



CRÓNICA

Cómo citar este artículo: Arango, Joaquín. «Eficacia frente a principios: políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 34-49. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.34

EFICACIA FRENTE A PRINCIPIOS Políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa

EFFICACY VERSUS
PRINCIPLES
Harsh immigration
and asylum policies
in the United States
and Europe

Joaquín Arango

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

1. Introducción
2. Un endurecimiento inusitado de las políticas de inmigración y asilo
3. Estados Unidos: la inmigración y el asilo bajo la presidencia de Donald Trump
4. Europa: persistencia de la crisis del asilo y búsqueda de soluciones extramuros
5. Medidas de extrema dureza en materia de inmigración
6. Consideraciones finales

PALABRAS CLAVE

Políticas de extrema dureza, inmigración y asilo, Estados Unidos, Unión Europea, generación de entornos hostiles, externalización, control migratorio, acuerdos informales, populismo, extrema derecha

KEY WORDS

Harsh policies, immigration and asylum, United States, European Union, generating hostile environments, outsourcing, immigration control, informal agreements, populism, far right

RESUMEN

El auge combinado de nacionalismo populista y autoritarismo observable en los últimos años en Europa y Estados Unidos está imponiendo una representación negativa de la inmigración y el asilo que favorece la adopción de políticas crecientemente restrictivas y hostiles. Estas políticas anteponen la eficacia restrictiva a principios y consideraciones morales y, no pocas veces, también al derecho. Algunas de ellas rayan en la crueldad y la inhumanidad. Es una deriva que está alcanzando el paroxismo en Estados Unidos desde la llegada de Donald Trump a la presidencia, pero la Unión Europea (UE) también participa de ella, especialmente en el terreno del asilo. El artículo pasa revista a los rasgos más destacados de las políticas recientes en materia de inmigración y asilo a ambos lados del Atlántico Norte y a sus implicaciones.

ABSTRACT

The combined rise of populist nationalism and authoritarianism over recent years in Europe and the United States is fostering a negative image of immigration and asylum that favours the adoption of increasingly restrictive and hostile policies. These policies prioritise restrictive efficacy over moral principles and considerations and, quite often, over the law. Some of them border on cruelty and inhumanity. This shift has reached a peak in the United States since Donald Trump's presidency began, but the European Union (EU) also plays its part, especially in the field of asylum. This paper reviews the most prominent features of recent immigration and asylum policies on both sides of the North Atlantic and their implications.

1. INTRODUCCIÓN

La inmigración siempre ha tenido amigos y enemigos, defensores y detractores. Siempre han coexistido dos visiones contrapuestas, con sus correspondientes corolarios en el terreno de las políticas públicas. El rechazo y la xenofobia nunca han estado ausentes. Pero el desequilibrio en favor de los

EL CONFLICTO QUE OPONE LA EFICACIA RESTRICTIVA A LAS OBLIGACIONES MORALES Y POLÍTICAS INHERENTES A LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS, CUANDO NO AL DERECHO, SE ESTÁ RESOLVIENDO A FAVOR DE LA PRIMERA

segundos nunca ha sido tan pronunciado como en nuestros días, al menos en democracias occidentales. La extrema dureza, prácticamente inusitada, de las políticas adoptadas en los últimos años por Estados Unidos y varios países europeos para reducir el número de los refugiados y los solicitantes de asilo, debilitar la protección internacional y combatir a cualquier precio la inmigración no autorizada sustenta el aserto precedente. Algunas de esas políticas rayan en la crueldad y la inhumanidad. El conflicto que opone la eficacia restrictiva a las obli-

gaciones morales y políticas inherentes a los estados democráticos, cuando no al derecho, se está resolviendo a favor de la primera. Esta deriva está llegando al paroxismo en los Estados Unidos de Donald Trump, pero la Unión Europea (UE) también participa de ella, especialmente –aunque no solo–, en el terreno del asilo. La principal explicación de esta deriva reside en la hiperpolitización negativa de la inmigración y el asilo que está produciéndose en un contexto presidido por el auge de partidos y movimientos populistas y nacionalistas de extrema derecha en Europa, y de su equivalente funcional al otro lado del Atlántico (Arango, 2019). En las páginas que siguen se pasa revista a los rasgos más destacados de las políticas recientes a ambos lados del Atlántico Norte y a sus implicaciones.

2. UN ENDURECIMIENTO INUSITADO DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO

La representación negativa de la inmigración y el asilo propalada y capitalizada por partidos y movimientos de la extrema derecha populista en Europa y por amplios segmentos del Partido Republicano en Estados Unidos ha generado un clima político que favorece la adopción de políticas de inmigración y de asilo crecientemente restrictivas y hostiles a ambos lados del Atlántico. Ello ocurre especialmente cuando fuerzas políticas de ese tipo llegan al Gobierno, como son los casos de Estados Unidos, Italia o Austria; o cuando forman parte del Gobierno como socios minoritarios, como en los Países Bajos, Dinamarca o Noruega. Cuando esto acontece, los partidos xenófobos tienden a reclamar para sí la cartera responsable de inmigración y materias adyacentes y, generalmente, a conseguirla.

Pero el endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo no es privativo de gobiernos con presencia de fuerzas populistas. En variable medida, también participan de tal deriva gobiernos moderados presididos por partidos mayoritarios que parecen experimentar un deslizamiento hacia los postulados de los partidos antiinmigración, bien sea por contagio, por compartir en parte su ideología o por el propósito, rara vez coronado por el éxito, de competir con ellos. Así, en los últimos años se asiste a una tendencia al endurecimiento de las políticas de inmigración y la degradación de los estándares de asilo en Estados Unidos y en varios países europeos. Tales políticas se dirigen, en primer lugar, contra la inmigración irregular o no autorizada, que constituye la bestia negra de los que albergan sentimientos adversos a la inmigración. Aumentan fuertemente las deportaciones, al igual que la voluntad de facilitarlas e incrementarlas aún más. Pero ello no es nuevo. Lo que resulta novedoso es la extrema dureza de las medidas con las que se intenta obstaculizar el acceso a la protección internacional, expulsar a los demandantes de asilo rechazados y perseguir a los inmigrantes en situación irregular;

una consideración, esta última, que se extiende crecientemente a personas desplazadas que no tienen otra opción para presentar sus solicitudes que acceder de forma no autorizada a los países donde podrían conseguirla (FitzGerald, 2019). Y se incrementa además la nómina de países en los que la irregularidad documental ha pasado de infracción administrativa a delito penalmente sancionable.

Sin embargo, no es la inmigración irregular la única que se pretende disminuir. No pocos países están expresando su voluntad de reducir la inmigración legal susceptible de convertirse en permanente, en especial la de menor cualificación. No otra cosa pretende el Brexit, por poner un ejemplo destacado entre otros posibles.

3. ESTADOS UNIDOS: LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO BAJO LA PRESIDENCIA DE DONALD 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 allí más huracanados que los que soplan sobre el viejo continente. El conjunto de medidas allí desplegadas en los tres últimos años, agrupadas bajo los lemas «tolerancia cero» y «prevención por medio de la disuasión» (*prevention through*

LA REPRESENTACIÓN NEGATIVA DE LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO HA GENERADO UN CLIMA POLÍTICO QUE FAVORECE LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DE ASILO CRECIENTEMENTE RESTRICTIVAS Y HOSTILES A AMBOS LADOS DEL ATLÁNTICO

deterrence), constituye seguramente la ofensiva más amplia, sistemática y despiadada adoptada por una democracia liberal en tiempos contemporáneos contra la inmigración y el asilo. Algunas de esas medidas pueden calificarse de crueles. La extensión y la gravedad de tal batería de medidas ha llevado a prestigiosos investigadores a verlas como «una guerra contra los inmigrantes» (Douglas Massey), «el fin de la compasión» (Alejandro Portes), una estrategia para «construir disuasión» (Wayne Cornelius) o «la era de la deportación» (varios). Por su parte, el prestigioso semanario *The Economist* las calificó de «*cruel and unusual*»¹, jugando con la enmienda de la Constitución estadounidense que prohíbe tal tipo de medidas y que es evocada para combatir la pena de muerte.

LO QUE RESULTA NOVEDOSO ES LA EXTREMA DUREZA DE LAS MEDIDAS CON LAS QUE SE INTENTA OBSTACULIZAR EL ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL, EXPULSAR A LOS DEMANDANTES DE ASILO RECHAZADOS Y PERSEGUIR A LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR

A pesar de que el número estimado de inmigrantes en situación irregular viene decayendo desde 2004 en Estados Unidos, tales medidas suponen, en primer lugar, un radical endurecimiento de la lucha contra la inmigración irregular.

El mismo Trump aseguró que el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) no ahorraría estrategias ni estratagemas para deportar a millones de inmigrantes (Aguilera y Garza, 2019). Cualquier inmigrante en situación irregular que no pueda probar que lleva más de dos años en el país puede ser víctima de una expulsión rápida (*expedited removal*), esto es, de una deportación sin intervención judicial; una norma que antes se aplicaba solo a los interceptados a menos de cien millas de la frontera². La criminalización de los inmigrantes indocumentados está deparando un acusado aumento de las detenciones de personas en situación irregular y un notorio incremento de las tasas de encarcelamiento, hasta alcanzar a nueve de cada diez solicitantes de asilo. Todo ello ha generado un extendido estado de terror.

Pero lo novedoso no es el número de deportaciones, que ya era muy elevado bajo la administración Obama, sino la crueldad con la que estas se están ejecutando. Especial horror y sentimiento de ultraje ha producido la masiva práctica de separar a progenitores indocumentados de sus hijos, así como el frecuente confinamiento de estos últimos en instalaciones descritas por organi-

1. *The Economist*. «A cruel and unusual border policy» (02.06.19) (en línea) <https://www.economist.com/leaders/2018/06/02/a-cruel-and-unusual-border-policy>

2. *The Economist Espresso* (23.07.2019) (en línea) <https://espresso.economist.com/a23eabd0e013e2ef19cc27099204ea18>

zaciones humanitarias como jaulas, en las que los menores duermen en fríos suelos de cemento, hacinados en celdas y sin productos de higiene básicos como toallas, jabón o cepillos de dientes. En su comparecencia ante un juez de San Francisco, en el verano de 2019, una representante del Departamento de Justicia declaró que tales condiciones *no vulneraban* los estándares de «seguridad y sanidad» exigidos por la jurisprudencia (Goodkind, 2019a). La congresista demócrata Alexandria Ocasio-Cortez ha llegado a tildar a tales instalaciones, cercanas a la frontera con México, de campos de concentración.

Otras medidas rayanas en la inhumanidad incluyen la supresión, en agosto de 2019, de la protección que se otorgaba a migrantes que estaban en Estados Unidos para recibir tratamiento en situaciones de riesgo vital, así como a sus familiares (ibídem, 2019c); y la eliminación de los programas de protección temporal que amparaban principalmente a haitianos y salvadoreños afectados por catástrofes naturales³.

Donald Trump ha anunciado más medidas en este sentido, aunque de momento estas no han visto la luz y se encuentran en grado de tentativa por haber sido frenadas por jueces o por ser de difícil realización. Entre ellas destacan especialmente dos: la intención de construir un muro a lo largo de la frontera con México, agravada por la pretensión inicial de que fuera financiado por el Gobierno mexicano, y la supresión del permiso de estancia provisional (DACA) otorgado por Obama a los centenares de miles de jóvenes –hijos de migrantes irregulares– conocidos como *dreamers*, quienes llegaron a Estados Unidos en su infancia, han cursado estudios medios o superiores y pueden ser deportados a un país que no conocen.

Una ofensiva multidimensional

Las medidas dirigidas a los inmigrantes en situación irregular van acompañadas de un drástico recorte de las cifras de asilo. En 2016, el último año de la Administración Obama, Estados Unidos acogió a 80.000 refugiados y elevó a 110.000 el número máximo de admitidos para el año siguiente. La administración Trump, en su primer año, rebajó ese techo a 45.000 y acogió efectivamente a la mitad. Para el año fiscal 2019, el límite máximo se ha reducido a 30.000 y para el siguiente (de octubre de 2019 a septiembre de 2020), se ha fijado en 18.000 (Krogstad, 2019; Blizzard y Batalova, 2019).

3. *The Washington Post* (08.01.2018) (en línea) https://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-protections-for-immigrants-from-shithole-countries-in-oval-office-meeting/2018/01/11/bfc0725c-f711-11e7-91af-31ac729add94_story.html

Además, para reducir la demanda de asilo, el Gobierno de Estados Unidos está imponiendo coactivamente a México y Guatemala la figura legal de «tercer país seguro», amenazándolos con elevar drásticamente los aranceles aduaneros si se resisten (Durand, 2019). En la misma línea, ha hecho público su propósito de rechazar la petición de asilo de toda persona que haya pasado por México y no lo haya solicitado ahí. Esta pretensión fue criticada por el Gobierno de México y

LAS MEDIDAS DESPLEGADAS EN LOS TRES ÚLTIMOS AÑOS EN ESTADOS UNIDOS CONSTITUYEN SEGURAMENTE LA OFENSIVA MÁS AMPLIA, SISTEMÁTICA Y DESPIADADA ADOPTADA POR UNA DEMOCRACIA LIBERAL EN TIEMPOS CONTEMPORÁNEOS CONTRA LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO

por la prestigiosa American Civil Liberties Union (ACLU), pero ha sido validada por una exigua mayoría en el Tribunal Supremo. Todo ello responde a la estrategia de externalizar el control de flujos a la frontera sur de México; y la reducción del número de entradas prueba que tal estrategia está teniendo éxito.

Pero los objetivos de la política migratoria de la Administración Trump van más allá de la reducción de la inmigración irregular y del drástico recorte del número de solicitantes de asilo y de refugiados efectivamente acogidos. Incluyen, además,

el propósito declarado de reducir a la mitad el volumen anual de la inmigración permanente y el marcado aumento del número de visados de inmigración laboral temporal, que entrañan una menor dotación de derechos y una mayor vulnerabilidad. Se trata de una estrategia que ya está en curso, hasta el punto de que, por primera vez en la historia, el número de las entradas temporales supera al de las permanentes, hasta ahora abrumadoramente mayoritarias. Ello supone alterar drásticamente el paradigma de política de inmigración que ha estado vigente desde 1965, y que sustituía las discriminatorias cuotas nacionales por el predominio de la inmigración basada en lazos familiares, que suponía habitualmente dos tercios del total, en favor de un sistema de puntos que favorecería la inmigración –presentada como «basada en el mérito»– que interesa especialmente al mercado de trabajo (Chishti y Bolter, 2019).

El nuevo paradigma en ciernes pretende además que los inmigrantes sean económicamente autosuficientes, en virtud de lo que se conoce como la *public charge rule*, norma que penalizaría a los que suponen una carga para el gasto público, y cuya aplicación supondría negar la admisión a los susceptibles de recibir ayudas sociales e incluso privar de la residencia permanente a los poseedores de la tarjeta verde que las perciban (Goodkind, 2019b). A ese cambio de paradigma se dirige también la anunciada intención, contraria a la Constitución, de excluir de la ciudadanía por nacimiento a los hijos nacidos en territorio estadounidense de inmigrantes irregulares.

En todas las medidas que anteceden es fácil detectar la directa agencia de un presidente, Donald Trump, que no dudó en calificar de violadores y criminales a los inmigrantes mexicanos y cuya concepción nativista de la nación, de tintes racistas y no muy alejada del supremacismo blanco, fue puesta palmariamente de manifiesto por su invitación a cuatro miembros del Congreso, jóvenes mujeres de tez no blanca, a que se volvieran a sus países. Tres de ellas han nacido en Estados Unidos y la cuarta llegó al país en la infancia. Y las cuatro son, por descontado, ciudadanas estadounidenses⁴ (Lesnes, 2019). El mismo cariz nativista animó la proscripción de entrada en territorio estadounidense a ciudadanos de media docena de países árabes.

4. EUROPA: PERSISTENCIA DE LA CRISIS DEL ASILO Y BÚSQUEDA DE SOLUCIONES EXTRAMUROS

También en la Unión Europea la inmigración y el asilo se encuentran en el centro de la contienda política, especialmente en lo que respecta a la acogida de refugiados, a las estrategias desplegadas para minorar la llegada de personas en busca de protección internacional, y a los rescates en el mar Mediterráneo de los que viajan en embarcaciones de fortuna amenazadas de naufragio. Y también en la UE se practican políticas que pueden calificarse de crueles. No puede decirse otra cosa del cierre de los puertos italianos a los navíos de las organizaciones filantrópicas rescatadoras por parte del Gobierno que encabezó *de facto* su vicepresidente Matteo Salvini⁵, y de sus trágicas consecuencias; de la criminalización de las tripulaciones de tales navíos rescatadores; del inenarrable sufrimiento que aguarda a quienes son devueltos al infierno libio en el contexto de un oscuro pacto promovido por el Gobierno italiano y al que no es enteramente ajena la UE; y de la insolidaridad de los estados miembros respecto de las decenas de miles de migrantes varados en tierra de nadie que malviven en campos de refugiados y *hot spots* en Grecia y países balcánicos.

Cuatro largos años después del inicio de la mal llamada «crisis de los refugiados» (Arango, 2016), mientras en la Europa sin fronteras las barreras se mantienen y los controles fronterizos se prorrogan, persiste la contumaz negativa de la mayoría de los estados miembros a acoger refugiados, en abierta vulneración de la normativa europea e internacional, y en palmaria insolidaridad con los principales países receptores: Italia, Grecia y España.

4. Se trata de Alexandria Ocasio-Cortez, Ilhan Omar, Ayanna Pressley y Rashida Tlaib.

5. Hasta septiembre de 2019, cuando se vio obligado a abandonar el Gobierno tras el fracaso de su intento de provocar unas nuevas elecciones en Italia.

La demostrada imposibilidad de alterar este cronificado estado de cosas –a través de los mecanismos de solidaridad establecidos en la normativa europea y exigidos por las obligaciones morales y políticas que son inherentes a los estados democráticos– ha llevado a buscar la solución a tan insostenible situación en la externalización de los controles, mediante pactos –más cuestionables unos que otros– con países de origen y tránsito. Esto ha implicado deslocalizar el control extramuros de Europa, una orientación que –con poco éxito– la UE ya trató de proyectar sobre el continente africano en la cumbre de La Valetta a finales de 2015.

El primer y principal fruto de tal estrategia, tras el fracaso de otros sucesivos intentos por parte de la Comisión Europea, fue la llamada «solución turca»: el acuerdo de la UE con Turquía de marzo de 2016 para que este país frenara la salida de refugiados de sus costas y se comprometiera a acoger a los que, no obstante, consiguieran llegar a Grecia a partir de esa fecha y fueran devueltos por el país heleno; y ello a cambio de una serie de contrapartidas, incluida la pecuniaria. El acuerdo fue objeto de numerosas críticas por sus amplias áreas grises en materia de vulneraciones del derecho internacional y europeo. Y ha dejado dolorosas secuelas, incluyendo destacadamente las aludidas decenas de miles de refugiados hacinados en lugares como el campamento de Moira, en Lesbos, que han alcanzado trágica notoriedad.

El acuerdo se ha revelado eficaz en la reducción de los cruces marítimos no autorizados en el Mediterráneo oriental. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de llegadas no autorizadas por vía marítima a Grecia y Chipre pasó de 854.000 en 2015 a 30.600 dos años después. Y tal eficacia ha conseguido que las sombras morales y jurídicas que oscurecen el acuerdo hayan pasado a segundo plano. Pero no ha disipado la constitutiva fragilidad del pacto, al depender su persistencia de la crónica tensión que agita las relaciones diplomáticas entre la UE y el Gobierno turco, así como de las criticables políticas que este último despliega en el frente doméstico y regional⁶. Esta inestabilidad pone de manifiesto el carácter de arreglo temporal precario que es inherente a este tipo de pactos, sujetos al cambio de voluntad de actores externos a la UE que no destacan por su fiabilidad.

La «solución turca» ha tenido una segunda edición: el oscuro pacto de Italia con Libia del verano de 2017, que vio la luz en el contexto del progresivo enrarecimiento de la atmósfera en la que se desenvolvían la inmigración y el asilo en una Italia comprensiblemente quejosa de la insolidaridad

6. En el otoño de 2019, el Gobierno de Erdogan –tras las críticas europeas por su ataque contra las milicias kurdas– ha amenazado literalmente a la UE con abrir las puertas y dejar salir hacia Europa a millones de refugiados sirios a los que, por otra parte, pretende confinar en una estrecha franja en la frontera con Siria.

de los gobiernos de otros estados miembros, los cuales se negaban de manera continuada –antes y después del clímax de 2015– a cualquier reparto de responsabilidades en la acogida de los refugiados que llegaban a sus costas. Un deterioro comparable ya se había producido con anterioridad en países que habían recibido la parte del león de los nuevos refugiados, como Alemania, Suecia, Grecia y Austria, con el consiguiente aporte de combustible a las fuerzas populistas.

El acuerdo con Libia, del que la UE participa financiando y entrenando a la guardia costera del país norteafricano, es mucho más cuestionable que su precedente turco. Si se puede dudar de la condición de «tercer país seguro» de Turquía –como han hecho no pocos jueces griegos oponiéndose a la devolución a su territorio de refugiados llegados a Grecia después de marzo de 2016–, como prevé el acuerdo, las condiciones de vida inhumanas que prevalecen en los campos de detención en Libia no dejan lugar a duda alguna. Diversas ONG y otros actores internacionales han denunciado repetidamente el grave hacinamiento, la malnutrición, la inexistencia de atención sanitaria y los castigos violentos que sufren los migrantes por parte de sus guardianes libios⁷. Otras denuncias han ampliado el repertorio de penalidades a chantajes a las familias de los detenidos, por medio de la tortura, e incluso a la venta de esclavos en pública subasta. Pese a ello, el pacto ha confiado a Libia la devolución a sus puertos de los migrantes interceptados o rescatados en el mar, a pesar de las aludidas condiciones y de los riesgos derivados del enfrentamiento armado entre las diversas facciones que se disputan el poder (Baldwin-Edwards y Lutterbeck, 2019); Kuschminder y Triandafyllidou, 2019).

Tanto la lógica de este pacto como su efectivo funcionamiento fueron llevados a sus últimas consecuencias por el Gobierno salido de las elecciones italianas de 2018, encabezado a estos efectos por su xenófobo vicepresidente Matteo Salvini. Entre las medidas puestas en marcha en sus primeros meses destacan el cierre de los puertos italianos a los navíos de organizaciones filantrópicas no gubernamentales –e incluso, en ocasiones, por buques de la Marina italiana–, que rescatan a migrantes en el mar, y la criminalización de tales rescatadores. Ello ha dado lugar

TAMBIÉN EN LA UE SE ESTÁN PRACTICANDO POLÍTICAS QUE PUEDEN CALIFICARSE DE CRUELES. EL ACUERDO CON LIBIA ES AÚN MÁS CUESTIONABLE QUE SU PRECEDENTE TURCO

7. Human Rights Watch. «Open NGO letter to EU member states' Ministers of Justice and Home Affairs requesting timely disembarkation arrangements for rescued survivors in the Mediterranean» (01.02.2019) (en línea) <https://www.hrw.org/news/2019/02/01/open-ngo-letter-eu-member-states-ministers-justice-and-home-affairs-requesting>

a situaciones trágicas de las que se han hecho amplio eco los medios de comunicación. Además, la inhumanidad demostrada por el Gobierno representado por Salvini ha tenido continuidad en un decreto que, entre otras medidas, niega el acceso a cualquier tipo de prestaciones a los demandantes de asilo cuya solicitud esté pendiente de resolución, y en otro decreto que eleva las multas a los rescatadores a entre 150.000 y un millón de euros y prevé 10 años de cárcel en caso de resistencia.

Al igual que había ocurrido con su antecesor, el acuerdo con Libia también se ha revelado eficaz, si por ello se entiende la disminución de las cifras de llegadas que, en el caso del Mediterráneo central, cayeron de 181.000 en 2016 a menos de 25.000 en 2018 y menos de 6.000 en los siete primeros meses de 2019, según la OIM. De esta manera, en el conjunto del Mediterráneo, el número de llegadas se ha reducido de 1.032.000 en 2015 a 141.000 en 2018, aunque en medida mucho menor que el de víctimas⁸.

El grueso de los países de la UE no parece sentirse interpelado por este estado de cosas. Persiste la contumaz negativa a acoger refugiados derivados de los cruces transmediterráneos y la estólida indiferencia respecto de las repetidas tragedias. Los esfuerzos de la Comisión Europea para repartir entre estados miembros a los migrantes que viajan en navíos rescatadores y cuyo desembarco depende de que algunos respondan a sus llamadas solo encuentran eco entre un puñado de países –generalmente Alemania, Francia, Portugal, Luxemburgo y España, a veces con la colaboración de Malta y, tras la salida de Salvini del Gobierno, Italia–; y se estrellan contra el muro de la ideología del egoísmo nacional a ultranza representada paradigmáticamente por los países del Pacto de Visegrado, pero de la que participan varios otros.

5. MEDIDAS DE EXTREMA DUREZA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

En Europa, la prominencia de la crisis del asilo está opacando al resto de lo que ocurre en materia de inmigración. Aun así, hay suficiente información para afirmar que la extrema dureza no es privativa de las estrategias dirigidas a contener las llegadas de potenciales refugiados. Se manifiesta igualmente en las políticas de inmigración desplegadas por países de honda raigambre democrática que abiertamente se proponen crear un entorno hostil que haga la vida miserable a los inmigrantes en situación irregular y a los solicitantes de asilo cuya demanda ha sido denegada. Es principalmente el caso del Reino Unido desde los tiempos de Theresa May en el Ministerio

8. Informe Anual de ACNUR, 2018.

del Interior; y de Dinamarca, situada desde hace muchos años a la vanguardia de las políticas antiinmigración en Europa (Berggren, 2007). El repertorio de medidas virulentas hacia los solicitantes de asilo y los refugiados ha llegado en este país hasta al punto de confiscar bienes a los refugiados que huían de Oriente Medio para financiar su acogida y a pretender confinar en la isla desierta de Lindholm a solicitantes de asilo rechazados que no pueden deportar⁹. Otras políticas del Gobierno danés suponen la aplicación de normas distintas a las generales a barrios o distritos definidos por la alta proporción de inmigrantes, así como la tendencia a dar trato diferente a migrantes occidentales y no occidentales. Una reciente investigación ha puesto de manifiesto las graves consecuencias derivadas de la reducción de los beneficios del estado de bienestar a los inmigrantes (Andersen *et al.*, 2019). Estas políticas pueden constituir un ejemplo de la influencia que pueden llegar a tener los partidos populistas de extrema derecha, como el Partido Popular Danés, sobre los gobiernos de los que forman parte o a los que sostienen. En el caso de Dinamarca, este tipo de políticas parecen haberse hecho transversales, a juzgar por el anuncio del nuevo Gobierno encabezado por el Partido Socialdemócrata –salido de las elecciones de 2019– de endurecer aún más las políticas de inmigración¹⁰.

Sin llegar al grado de dureza que prevalece en el Reino Unido y Dinamarca, es detectable en otros países de Europa una deriva sostenida hacia el endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo. De ella participan diversos países europeos, en medidas variables que van desde Austria a Alemania y Suecia. Una reforma legal aprobada en Francia en 2018 se propuso acortar los plazos para la demanda de asilo, aumentar las detenciones y agilizar las deportaciones de los que no lo obtienen. La atmósfera política que rodea a la inmigración y el asilo en gran parte de Europa milita en favor de políticas crecientemente restrictivas.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El auge combinado de nacionalismo populista y autoritarismo en los últimos años en buena parte de Europa y Estados Unidos está imponiendo una representación negativa de la inmigración y el asilo que favorece el endurecimiento de las políticas dirigidas a agilizar la deportación de inmigrantes en situación irregular y a reducir el número de refugiados. Objetivo preferente de buena parte de dichas políticas es reducir el acceso a la protección internacional, y la principal estrategia

9. «Danish Lawmakers approve funding to hold foreign criminals on tiny island». Reuters (20.12.18) (en línea) <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-denmark/danish-lawmakers-approve-funding-to-hold-foreign-criminals-on-tiny-island-idUSKCN1OJ0UC>

10. «Under left or right, Denmark will get ever tougher with migrants». *The Economist* (04.06.2019) (en línea) <https://www.economist.com/europe/2019/06/04/under-left-or-right-denmark-will-get-ever-tougher-with-migrants>

para lograrlo es la externalización del control de fronteras extramuros de la UE y al sur de Estados Unidos. A su vez, un instrumento destacado, en el caso de Europa, están siendo los pactos más o menos informales con países de origen y, sobre todo, de tránsito, que ponen en solfa los controles democráticos y judiciales en la UE (Carrera *et al.*, 2019).

LA PRINCIPAL ESTRATEGIA PARA REDUCIR EL ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL ES LA EXTERNALIZACIÓN DEL CONTROL DE FRONTERAS EXTRAMUROS DE LA UE Y AL SUR DE ESTADOS UNIDOS

Estas derivas no son nuevas (FitzGerald, 2019), pero sí lo son la extensión y la dureza inusitada con las que se practican. Algunas de las políticas pueden calificarse de crueles, despiadadas o inhumanas; se proponen generar temor, provocar la *autodeportación* de los que están en situación irregular y disuadir a los que aspirarían a entrar. Priman la eficacia por encima de principios y consideraciones morales, y frecuentemente también de la legalidad. Y ello no sería posibles

sin un alto grado de desvinculación o desenganche moral (Antony, 2017).

En la escalada de políticas hostiles a la inmigración y el asilo, la Unión Europea no ha ido tan lejos como los Estados Unidos de Trump, pero ambos tienen en común la pretensión de externalizar el control de fronteras a cualquier precio, la búsqueda de estrategias para adelgazar las vías de acceso a la protección internacional, la utilización torticera o coactiva de la figura del «tercer país seguro», la degradación de estándares de asilo, la demonización de la inmigración irregular, la creación de entornos hostiles y, en algunos casos, el propósito de reducir la inmigración legal. Adiciones especialmente ominosas a ese tronco común han sido la separación de padres e hijos y su detención en algo parecido a jaulas, por parte estadounidense, y la devolución al infierno libio y la criminalización del rescate humanitario por parte europea.

Las estrategias descritas están teniendo éxito, si por éxito se entiende la reducción del número de llegadas no autorizadas a las fronteras o de las cifras de inmigración irregular y asilo. Sin embargo, además de ser criticables en términos legales, políticos y morales, estas iniciativas producen graves consecuencias, que van desde el cierre temporal del Gobierno de Estados Unidos, en diciembre de 2018, a un Brexit de costes difíciles de precisar, o al colapso del sistema de asilo europeo –preso de la inviabilidad de los convenios de Dublín y de la quiebra de la solidaridad entre los estados miembros–, hasta la puesta en cuestión de la libre circulación en el espacio Schengen, pasando por su contribución al ascenso de fuerzas iliberales que cuestionan la democracia misma.

Cabe preguntarse, por último, si los vientos que sacuden a la inmigración y el asilo a ambos lados del Atlántico constituyen un episodio pasajero o si existe el riesgo de que las tendencias descritas se consoliden y supongan el inicio de una nueva normalidad. En favor de una respuesta pesimista, se inscribe el hecho de que el actual estado de cosas resulta de corrientes de fondo en las sociedades euroatlánticas, y que los partidos y movimientos populistas y autoritarios que fomentan las políticas antiinmigración han venido para quedarse. En sentido contrario, sin embargo, cabe mencionar los esfuerzos de algunos gobiernos europeos y de la Comisión Europea, a pesar de su timidez, por recuperar algún grado de solidaridad y reparar el sistema europeo de asilo; además de la resistencia de actores de la sociedad civil, como las *ciudades santuario*, que en Estados Unidos se niegan a colaborar con las políticas antiinmigración del Gobierno federal, las *welcoming cities* a ambos lados del Atlántico y las organizaciones filantrópicas rescatadoras.

Y, si bien es cierto que los partidos y movimientos populistas y autoritarios no parecen ser flor de un día, no lo es menos que la fortuna no siempre les ha acompañado en las contiendas electorales. Al contrario, en no pocas ocasiones han obtenido resultados inferiores a los esperados, y no hay que descartar que esos fracasos relativos se repitan. Finalmente, no cabe minusvalorar la posibilidad de que la salida de la escena política de dirigentes políticos como Donald Trump o Matteo Salvini, que han tenido una influencia desmesurada en la adopción de las políticas más duras, pueda suponer una atenuación de la deriva antiinmigración y el fin de las políticas más extremas, como ya ha ocurrido recientemente en Italia con la salida del Gobierno, precisamente, de Matteo Salvini.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, Jasmine y Garza, Alejandro de la. «President Trump Called This Weekend's ICE Raids 'Very Successful'». *Time* (15 de julio de 2019) (en línea) <https://time.com/5625372/president-trump-ice-raids/>

Andersen Hojsgaard, Lars; Dustmann, Christian y Landerso, Rasmus. «Lowering Welfare Benefits in Denmark: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families» *CREAM Discussion Paper Series*, n.º 5 (marzo de 2019) (en línea) https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2019/03/Study-paper-138_Lowering-Welfare-Benefits.pdf

Antony, Mary Grace. «How moral disengagement facilitates the detention of refugee children and families». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n.º 5 (22 de diciembre de 2017), p. 770-786.

Arango, Joaquín. «A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la Unión Europea». *Anuario CIDOB de la Inmigración: 2015-2016: El año de los refugiados* (noviembre de 2016), p. 30-55 (en línea) <https://www.cidob.org>

org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2015_2016/a_traves_del_mediterraneo_tragedia_de_los_refugiados_y_crisis_de_la_ue

Arango, Joaquín. «La hiperpolitización negativa de la inmigración y el asilo en la región euroatlántica», en: Comité Especializado de Inmigración. *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. Madrid: Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2019, p. 103-110 (en línea) <https://www.dsn.gob.es/documento/fen%C3%B3meno-migratorio-esp%C3%B1a-reflexiones-desde-%C3%A1mbito-seguridad-nacional>

Baldwin-Edwards, Martin y Lutterbeck, Derek. «Coping with the Lybian migration crisis». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n.º 12 (29 de mayo de 2019), p. 2241-2257.

Berggren, Erik. «Danish Xenophobia – Power Logic in Motion», en: Berggren, Erik; Likić-Brborić, Branka; Toksöz, Gülay y Trimikliniotis, Nicos (eds.). *Irregular Migration, Informal Labour and Community: A Challenge for Europe*. Maastricht: Shaker Publishing, 2007, p. 372-390.

Blizzard, Britany y Batalova, Jeanne. «Refugees and Asylees in the United States». *Migration Information Source* (13 de junio de 2019) (en línea) <https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states>

Carrera, Sergio; Santos Vera, Juan y Strik, Tineke. *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

Chishti, Muzaffar y Bolter, Jessica. «“Merit-based” Immigration: Trump Proposal Would Dramatically Revamp Immigration Selection Criteria, but with Modest Effects on Numbers». *Migration Information Source* (30 de mayo de 2019) (en línea) <https://www.migrationpolicy.org/article/merit-based-immigration-trump-proposal-immigrant-selection>

Durand, Jorge. «Tercer país seguro». *La Jornada* (04 de agosto de 2019) (en línea) <https://www.jornada.com.mx/2019/08/04/opinion/016a1pol>

FitzGerald, David Scott. *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Goodkind, Nicole. «Trump Administration Argues Detained Migrant Children Don't Need Toothbrushes, Soap». *Newsweek* (20 de junio de 2019a) (en línea) <https://www.newsweek.com/migrant-children-border-trump-administration-1445090>

Goodkind, Nicole. «Trump Administration Cites Immigration Laws From 1882 in New ‘Public Charge’». *Newsweek* (12 de agosto de 2019b) (en línea) <https://www.newsweek.com/trump-immigration-public-charge-ice-1453903>

Goodkind, Nicole. «'People are going to die': Trump Admin Ends Protections for very Sick Migrants». *Newsweek* (30 de agosto de 2019c) (en línea) <https://www.newsweek.com/trump-migrants-immigration-life-saving-deferred-action-medical-ice-1457043>

Krogstad, Jens Manuel. «Key facts about refugees to the U.S.». *Pew Research Centre FactTank (News in the Numbers)* (7 de octubre de 2019) (en línea) <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/07/key-facts-about-refugees-to-the-u-s/>

Kuschminder, Katie y Triandafyllidou, Anna. «Smuggling, Trafficking and Extortion: New Conceptual and Policy Challenges on the Libyan Route». *Antipode*, vol. 0 (2019), p. 1-21 (en línea) <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/anti.12579>

Lesnes, Corine. «Donald Trump, au nom de l'Amérique blanche». *Le Monde* (20 de julio de 2019) (en línea) https://www.lemonde.fr/international/article/2019/07/20/trump-l-amerique-blanche-comme-strategie-electorale_5491466_3210.html

