

España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en democracia, derechos y ciudadanía

Jessica Almqvist | Investigadora sénior asociada, Real Instituto Elcano |
Jessica66101611 

Carmen González Enríquez | Investigadora principal, Real Instituto Elcano

Ignacio Molina | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina 

María Solanas | Directora de Programas, Real Instituto Elcano | @Maria_SolanasC 

Jorge Tamames | Investigador, Real Instituto Elcano | @Jorge_Tamames 

Resumen¹

La calidad de la democracia española sigue siendo notable en todos los índices comparados y resisten los consensos sociales fundamentales, incluyendo la alta consideración hacia el sistema nacional de salud (plasmada durante 2021 en el proceso de vacunación) o el apoyo a las líneas estratégicas tradicionales de la acción exterior. Sin embargo, la fuerte polarización afectiva provoca una relación crispada entre Gobierno y oposición, reduce la confianza ciudadana hacia el sistema político y perjudica la posición de España como posible referente internacional en materia de gobernanza y avance de las libertades. Además, el año se ha saldado con un repunte de condenas en materia de derechos humanos que obliga a fortalecer los mecanismos de prevención de futuras vulneraciones. No obstante, en 2022 cabe esperar que España mantenga su liderazgo en favor de la igualdad de género y su voluntad de moldear esta agenda en las organizaciones multilaterales de las que forma parte. Por su parte, el ámbito migratorio sigue afectado por la insuficiencia de los recursos públicos en relación con el número de llegadas, tanto de solicitantes de asilo como de inmigrantes por vía irregular.

1. Polarización y calidad democrática en España

El auge de la polarización sociopolítica afecta ya a casi todas las democracias occidentales. No es un fenómeno nuevo, pero en el último año y medio se ha alimentado de la controversia vinculada a las medidas extraordinarias para detener la pandemia, legando escenas singulares como el asalto fallido al Capitolio estadounidense o múltiples protestas y disturbios antivacunas en Europa.

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del *Elcano Policy Paper* "España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos", Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2022.

España no es ajena a esta tendencia, pero la experimenta en un formato paradójico, al ser uno de los países donde la polarización afectiva obtiene peores registros y, al mismo tiempo, afectar poco a la sustancia de políticas públicas clave, como por ejemplo se expresa en la alta consideración que suscita el sistema nacional de salud o la preferencia generalizada por profundizar la conexión de España con el mundo en general y la Unión Europea (UE) en particular. El mejor modo de observar ese contraste entre la dimensión subjetiva y objetiva se expresa en la gran distancia que existe entre los estudios comparados de opinión pública sobre satisfacción y confianza de la ciudadanía hacia el sistema político (donde España suspende) y los índices internacionales que miden la calidad democrática (donde obtiene un notable alto).

En cualquier caso, una dinámica sostenida de crispación en los discursos y en las percepciones puede acabar trasladándose a ámbitos específicos de política exterior que hasta ahora parecían protegidos de la confrontación. Si la edición de 2021 de este mismo trabajo destacaba que “con independencia de un clima de polarización y hasta sectarismo que se extiende a tantas políticas, existe un acuerdo de fondo sobre los fundamentos de la acción internacional”,² no está garantizado que este cuadro se mantenga de cara al futuro. Y, aunque sigan sin peligrar los fundamentos estratégicos del país en materia de diplomacia, seguridad y economía internacional, cada vez hay más ejemplos que apuntan a una politización de esos ámbitos: los fuertes ataques de la oposición a la gestión de la crisis fronteriza con Marruecos en la primavera de 2021, el plan de recuperación presentado en Bruselas, la nacionalización de debates sobre América Latina –y en particular sobre Venezuela–, el aumento de referencias euroescépticas en los mensajes de VOX y las crecientes discrepancias públicas entre los partidos de la coalición de gobierno acerca de estas cuestiones.

Este proceso no tiene por qué ser negativo en sí mismo, pues puede servir para reforzar la rendición de cuentas parlamentaria y el interés ciudadano por el papel de España en Europa y en el mundo, pero será estéril si se desarrolla conforme a las mismas dinámicas crispadas que el conjunto del debate público. Además, puede perjudicar los esfuerzos de la diplomacia española por situar al país como referente en materia de gobernanza, derechos y libertades.

En 2022 la polarización puede agudizarse si no se experimenta una nítida mejora del clima económico, si golpean nuevas variantes del virus o si se precipita el arranque de un nuevo ciclo electoral. Pero también es posible vislumbrar una dinámica más positiva expresada en la lenta pero paulatina distensión en el frente independentista catalán (que apenas afecta ya a la política exterior española) o en un posible acuerdo para renovar el Consejo General del Poder Judicial que impida cualquier comparación desmesurada con Polonia o Hungría por los problemas de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Justicia.

² Ignacio Molina (coord.) (2021), “España en el mundo en 2021: perspectivas y desafíos”, Elcano Policy Paper 1/2021, 25/II/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-espana-en-mundo-2021-perspectivas-desafios.

En 2021 ya se han constatado pistas que abonan la tesis de que la confrontación es más retórica que real y que España tiene muchas más posibilidades de ser sujeto que objeto internacional en cuanto a calidad democrática y moderación social. Aunque todo lo relativo a la gestión de la pandemia es muy controvertido, especialmente por lo que hace a las restricciones, el proceso de vacunación español se considera exitoso y se ha convertido en un referente para el resto de la UE, sin que se hayan manifestado movimientos antivacunas tan extensos y transversales como los que han sacudido a bastantes casos de su entorno. El extremismo de derecha radical tampoco se cuenta entre las principales preocupaciones contraterroristas, como sí sucede en otras democracias occidentales. Y en cuestiones como la extensión de derechos civiles, la opinión pública se muestra mayoritariamente inclusiva y poco proclive a las guerras culturales que lastran a muchos países. Todo ello sugiere que la sociedad española, lejos de estar irredimiblemente dividida, es capaz de encontrar consensos amplios en cuestiones importantes.

2. España y los Derechos Humanos

El año 2021 ha estado marcado por los efectos de la pandemia sobre el núcleo de los derechos humanos, que son los principios de igualdad y no discriminación. A nivel global, la prioridad ha sido y es abordar las desigualdades generalizadas que han aumentado en todo el mundo, incluyendo España. La importancia de la acción colectiva en ese ámbito fue escogida como tema a destacar en el Día de los Derechos Humanos de 2021. En su informe *Nuestra Agenda Común*, publicado el 10 de septiembre, el secretario general de las Naciones Unidas también advirtió sobre esos efectos y pidió apostar por la solidaridad y la renovación de un contrato social a nivel mundial.

Junto a los retos principales a nivel global, que también afectan a los españoles, la agenda específica de España sobre derechos humanos fue más amplia en 2021. De hecho, el país se ha visto sometido a múltiples exámenes internacionales y europeos de su conducta, que han resultado en diversas condenas y críticas. En su totalidad se trata de exámenes que provienen de retos a los que ya se enfrentaba el país antes de estallar la pandemia. Entre los temas destacan el trato deparado a menores de edad no acompañados, ocupantes de casas sin título legal, manifestantes, personas que ejercen la libertad de expresión de modo ofensivo y provocativo, y víctimas de la Guerra Civil y sus familias. Otros exámenes conciernen el proceso judicial, en concreto el derecho a un proceso equitativo y el Estado de Derecho.

Por lo que concierne a los menores no acompañados, España ha sido objeto de dos decisiones del Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, ambas relacionadas con el procedimiento de determinación de la edad de menores no acompañados. Por su parte, el Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha examinado dos demandas contra España por supuestas vulneraciones del derecho a la vivienda provocadas por el desalojo de una vivienda ocupada sin título legal, concluyendo que el derecho había sido vulnerado en un caso sobre una pareja y su hijo menor (Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz, decisión del 19 de febrero) y en otro caso de una pareja y sus cuatro hijos (Hakima El Goumarim, Ahmed Tidli *et al*, decisión del 18 de febrero).

Otro Comité de la ONU, en este caso sobre desapariciones forzadas, emplaza a España a “tomar las medidas necesarias para asegurar la pronta aprobación” de la Ley sobre la Memoria Democrática a favor de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura. También invita a España considerar la creación de un mecanismo encargado de determinar la verdad sobre las vulneraciones de los derechos humanos producidos en el pasado y le recuerda que “los plazos de prescripción sean efectivamente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, esto es hasta que se esclarezca su suerte o paradero”.

Dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consideran que España ha vulnerado la prohibición contra la tortura u otros malos tratos, de un lado, por no haber llevado a cabo una investigación exhaustiva y eficaz sobre los presuntos malos tratos que sufrió el demandante, que era presunto miembro de ETA, mientras estuvo bajo custodia policial incomunicada (sentencia del 19 de enero) y, de otro lado, por no haber investigado de modo eficaz y exhaustivo los presuntos malos tratos de las fuerzas policiales de unos manifestantes que tampoco tuvieron la oportunidad de solicitar y obtener una indemnización (sentencia del 9 de marzo).

El TEDH de Estrasburgo también se ha pronunciado sobre la libertad de expresión, determinando en el caso de Erkizia Almandoz contra España (22 de junio) que se había vulnerado la libertad de expresión de un antiguo dirigente separatista vasco cuando se le condenó a un año de prisión y a siete años de inelegibilidad por el delito de enaltecimiento del terrorismo. Previamente, en el caso de Benítez Moriana e Íñigo Fernández contra España (9 de junio), el mismo Tribunal condenó nuevamente a España por haber vulnerado la libertad de expresión. El caso se refería a una condena penal por la publicación de una carta abierta en un periódico local de Jaca en la que los demandantes, miembros de una asociación sin fines de lucro, se quejaban de la conducta de un juez en un proceso sobre cuestiones ambientales. Según el Tribunal, las críticas eran de la naturaleza que un juez podría esperar recibir en el desempeño de sus funciones y no socavaban el buen desarrollo de los procedimientos judiciales.

Finalmente, en su informe sobre el Estado de Derecho de octubre, la Comisión Europea señaló sus preocupaciones sobre la eficiencia del sistema de justicia y la percepción de falta de independencia judicial, entre otras. Sobre este último punto es relevante mencionar el dictamen del Comité de la ONU de Derechos Humanos a favor de la demanda que había sido formulada por Baltasar Garzón (decisión del 13 de julio), según el cual el procesamiento del juez por prevaricación no garantizó los principios de independencia e imparcialidad. Es la primera vez que este Comité condena a un Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por el uso del derecho penal contra un juez ejerciendo sus funciones. También relacionadas con el proceso judicial son las condenas de España por haber vulnerado el derecho a un proceso equitativo en casos concretos (Serrano Contreras, Inmovilizados y gestiones, Domenech Figueroa y Klopstra).

El alto número de condenas recibidas por España en 2021 conlleva el riesgo de convertirse en base para legitimar una política de reacción negativa frente a las mismas. La ruta constructiva es seguir trabajando para fortalecer una política enfocada en la mejora de los mecanismos de prevención de futuras vulneraciones de derechos

humanos. El hecho que el Gobierno español decidió ratificar finalmente la Carta Social Europea (revisada) de 1996, que protege los derechos sociales, indica que sigue por un camino positivo a la hora de responder al reto que supone el desempleo. Otro paso positivo es la iniciativa del Gobierno español anunciada en febrero de 2021 para reformar el Código Penal con el objetivo de modificar varios delitos que en este momento restringen excesivamente la libertad de expresión.

3. Acción exterior de España y agenda de la igualdad de género

Casi dos años después del surgimiento del COVID-19, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) confirma que sus efectos sobre el empleo de las mujeres han sido muy negativos, tanto cuantitativa como cualitativamente, con la destrucción del 4,2% de los empleos femeninos, frente al 3% en el caso de los hombres. Se estima que en 2021 solo un 43% de las mujeres estuvieron empleadas, lo que constituye 13 millones menos que en 2019, mientras que el empleo masculino recuperó los niveles previos a la pandemia (con el 69% de hombres empleados). Aunque en 2021 se desplegó una batería de medidas sin precedente para afrontar la crisis –sobre todo en los países desarrollados–, apenas algunas se han destinado a apoyar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y a mejorar sus condiciones laborales.

A las desigualdades de género agravadas por la falta de medidas específicas que las tengan en cuenta hay que añadir la tendencia regresiva que siguen experimentando los derechos de las mujeres en algunos países del mundo. Destacan los casos de Turquía, tras su retirada del Convenio de Estambul contra la violencia de género; y Afganistán, con el regreso del gobierno talibán. No obstante, sigue fortaleciéndose la movilización de las mujeres en defensa de sus derechos (Argentina, Túnez, Irak) y en contra de los intentos de restringirlos (Turquía, Irak, Polonia, Hungría). El ejemplo más emblemático ha sido la oposición pacífica de las mujeres afganas reclamando el respeto a los escasos avances logrados en sus derechos fundamentales.

En este contexto, el [Foro Generación Igualdad](#), concebido para conmemorar el 25 aniversario de la Plataforma y Plan de Acción de Beijing y asumir nuevos compromisos, logró acordar en París, el pasado mes de julio, un Plan de Aceleración Global para la Igualdad de Género en los próximos cinco años, así como un Pacto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad, y la Acción Humanitaria. El Foro comprometió 40.000 millones de dólares de nuevas inversiones, lo que representa la mayor cuantía conjunta de recursos en favor de la igualdad de género en el mundo. Lo aportarán gobiernos, organizaciones internacionales y el sector privado (empresas y fundaciones filantrópicas).

También se han producido avances para integrar el objetivo de igualdad de género en la acción climática. En la COP26 (siguiendo lo acordado en la COP25 con el Plan de Acción de Género) se han alcanzado nuevos compromisos, que incluyen inversiones para el Fondo de Acción para la Equidad e Igualdad de Género; recursos para desagregar por sexo las estadísticas nacionales sobre medio ambiente y cambio climático; incorporación del objetivo de igualdad de género en las inversiones climáticas; legislación para abordar las prácticas discriminatorias de tenencia de la tierra; y la integración de la igualdad de género en los Planes Nacionales de Acción Climática. En 2022, la 66ª Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas

(CSW) pondrá su foco en la igualdad de género en el contexto del cambio climático, lo que permitirá hacer seguimiento de los compromisos adquiridos.

España ha mostrado su voluntad de liderazgo en la promoción de la igualdad de género en su acción exterior a lo largo de 2021. Los avances internos (ocupa el sexto lugar en el Índice Europeo de Igualdad de Género, progresando a un ritmo mayor que la media europea) contribuyen a reforzar un perfil internacional nítido en la materia. Su papel activo en la crisis abierta en Afganistán el pasado mes de agosto, muy en particular en la UE y la OTAN, y el compromiso con la situación humanitaria de la población civil afgana, con especial hincapié en el caso de las mujeres y las niñas, es un buen ejemplo.

En marzo, el presidente del Gobierno y la entonces ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación presentaron la [Guía para la Política Exterior Feminista](#), desarrollando el compromiso enunciado en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. La guía, que califica la igualdad de género como elemento distintivo de la política exterior española, se concibe como el aterrizaje concreto de una política pública y una herramienta para su operacionalización. Vinculada a la promoción y defensa de los intereses y valores de la sociedad española, así como con la coherencia entre la política nacional y la acción exterior del Estado, responde a la necesidad de intensificar los esfuerzos para cerrar las brechas de género, en línea con otros países (Suecia, Canadá, Francia, Luxemburgo y México) que han adoptado compromisos similares. El pasado mes de octubre se nombró una embajadora en Misión Especial para la Política Exterior Feminista, encargada de acompañar e impulsar su desarrollo y mantener la visión global sobre dicha política.

En 2022 cabe esperar que España mantenga su liderazgo en la materia y su voluntad de moldear esta agenda en las organizaciones multilaterales de las que forma parte, incluyendo la UE y la OTAN. En sus relaciones bilaterales tendrá que combinar el reforzamiento progresivo de la agenda (lo que no será fácil en muchos casos) con una cooperación más estrecha que permita sumar esfuerzos con aquellos países más comprometidos (incluida la Administración Biden). Esta política exterior debe traducirse tanto hacia dentro (en la propia elaboración de la política exterior) como hacia fuera (en el conjunto del Servicio y la Acción Exterior). Ello requerirá medidas concretas, cambios culturales, recursos humanos y financieros, y formación.

Aunque se ha identificado la [agenda Mujeres, Paz y Seguridad](#) como una de las cinco líneas de acción prioritaria, sigue pendiente la presentación en el Congreso del informe de seguimiento y evaluación del II Plan Nacional de Acción 2017-2023. En 2022 podría cobrar cierto protagonismo, con ocasión de la [Cumbre de la OTAN de Madrid](#) y el 40 aniversario de la adhesión de España a la Organización. La ausencia de las mujeres en los procesos y en las negociaciones de paz, como ha demostrado recientemente el caso de Afganistán, es una cuestión de seguridad internacional de primer orden.

4. Migraciones y fronteras

2021 ha sido a la vez año de continuidad y de transición hacia la recuperación de la normalidad en la política de control de flujos migratorios.

Respecto al conjunto de la inmigración, los datos más recientes publicados por el INE, referidos al primer semestre de 2021 (datos provisionales del Padrón) muestran un saldo migratorio prácticamente nulo, en el que las entradas de población se compensan con las salidas, ambas protagonizadas en su gran mayoría por extranjeros. La crisis económica provocada por la pandemia ha tenido un impacto muy desigual en las condiciones de vida y trabajo de la población autóctona y de la inmigrante, especialmente de la inmigrante extracomunitaria, provocando un deterioro mucho mayor entre la segunda, pese a lo cual, su número continuó aumentando durante 2020. Ese crecimiento parece haberse detenido a lo largo del 2021, si la tendencia del primer semestre se confirma en el resto del año. Los inmigrantes comunitarios han sido más proclives a volver a su país, probablemente porque en él gozan de unas redes públicas de apoyo de las que carecen los extracomunitarios en la mayoría de sus países de origen.

El resultado de esta crisis ha acentuado la diferencia en términos de empleo, ingresos y bienestar entre la población autóctona y los inmigrantes extracomunitarios, ampliando la brecha social y la desigualdad. Se trata de un aspecto en el que España se sitúa a la cabeza de Europa Occidental según datos de Eurostat. La tasa de paro entre los inmigrantes no-comunitarios (23%) supera en mucho la de los españoles (13%, según cifras de la Encuesta de Población Activa en el tercer trimestre de 2021). El porcentaje de adultos que enfrentan dificultades para llegar a fin de mes es un 9% entre los españoles, pero 21% entre inmigrantes no-comunitarios, según la Encuesta de condiciones de vida del INE. Conviene recordar que, en el conjunto de la población española, los inmigrantes representan ya el 15% del total, pero son casi la cuarta parte, el 23%, en el grupo de edad de entre 16 y 44 años.

En lo que respecta a las llegadas irregulares a España por vía marítima, los datos acumulados hasta mediados de noviembre (34.000 llegadas), comparados con el mismo periodo del año anterior (32.000), muestran un ligero aumento achacable en su mayor parte a las llegadas a Canarias (18.000). Las condiciones de contexto que favorecieron en 2020 el fuerte incremento de las llegadas a Canarias (crisis económica en los países africanos, imposibilidad de ejecutar los retornos por el cierre de fronteras) se han mantenido en 2021, aunque con tendencia a atenuarse gracias a la progresiva reanudación de los vuelos a los países africanos de origen. Marroquíes y argelinos componen la mitad de estos inmigrantes llegados irregularmente por vía marítima a Canarias, Baleares o la Península. En comparación, las llegadas irregulares a Italia son mucho más numerosas (55.000).

En las cifras anteriores no están incluidas las casi 10.000 personas que en dos días de mayo llegaron a Ceuta, a nado o a pie, en una entrada facilitada por las fuerzas de seguridad marroquíes, en respuesta a la atención en un hospital español del líder polisario Brahim Gali. Aunque ya en anteriores ocasiones se habían producido entradas numerosas de inmigrantes irregulares desde suelo marroquí tras algún episodio menor de conflicto, nunca esa reacción había alcanzado tal tamaño y notoriedad. La respuesta

española (despliegue del Ejército en Ceuta) y la europea (apoyo inmediato, unánime y contundente a la soberanía española en Ceuta) mostraron claramente que esta llegada de inmigrantes se percibía como un instrumento en el conflicto político entre dos Estados, y no como el resultado espontáneo del deseo de los inmigrantes, muchos de ellos menores de muy corta edad. Esa confusión entre la inmigración como el resultado de un deseo individual de mejora y la inmigración como un arma de presión política puede tener consecuencias notables en la opinión pública hacia la inmigración.³

A esta percepción de la inmigración como “amenaza híbrida” en las relaciones internacionales ha contribuido la actuación de Bielorrusia, promoviendo la llegada a su frontera con Polonia de inmigrantes desde Oriente Medio, en respuesta a las presiones democratizadoras de la UE sobre el régimen autoritario bielorruso.

El conflicto desatado entre España y Marruecos por los sucesos de mayo aún no se ha resuelto. La situación de los menores inmigrantes llegados entonces que aún siguen en Ceuta (unos 400) está pendiente de la colaboración marroquí para su retorno, y, en conjunto, el episodio ha causado en España tensiones institucionales, entre la administración estatal y la local, entre el poder judicial y el ejecutivo, e incluso en el interior del ejecutivo. Pese a todo, la colaboración de España con Marruecos en materia migratoria sigue siendo efectiva. Buena parte de la política exterior relacionada con la inmigración se ha ocupado de intensificar la cooperación migratoria con países de origen y de paso en el Magreb y en África Occidental, aumentando las subvenciones para la compra de material relacionado con el control fronterizo y las transferencias directas a los gobiernos de la zona.

En la gestión de la inmigración irregular, España continúa sus esfuerzos para obtener de los socios europeos una mayor solidaridad, acorde con el grado de responsabilidad que la UE exige de los Estados miembros en la gestión fronteriza. Tras la presentación en octubre del año 2020 del Pacto Europeo por la Migración y el Asilo, los avances están siendo muy lentos en la negociación del Reglamento de gestión de migración y asilo, que debería sustituir al conocido como Reglamento de Dublín, fracasado en su capacidad de ordenar la actuación de los Estados. En este empeño, España actúa coordinadamente con Italia, Grecia, Chipre y Malta, interesados todos en obtener una mayor solidaridad que se regule como automática en casos de crisis migratoria, a través del reparto obligatorio de la acogida (realojamiento) entre los Estados miembros.

A su vez, ante la desaparición del Fondo Fiduciario de la UE para África (EUTF) a finales del 2021, subsumidos sus objetivos en el NDCI (*Neighbourhood and Development Cooperation Instrument*), España ha asegurado el mantenimiento de una actuación coordinada entre los Estados y una financiación europea específica para África proponiendo una Team Europe Initiative (TEI) dedicada a la ruta migratoria atlántica y del Mediterráneo occidental (*TEI Atlantic and Western Mediterranean Route*). Esta TEI recibirá casi 1.000 millones de euros en el periodo 2021-2027, la mitad de ellos

³ Carmen González Enríquez y Sebastian Rinken (2021), “La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX”, ARI nº 33/2021, Real Instituto Elcano, 16/III/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-20201-gonzalez-rinken-opinion-publica-ante-inmigracion-y-efecto-vox.

provenientes del presupuesto europeo, y agrupa a siete Estados miembros (España, Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, y Dinamarca) más Suiza. En el origen de esta iniciativa está la propuesta española a la UE, presentada en enero de 2021, que ofrece un modelo de relaciones con los países africanos en materia migratoria basado en la experiencia española desde 2005 y con propuestas de canalización de la migración legal.

En 2022 es de esperar que la presidencia francesa del Consejo de la UE durante el primer semestre acentúe la atención a los temas migratorios y a la región africana. Francia está preocupada por las llegadas a su suelo de inmigrantes irregulares procedentes de Italia y España (africanos en su gran mayoría), y en las elecciones presidenciales la inmigración jugará una importante baza política, dado el apoyo que las encuestas vaticinan a los candidatos con posiciones más restrictivas en torno a este tema. Por ello es previsible que la presidencia francesa contribuya a realizar avances en el debate del Reglamento de la gestión de la migración y el asilo (Francia apoya, por ejemplo, la uniformización en la gestión de las peticiones de asilo) y que, en general, promueva una mayor atención europea a África, especialmente a la zona del Magreb y del Sahel, en línea con los intereses y preferencias españolas.

Puesto que la baja tasa de devoluciones es uno de los principales frenos a la eficacia de las políticas de control de fronteras (como media, en la UE solo se ejecuta un 30% de las órdenes de expulsión), tanto Francia como la Comisión Europea están comenzando a utilizar la política de visados Schengen como instrumento de presión sobre los gobiernos más reacios a aceptar la devolución de sus nacionales. En el caso europeo, esta política se ha puesto en marcha por primera vez respecto a Gambia y en el francés respecto a Marruecos, Argelia y Túnez. Es previsible también que Francia mantenga cerrados varios pasos fronterizos en los Pirineos, en la zona del País Vasco y de Aragón, para evitar la entrada de inmigrantes irregulares desde España, decisión que provoca malestar entre los habitantes de ambos lados de la frontera. Unos 31.000 inmigrantes fueron devueltos en frontera a España desde el territorio francés en los primeros 8 meses de 2021.

Respecto a las normas migratorias españolas, se ha producido un cambio relativo a los menores y jóvenes no acompañados llegados de forma irregular (los llamados “menas”) para facilitar su acceso al trabajo y a un permiso de residencia a partir de los 16 años, a través de una reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería. Esta medida facilitará la estancia en España de unos 15.000 jóvenes al finalizar su periodo de tutelaje por las instituciones españolas. Por otra parte, en aplicación de una sentencia del Tribunal Supremo, se han facilitado los requisitos para que los demandantes de asilo que hayan visto denegada su solicitud puedan acogerse a la vía del arraigo laboral para regularizar su estancia en España.

Unas 45.000 personas habían solicitado asilo en España en los 10 primeros meses de 2021 (39% menos que en el mismo periodo del año anterior), en un descenso probablemente debido a las restricciones a la movilidad y a la apertura de una vía especial para los procedentes de Venezuela, que constituyeron en 2020 y en 2019 el grupo más numeroso de peticionarios. El gobierno prevé un aumento sustancial de las solicitudes en 2022, en la medida en que se levanten las restricciones a la movilidad

internacional, hasta asimilarse a las cifras previas a la pandemia (118.000 en 2019). La acogida de los peticionarios de asilo sigue presentando dificultades importantes por la insuficiencia de los recursos públicos en relación con el número de llegadas, tanto de solicitantes de asilo como de inmigrantes irregulares.