



INTRODUCCIÓN

Cómo citar este artículo: Arango, Joaquín; Garcés, Blanca; Mahía, Ramón y Moya, David. «Introducción: inmigración y movilidad humana en tiempos del coronavirus». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020* (enero de 2021), p. 14-29.
DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.14

INTRODUCCIÓN

Inmigración y movilidad humana en tiempos del coronavirus

INTRODUCTION

Immigration and human mobility in times of COVID-19

Joaquín Arango

Catedrático Emérito de Sociología, Universidad
Complutense de Madrid (UCM)
arango@cps.ucm.es

Blanca Garcés

Investigadora sénior, CIDOB
bgarces@cidob.org

Ramón Mahía

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

David Moya

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

1. COVID-19 y movilidad migratoria
 - 1.1. Trabajadores esenciales
2. La respuesta de los gobiernos
3. La pandemia y la Unión Europea
 - 3.1. Sus efectos en el espacio Schengen
4. Impactos de la pandemia e inmigración en España
 - 4.1. Impacto económico, trabajo y doble vulnerabilidad
 - 4.2. Letargo de la administración y políticas de asilo
5. Un futuro incierto

1. COVID-19 Y MOVILIDAD MIGRATORIA

A lo largo del año 2020, la pandemia causada por el coronavirus ha tenido impactos devastadores. Habría que remontarse a las dos guerras mundiales o a la gripe de 1918-1920 para encontrar una convulsión comparable. Para combatirla, dada la naturaleza altamente contagiosa del virus, ha sido imprescindible restringir severamente la movilidad humana, tanto en el plano doméstico como en el internacional. El grado de inmovilidad así generado ha afectado a todos los tipos de migración, incluyendo particularmente a la de carácter humanitario.

No es de extrañar que, en tal contexto, el volumen de los flujos migratorios internacionales se haya desplomado. Por primera vez en muchos años, en 2020 el volumen de la migración se ha reducido drásticamente, frustrando los planes de millones de potenciales migrantes. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la contracción de la inmigración no estacional, perceptible ya en el primer trimestre del año (-18%), entró en caída libre en el segundo trimestre (- 72%)¹. Y no cabe duda de que, cuando se conozcan las estimaciones para el segundo semestre, se observará que la disminución de los flujos migratorios en 2020 habrá tenido pocos precedentes. La reducción drástica del número de permisos de residencia ha tenido lugar en todas las latitudes, sin apenas excepción, alcanzando máximos en Asia Oriental y Oceanía. Algunos países, como Japón, han cerrado totalmente las puertas a la inmigración (ibidem; Papademetriou, 2020). La caída de las solicitudes de asilo y de las cifras de refugio no han sido menores y, con ella, seguramente las de los movimientos secundarios.

A LO LARGO DEL AÑO 2020, LA COVID-19 HA TENIDO IMPACTOS DEVASTADORES. HABRÍA QUE REMONTARSE A LAS DOS GUERRAS MUNDIALES O A LA GRIPE DE 1918-1920 PARA ENCONTRAR UNA CONVULSIÓN COMPARABLE. EN TAL CONTEXTO, EL VOLUMEN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES SE HA DESPLOMADO

1. Véase: OECD. «COVID-19 crisis puts migration and progress on integration at risk» (19 de octubre de 2020) (en línea) <https://www.oecd.org/migration/covid-19-crisis-puts-migration-and-progress-on-integration-at-risk.htm> y *The Economist*. «Migration has plummeted during the pandemic» (Daily chart) (en línea) <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/10/21/migration-has-plummeted-during-the-pandemic>

1.1. Trabajadores esenciales

La principal excepción, si bien parcial, a la contracción de la movilidad migratoria ha sido protagonizada por los trabajadores migrantes temporales, especialmente los dedicados a actividades agrícolas, servicios sanitarios y de cuidados, cuyo concurso se ha visto como imprescindible.

SE HA PUESTO DE MANIFIESTO QUE LOS TRABAJADORES MIGRANTES, ESPECIALMENTE LOS IRREGULARES, TIENEN UN PESO DESPROPORCIONADO EN LA FUERZA DE TRABAJO DE SECTORES ESENCIALES COMO LA AGRICULTURA, LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y EL TRABAJO DOMÉSTICO Y DE CUIDADOS

En su virtud, la calificación que frecuentemente han recibido de *trabajadores esenciales* se ha incorporado vigorosamente al léxico de las migraciones. En particular, la pandemia ha puesto de manifiesto, con mayor claridad que nunca, la tan aguda como generalizada dependencia que muchos servicios nacionales de salud tienen de médicos y enfermeras de origen inmigrante, una proporción que en los países de la OCDE alcanza a uno de cada cuatro médicos y una de cada seis enfermeras². Algo parecido ocurre en otros varios sectores, como en la agricultura, la producción de alimentos y el sector de los cuidados. En

este contexto, un estudio ha puesto de manifiesto que los trabajadores migrantes esenciales, especialmente los irregulares, tienen un peso desproporcionado en la fuerza de trabajo en estos sectores en Estados Unidos (Kerwin y Warren, 2020: 1-19). Puede decirse, en este sentido, que la COVID-19 ha sacado a la luz rasgos y facetas de la realidad migratoria que antes pasaban más o menos desapercibidos. Y cabe especular con la posibilidad de que la valoración social de esos trabajadores migrantes esenciales haya mejorado, al ser vistos, más que nunca, como imprescindibles. Sin embargo, esa imprescindibilidad se ha revelado paradójicamente compatible con las pésimas condiciones laborales y de vida de no pocos de ellos, en especial de los temporeros agrícolas. En diversos países, entre ellos España³, se han denunciado condiciones laborales y habitacionales infrahumanas, rayanas en muchos casos en flagrante inseguridad sanitaria.

A los impactos de la pandemia sobre el volumen de la migración, hay que sumar los que ha tenido sobre las personas migradas. El COVID-19 les ha afectado sobremanera, en términos

2. Véase: OECD. «Recent Trends in International Migration of Doctors, Nurses and Medical Students» (25 de julio de 2020) (en línea) <https://www.oecd.org/health/recent-trends-in-international-migration-of-doctors-nurses-and-medical-students-5571ef48-en.htm>

3. Véase el artículo de Blanca Garcés y Berta Güell en este volumen.

sanitarios⁴ y económicos, al formar parte muchos de ellos de los grupos más vulnerables, por sus condiciones de vida y por estar, muchas veces, en primera línea en la gestión de la enfermedad. Diversos estudios han estimado que el riesgo de infección entre los inmigrantes doblaba al de la población general, una proporción semejante a la estimada para Francia en términos de mortalidad⁵. En el plano económico, el desempleo ha aumentado más entre los inmigrantes que entre los nativos, especialmente en Canadá, Noruega, España⁶, Suecia y Estados Unidos⁷. Los que se ganan la vida con la venta callejera han padecido situaciones de auténtico desamparo.

Los impactos de la pandemia en los tradicionales países receptores, además, han repercutido sobre los países de origen por varias vías. Una de ellas ha sido la contracción de las remesas, que venían experimentando un fuerte crecimiento en años recientes. Al respecto, el Banco Mundial estima un descenso del 20% para 2020⁸. Asimismo, la caída del turismo ha golpeado a regiones del Sur global fuertemente dependientes de este sector económico. Por otra parte, el coronavirus ha agravado la pobreza y la vulnerabilidad en numerosos países de origen, aumentando los motivos objetivos para emigrar cuando resulta más difícil hacerlo.

2. LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS

Compelidos por la gravedad de la emergencia sanitaria, gobiernos de todo el mundo han desplegado múltiples medidas restrictivas de la movilidad para frenar la propagación de la pandemia. Las fronteras se han cerrado, sobre todo para las personas, mucho más que para las mercancías, aunque, por lo general, se ha tratado de respuestas de contingencia de corto plazo.

Algunas de estas medidas temporales han tratado de evitar la caída en situaciones de irregularidad a migrantes con permiso de residencia caducados o que han perdido su empleo como consecuencia de la pandemia y que encuentran dificultades para renovarlos o para su emisión por la perturbación de las administraciones de extranjería (Comisión Europea, 2020). Sin embargo, encontramos el extremo opuesto, gobiernos que, con la excusa del COVID-19, han llevado a

4. Para el caso de España, véase el artículo de Roberta Perna y Francisco Javier Moreno Fuentes en este volumen.

5. Véase: *Le Monde*. «Immigrés : une mortalité deux fois plus élevée face à la pandémie de Covid-19» (7 de julio de 2020) (en línea) https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/07/07/coronavirus-les-immigres-deux-fois-plus-atteints-que-les-personnes-nees-en-france_6045448_3224.html

6. Véase el artículo de Ramón Mahía en este volumen.

7. Véase: OECD (19 de octubre de 2020). Op. cit.

8. Citado en: <https://www.exchangerates.org.uk/news/29319/international-payments-2020-world-bank-warns-remittances-to-decline-100-billion.html>

cabo reducciones no justificadas de entradas; son los casos de Hungría o de los Estados Unidos de Trump. En agudo contraste con su vecino estadounidense, el Gobierno canadiense de Justin Trudeau, aduciendo importantes insuficiencias de mano de obra en sectores clave, ha fijado para los próximos tres años el objetivo de admitir 400.000 inmigrantes anuales, lo que, de llevarse a efecto, constituiría un récord histórico⁹.

CON LA EMERGENCIA SANITARIA, GOBIERNOS DE TODO EL MUNDO HAN DESPLEGADO MÚLTIPLES MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA MOVILIDAD; CERRANDO FRONTERAS, POR EJEMPLO, AUNQUE EN PRINCIPIO SEA DE FORMA TEMPORAL

Más allá de las restricciones a la movilidad, una intervención *sui generis* para hacer frente a los efectos de la pandemia fue el establecimiento y puesta en práctica de un decreto de regularización extraordinario por parte del Gobierno italiano a mediados de 2020, dirigido a trabajadores en situación irregular, presentes en Italia antes del 8 de marzo de 2020, en tres sectores estratégicos: agricultura, ganadería y pesca; trabajo doméstico; y de cuidados. Este decreto también permitió legalizar relaciones

laborales irregulares de italianos y comunitarios con permiso de residencia; y abrió una es-
 pita para renovar por seis meses los permisos de residencia caducados de extranjeros empleados antes de la pandemia en uno de dichos sectores. En total, se presentaron 220.000 solicitudes, en su gran mayoría dirigidas a hacer emerger relaciones de trabajo informales en el ámbito de los cuidados y del trabajo doméstico. Las solicitudes debían ser presentadas por los empleadores, y justificarse por razones de salud pública. La mayor parte del articulado ha estado dirigido a enumerar razones de inadmisibilidad, tanto de empleadores como de trabajadores. En el proceso, llamó la atención el hecho de que apenas se presentaran solicitudes de trabajadores de países con una fuerte presencia en Italia, como Filipinas, Moldavia, Sri Lanka o Ecuador, y sí en cambio muchas de países con menor presencia; y también el hecho de que casi una cuarta parte de los empleadores solicitantes fueran de nacionalidad extranjera. Una hipótesis explicativa es el reciente crecimiento de la componente femenina entre los inmigrantes provenientes de los países con menor presencia en Italia, principalmente asiáticos (Bonifazi y Strozza, 2020).

9. Véase: *Le Monde*. «Le Canada souhaite accueillir plus de 400 000 immigrants par an d'ici à 2023» (13 de noviembre de 2020) (en línea) https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/11/13/face-au-manque-de-main-d-uvre-le-canada-souhaite-accueillir-plus-de-400-000-immigrants-par-an-d-ici-a-2023_6059549_3234.html

Por su parte, al inicio de la primavera, el Gobierno de Portugal también anunció una regularización exprés dirigida a los inmigrantes que habían solicitado el permiso de residencia y estaban pendientes de recibirlo, de modo que pudieran acceder a los servicios de salud y al seguro de desempleo en caso de despido¹⁰. En España, en línea con tales iniciativas, una larga nómina de organizaciones de la sociedad civil, apoyadas por numerosos firmantes, pidieron sin éxito en el mes de abril que el Gobierno pusiera en marcha una regularización extraordinaria de inmigrantes en situación irregular y de solicitantes de asilo en espera prolongada de resolución.

3. LA PANDEMIA Y LA UNIÓN EUROPEA

Como organización animada por una fuerte voluntad de integración supranacional, la crisis del COVID-19 ha supuesto todo un reto para la Unión Europea (UE), en su intento de preservar la libre circulación de personas que constituye una de sus libertades fundacionales. Aunque en las primeras semanas de la pandemia los estados miembros actuaron de manera unilateral, forzando las disposiciones del acuerdo Schengen y restringiendo la libertad de circulación, pronto, junto con la Comisión, acordaron reconducir la situación y coordinar sus acciones para preservar la libre circulación. Por medio de recomendaciones comunes, la UE ha fijado criterios objetivos para determinar los países y zonas de riesgo, adoptando medidas comunes para el control de la movilidad en las diferentes fases de la pandemia. Ello ha permitido no solo orientar las acciones unilaterales de los estados, sino sobre todo rebajar la potencial conflictividad que tales medidas suscitaban entre ellos.

A pesar de que este contexto ha exigido vastos esfuerzos y pospuesto varios temas de la agenda política, la UE no ha dejado de responder, aunque fuera con cierto retraso, a las exigencias políticas y de gestión que la construcción del espacio europeo de libertad y seguridad plantea día a día. Un importante ejemplo de ello ha tenido que ver con las tensiones entre Grecia y Turquía, en las que, una vez más, los refugiados han sido utilizados como moneda de cambio. Al abrir Turquía su frontera para provocar la salida de refugiados hacia Grecia, su acción no solo intentaba forzar una renegociación de las aportaciones financieras de la UE, sino que efectuaba un movimiento solo comprensible en el marco del más amplio tablero geoestratégico de la región, en el que este país intenta desempeñar un papel central. En aquel momento, la Comisión y el resto de los es-

10. Véase: *El País*. «Portugal regulariza a todos los inmigrantes pendientes de autorización de residencia | Internacional» (28 de marzo de 2020) (en línea) <https://elpais.com/internacional/2020-03-28/portugal-regulariza-a-todos-los-inmigrantes-pendientes-de-autorizacion-de-residencia.html>

tados miembros apoyaron decididamente a Grecia, pero ese apoyo se enfrió cuando el Gobierno heleno decretó la suspensión del derecho a solicitar asilo y militarizó temporalmente el control de fronteras, asumiendo una línea política más dura y represiva que más tarde incluyó devoluciones marítimas *en caliente* y expulsiones sin garantías. Esto generó un debate pantanoso en el que se ha visto implicado Frontex, que con su apoyo operativo a las misiones de control en el mar ha abierto una polémica sobre la responsabilidad de la agencia en este tipo de medidas.

LA PANDEMIA HA SUPUESTO TODO UN RETO PARA LA UE, EN SU INTENTO DE PRESERVAR LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS QUE CONSTITUYE UNA DE SUS LIBERTADES FUNDACIONALES

Tomas de posición de este tipo son cada vez menos inhabituales, hasta el punto de que, a inicios del mes de abril de 2020, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) tuvo que condenar a Polonia, Hungría y la República Checa por incumplir sus obligaciones en materia de reubicación de refugiados, en el marco del meca-

nismo temporal de reparto activado entre 2015 y 2017 para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo. Afortunadamente, otras iniciativas que se mueven bajo el paraguas de la solidaridad europea, aunque no estrictamente comunitarias, permiten atisbar nuevas fórmulas de cooperación y solidaridad entre estados miembros, como la reubicación de menores no acompañados procedentes de campos de refugiados de Grecia, por ejemplo, tras el incendio del campo de Moria, o la acogida de personas rescatadas en el mar que llegan a Malta o Italia.

En este orden de cosas, aprovechando una cierta tregua estival, la Comisión retomó su agenda política con la propuesta del Pacto sobre Migración y Asilo¹¹. Dicho Pacto, que ha sido objeto de extendidas críticas, comprende varias rúbricas: gestión de fronteras, mecanismo de solidaridad, política común de retorno, apertura de vías legales y seguras de acceso a la protección internacional, atracción de talento e integración, además de acuerdos con terceros países. Sin embargo, el grueso de los esfuerzos que de él emanan se concentra en el control de fronteras y el retorno. Uno de los aspectos más controvertidos de la propuesta es, precisamente, el concepto de solidaridad flexible, que en realidad alude a una corresponsabilidad entre estados fronterizos y no fronterizos en la acogida de refugiados, aunque estipulada de forma flexible, es decir, que se pueda optar entre reubicar desde los países con mayor carga de solicitantes o contribuir a su inmediato retorno si sus solicitudes son rechazadas, o hacien-

11. Véase el artículo de Gemma Pinyol en este volumen.

do otras aportaciones sustantivas o en especie en este ámbito. Junto con ello, una docena de iniciativas que incluyen reformas legislativas, así como nuevas recomendaciones conjuntas, conforman una propuesta muy compleja de reorientación y reestructuración de la política de migración y asilo en la UE. Se trata, pues, de un pacto extenso y complejo, que debería permitir avances a diferentes ritmos. La evaluación de su grado de éxito o fracaso llevará cierto tiempo. Asimismo, al margen del paquete de reformas de septiembre de 2020 que conforman este Pacto, pero directamente vinculado a este, la Comisión presentó en noviembre un Plan de Acción sobre Integración e Inclusión.

Mención aparte merece, finalmente, el renovado Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), que es parte del Programa Financiero Plurianual 2021-2027 de la UE, y que alcanza la suma de casi 9.900 millones de euros. El nuevo Fondo permitirá, por un lado, financiar las medidas de solidaridad y reparto de responsabilidades entre los estados miembros, pensando especialmente en aquellos más afectados por las entradas y solicitudes de asilo; y, por el otro, transferir a los estados recursos para sufragar el mantenimiento de las personas reubicadas y, a partir de 2021, también el de las admitidas por motivos humanitarios.

3.1. Sus efectos en el espacio Schengen

En la Europa sin fronteras internas, el aluvión de restricciones a la movilidad, cierres de fronteras y reimposición de controles fronterizos que ha supuesto la COVID-19 ha hecho inevitable la pregunta acerca de si Schengen está en crisis, habida cuenta de la especial relevancia –efectiva y simbólica– que la libre circulación tiene para la UE. Como si cada crisis pusiera a Schengen al borde del precipicio. Las respuestas a tal pregunta han sido variadas. Algunas voces han afirmado que esta crisis supone el mayor desafío para la supervivencia del sistema Schengen. Al respecto, el presidente francés, Emmanuel Macron, llegó a decir que «el peligro que estamos corriendo es la muerte de Schengen»¹². Y no cabe olvidar que cada vez se aceptan más los controles y cierres de fronteras en diversas situaciones, ya sean de mayor o menor emergencia, y que algunos de ellos persisten por más tiempo del legalmente esperable. El contexto de los últimos años milita en contra del optimismo en este terreno.

Otras voces se muestran más contenidas, aunque solo sea porque se supone y se espera que las restricciones adoptadas no sobrevivan más allá de la pandemia, dado su carácter

12. Véase: *The Economist*. «Covid-19 is threatening Europe's Schengen passport-free zone» (22 de agosto de 2020) (en línea) <https://www.economist.com/europe/2020/08/22/covid-19-is-threatening-europes-schengen-passport-free-zone>

profiláctico y, por ende, temporal. La libertad de circulación sigue siendo uno de los principios activos que mantienen aglutinada a la Unión, a sus estados miembros y al conjunto de sus ciudadanos. Muestra de la atracción de este principio es el resultado del referéndum suizo de septiembre de 2020 –favorable a mantener el correspondiente acuerdo con la UE–

SE HA HECHO INEVITABLE LA PREGUNTA ACERCA DE SI SCHENGEN ESTÁ EN CRISIS, HABIDA CUENTA DE LA ESPECIAL RELEVANCIA –EFECTIVA Y SIMBÓLICA– QUE LA LIBRE CIRCULACIÓN TIENE PARA EL CONJUNTO DE LOS CIUDADANOS DE LA UE

o los esfuerzos a tal efecto en la negociación del Brexit. Por otra parte, no cabe olvidar que Schengen es pieza clave para el buen funcionamiento del mercado único, ya que las restricciones fronterizas entrañan perturbaciones del transporte y el comercio, afectan mucho a trabajadores fronterizos y circulares, y generan importantes distorsiones en los mercados de trabajo de la UE. Así, además del alto valor simbólico de Schengen, existen muchas razones a favor de la restauración de la libre circulación.

4. IMPACTOS DE LA PANDEMIA E INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Al igual que en Europa y en otras regiones del globo, en España la impermeabilización de las fronteras terrestres y aéreas por las que entra la gran mayoría de los inmigrantes deparó en 2020 una drástica contracción de los flujos migratorios. Sin embargo, las moratorias y los protocolos sanitarios no han impedido la llegada irregular de inmigrantes por vía marítima. Por el contrario, la llegada de embarcaciones a las costas españolas aumentó este año, superando en número a las arribadas a Italia y Grecia. El volumen de los llegados de manera irregular a España experimentó un incremento del 29%, pasando de 26.168 personas en 2019 a más de 41.000 en 2020, una cifra que, en todo caso, queda lejos de los 58.569 registrados en 2018.

El incremento se explica en gran medida por la reactivación de la ruta atlántica que tiene a las Islas Canarias por destino. El archipiélago ha recibido a la mitad del total de los llegados a España en 2020, en parte por la reducción de entradas procedentes de las rutas cercanas al estrecho de Gibraltar y al mar de Alborán que tradicionalmente suponían una proporción mucho mayor del total. En contraste con las bajas cifras de 2018 y 2019 (1.307 y 2.698 respectivamente)¹³, el notable incremento de las llegadas a las Islas Canarias, nada menos

13. Véase el portal de Statista.

que un 757%, ha constituido una de las mayores novedades migratorias de este año, especialmente en los meses de octubre y noviembre, lo que ha supuesto un reto humanitario y ha atraído considerable atención mediática. La intensificación de las llegadas en el otoño, junto con los déficits de coordinación entre administraciones y la negativa del Gobierno español a trasladar a los inmigrantes hacia la península, dio lugar a algo parecido a una crisis de recepción. Las imágenes del «muelle de Arguineguín», calificado por algunos de «muelle de la vergüenza», constituyeron el símbolo más visible de esta crisis de resonancias internacionales. En efecto, más de 2.000 personas llegaron a pernoctar a la intemperie durante días, incluso semanas, y sin las condiciones de acogida y asistencia legal exigibles.

Aunque los motivos para emigrar se encuentran más en origen que en destino, el ministro del Interior justificó la negativa a derivar inmigrantes a

la península con el argumento de que hacerlo podría tener un «efecto llamada». Esta política de contención en las islas parte del supuesto de que la mayoría de los llegados van a ser deportados. Sin embargo, las políticas denominadas de «retorno» no son fáciles de implementar en la práctica. Tal como recordaba la propia Comisión Europea, solo un tercio de los que reciben una orden de expulsión son finalmente deportados. Estos bajos porcentajes se explican, entre otras cosas, por la reticencia de los países de origen y tránsito a colaborar, incluso cuando existe un acuerdo de readmisión. Las excepcionales circunstancias del año 2020 han añadido a esa reticencia otras dos limitaciones: las restricciones a la movilidad impuestas por el contexto de pandemia y, como se vio en Senegal, la presión de una población cada vez más indignada que empieza a culpar a las autoridades por su silencio e inacción.

LA LLEGADA DE EMBARCACIONES A LAS COSTAS ESPAÑOLAS AUMENTÓ ESTE AÑO, SUPERANDO EN NÚMERO A LAS ARRIBADAS A ITALIA Y GRECIA. ELLO SE EXPLICA, EN GRAN MEDIDA, POR LA REACTIVACIÓN DE LA RUTA ATLÁNTICA QUE TIENE A LAS ISLAS CANARIAS POR DESTINO

4.1. Impacto económico, trabajo y doble vulnerabilidad

Los efectos de la pandemia en la economía y la sociedad españolas han tenido un doble impacto sobre la población de origen inmigrante residente en el país. El deterioro de la economía, aunque generalizado e integral, ha sacudido con especial dureza a la población inmigrante. La práctica totalidad del acusado incremento del desempleo en el primer semestre de 2020 ha tenido lugar entre la población extranjera, que alcanzó una tasa de paro del 24,9% a mediados de año, retrocediendo a

niveles de 2017¹⁴. Este impacto diferencial se explica en buena medida por su mayor vulnerabilidad en términos de calidad de empleo y por su fuerte presencia en la economía informal y en los sectores más afectados por la crisis. Paradójicamente, aunque los trabajadores migrantes han sido los más castigados por la pandemia, esta ha vuelto a poner de manifiesto la extrema necesidad que la economía española tiene de la mano de obra inmigrante en sectores económicos clave.

No hay duda de que la conmoción económica ha visibilizado de forma rotunda la especial vulnerabilidad de algunos colectivos. Uno de los prototípicos entre ellos es el constituido por los trabajadores inmigrantes denominados «temporeros». La pandemia ha arrojado luz sobre la importancia del empleo inmigrante en esta modalidad y, al mismo tiempo, sobre sus penosas condiciones laborales y de vida. La desregulación del sector y el encadenamiento de subcontrataciones ha generado empleos de extrema precariedad, concentrando además a los trabajadores en asentamientos irregulares que los obliga a dormir en la calle, como ocurre año tras año. Otro impacto extremo ha sido el sufrido por miles de trabajadoras marroquíes en la provincia de Huelva que, tras la finalización de sus contratos, quedaron varadas y en situación de abandono por el cierre de la frontera con Marruecos por la COVID-19¹⁵.

Otro de los sectores esenciales para la sociedad española, y a la vez extremadamente vulnerable, es el del servicio doméstico y de cuidados, en el que las trabajadoras de origen inmigrante suponen una elevadísima proporción. La pandemia ha tendido a aumentar la presión que recae sobre tales trabajadoras esenciales, contribuyendo así a reforzar y agravar los patrones de injusticia y desigualdad que caracterizan al sector¹⁶.

Sin embargo, el mayor impacto sobre la población inmigrante no sólo resulta de su precariedad y mayor riesgo de pérdida del empleo, sino también de las consecuencias derivadas de ello. En efecto, ambas circunstancias generan una situación inmediata de vulnerabilidad en aquellos ciudadanos que tienen escasos ahorros –o ninguno– con los que amortiguar los períodos de crisis, lo que se agrava si, además, no disponen de redes familiares de apoyo, como ocurre frecuentemente con la población de origen inmigrante, especialmente la extracomunitaria, que suele ocupar los sectores más precarios y con mayor grado de informalidad del mercado de trabajo.

14. Véase el artículo de Ramón Mahía en este volumen.

15. Véase el artículo de Blanca Garcés y Berta Güell en este volumen.

16. Véase el artículo de Sònia Parella en este volumen.

4.2 Letargo de la administración y políticas de asilo

Más allá de las consecuencias económicas derivadas de la desaceleración de la actividad económica, la población inmigrante está sufriendo de forma particular algunos efectos asociados a la pandemia que limitan las posibilidades de arraigo de quienes no tienen residencia permanente. La gestión de la extranjería se ha visto seriamente lastrada por la parálisis de la Administración durante la pandemia, lo que ha afectado de modo particular a miles de ciudadanos extranjeros que necesitan llevar a cabo diversas gestiones. La situación es especialmente grave, cercana al colapso, en el caso de la gestión del asilo.

Es cierto que, desde la Administración del Estado, se han detectado algunas de estas disfunciones y se han desplegado medidas para corregirlas, pero todo hace pensar que han sido insuficientes. Es quizá el momento de introducir ajustes de calado en un marco regulatorio que se ha mostrado muy limitado en materia de inmigración económica.

Además de ello, no parece razonable seguir posponiendo el debate sobre la reforma y el despliegue reglamentario de la Ley de asilo, pendiente desde hace muchos años. En el corto plazo, son necesarias medidas paliativas que eviten las situaciones de exclusión conectadas con la pérdida del empleo, la residencia legal o las oportunidades de regularización. En este sentido, el año 2020 ha sido el del esperado anuncio de la reforma del sistema de asilo, en cuyo debate se ha insistido, entre otras cuestiones, en la urgencia de ampliar la capacidad de acogida de España, con una tasa de cobertura actualmente de solo el 11% de los solicitantes de asilo¹⁷, muy lejos, por ejemplo, del 79% de Alemania o el 64% de Francia. Según el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el nuevo modelo busca aumentar de forma progresiva la capacidad de acogida de España, con un incremento de los recursos de titularidad pública. También pretende aumentar la capacidad de acogida atendiendo, en primer lugar, a los más vulnerables y con mayores tasas de resolución favorable. Otro objetivo del plan, en este caso en el área del Ministerio del Interior, es reducir los tiempos de espera para la resolución de las solicitudes de asilo, lo que aliviaría la presión que sufre el sistema de acogida. Finalmente, y siguiendo varias sentencias judiciales, el

PARADÓJICAMENTE, AUNQUE LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAN SIDO LOS MÁS CASTIGADOS POR LA PANDEMIA, ESTA HA VUELTO A PONER DE MANIFIESTO LA EXTREMA NECESIDAD QUE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA TIENE DE LA MANO DE OBRA INMIGRANTE EN SECTORES ECONÓMICOS CLAVE

17. *El País*. «España mantiene 8.000 solicitantes de asilo a la espera de una plaza de acogida» (7 de octubre de 2020) (en línea) <https://elpais.com/espana/2020-10-07/espana-mantiene-8000-solicitantes-de-asilo-a-la-espera-de-una-plaza-de-acogida.html>

plan también busca compartir con las comunidades autónomas las competencias de integración, especialmente sobre aquellos que ya han sido reconocidos como beneficiarios de protección internacional. La reforma del sistema se activó en el último trimestre de 2020 con el asesoramiento de la Oficina Europea de Asilo (EASO), que efectuó una primera evaluación y podría acabar asistiendo al Gobierno en los aspectos más técnicos para su implementación.

LA GESTIÓN DE LA EXTRANJERÍA SE HA VISTO SERIAMENTE LASTRADA POR LA PARÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA PANDEMIA, LO QUE HA AFECTADO DE MODO PARTICULAR A MILES DE CIUDADANOS EXTRANJEROS QUE NECESITAN LLEVAR A CABO DIVERSAS GESTIONES

Tras el cierre de fronteras por la COVID-19, el número de solicitudes de asilo en España cayó drásticamente. En años anteriores, se estaba produciendo un crecimiento exponencial, multiplicándose casi por diez en los últimos cuatro años. De las 2.588 solicitudes presentadas en 2012, 5.947 en 2014 y 14.881 en 2015, se pasó a las 55.668 de 2018 y a las 118.264 de 2019. Continuando la tendencia, en enero y febrero de 2020 se recibieron más de 14.000 solicitudes mensuales. El número parecía incluso aumentar en marzo, hasta que llegó el cierre de fronteras y el confinamiento. Así, en los meses de abril y mayo, las solicitudes de

asilo no llegaron al centenar. A pesar de este frenazo radical, en 2020 se superaron las 88.000 solicitudes de asilo, lo que representa una caída del 25% respecto a 2019¹⁸. Sin embargo, cabe pronosticar que los números volverán a aumentar cuando se recupere la movilidad internacional.

Las políticas de confinamiento impuestas para frenar la pandemia han afectado a los solicitantes de asilo de forma diversa. Para los que estaban en Ceuta y Melilla, los tiempos para ser trasladados a la península se alargaron. Ello agravó la situación de hacinamiento que ya se vivía en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) localizados allí. El de Melilla, por ejemplo, llegó a albergar a más de 1.600 personas en un espacio previsto para 781. La situación empeoró aún más con el cierre de estos centros, hasta entonces de régimen abierto, con el fin de garantizar el confinamiento. Durante esos meses, también se paralizó el acceso a los procedimientos de asilo, por lo que los que acababan de llegar no pudieron solicitar la primera cita y los que sí habían podido hacerlo vieron cómo los meses de cierre alargaban todavía más el plazo, a menudo de un año, para este primer paso que permite formalizar la solicitud de asilo.

18. *El País*. «Interior resuelve un número récord de solicitudes de asilo» (8 de enero de 2021) (en línea) <https://elpais.com/espana/2021-01-08/interior-resuelve-un-numero-record-de-solicitudes-de-asilo.html>

Asimismo, las renovaciones del permiso de residencia también quedaron en compás de espera. Para paliar las consecuencias, la Policía Nacional publicó varias instrucciones que prorrogaban automáticamente la validez de los documentos disponibles durante unos meses. Sin embargo, ello no ha hecho sino aumentar la precariedad documental de los solicitantes de asilo: si antes no siempre se entendían las distintas tarjetas de residencia en su poder, con el confinamiento la interpretación de su validez dependía de la lectura atenta de unas instrucciones policiales.

A pesar del cierre físico de las oficinas, el Ministerio del Interior siguió tramitando solicitudes de asilo. En 2020 se han llegado a procesar 116.614 expedientes, lo que significa que por primera vez se han cerrado más expedientes de los que se han abierto, duplicándose el ritmo respecto a 2019, cuando España llegó a acumular el 23% del medio millón de casos pendientes en el conjunto de la UE. Hasta ahora, la lentitud en la resolución de las solicitudes se ha traducido en largas esperas por parte de los solicitantes de asilo y, sumado al incremento de las solicitudes, también en el colapso de la red de acogida. Hay que tener en cuenta, además, que cuando la resolución es negativa –como ocurre en la mayoría de los casos– la rapidez en la resolución también puede precipitar la irregularidad sobrevenida de los solicitantes de asilo, quienes pasarán a encontrarse de un día para otro en una situación de grave exclusión social.

5. UN FUTURO INCIERTO

Las profundas y diversas incertidumbres que rodean a la pandemia, su duración y magnitud, con sus devastadores efectos económicos y sanitarios, se extienden plenamente a la esfera de las migraciones.

La primera incógnita se refiere a la fecha en la que la migración internacional, incluyendo la humanitaria, recobrará el volumen que tenía antes del mes de marzo de 2020, dado que no hay razones de peso para pensar que las tendencias de fondo de la movilidad humana y sus determinantes vayan a cambiar en el corto plazo. La respuesta depende, obviamente, de la duración de la pandemia y del tiempo que tarden en reabsorberse los cambios que ha generado. Y parece probable que tales cambios se prolonguen durante un tiempo no precisamente corto. Por el contrario, es previsible que algunos de los cambios generados sean de media o larga duración, más allá incluso del final de esta crisis sanitaria y de la recuperación de las economías, como el generalizado endeudamiento de países, familias e individuos. En esta línea, la OCDE estima que pasará cierto tiempo hasta que la movilidad vuelva a los niveles anteriores, por el debilitamiento de la demanda de trabajo, por la persistencia de restricciones severas de viaje y por el extendido uso del teletrabajo.

En este contexto, no es posible saber en qué medida las consecuencias de la pandemia conducirán a mantener las restricciones en las políticas migratorias a más largo plazo, o si estas serán aprovechadas a tal fin por algún Gobierno. Por todo ello, la vuelta a la normalidad migratoria, en la medida que esta ha existido, llevará no poco tiempo, y no se sabe hasta qué punto se parecerá a la anterior. Ello, ciertamente, es muy aplicable al área del asilo y del reasentamiento

SI ALGO HA MOSTRADO 2020 ES QUE CUALQUIER POLÍTICA (EMPEZANDO POR LAS POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA) QUE QUIERA SER EFECTIVA NECESITA DE LA INCLUSIÓN DEL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN, SIN EXCEPCIÓN DE PROCEDENCIA

de refugiados. Pero las incertidumbres no se limitan a las consecuencias de la pandemia en el medio y largo plazo. En un lugar muy inferior de la escala de relevancia, pero no desdeñable, aunque sea en un área más localizada, encontramos las perspectivas de la anunciada nueva política migratoria del Reino Unido, que resultan inciertas, más allá de las futuras repercusiones del Brexit sobre las relaciones migratorias con la UE. Algunas de las más inmediatas para los ciudadanos comunitarios, por ejemplo, comprenden la exigencia de pasaporte y seguro de

enfermedad, a partir de octubre de 2021, para establecerse en el Reino Unido –aunque para los ciudadanos establecidos antes del fin de 2020, estos no necesitarán más que un documento de identidad, al menos hasta 2025; asimismo, las visitas de corta duración no requerirán visado y, lamentablemente, no habrá estudiantes Erasmus cruzando el canal de la Mancha.

Al otro lado del Atlántico, la esperanza se impone sobre la incertidumbre. En efecto, hay suficientes razones para pronosticar que la Administración Biden va a poner fin a unos años –los de la presidencia Trump– de ominosos y virulentos ataques a la inmigración y al asilo, y va a cancelar el intento que ha tenido lugar de alterar las líneas maestras de la política migratoria de Estados Unidos en todos los frentes. Joe Biden ha anunciado cambios importantes en diversas esferas de la gestión migratoria y, en particular, en la que tiene por objeto el asilo, que en la era Trump había ido marcando mínimos históricos año tras año, llegando a establecer un techo de 18.000 para el año fiscal 2020, muy alejado de los 110.000 del último año de la administración Obama y de los 125.000 reasentados que se ha comprometido a admitir Biden para el año fiscal 2021, sin contar a los solicitantes de asilo. No le resultará fácil a la nueva Administración estadounidense deshacer las despiadadas políticas desarrolladas por su antecesor, aunque una ventaja es que la mayor parte de ellas fueron aprobadas por decreto presidencial (*Executive order*) y, por ello, también podrán ser canceladas por decreto presidencial.

En España, quedan varios interrogantes por resolver. En términos de asilo, está por ver si la recuperación de la movilidad implicará nuevamente un aumento de las solicitudes; además, de cómo se gestione el sistema de acogida dependerá la mejora o el agravamiento de las situaciones de exclusión social. En cuanto a la frontera, especialmente en las Islas Canarias, habrá que estar pendiente de si se va a dar una reducción drástica de las llegadas. Lo que sí está claro es que los que ya han llegado difícilmente van a ser transferidos a la Península. En este sentido, más aún si fallan las políticas de acogida, la situación en las islas puede empeorar, con un crecimiento de la xenofobia y los discursos antiinmigración. Finalmente, otra pregunta abierta es qué pasará con aquellos trabajadores esenciales que, a pesar de que la pandemia ha acabado visibilizando su trabajo, siguen en condiciones altamente precarias. Si algo ha mostrado 2020 es que cualquier política (empezando por las políticas de salud pública) que quiera ser efectiva necesita de la inclusión del conjunto de la población, sin excepción de procedencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bonifazi, Corrado y Strozza, Salvatore. «Un primo bilancio della regolarizzazione». *Neodemos* (22 de septiembre de 2020) (en línea) <https://www.neodemos.info/2020/09/22/un-primo-bilancio-della-regolarizzazione/>

Comisión Europea. «EU and OECD member states responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic». *Inform #1* (30 de julio de 2020) (en línea) <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/inform-1-eu-and-oecd-member-states-responses-to-managing-residence-permits-and-migrant-unemployment-during-the-covid-19-pandemic>

Kerwin, Donald y Warren, Robert. «US Foreign-born Workers in the Global Pandemic: Essential and Marginalized». *Journal on Migration and Human Security* (septiembre de 2020), p. 1-19 (en línea) <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2311502420952752>

Papademetriou, Demetrios. *Managing the Pandemic and Its Aftermath: Economies, Jobs, and International Migration in the Age of COVID-19*. Washington DC: Migration Policy Institute, noviembre 2020. (en línea) https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/tcm2020-papademetriou-migration-covid-19_final.pdf

