000. Cerca de cuatro de cada cinco de ellos han sido objeto de resolución favorable, y se espera que un número no desdeñable de los denegados sea objeto de recurso o de una nueva solicitud en breve, pues algunos han sido rechazados por razones formales. No es este el lugar adecuado para detallar los numerosos problemas jurídicos que la aplicación de este peculiar plan suscita, un plan que mantiene la regulación del acceso a la nacionalidad en la esfera del derecho civil cuando lo lógico sería que los procedimientos al efecto fueran de carácter eminentemente administrativo, como es el caso en muchos otros países. Ello no obstante, se trata de una iniciativa que, sin perjuicio de las críticas que pudieran realizarse respecto del recurso al cuerpo de registradores, y del incremento de los recursos por denegaciones a los que está dando lugar, ha supuesto un notable paso adelante en la normalización de la situación de cientos de miles de nuevos españoles¹ y ha evitado que su reconocimiento como tales siga demorándose por la mera lentitud burocrática. Asimismo, y tal como parece estar produciéndose, se espera que este retraso no se extienda al acto final de la adquisición de la nacionalidad: la jura de la misma.

1. La cifra de 400.000 expedientes de nacionalidad resueltos en virtud de este plan constituye un hito en el régimen jurídico de la inmigración en España, pues afecta a casi el uno por ciento de la población española, cerca del diez por ciento de los extranjeros residentes en España y casi una séptima parte de los no pertenecientes a la Unión Europea, condición que caracteriza a la inmensa mayoría de los solicitantes.

Por lo que se refiere a la actuación de los tribunales de justicia, recordemos que esta es capital en materia de inmigración y extranjería, como contrapunto a los posibles excesos que pudieran producirse por parte de los gobiernos y contra la arbitrariedad administrativa, especialmente en tiempos como los presentes donde afloran las medidas más restrictivas. Sin embargo, tampoco en este terreno faltan motivos de preocupación, tanto por las nuevas dificultades que para el acceso a la justicia suponen las nuevas tasas judiciales, ya aludidas, como por algunos signos que apuntan a cambios de orientación por parte de algunos tribunales. Así, por ejemplo, a finales de 2013 parecían atisbarse ciertos cambios en la sensibilidad del Tribunal Constitucional en materia de extranjería, que podrían explicarse quizá por los cambios registrados en su composición. Mientras este cambio es apenas perceptible –salvo en los votos particulares–, en su más importante sentencia de este período (STC 17/2013), dictada con casi diez años de retraso, en relación con la constitucionalidad de algunas disposiciones de la LO 14/2003, a finales de 2013, la posición sostenida por la Sala Segunda en la STC 186/2013 pudiera generar notable intranquilidad, al poner de manifiesto un giro en la sensibilidad del Tribunal que podría constituir un adelanto de cambios jurisprudenciales más profundos en el futuro. Por ahora, y a la vista del durísimo voto particular a la misma, se hace evidente la fractura interna de la Sala Segunda en esta materia, una fractura que pronto podría extenderse a todo el Tribunal. Este giro podría ser muy preocupante si, como ocurre en la aludida sentencia, el Tribunal empieza a desviarse de la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materias tan sensibles como la protección de la vida familiar de los extranjeros. De manera parecida, el Tribunal de Justicia de la Unión parece haber reulado en su activismo jurisdiccional en materia de extranjería. Este cambio de postura podría deberse al creciente cuestionamiento de la libertad de circulación en el interior de la Unión Europea, una de las libertades fundamentales, al tiempo que pilar económico y político de la Unión, sobre el que se tratará más adelante, y se observa en casos como *Yoshizaku Ida* o *Adil*, relativos a la circulación de familiares de ciudadanos comunitarios y a los controles fronterizos internos. Habrá que ver si estas sentencias marcan un punto de inflexión en la jurisprudencia del Tribunal o son únicamente fruto de un ejercicio de *self-restraint* dirigido a evitar mayores tensiones con los estados.

Por el contrario, el TEDH, que cuenta con una jurisprudencia en esta materia que se remonta a varias décadas atrás, sigue ofreciendo un asidero a través de una doctrina relativamente consolidada, en la que este año destaca un caso contra España que constituye un toque de atención respecto de la situación en nuestros Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) (STEDH caso B.S contra España), pero que ha permitido decisiones sobre centros similares en Grecia (STEDH caso Mahmundi contra Grecia), cuestiones muy distintas como los vuelos

de la CIA (STEDH caso El-Masri contra Macedonia) o la expulsión de personas pertenecientes a grupos nacionales en conflicto dentro de Rusia (STEDH caso I.K. contra Austria), entre otras. No obstante, la aproximación excesivamente casuística de este Tribunal puede dificultar notablemente en ocasiones la previsibilidad de sus sentencias, por ejemplo en relación con los límites a la expulsión en razón del derecho a la vida familiar.

Por último, durante 2013 se han incrementado de manera casi imperceptible –excepto para los operadores jurídicos más cercanos a la actividad administrativa diaria– el número de documentos, trámites y requisitos de varios tipos que se exigen a los ciudadanos extranjeros. Si bien esta tendencia es inicialmente atribuible a la Administración central, algunas comunidades autónomas no han sido ajenas a ella, en el contexto de la crisis económica que les sirve de justificación. Este cambio de política, mediante instrumentos de bajo perfil normativo o mediante cambios de orientación administrativos, es de tal magnitud que requerirá un seguimiento específico mucho más detallado en próximas ediciones del *Anuario*, pues, visto en su conjunto, parece apuntar a una suerte de contrarreforma discreta del régimen de extranjería. Y solo una parte del mismo puede explicarse como parte del contexto de las políticas destinadas a controlar el gasto público. Tal posible justificación no es extensiva a las medidas que redundan en el endurecimiento de la reagrupación familiar, de la regularización de personas en situación irregular y de la renovación de permisos de residencia.

DURANTE 2013 SE HAN INCREMENTADO DE MANERA CASI IMPERCEPTIBLE EL NÚMERO DE DOCUMENTOS, TRÁMITES Y REQUISITOS DE VARIOS TIPOS QUE SE EXIGEN A LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS

Otros asuntos importantes siguieron sin abordarse en el curso de 2013. El régimen de acceso a la nacionalidad por residencia, en el que persiste el contraste entre ciudadanos latinoamericanos y de unos pocos países (2 años) y el resto (10 años), necesita ser reformado tras un serio y ponderado debate, al igual que debe abordarse el problemático control de las fronteras de Ceuta y Melilla, que constituye un reto constante en el que el equilibrio entre la eficacia y las consideraciones humanitarias resulta en ocasiones difícil de lograr, y que ciertamente no se resuelve simplemente con la reimplantación de concertinas o el recurso a la fuerza policial. En lo referente a la durante tanto tiempo diferida regulación de los CIE, esta por fin verá la luz en 2014. Su valoración queda para la próxima edición del *Anuario*.

3. EL AÑO 2013 EN EUROPA

En el ámbito de la Unión Europea, en materia de inmigración y asilo, el año 2013 ha estado marcado ante todo por una gran tragedia y por la intensificación de una preocupante tendencia. Una y otra han alterado la relativa inercia de la agenda europea.

El trágico suceso, ocurrido el 3 de octubre de 2013, fue la muerte de más de tres centenares de migrantes tras el hundimiento, frente a la costa de Lampedusa, del barco en el que intentaban llegar a Italia. Aunque tragedias de este tipo son desgraciadamente recurrentes en el Mediterráneo, la magnitud de esta sacudió inusitadamente las conciencias y generó fuertes y extensas demandas a favor de la adopción de medidas eficaces. La reacción del Consejo de Asuntos de Interior no se hizo esperar: pocos días después creó el Grupo Especial para el Mediterráneo, con el mandato de poner en marcha una amplia gama de medidas tendentes a evitar la repetición de tragedias semejantes. En las semanas que siguieron se registraron reacciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores; y el Grupo Especial debatió un conjunto de medidas que comprenden, en el espíritu del «Enfoque Global» adoptado por la UE años antes, la intensificación del diálogo con los países de origen y tránsito, junto a ayudas materiales, el estudio de posibles vías legales para el acceso a la UE, el refuerzo de la gestión de las fronteras externas y la aplicación del recientemente adoptado Reglamento Eurosur, entre otras.

La preocupante tendencia que ha ido a más en 2013 es la creciente puesta en cuestión de la libre circulación de personas por el territorio comunitario, una de las cuatro libertades fundacionales de la Unión Europea y que constituye la columna vertebral de la política común de inmigración y asilo de la UE. La deriva empezó con el cuestionamiento de los límites que el acervo Schengen impone a los estados miembros a la hora de reintroducir controles migratorios en sus fronteras interiores. El primer episodio en este terreno se remonta al contencioso surgido en la primavera de 2012 entre los gobiernos francés e italiano a propósito de la negativa de Francia a admitir a varios millares de ciudadanos tunecinos que habían arribado a Italia huyendo de las conmociones generadas por la *primavera árabe*, y a los que el Gobierno de Berlusconi había proporcionado la documentación que les permitiría pasar al país vecino. En aquel momento el asunto se circunscribió a la circulación de extranjeros en circunstancias especiales, y llevó a una propuesta de revisión del Reglamento de Fronteras Schengen. Por su parte, el Gobierno de Dinamarca aprovechó la ocasión para intentar reimplantar controles de entrada en su frontera con Alemania, lo que fue cortado en seco por la Comisión.

Sin embargo, en el curso de 2013 aquellos episodios iniciales han dado paso a un cuestionamiento cada vez más amplio de la inexistencia de controles fronterizos en la circulación de extranjeros en

el espacio Schengen. Los extremos a los que ha llegado esa deriva restrictiva incluyen la puesta en duda del principio mismo de libre circulación de ciudadanos comunitarios –respecto de rumanos y búlgaros–, la adopción de medidas cada vez más limitativas de los derechos de los ciudadanos comunitarios –incluida su expulsión, en el caso de Bélgica–, y la vulneración de los acuerdos en materia de libre circulación con la UE por parte de Suiza, Estado miembro del Espacio Económico Europeo, tras un referéndum que aprobó el restablecimiento de una política de cuotas. Por su parte, los temores suscitados por el fin de la moratoria que limitaba la libre circulación de rumanos y búlgaros, la incorporación de Croacia a la Unión y la circulación de los «nuevos nacionales» españoles parecen alentar un clima adverso hacia la entrada de inmigrantes comunitarios, por el potencial *dumping* social que supuestamente podría derivar de ella. Lejos de ser sucesos aislados, estos hechos se enmarcan en un grave cuestionamiento de la libertad de circulación. Los impactos y la larga duración de la crisis económica están intensificando los antes modestos flujos migratorios entre países y mercados laborales en el seno de la UE. Y si bien la posibilidad de que las nuevas dinámicas migratorias erosionen seriamente este pilar fundamental de la integración europea parece distante, es claro que están contribuyendo a la reconsideración de algunos de sus componentes, como lo demuestra la extendida tendencia a endurecer las condiciones de residencia y trabajo de los ciudadanos comunitarios –España misma lo ha hecho a través del Real Decreto Ley 12/2012–, e incluso la creciente adopción de medidas de expulsión de los mismos.

La puesta en cuestión de un principio tan capital para la UE como la libre circulación reviste especial relevancia en vísperas de unas elecciones al Parlamento Europeo que pueden certificar el fuerte ascenso de partidos y movimientos populistas de extrema derecha que, dentro de su relativa diversidad, enarbolan simultáneamente las banderas de la eurofobia y el rechazo de la inmigración y la multiculturalidad. Si bien no parece probable que la incrementada representación de estas corrientes en el próximo Parlamento Europeo tenga la dimensión y la coherencia necesarias para dificultar gravemente la consecución de los necesarios acuerdos entre las fuerzas mayoritarias, sí es de temer que su relativo éxito contribuya a arrojar sombras sobre el funcionamiento de piezas clave de la Unión como la libre circulación y los derechos relativos a residencia y trabajo. En todo caso, las elecciones de la primavera de 2014 abrirán la puerta de un nuevo quinquenio en la vida de la Unión Europea en el que dos de sus principales instituciones, Comisión y Parlamento, tendrán una nueva composición, lo que podría comportar un realineamiento de las políticas relativas a inmigración y asilo.

En el haber de la Comisión, y en particular de la saliente comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström, cabe destacar un cierto número de avances hacia la creación del Sistema Europeo Común de Asilo, objetivo que figuraba prominentemente en el programa de Estocolmo de 2009.

La necesaria homogeneización de situaciones demasiado diversas a lo largo de la UE y el exigible refuerzo de niveles de protección insuficientes requerían la adopción de un conjunto de normas comunitarias en materia de asilo. Las negociaciones concluyeron a mediados de 2013, dando lugar a la adopción de un nuevo *Asylum package*. El nuevo acervo supone un mayor énfasis

EN 2013 LA UE HA DADO PASOS ESTIMABLES EN MATERIA DE ASILO, EN DIRECCIÓN A UN SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO CUYO DESARROLLO EFECTIVO AÚN QUEDA LEJOS

en el reparto de la responsabilidad de acoger a los necesitados de protección internacional. Su pieza más importante es la creación de una nueva agencia, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas inglesas), que tiene por objeto apoyar a estados miembros en la puesta en práctica de la normativa de asilo y fortalecer la cooperación práctica. Las medidas aprobadas comprenden también módulos de formación para capacitar a los encargados de informar las

demandas de asilo con estándares comunes, y medidas para compartir información entre estados, de modo que los responsables de los casos puedan tener acceso a la información más actual acerca de los países de origen. En términos prácticos, se ha avanzado en el apoyo a Malta mediante el desarrollo de esquemas de reasentamiento que alivien la desmesurada presión que padece. La Unión también está prestando apoyo a Grecia, para dar salida a las pilas de expedientes acumulados. Puede decirse, en suma, que en 2013 la UE ha dado pasos estimables en materia de asilo, en dirección a un Sistema Europeo Común de Asilo cuyo desarrollo efectivo aún queda lejos.