

Joaquín Arango

La hiperpolitización negativa de la inmigración y el asilo en la región euroatlántica

2019.

Desde hace algunos años, y de manera creciente, la inmigración, ampliamente entendida, se ha situado en el centro de la arena política, principalmente en Europa y Estados Unidos. Buena prueba de ello es el papel central que le está correspondiendo en procesos electorales. Aludiendo únicamente a los que han tenido lugar en 2018, un partido de la extrema derecha populista, nacionalista y xenófoba ha amenazado con imponerse como primera fuerza en Francia y Holanda; ha entrado a formar parte del gobierno en Austria e Italia; y ha registrado un fuerte aumento de sus apoyos sociales y electorales en Alemania, Suecia o Baviera, entre otros. Si nos remontáramos un par de años atrás, habría que incluir en esa serie, en lugar destacado, el referéndum del Brexit en el Reino Unido, con las fenomenales consecuencias que son de temer, y la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. El actual clima de rechazo a la inmigración subyace a la victoria de los partidarios del Brexit, a la de Trump y al auge de nacionalismos estridentes en Polonia, Hungría, Italia y Austria, entre otros; y cabe especular con la probabilidad de que, sin el lugar central jugado por la inmigración en esos procesos, sus resultados hubieran sido distintos.

Tan inusitada presencia no se explica por el aumento de su volumen. De acuerdo con las estimaciones de las Naciones Unidas, el número de los inmigrantes en el mundo, entendiendo por tal a las personas que residen en un país distinto del suyo por nacionalidad o por lugar de nacimiento, supone desde hace mucho una proporción reducida y estable, en torno al tres por ciento, de la población mundial, sin que haya experimentado un crecimiento significativo. Tampoco se explica porque la ponderación de los costes y beneficios que entraña depare en nuestros días un balance más negativo que antaño.

La explicación de la contemporánea centralidad de la cuestión migratoria hay que buscarla fuera de su ámbito, y más precisamente en la aguda politización que padece, sin parangón en la historia. Tal hiperpolitización resulta de un doble hecho: por un lado, del auge de partidos y movimientos de una nueva derecha radical, de acusados rasgos populistas y nacionalistas, un auge que preside el contexto político internacional y al que cada año se añaden nuevos casos, como el reciente de Brasil; y, por otro lado, del hecho de que esas fuerzas políticas hayan hecho del rechazo a la inmigración y el asilo su principal bandera. Se trata, pues, de una hiperpolitización negativa, derivada de su utilización política por parte de fuerzas políticas populistas y xenófobas.

El clima de rechazo a la inmigración y al asilo que se propaga en el mundo euroatlántico en nuestros días se ha agudizado desde la mal llamada “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa y desde la llegada a la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos. Clave en la génesis y en la agudización de tal clima ha sido la proliferación y auge de partidos y movimientos populistas y nacionalistas xenófobos,

eurófobos y anti-inmigración en una quincena de países europeos, y del auge de su correlato en Estados Unidos, encabezado por amplios segmentos del Partido Republicano que hace años se autodefinían como el “Tea Party”, y por movimientos nativistas del tipo *English only*. En el caso de los europeos, si bien resultan diversos en sus características y rasgos definitorios, se pueden discernir tres denominadores comunes: su carácter populista y nacionalista, su eurofobia y antipatía hacia la globalización y, por encima de los demás, su hostilidad hacia la inmigración y el asilo. Esos tres denominadores convergen en un lema común a todos: “los italianos primero”, “Baviera primero”, “*America first*” o “nosotros primero”.

El lugar central que en la estrategia de estos partidos juega el rechazo a la inmigración se explica en parte por su ideario nacionalista, de fuerte carácter identitario y excluyente, pero también por la búsqueda oportunista de réditos electorales. En efecto, estos partidos y movimientos exacerban y capitalizan temores e inseguridades que anidan en segmentos más o menos amplios de sus sociedades, y que sería injusto e imprudente ignorar. Diversas encuestas, como la *European Social Survey* o la *European Quality of Life Survey*, y fuentes de otro tipo ponen de manifiesto que en las sociedades europeas existen extendidos sentimientos de inseguridad en amplios segmentos de la población, incluso de ingresos medios y altos. Y lo mismo ocurre en Estados Unidos. Algunos de esos temores se vinculan, por lo general espuriamente, a la inmigración y el asilo, como es el caso de la inseguridad personal - agudizada por los atentados terroristas, de los que no pocos culpan sin más análisis a inmigrantes o refugiados -, el temor a la pérdida del empleo, a la insostenibilidad del estado de bienestar, al deterioro de la cohesión social, y al debilitamiento de la identidad nacional. A ellos se añaden inseguridades derivadas de incertidumbres a futuro relativas a condiciones materiales que tienen que ver con la vivienda, la asistencia sanitaria, el empleo o las pensiones. Y no hay que olvidar que, como la investigación ha puesto reiteradamente de relieve, las personas que albergan acusados sentimientos y percepciones de inseguridad son las más proclives a apoyar partidos y movimientos xenófobos y hostiles a la inmigración.

No cabe duda de que, en medida muy variable, la gran crisis económica iniciada en 2007 ha contribuido al aumento de los temores y de la inseguridad, y por ende al alza de los partidos que los fomentan. Más ampliamente, la crisis ha agudizado el extendido malestar causado por la desindustrialización y la pérdida de empleos de clase trabajadora en muchos países y regiones. Es muy probable que los denominados “perdedores de la globalización” y las víctimas directas de la crisis alberguen especiales sentimientos de inseguridad y desafección. Sin duda la crisis ha contribuido a aumentar el número de los descontentos con el sistema y a erosionar la confianza en los partidos mayoritarios y en el *establishment*. En esas condiciones no son pocos los que pueden sentir malestar ante la presencia de inmigrantes y refugiados y albergar la tentación de culpabilizarlos o hacerlos responsables de su situación. Si bien es cierto que los beneficios y costes de la inmigración están mal repartidos, y que no pocos de los costes recaen más sobre barrios desfavorecidos que sobre los pudientes, no es menos cierto que los temores e inseguridades aludidos no han sido generados por la inmigración y el

asilo. Las acusaciones a la inmigración reposan más sobre percepciones erróneas, bulos y pulsiones emocionales que sobre datos o hechos incontrovertidos.

Además, la pretendida asociación entre intensidad de la crisis y apoyo a partidos anti-inmigración se debilita si se tiene en cuenta que en no pocos casos los vientos populistas soplan con más fuerza en países que apenas han sufrido la crisis que en otros más castigados por la misma. En efecto, la hiperpolitización de la inmigración y el apoyo a partidos xenófobos han sido llamativamente reducidos en España, Portugal o Irlanda, duramente castigados por una crisis que generó niveles de desempleo astronómicos, y no obstante haber registrado poco antes fenomenales incrementos de la población inmigrada, mientras el rechazo a la inmigración crecía notoriamente en países que sufrieron la crisis mucho menos, como Dinamarca u Holanda, entre otros.

El componente fuertemente político e ideológico del rechazo a la inmigración por parte de estos partidos y movimientos y de sus seguidores queda claro si se examina la geografía de la intensidad del mismo. Con notable frecuencia, los grados más elevados de hostilidad a la inmigración y el asilo se registran en países o regiones con una baja presencia de inmigrantes en la población: es el caso de los países del Pacto de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y más en general de la Europa del Este; de los *länder* de Alemania oriental; de distritos rurales en el Reino Unido, entre otros posibles ejemplos; y lo contrario tiende a ocurrir en zonas con mayor diversidad, como es el caso de Europa del Oeste, de los *länder* occidentales de Alemania, del Gran Londres o de California y Nueva York en Estados Unidos.

Endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo

La agitación política contra la inmigración practicada por los partidos y movimientos de la extrema derecha populista está contribuyendo a la adopción de políticas de inmigración y de asilo crecientemente restrictivas y hostiles. Ello ocurre especialmente cuando partidos de ese tipo llegan a gobernar, como es el caso de Italia y Austria; o consiguen entrar a formar parte del gobierno como socios minoritarios, como ha sido el caso de Holanda, Dinamarca o Noruega. Cuando ello ocurre, los partidos xenófobos tienden a pedir para sí y conseguir la cartera de inmigración y materias adyacentes.

Pero el endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo, que luego se detallarán, no es privativo de gobiernos con presencia de fuerzas populistas. También participan de tal deriva gobiernos moderados presididos por partidos mayoritarios que parecen experimentar un deslizamiento hacia los postulados de los populistas, bien sea por contagio, por compartir en parte su ideología o por el propósito, rara vez coronado por el éxito, de competir con ellos.

Finalmente, en algunos países la llegada de números elevados de refugiados en años recientes ha podido contribuir a enrarecer la atmósfera en la que se desenvuelven la inmigración y el asilo, y a dar combustible a las fuerzas populistas. Es el caso de Austria, Grecia e Italia, pero también de la Alemania que en 2015 había puesto en marcha la *Willkommenskultur* y de Suecia, cuya evolución reciente ha sido calificada

como “la muerte de la nación más generosa del planeta”. A esa deriva contribuyó en todos los casos mencionados la insolidaridad de los gobiernos de otros estados miembros de la UE, que se han negado reiteradamente a hacerse cargo de la cuota de refugiados que les correspondía.

En los últimos años se asiste a una tendencia al endurecimiento de las políticas de inmigración y a la degradación de los estándares de asilo en varios países europeos y en Estados Unidos. Las políticas practicadas van dirigidas en primer lugar a la lucha contra la inmigración irregular, que constituye la bestia negra de los que albergan sentimientos adversos a la inmigración. Que se quiera reducir es comprensible, y ciertamente las políticas que tienen ese objetivo no son nuevas. Lo que es relativamente novedoso es la extrema dureza, rayana en la inhumanidad, con la que en algunos países se persigue a los inmigrantes en situación irregular y a los demandantes de asilo rechazados. Pero la consideración de migrantes irregulares se extiende crecientemente a personas en busca de protección internacional que no tienen otra opción para presentar sus solicitudes que acceder de forma no autorizada a los países donde podrían conseguirla. Aumentan fuertemente las deportaciones en muchos países, al igual que la voluntad de facilitarlas e incrementarlas aún más, muchas veces a cualquier coste, por elevado que sea. Y aumenta la nómina de países en los que la irregularidad documental ha pasado de infracción administrativa a delito penalmente sancionable.

Pero no es la inmigración irregular la única que se pretende reducir. También se está reduciendo la inmigración humanitaria, notoriamente en Estados Unidos y en la mayor parte de los países europeos que cierran las puertas – algunos también los puertos – a los que intentan cruzar el Mediterráneo. Y no pocos países expresan su voluntad de reducir la inmigración legal susceptible de permanecer en el país, especialmente la de los menos cualificados. No otra cosa era, por poner un ejemplo destacado, lo que se pretendía con el Brexit.

Europa: la inmigración y el asilo en el centro de la crisis de la UE

En Europa se están registrando todas las tendencias enunciadas, y con especial intensidad las relativas a hiperpolitización, endurecimiento de las políticas contra la inmigración irregular y recortes del derecho de asilo. Aunque la difícil relación de Europa con la inmigración viene de lejos – en la literatura ha sido definida como “una región reacia a la inmigración” – la crispación se ha agudizado desde la explosión de la denominada crisis de los refugiados, convertida pronto en una crisis de la Unión Europea, quizás la mayor de las que ha conocido desde su fundación. Su inicio puede fecharse en los meses centrales de ese año, cuando buena parte de los estados miembros se negó a asumir la modesta cuota de refugiados propuesta por la Comisión Europea. La consiguiente quiebra de la solidaridad – hacia los migrantes forzosos y hacia los estados, principalmente Alemania y Suecia, que estaban acogiendo a los cientos de miles de refugiados que cruzaban las aguas del Mediterráneo oriental – condujo al colapso del nunca completado sistema de asilo europeo, lo que a su vez dio lugar a la erección de barreras y controles fronterizos por parte de varios países en la Europa sin fronteras, restringiendo y poniendo en cuestión la libre circulación en el espacio

Schengen, no obstante constituir uno de los pilares de la UE y la conquista más valorada de ésta a los ojos de los ciudadanos. Tres largos años después, las barreras se mantienen y los controles fronterizos se prorrogan. A los costes de la crisis hay que añadir el de la desobediencia contumaz de ciertos estados respecto de las decisiones de las instituciones europeas y la consiguiente erosión de la autoridad de éstas, así como la agudización de la creciente fractura entre los países del Este y los del Oeste. Todo ello convierte a la actual crisis en una que amenaza la misma existencia de la UE, y en su centro se encuentra el incumplimiento de las obligaciones legales, políticas y morales de los estados europeos respecto del asilo.

La llamada “solución turca” – el acuerdo de la UE con Turquía de marzo de 2016 para que ésta frenara la salida de refugiados de sus costas y acogiera a los que, no obstante, consiguieran a partir de esa fecha llegar a Grecia y fueran devueltos por el país heleno – ha mostrado su eficacia en la reducción de los cruces en el Mediterráneo oriental, pero también sus áreas oscuras, en términos de respeto al derecho internacional y al europeo y de las secuelas que ha dejado, incluyendo destacadamente las decenas de miles de refugiados varados en condiciones trágicas en Grecia y países balcánicos. Han disminuido los cruces, pero la crisis sigue abierta y amenaza con dejar un pesado legado.

De hecho, las peligrosas travesías marítimas con dirección a Europa en el Mediterráneo central se mantuvieron hasta el oscuro pacto de Italia con Libia que, a cambio de compensaciones no bien conocidas, condenaba a decenas de millares de candidatos a la protección internacional interceptados en el mar a retornar al infierno libio. Esa línea de acción ha sido llevada a sus más tenebrosos extremos por el gobierno italiano salido de las elecciones de 2018, encabezado a estos efectos por su xenófobo vicepresidente Matteo Salvini. Entre las medidas puestas en marcha en sus primeros meses destacan el radical cierre de los puertos italianos a los rescatados en el mar y a los posibles demandantes de asilo y la criminalización de los rescatadores filantrópicos. Pero la inhumanidad demostrada por el gobierno representado por Salvini ha tenido continuidad en un reciente decreto que, entre otras medidas, niega a los demandantes de asilo cuya solicitud está pendiente el acceso a cualquier tipo de prestaciones.

El comportamiento del actual gobierno italiano contrasta con el del país, España, que en 2018 se ha convertido en el principal destino de las embarcaciones de fortuna sobrecargadas de inmigrantes que intentan alcanzar territorio europeo. España no solo está acogiendo a los que intentan llegar a sus costas sino que, en más de una ocasión, se ha ofrecido a acoger a rescatados interceptados en situación crítica en zonas más alejadas del Mediterráneo, ante la negativa a hacerlo de Italia y Malta.

Estados Unidos: la inmigración y el asilo bajo la presidencia de Trump

Aunque en Estados Unidos no existe un partido populista xenófobo semejante a los europeos, los vientos adversos a la inmigración y el asilo son aún más huracanados que los que soplan sobre el viejo continente. A pesar de que el número estimado de inmigrantes en situación irregular es el más bajo desde 2004, el gobierno de Donald Trump está poniendo en marcha un conjunto de medidas y prácticas de extraordinaria

dureza, agrupadas bajo el lema “tolerancia cero”. Algunas no han visto la luz y se encuentran en grado de tentativa, por haber sido frenadas por jueces o por ser de difícil realización, como la pretensión de construir un muro de 2.500 kms. a lo largo de la frontera con México, o la anunciada intención, contraria a la Constitución, de excluir de la ciudadanía por nacimiento a los hijos nacidos en territorio estadounidense de inmigrantes irregulares. Entre las varias que ya han sido llevadas a la práctica cabe destacar las siguientes: proscripción de entrada en territorio norteamericano a ciudadanos de media docena de países árabes; supresión del permiso de estancia provisional (DACA) otorgado por Obama a los conocidos como *dreamers* (centenares de miles de jóvenes que llegaron a EEUU en la infancia, que han completado estudios medios o superiores y que no han conocido otro país); supresión de los programas de protección temporal que amparaban a haitianos y salvadoreños tras situaciones de catástrofe; criminalización de los inmigrantes indocumentados, acusado aumento de las detenciones de personas en situación irregular y notorio aumento de las tasas de encarcelamiento – alcanzando a nueve de cada diez solicitantes de asilo -, con separación de padres e hijos y frecuente confinamiento de éstos en instalaciones parecidas a jaulas. La gravedad de la batería de medidas ha llevado a prestigiosos investigadores y medios de comunicación a verlas como “el fin de la compasión” (A. Portes), “*a war on immigrants*” (D. Massey), “*cruel and unusual*” (*The Economist*), una estrategia para “construir disuasión” (Cornelius) o “la era de la deportación” (varios).

Las medidas dirigidas a los inmigrantes en situación irregular se completan con un drástico recorte de las cifras de asilo. En el último año de la administración Obama, Estados Unidos acogió a 80.000 refugiados y elevó el techo a 110.000 para el año siguiente. En el último año fiscal, la administración Trump rebajó el techo a 45.000 y acogió efectivamente a la mitad. Para el año fiscal 2019 el límite se ha reducido en un tercio (30.000). Es la cifra más baja desde el establecimiento del moderno programa de asilo en 1980.

A ello hay que añadir el intento declarado de reducir a la mitad la inmigración legal susceptible de conseguir la residencia permanente, y el fuerte aumento de los visados de inmigración laboral temporal, que, por primera vez en la historia, supera en número a los que eran mayoritarios, los de inmigración familiar, y que suponen una dotación de derechos incomparablemente menor.

Consideraciones finales

En buena parte de Europa y en los Estados Unidos la inmigración y el asilo están siendo objeto de utilización política al servicio de ideas políticas de cariz populista, nacionalista y xenófobo. El auge de tales fuerzas está imponiendo una representación acusadamente negativa de la inmigración y el asilo, que no se corresponde con la realidad, pero que sirve de justificación para la adopción de políticas inusitadamente duras en materia de inmigración y asilo. No pocas de ellas rayan en la inhumanidad, generando extendido sufrimiento. Y vulneran tanto el derecho internacional como el europeo y el interno, además de resultar contrarias a los principios fundacionales de las sociedades democráticas a ambos lados del Atlántico. Olvidan además las crecientes

necesidades de inmigrantes que sociedades envejecidas como las europeas, y algo menos la estadounidense, experimentan, e ignoran la necesidad de protección internacional de cientos de miles de personas de regiones desfavorecidas.

Finalmente, cabe afirmar que la utilización política de la inmigración y la deriva fuertemente restrictiva que de ella resulta están teniendo ominosas consecuencias, que van desde el cierre temporal del gobierno de Estados Unidos en diciembre de 2018 a un Brexit de temibles costes potenciales, desde el colapso del sistema europeo de asilo a la puesta en cuestión de la libre circulación en el espacio Schengen, desde masivas vulneraciones de derechos humanos al rechazo de los Pactos Globales de Inmigración y Asilo promovidos por las Naciones Unidas y aprobados por la gran mayoría de los países del mundo.

El presente texto ha sido publicado en Comité Especializado de Inmigración (2019), *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, Madrid: Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, pp. 103-110.