

| ARTÍCULO

La Unión Europea ante la gestión de la crisis de los refugiados***The European Union faces the refugee crisis**

Lucía Payero López
Universidad de Oviedo

Fecha de recepción 29/06/2017 | De aceptación: 06/06/2018 | De publicación: 27/06/2018

RESUMEN.

Este artículo analiza la gestión de la denominada crisis de los refugiados por parte de la UE y sus Estados miembros. Partiendo del estudio de la política migratoria europea, se intenta demostrar que la respuesta ofrecida a ambos fenómenos, migración y asilo, se articula en función de las necesidades del mercado capitalista. Ello hace que, en época de crisis económica, se restrinja de manera drástica el número de personas admitidas. No sólo eso, para mantener la cohesión social dentro de la comunidad nacional se culpa a los extranjeros –inmigrantes y refugiados– de los efectos de la crisis. El resultado es el fin del derecho de asilo. Las consecuencias negativas de semejante política no sólo afectan a los refugiados e inmigrantes, sino también a los ciudadanos de los países de la Unión y, especialmente, al propio proyecto europeo.

PALABRAS CLAVE.

Derecho de asilo, inmigrantes, política europea de migración y asilo, principios y valores de la Unión Europea, proyecto europeo, refugiados

ABSTRACT.

This article analyses the way in which the EU and its member states are dealing with the so-called refugee crisis. First of all, EU migration policy is assessed in order to show that capitalism and market needs establish the guidelines to be followed when tackling these two issues, migration and asylum. As a result, and in the context of an economic crisis, the number of people admitted into the EU has been dramatically reduced. Even more, foreigners –migrants and refugees– are blamed on the detrimental effects of crisis, and this is used as a strategy to maintain social cohesion within the national community. This policy has a negative impact not only on refugees and migrants, but also on EU citizens and the EU project itself.

KEY WORDS.

Right to asylum, immigrants, EU policy on migration and asylum, EU principles and values, European project, refugees

* Una versión preliminar de este trabajo se presentó como comunicación al Congreso internacional “Migración y asilo: nuevos retos y oportunidades para Europa”, celebrado en Madrid en abril de 2016 (Instituto Universitario de Estudios Europeos).

1. Introducción - 2. La política europea en materia migratoria - 2.1. Objetivo (real) 1: contribuir al buen funcionamiento del mercado - 2.2. Objetivo (real) 2: reforzar la cohesión social en el interior de la comunidad política - 3. Paralelismos entre la gestión de la crisis de refugiados y la política migratoria europea - 4. Efectos negativos de la gestión de la crisis de los refugiados en Europa - 5. Conclusiones

1. Introducción

El Mediterráneo se ha convertido en una gigantesca fosa común. La guerra de Siria muy particularmente –junto con otros conflictos armados, persecuciones políticas, hambrunas y un sistema económico que persigue la acumulación de riqueza en pocas manos, con la subsiguiente desposesión del resto y la destrucción del medio ambiente– ha obligado a millones de personas a buscar un lugar seguro para vivir. La mayoría fue acogida por los países limítrofes y sólo una pequeña parte decidió emprender el viaje hacia Europa¹. Ante la imposibilidad de acceder al territorio Schengen de manera legal, trataron de penetrar dentro de los muros de la fortaleza europea de cualquier manera, incluso lanzándose

¹ Según datos de ACNUR (6 abril 2017), la guerra de Siria ha provocado más de 5 millones de refugiados (<https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/5-millones-de-refugiados-sirios>). Casi 3 millones se encuentran en Turquía, más de 1 millón están en Líbano y otro millón se reparte entre Egipto, Jordania e Irak (<https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/48-millones-de-refugiados-sirios-en-paises-limitrofes>).

Por lo que se refiere al número de llegadas a Europa, tanto por tierra como por mar –no sólo desde Siria, sino desde cualquier parte del mundo–, la Organización Internacional para las Migraciones estima que desde 2016 han arribado alrededor de 630000 personas (datos del 18 de junio de 2018: <http://migration.iom.int/europe/>).

al mar en embarcaciones endebles y abarrotadas de pasajeros. El resultado es de sobra conocido: miles de muertos cada año en nuestras fronteras² y decenas de miles de personas hacinadas en campos de refugiados³.

Frente a una tragedia humanitaria de tales características, la Unión Europea (UE) tardó demasiado en ofrecer una respuesta coordinada y unitaria y, aunque finalmente lo hizo –proponiendo un sistema de cuotas de reparto de los refugiados⁴–, el saldo fue absolutamente negativo: algunos Estados se negaron a asumir su parte⁵ y quienes se comprometieron a acoger a un número determinado de refugiados han sido

² De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, en 2016 murieron o desaparecieron 5143 personas en el Mediterráneo; la cifra para 2017 fue de 3116 y en 2018 ya se cuentan 857 muertes (datos del 18 de junio de 2018: <http://migration.iom.int/europe/>).

³ Tras el cierre de la frontera de la República de Macedonia (9 marzo 2016), más de 49000 refugiados se concentraron en Grecia en distintos centros de acogida (datos del 24 de marzo de 2016: <http://refugeemap.com/index.php/reports/view/102>). A fecha de 13 de junio de 2018, y de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, la cifra de refugiados y migrantes de la región este de Europa –que incluye a Grecia, República de Macedonia, Serbia, Eslovenia, Croacia, Hungría, Bulgaria, Chipre y Rumania– asciende a más de 61600 (<http://migration.iom.int/europe/>).

⁴ El sistema de cuotas de reparto de refugiados responde a la necesidad de aliviar a los Estados que soportan una mayor carga en lo referente tanto a la cantidad de solicitudes de asilo que tramitan como, sobre todo, en lo que atañe al número de refugiados que llegan a sus fronteras. En un primer momento (mayo 2016), los Estados miembros se comprometieron a reubicar a 40000 refugiados desde Grecia e Italia al resto de países miembros, cantidad que se amplió a 160000 personas en septiembre de 2016. El plazo para llevar a cabo el traslado era de 2 años. El programa de reubicación se complementó con un plan de reasentamiento de 22504 personas procedentes de terceros países que debía ser implementado en el mismo periodo de tiempo.

⁵ Tales Estados son Hungría, República Checa, Letonia, Eslovaquia, Polonia y Rumanía.

excesivamente tacaños con las admisiones⁶. Junto al sistema de cuotas, la UE adoptó una segunda medida conjunta: un pacto firmado con Turquía⁷. Este compromiso ha sido criticado duramente por numerosas organizaciones porque viola el Derecho internacional y de la UE en materia de asilo. Por tanto, se puede afirmar que la gestión europea de la crisis de refugiados ha resultado un completo fracaso.

Ante este panorama, y para entender adecuadamente a qué responde la actual estrategia europea en materia de asilo, es necesario analizar primero las claves que guían la gestión de los flujos migratorios dentro de la UE. A ello se dedicará el apartado 2 de este artículo. Una vez explicada la política europea en materia de inmigración, en el apartado 3 se trazarán algunos paralelismos entre el discurso y la actuación de los Estados miembros y las instituciones europeas cuando han de gestionar movimientos migratorios y cuando se enfrentan al drama de los refugiados. Como se argumentará, una misma lógica orienta

su proceder en ambos casos: la del mercado. Finalmente, el apartado 4 explicará algunos efectos negativos que entraña gestionar la crisis de los refugiados siguiendo el mismo modelo que se venía utilizando para organizar los flujos migratorios.

2. La política europea en materia migratoria

La política de inmigración de la UE se encuentra íntimamente conectada con el derecho de libre circulación interna que regula el tratado de Schengen⁸. De acuerdo con el discurso oficial, la movilidad interna no es posible sin el refuerzo de las fronteras exteriores: este último requisito es condición *sine qua non* de la primera⁹. De ahí que los mayores esfuerzos presupuestarios y legislativos en materia migratoria se dirijan a controlar los flujos de población a través de la vigilancia y la represión: algunos ejemplos que cabe citar son la Directiva de Retorno¹⁰, la

⁶ España, por ejemplo, aceptó acoger a 17337 personas, pero sólo han llegado 1359 (datos de la Comisión Europea del 12 de junio de 2018: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_relocation_en.pdf).

⁷ Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016. En virtud de este acuerdo, los refugiados que lleguen a Grecia serán devueltos a Turquía y por cada persona expulsada un sirio en suelo turco será enviado a la UE, hasta alcanzar el límite de 72000 personas realojadas. Como contrapartida, Turquía recibirá 6000 millones de euros, se acelerará su proceso de integración en la UE y se facilitará la entrada de sus ciudadanos en territorio Schengen, flexibilizando los requisitos para la obtención de los visados correspondientes.

⁸ Acuerdo de Schengen de 14 de junio 1985 (entrada en vigor en 1995).

⁹ En palabras de Sacramento, “el espacio Schengen es un ejemplo paradigmático de la coexistencia paradójica de la movilidad sin restricciones y de la denegación de esa misma movilidad. Representa a la vez la expresión de una Europa sin fronteras y de una Europa fortaleza” (2015: 115).

¹⁰ Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Esta directiva se enmarca dentro de la estrategia de asilo e inmigración común de la UE que comenzó a diseñarse en el Consejo Europeo de Tampere (16 octubre 1999). Se preveía elaborar un documento sobre la inmigración irregular, otro para combatir a las redes de traficantes de clandestinos y uno más acerca de los extranjeros regularizados. Hasta el momento, sólo se ha aprobado el primero: la Directiva de Retorno.

agencia Frontex¹¹ o el Reglamento de Dublín¹². El fin declarado de la política migratoria europea es

¹¹ La Agencia Europea de Fronteras se creó en 2004 para gestionar de una manera integrada la frontera exterior de la Unión. En pocos años, sin embargo, se ha convertido en el “brazo armado” (Rodier 2013: 122) europeo para luchar contra la inmigración irregular. Algunas ONGs han criticado sus métodos por vulnerar los derechos humanos de los migrantes (por ejemplo, Human Rights Watch (<https://www.hrw.org/report/2011/09/21/eus-dirty-hands/frontex-involvement-ill-treatment-migrant-detainees-greece>) y la defensora del pueblo española denunció en 2015 a esta agencia por incumplir el código de conducta en los vuelos de deportación de extranjeros (<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/adoptar-las-medidas-necesarias-para-que-en-todos-los-vuelos-organizados-por-espana-y-en-los-que-puedan-ser-expulsadas-personas-que-no-hablen-espanol-ni-ingles-forme-siempre-parte-del-operativo-un-inte/>, <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/dar-las-instrucciones-necesarias-para-que-se-realice-siempre-un-reconocimiento-medico-de-forma-expresa-y-previa-a-todo-ciudadano-extranjero-que-vaya-a-ser-expulsado/>, <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/establecer-un-mecanismo-de-reclamacion-en-el-propio-operativo-para-el-caso-de-que-las-personas-que-van-a-ser-repatriadas-entendiesen-que-se-han-vulnerado-sus-derechos-fundamentales/>).

¹² Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido). El Reglamento de Dublín establece la necesidad de interponer la solicitud de asilo en el Estado de entrada y no en el de destino (artículo 13.1).

Actualmente, se está discutiendo su reforma. La presidencia búlgara del Consejo Europeo (primer semestre de 2018) pretende que la reunión de este órgano de finales de junio de 2018 (días 28 y 29) sirva para alcanzar un acuerdo. No obstante, ni los países del centro y este de Europa –que rechazaron ya el sistema de cuotas y se niegan a admitir a más refugiados– ni Grecia e Italia –los Estados que soportan el mayor número de llegadas– parecen conformes con el texto que está sobre la mesa: la Propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) COM (2016) 270, 4 mayo 2016. A la espera de cuál sea el acuerdo final que adopten los Estados, ya se alzan voces críticas con la propuesta de Dublín IV. A juicio de Arenas, “la reforma no plantea cambios de calado, sino una continuidad con ajustes” (2017: 1). Y es que, pese a que prevé un mecanismo de activación en caso de emergencia –como la que dio lugar a la suspensión temporal del Reglamento Dublín III y la aplicación del sistema de cuotas de reparto–, lo que se busca es un reparto *sostenible* –no *equitativo*– de refugiados. Por su parte, el Consejo de la Abogacía Europea recomendaba “la retirada o, al menos, una profunda mejora de las disposiciones de la propuesta, de cara a cumplir con las normas europeas e internacionales en materia de

luchar contra la inmigración irregular, incluidas las mafias que la promueven¹³. Ahora bien, como a continuación será explicado, los objetivos reales difieren. El discurso oficial, por tanto, resulta engañoso y encubre otras finalidades que conviene ocultar para que la retórica gubernamental no se confunda con la empleada por los partidos de extrema derecha. Sin embargo, y según se argumentará en las páginas que siguen, la política migratoria que se está poniendo en práctica en la UE sigue las líneas básicas de la ideología xenófoba de la ultraderecha. Veámoslo detenidamente.

2.1. Objetivo (real) 1: contribuir al buen funcionamiento del mercado

Desde instancias oficiales se afirma que el objetivo principal de la política migratoria de la UE es luchar contra la inmigración clandestina para favorecer los flujos ordenados en función de las necesidades del sistema. Leyendo un poco entre líneas, se puede asegurar que el fin que guía

derechos humanos” (<https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/04/Comentarios-de-CCBE-sobre-la-propuesta-de-la-Comision-sobre-el-Reglamento-por-el-que-se-establecen-los-criterios-y-mecanismos-de-determinacion-del-Estado-miembro-1.pdf>).

¹³ En este trabajo no se entrará a analizar el papel de las mafias que favorecen la inmigración irregular ni la lucha contra las mismas que llevan a cabo la UE y sus Estados miembros. Y ello porque no resultan un elemento esencial para entender los movimientos migratorios y su gestión. Coincido con De Lucas en que “las mafias se dedican a aprovechar una *necesidad en el mercado*, a explotar ese negocio, de forma criminal, sin duda. Son sólo una parte del problema” (2015: 139-140). En cualquier caso, si la UE no cerrase sus fronteras y habilitase vías legales de paso, los inmigrantes y refugiados no recurrirían a las mafias.

a los gobiernos europeos no es acabar con la inmigración irregular, sino velar por la buena salud del mercado interior¹⁴. En el fondo, ello implica contribuir a la correcta marcha del capitalismo, el sistema económico imperante¹⁵. Y es que “no hay capitalismo sin migraciones” (Mezzadra 2005: 144)¹⁶.

Tal y como ya explicara Marx (1867), la acumulación de capital inherente al capitalismo supone, al mismo tiempo, un crecimiento

cuantitativo del capital y del proletariado. Los movimientos de la acumulación de capital se reflejan en la masa de fuerza de trabajo, pero no al revés. De este modo, es posible formular la denominada *ley de acumulación capitalista*: a medida que aumenta la acumulación de capital se produce y consolida necesariamente un número creciente de obreros sobrantes para el sistema (en situación de desempleo o de semi-ocupación), una sobrepoblación relativa –excedentaria respecto a la necesidad media de valorización del capital– o *ejército industrial de reserva* que debe subsistir en condiciones precarias, presionando a los demás obreros hacia condiciones de explotación mayores e incrementando la miseria general. Como la proporción entre el ejército *activo* de trabajadores y el *de reserva* depende del ciclo económico, no del demográfico, el descenso en el número de inmigrantes recién llegados no constituye un dato relevante a la hora de diseñar las políticas migratorias. Y es que, para hacer frente a súbitas contracciones o expansiones de los mercados se vuelve necesario contar con este excedente de mano de obra, verdadero colchón de seguridad para el capital y condición misma de su existencia¹⁷. La concentración de riqueza en un

¹⁴ A juicio de Romero, “el desorden y la clandestinidad de las migraciones operan a favor de los intereses del capital y, por tanto, son promovidos por el Estado y las empresas. A pesar de la imagen del riesgo de invasión que se nos traslada a diario y del indiscutible reforzamiento de los mecanismos represivos contra la población inmigrante, la regulación cuantitativa de los flujos migratorios –entendida como la restricción de los mismos– no ha sido el objetivo principal de la política migratoria española [la afirmación es extrapolable al resto de la UE]. Si lo fuera, su efectividad hasta el día de hoy estaría en entredicho, [puesto que] sigue siendo significativamente mayor el número de personas migrantes que entran y se quedan en el Estado español que el número de personas repatriadas” (2010: 98-99).

¹⁵ El hecho de que la inmigración se halle al servicio del capitalismo explica que tanto las herramientas jurídicas como las medidas políticas que se adoptan a nivel europeo en materia migratoria empleen un concepto utilitarista e instrumental de los inmigrantes. De acuerdo con la retórica oficial, la frontera se cierra y se permite el paso únicamente a aquellos que queremos, cuando los necesitamos y mientras sean imprescindibles. Después, que se vayan. Por tanto, los inmigrantes son aceptados en la medida en que resulten útiles al Estado de acogida. Si esto se cumple, la percepción de la inmigración será positiva; en caso contrario, el repudio se materializará de manera inmediata. Como puede observarse, la consideración de los inmigrantes como personas, como seres humanos, se halla completamente ausente de este planteamiento: los inmigrantes son cifras que ayudan a mejorar –o resultan perjudiciales para el aumento de– otras cifras (PIB, tasa de empleo, nivel de cotizaciones a la Seguridad Social, etcétera). En palabras de Zamora, “la supeditación de la lógica de los derechos a la lógica económica, entendida ésta como una lógica específica –capitalista neoliberal– (...) no se presenta de modo tan descarnadamente efectivo como en la política migratoria” (2017: 305-306).

¹⁶ Además de Mezzadra, otros autores que establecen esta relación entre capitalismo y política migratoria son Barbero (2011), Bauman (2008, 2016), De Lucas (2015, 2017), Romero (2010) y Zamora (2005, 2017).

¹⁷ En este sentido, Mezzadra señala que el “régimen de gobierno de las migraciones, a pesar de que sus efectos más inmediatos son la fortificación de las fronteras y la puesta a punto de los procesos de detención/expulsión, no apunta a la *exclusión* de los migrantes, sino a poner en valor, a reconducir en proporciones económicas y, por lo tanto, a *explotar* los elementos de excedente (de *autonomía*) que caracterizan los movimientos migratorios contemporáneos: el objetivo, en otras palabras, no es seguramente el de cerrar herméticamente las fronteras de los «países ricos»; es, en cambio,

lado viene así acompañada de una acumulación de pobreza y precariedad en el polo opuesto, requisito *sine qua non* para el funcionamiento del capitalismo: el pleno empleo, por consiguiente, no constituye un objetivo de este sistema económico, sino una anomalía. En palabras de Bauman (2016: 10), “el «modo de vida moderno» nuestro comporta en sí mismo la producción de «personas superfluas» (localmente «inútiles» –excedentes e inempleables– por culpa del progreso económico)”.

En la fase actual del capitalismo neoliberal, tras la ruptura del pacto de posguerra y la subsiguiente imposición del poder del capital sobre la fuerza del trabajo, se precarizó la condición de los trabajadores en Europa y, al mismo tiempo, se exportó la explotación laboral a nivel global a través de la deslocalización de empresas, operación que perseguía la reducción de los costes de producción totales. A diferencia de lo que ocurría en el período del “capitalismo tardío” (Streeck 2017), el régimen actual de acumulación no alcanza para todos, lo que hace que se conviertan en *sobrantes* no sólo los extranjeros, sino también gran parte de los nacionales. De este

modo, los derechos y el bienestar se reservan para un número cada vez más reducido de individuos. En este contexto general de precarización laboral, se podría decir que los inmigrantes, particularmente los que se encuentran en situación irregular, constituyen la vanguardia del proceso de deterioro de las condiciones de trabajo¹⁸: en palabras de Zamora, “el «sin papeles» expulsado al limbo de la no existencia jurídica y política representa el prototipo del trabajador y la trabajadora en el marco del capitalismo neoliberal: flexible, sin sistemas sociales de seguridad, sometido sin límites a las exigencias de la economía y sin capacidad para articular políticamente sus derechos” (2017: 309).

2.2. Objetivo (real) 2: reforzar la cohesión social en el interior de la comunidad política

El ejército industrial de reserva no se compone únicamente de inmigrantes –con o sin papeles–, sino que numerosos nacionales se cuentan entre sus filas, muy especialmente en tiempos de crisis económica. Esta situación da lugar a graves problemas de cohesión social que ponen en cuestión las bases sobre las que se sustenta la

el de establecer un sistema de retenes, de producir en última instancia (...) «un proceso activo de inclusión del trabajo migrante por medio de su clandestinización», [la expresión es de De Génova]” (Mezzadra 2005: 148).

Y es que, tal y como apunta Zamora, la clandestinización constituye una forma específica de inclusión del trabajo inmigrante que consigue (y quizás persigue) su máxima vulnerabilidad y, por tanto, la minimización de la capacidad de resistir y contestar las condiciones que impone el capital” (2005: 54).

¹⁸ Ahora bien, y como Zamora se encarga de señalar, “el estricto control de los flujos migratorios no se produce solo cuando los países centrales de la economía capitalista se ven azotados por una profunda crisis. Las políticas migratorias (...) siempre han sido una variable dependiente de las políticas laborales y de regulación de los mercados de trabajo y, desde las crisis del fordismo, son inseparables de las estrategias de precarización y de revocación neoliberal de las prestaciones sociales de los Estados” (2017: 306).

legitimidad de los gobiernos europeos. La percepción de que los beneficios del capitalismo se los reparten unos pocos, mientras que las pérdidas se socializan entre los muchos hizo surgir movimientos ciudadanos de protesta frente a las políticas de recortes y austeridad impuestas por la Troika. La indignación recorría Europa como un fantasma y partidos a la izquierda de los socialistas comenzaron a sumar apoyos, incluso hasta llegar al poder (Syriza en Grecia, por ejemplo). En este contexto, el recurso al enemigo externo schmittiano resultaba muy útil. Los inmigrantes, los otros, los ajenos, siempre constituyen un buen candidato para encarnar ese mal exterior que amenaza con destruir nuestro bienestar, nuestra cultura y valores –paradigmáticamente, los derechos humanos y el Estado de Derecho–, nuestra superioridad económica y la seguridad y el orden que reinan en nuestra sociedad¹⁹. Y aquí se manifiesta el segundo gran objetivo que guía realmente la política migratoria en Europa: el refuerzo de la cohesión social en el interior de la comunidad

política, concebida ésta en términos etnicistas y excluyentes²⁰.

Los Estados miembros se muestran reticentes a ceder competencias a las instituciones europeas en materia migratoria, un asunto que consideran parte esencial de su soberanía. Así, asistimos a una “renacionalización de las políticas migratorias” (Naïr 2016: 152)²¹. Ello resulta particularmente útil a la hora de emplear el fenómeno migratorio como arma política con la que evitar la fragmentación de la comunidad nacional. En el contexto actual de crisis económica, donde las medidas de austeridad han supuesto la pauperización de la clase trabajadora, se necesita un chivo expiatorio sobre el que volcar el descontento popular. Este papel es desempeñado por los inmigrantes, aunque no sólo por ellos: a determinados colectivos dentro de la comunidad nacional (en el interior del *nosotros*) también se les culpa de los efectos terribles de la crisis –véanse los funcionarios o los perceptores

¹⁹ En palabras de Pomares, en el Consejo Europeo de Tampere los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE acordaron que “la inmigración ilegal, como un asunto de orden público, representa una amenaza para la seguridad interior de los Estados, de la misma forma que la criminalidad organizada transnacional (...). Se asimila, pues, la lucha contra la inmigración ilegal a la lucha contra la delincuencia y, en concreto, el terrorismo. (...) Este planteamiento estratégico ha servido para integrar al extranjero dentro del concepto del «enemigo» (...), un destinatario permanente de prácticas de control, incluso más allá de las fronteras exteriores de la UE, pues se delega esa tarea en los países de origen de los inmigrantes a través de la *externalización* del control de fronteras” (2014: 145).

²⁰ Pese a que no existan grandes diferencias entre la política migratoria de los Estados miembros y la que se impulsa desde las instituciones de la UE, guiadas ambas por las necesidades del mercado –razón por la que este trabajo hace referencia a ambas de manera a menudo intercambiable– lo cierto es que, a la hora de gestionar los flujos de personas, los Estados tienen en cuenta factores de identidad que se hayan ausentes en el nivel de la UE (Naïr 2010). Lo que se explica a continuación acerca del refuerzo del sentimiento de cohesión nacional mediante las políticas migratorias va referido, por tanto, al ámbito del Estado.

²¹ En sentido similar, Zamora señala que “los Estados intentan compensar la desnacionalización de la economía con una renacionalización del ámbito de la política en el que todavía pueden ejercer la soberanía nacional, esto es, el control fronterizo del tránsito de personas. Las políticas de inmigración representarían (...) el último bastión de los Estados nacionales en descomposición y retirada” (2005: 53-54).

de pensiones públicas—. De esta manera, se produce una situación absolutamente paradójica: los responsables de la crisis —y, particularmente, del agravamiento de sus consecuencias por tomar medidas inadecuadas para, supuestamente, luchar contra ella (recortes en servicios públicos, reforma laboral, congelación del sueldo de los funcionarios, subida del IVA, privatizaciones, reducción del gasto público)— desvían la atención hacia determinados grupos de víctimas que, a causa de tal operación de maquillaje, aparecen caracterizados como culpables (De Lucas 2012). Una de las acusaciones que se lanza contra los inmigrantes es su contribución a aumentar las cifras de desempleo, excepcionalmente altas en España. Aquí resulta totalmente pertinente citar eslóganes como “Los españoles, primero” (Democracia Nacional).

Sin embargo, es importante destacar que lemas como éste proferidos por partidos de extrema derecha son hoy parte del imaginario colectivo y, por tanto, aceptados acríticamente²². No en vano

²² En este sentido, el Informe de 2008 sobre la evolución del racismo y la xenofobia en España, elaborado por el Observatorio español del racismo y la xenofobia, destaca un aumento en el rechazo a la extensión de derechos a los inmigrantes, particularmente medidas de acción positiva, incluso en el caso de “personas que no se consideran «racistas» (ni su perfil sociológico lleva a considerarlas como tales), pero que lo justifican porque las consideran un agravio comparativo para la población autóctona” (Cea y Valles 2008: 130). El rechazo se expresa “en términos de la preferencia de los nacionales frente a los extranjeros, (...) uno de los elementos básicos del tradicional discurso xenófobo. Quien lo pronuncia asiente que no se ajusta al desiderátum social, para a continuación añadir con rotundidad que «no hay que darles la misma preferencia» (...). Este rechazo manifiesto a la inmigración entrelaza los efectos negativos sobre la identidad nacional (idioma, cultura, tradiciones) y el resentimiento hacia los tratamientos a

constituyen sinónimos de expresiones (eufemísticas) empleadas por partidos políticos y sindicatos que no se definen ultraderechistas, tales como “es necesario reforzar las fronteras exteriores para facilitar la movilidad interna” o “debemos favorecer una canalización ordenada de los flujos migratorios que responda a las necesidades económicas del país”²³. Esta coincidencia, siendo preocupante, no es tan grave como el hecho de que se haya generalizado la idea de que los nacionales, los ciudadanos de la Unión, los nuestros, en definitiva, han de tener preferencia sobre los extranjeros, los extracomunitarios, los otros²⁴. Lo cual prueba que la

favor del inmigrante frente al autóctono. Es consonante con las modalidades de racismo llamado simbólico y moderno. Precisamente uno de los rasgos distintivos del racista simbólico (...) es la negación de la existencia de discriminación contra las minorías raciales (se considera cosa del pasado), junto al resentimiento o posicionamiento contrario a los tratamientos a favor, aunque se defienda la igualdad en los derechos. Para quien así opina, las minorías étnicas exigen demasiado en sus reivindicaciones (...). Cada vez más éste es un discurso que predomina en la justificación del rechazo a la inmigración en España, como en otros países. Más aún, cuando crece el número potencial de beneficiarios de prestaciones sociales y son menos los recursos públicos a repartir” (2008: 131). En concreto, la mayoría de encuestados consideraba que “los españoles deberían tener preferencia a la hora de acceder a la atención sanitaria” (41% de los encuestados) y “de elegir el colegio de sus hijos” (78%) (2008: 133). El Informe de 2013, ya en plena crisis económica, destacaba que muchos españoles percibían que el sistema otorgaba preferencia a los extranjeros en el acceso a ayudas sociales, lo que —en opinión de algunos encuestados— les obligaba a *volverse* racistas (Cea y Valles 2013).

²³ Este mensaje se contiene, por ejemplo, en el cómic *Sueños de vida*, editado por Comisiones Obreras (Campuzano 2008) y también es uno de los objetivos que perseguía la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, de acuerdo con su Preámbulo.

²⁴ Así, por ejemplo, en una entrevista concedida a la Cadena Ser (28 diciembre 2016), decía Javier Maroto, vicesecretario general de Acción Sectorial del Partido Popular (PP): “en este país hay personas en desempleo que tienen que tener prioridad

creación de un enemigo externo para reforzar la cohesión interna de la comunidad política es una estrategia destinada al éxito.

Este último asunto reviste una importancia singular. Si el inmigrante es percibido como una amenaza para el orden y la seguridad de la sociedad europea, entonces está plenamente justificado el empleo de cualquier medio para neutralizarlo y, llegado el caso, expulsarlo fuera de los muros de nuestra fortaleza²⁵. Es por ello que el discurso oficial tiende con frecuencia a vincular la inmigración con la delincuencia, el crimen organizado e, incluso, el terrorismo.

evidentemente a la hora de encontrar empleo”. Disponible en: http://cadenaser.com/programa/2016/12/28/hoy_por_hoy/1482895375_568893.html.

²⁵ El término “fortaleza” es perfectamente pertinente, puesto que, como señala Brown, “los muros hacen poco para detener la inmigración ilegal, el tráfico de drogas o el terrorismo, que son los fenómenos que con frecuencia animan abiertamente a su construcción y la legitiman” (2015: 158) e, incluso, contribuyen al aumento de la ilegalidad y la violencia en la zona fronteriza (2015: 162-164). El muro tiene, más bien, una función simbólica en un mundo en el que la soberanía se halla en declive: “la soberanía estatal menguante y la cada vez menor viabilidad de un imaginario nacional homogéneo se refuerzan mutuamente con la construcción de muros. Los aparatosos muros responden a la necesidad de contención y de límites en un mundo demasiado global, en un universo ya sin horizontes. Producen un «nosotros» espacialmente delimitado, una identidad nacional y una dimensión política nacional cuando estas ya no se pueden configurar a partir de presunciones de autonomía política o de economía nacional o demográfica, de homogeneidad o de historia compartida, de cultura y valores” (2015: 173). Hay que precisar que esta necesidad aflora en el nivel de los Estados miembros, no tanto en el de la UE, puesto que se trata de una confederación de Estados donde no existe –y nunca ha existido– un “nosotros” europeo claramente delimitado a nivel político, económico, jurídico y cultural (*supra* nota 20). Por tanto, aunque ineficaces “en el intento de interceptar o repeler los flujos transnacionales y clandestinos de personas”, los muros resultan útiles como elementos de contención psíquica, al producir “efectos sustanciales en la identidad política y en la subjetividad de aquellos a quienes separan” (2015: 158).

La existencia de esta amenaza exterior contribuye a que los ciudadanos sientan de manera reforzada que comparten una identidad con el resto de compatriotas, pero no así con los *otros*. Los Estados europeos fomentan sentimientos nacionalistas de ese tipo que, en ocasiones, alcanzan tintes xenófobos. Se recurre entonces a un discurso nacionalista de tipo étnico, ya que emplea un paradigma objetivo para la construcción del *nosotros*: la pertenencia a la comunidad nacional se hace depender de factores indisponibles para los individuos y, frecuentemente, racistas y excluyentes²⁶. La retórica de este nacionalismo se articula en torno a la defensa de la integridad nacional, la lucha contra el inmigrante extranjero y la obsesión con evitar la mezcla de razas, religiones, costumbres y normas (Naïr 2010). Es el discurso tradicional de los partidos de ultraderecha, como el *Front National* francés o la *Lega Nord* italiana, pero al que también se unen partidos conservadores como Fidesz-Unión Cívica Húngara, al que pertenece Viktor Orbán²⁷. En nuestro país, el PP –que a la

²⁶ Junto al nacionalismo étnico, existe otro modelo alternativo donde la pertenencia se hace derivar de criterios electivos que pueden ser adquiridos a voluntad, es decir, se emplea un paradigma subjetivo de construcción nacional: es el nacionalismo cívico.

²⁷ En el congreso del Partido Popular europeo celebrado en Madrid en octubre de 2015, Orbán dijo: “nuestro objetivo no puede ser facilitarles una nueva vida europea. El derecho a la dignidad y la seguridad son derechos básicos. Pero el estilo de vida alemán, austríaco y húngaro no es un derecho básico de todos los habitantes de la Tierra. Es sólo un derecho para los que han contribuido a que exista. Europa no puede acoger a todo aquel que desee una vida mejor. (...) Tenemos que hablar de nuestras intenciones en relación a nuestro continente sin hipocresía ni

sazón aplaudió el discurso xenófobo de Orbán en Madrid– también constituye un buen ejemplo²⁸ –pese a que se proclame no nacionalista frente a su electorado; tal es la virtud que presenta el “nacionalismo trivial²⁹”–.

El nacionalismo étnico descrito merece ser criticado, por excluyente y racista³⁰. Pero la UE,

fariseísmo. ¿Qué pensamos de la civilización que heredamos? El cambio de modelo cultural, ¿puede ser forzado desde el exterior? ¿Aceptamos sociedades paralelas? ¿O defendemos nuestro modo de vida tolerante y basado en el Estado de derecho tal y como lo hemos tenido hasta ahora?” (cit. en Sáenz de Ugarte 2015).

²⁸ Su máximo representante en Cataluña, Xavier García Albiol, escribía en Facebook días después de los atentados de París (noviembre 2015): “uno de los principales problemas que tiene Europa y Occidente es el MULTICULTURALISMO. Una sociedad multicultural es garantía de guetos, inadaptación y conflictos. Yo apuesto claramente por la pluralidad. Pluralidad que significa que quien venga a nuestro país puede mantener sus costumbres de origen, siempre y cuando éstas sean compatibles con los valores y leyes que tenemos en Occidente. Y a quien no le guste... a su casa” (<https://www.facebook.com/XavierGarciaAlbiol/photos/a.461132093909351.101920.460745127281381/1014045051951383/?type=3>).

²⁹ El término nacionalismo trivial fue acuñado por Billig (1995) para referirse a los modos de pensamiento que permiten a las naciones que han alcanzado la condición estatal ser reproducidas diariamente y que su nacionalismo, revestido de un halo de cotidianidad, pase desapercibido. Las naciones minoritarias, en cambio, ondean conscientemente su bandera para reivindicar la estatalidad y, en caso de alcanzarla, sus símbolos nacionales pasarían igualmente a formar parte del paisaje.

³⁰ Lo anterior no implica una descalificación del nacionalismo *in toto*. Debido a la satanización que sufre el nacionalismo en el discurso oficial, particularmente en España, resulta necesaria una aclaración acerca del significado atribuido al nacionalismo en este trabajo. El nacionalismo es aquí entendido como una teoría normativa que atribuye cierto valor moral a la pertenencia nacional y busca la autodeterminación política –que no equivale necesariamente a la independencia– de la nación de referencia. El carácter normativo del nacionalismo implica que las razones que ofrece esta ideología no se basan meramente en el interés privado, sino que apelan al bien de la comunidad nacional en su conjunto. El valor asociado a la pertenencia nacional presenta un carácter instrumental: para lograr la autonomía del individuo, quien sí ostenta un valor moral intrínseco, es necesario que los grupos en los que se integra, entre ellos la nación, gocen de autonomía colectiva. Por supuesto, ello implica que la nación que se toma como referencia ha de respetar la autonomía individual, extremo que cumple la de tipo cívico. La nación, por su parte, es una

lejos de hacerlo, aplaude o mira para otro lado cuando los Estados ponen en práctica medidas de este tipo. Incluso las propias instituciones de la UE, a la hora de diseñar normas o tomar decisiones políticas en materia de inmigración y asilo, adoptan esta misma visión etnicista. Ello da lugar a una auténtica xenofobia institucional³¹, muestra de un preocupante “euro-tribalismo”³² (Weiler 2012). Más aún, al no plantear “propuestas, medidas o políticas para combatir los discursos xenófobos y excluyentes, [las instituciones europeas y los partidos políticos, también los de izquierdas] están aceptando el terreno de confrontación que propone la extrema

realidad discursiva que encuentra su origen en los discursos de afirmación nacional. Estos discursos pueden adoptar dos paradigmas distintos –objetivo o subjetivo–, lo que da lugar a dos modelos de nación diversos –étnica y cívica–, ya explicados.

³¹ Refiriéndose a la legislación italiana de extranjería –pero podría ser aplicado a la de cualquier Estado miembro de la UE–, decía Ferrajoli que el racismo se deja sentir fundamentalmente en tres aspectos: en primer lugar, en la configuración del inmigrante como una cosa, válida únicamente como mano de obra de bajo coste, pero sin derechos; en segundo lugar, en que refleja y alienta el estereotipo del inmigrante-delincuente construido por la derecha –aunque ampliamente compartido por la sociedad– y, por último, en la radical asimetría entre “nosotros” y “ellos” instituida por las políticas de Occidente –“defensa de nuestros tipos de vida, de nuestra seguridad y de nuestras incontaminadas identidades culturales”–. De hecho, “la aceptación de las actuales políticas contra los inmigrantes y la ceguera frente a la tragedia de las miles de personas que cada año atraviesan nuestras fronteras y de las decenas que (...) mueren ahogadas intentando huir de nuestros controles, son posibles en la medida en que se comparte el latente racismo sobre el que se basa nuestro privilegiado modo de vida” (2004: 132-133).

³² En este trabajo el término “euro-tribalismo” va referido a un contexto diferente al que Weiler, quien acuñó el vocablo, lo aplicó. El jurista sudafricano calificaba de “euro-tribalismo irredentista contrario a los valores y necesidades de la Unión” el deseo de autodeterminación de Cataluña y Escocia, aspiración que, llegado el caso, podría desembocar en la independencia. Los rasgos etnicistas que atribuía a los nacionalismos catalán y escocés podrían ser aplicados de manera más correcta a los Estados miembros de la UE y a la propia UE por su gestión vergonzosa y criminal de las fronteras.

derecha³³ y asumen buena parte de sus postulados³⁴. En última instancia, normalizan ese discurso y legitiman el espacio político que conjuntamente van generando” (Urbán 2016).

Un aspecto adicional que conviene tener en cuenta es que, a la hora de gestionar los flujos migratorios, la política de cierre de fronteras, paradójicamente, produce un efecto que en principio se trataba de evitar: el asentamiento de los inmigrantes en los países de acogida³⁵. El blindaje de la frontera no hace que disminuya la

presión migratoria, pero sí convierte en más difícil y costosa la empresa, por lo que una vez lograda es lógico que quien le ha dedicado tanto tiempo, sufrimiento y esfuerzo desee consolidar su inversión: en lugar de volver a su país de origen al finalizar su contrato laboral, subsistirá en condiciones de precariedad, incluso accediendo a ayudas sociales si tiene la oportunidad, tratará de reagrupar a su familia y trazará un plan de vida a medio o largo plazo en Europa. Por otro lado, y como ha señalado Naïr, “la condición de inmigrante no es «eterna»”, sino que se halla abocada a acceder al *nosotros* común (2010: 334). Sin embargo, los Estados europeos obvian este detalle a la hora de diseñar su política migratoria y condenan a los inmigrantes a una discriminación jurídica y social inaceptable (De Lucas 2011, Zamora 2017). Semejante diferenciación entre nacionales e inmigrantes entraña un peligro grave: al dificultar la integración de los recién llegados provoca “reacciones de repliegue comunitario tanto por parte de la sociedad de acogida como de los inmigrantes” (Naïr 2010: 335). Es aquí donde un nacionalismo cívico e integrador se vuelve necesario: en un Estado democrático de derecho el vínculo de identidad lo define el sistema de valores y derechos que nos vuelve a todos iguales en el espacio público y no la etnia, la confesión religiosa o la cultura propia (2010: 337). Es lo que Habermas denominaba “patriotismo

³³ Como bien ha señalado Naïr, los nacionalismos de extrema derecha –también los integristas religiosos– constituyen “respuestas emocionales y regresivas” frente al proceso de mundialización del capital, que “engendra desarraigo cultural, pérdida del sentimiento de identidad y precariedad social (...). La carencia de una alternativa al sistema de mercado propicia mutaciones tecnológicas y cambios de la función del trabajo en la producción de valores. (...) La impotencia frente a este sistema, la frenética carrera de las élites para adaptarse a él, la función policial que de un tiempo a esta parte se viene asignando a los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, etcétera) acarrea la pérdida de credibilidad de los Estados-nación y la disgregación de los grupos sociales cohesionados” (2010: 132-133). Ante esta situación, la ultraderecha proporciona “metas y puntos de referencia” a una sociedad desestructurada y perdida como consecuencia de los cambios que se ciernen sobre ella y que afectan más negativamente a las clases marginadas y pobres. Por consiguiente, se puede afirmar que “el nacionalismo esencialista, emocional y nihilista nace principalmente de la disgregación de la cohesión social y de la incapacidad de los grupos dirigentes para elaborar no ya un proyecto de esperanza verosímil para las clases más perjudicadas, sino tan siquiera una explicación aceptable de lo que les sucede” (2010: 136).

³⁴ A juicio de la eurodiputada Marina Albiol, “unos lo hacen de manera absolutamente desvergonzada pidiendo el cierre total de nuestras fronteras, hablando de avalanchas, de la islamización de Europa y relacionando terrorismo y refugiados. Otros lo hacen de manera mucho más sutil, defendiendo el refuerzo de nuestras fronteras, su externalización y las deportaciones masivas. Pero la extrema derecha está de acuerdo con conservadores, liberales y socialdemócratas en olvidar las obligaciones internacionales con aquellas personas que huyen de la guerra y el terror y olvidar también la responsabilidad que Europa tiene sobre estas personas al haber colaborado de manera activa en los conflictos de los que huyen” (2016).

³⁵ Para una explicación detallada, véase Naïr (2010) y Brown (2015).

constitucional”: la disponibilidad a identificarse con el orden político y los principios universalistas del Estado de Derecho y la democracia (1989: 94)³⁶.

Para evitar los problemas de integración anteriores es preciso desarrollar políticas de acceso a la ciudadanía para los inmigrantes que incorporen, al menos, la transmisión de los valores y normas de la sociedad de acogida a través de cursos y programas educativos, la concesión de derechos políticos y sociales –particularmente, el derecho de sufragio activo y pasivo– y la promoción de una estrategia educativa y mediática, dirigida principalmente a los nacionales, que combata la xenofobia y el racismo (Naïr 2010). La política de ciudadanía, en último término, ha de desembocar en una política de nacionalidad: de ahí la necesidad de un nacionalismo cívico abierto a nuevos miembros que quieran ser parte de la comunidad política y se comprometan con sus valores.

3. Paralelismos entre la gestión de la crisis de refugiados y la política migratoria europea

³⁶ Concretamente, Habermas precisa que ese universalismo moral implica “que se relativiza la propia forma de existencia atendiendo a las pretensiones legítimas de las demás formas de vida, que se reconocen iguales derechos a los otros, a los extraños, con todas sus idiosincrasias y todo lo que en ellos nos resulta difícil de entender, que uno no se empeña en la universalización de la propia identidad, que uno no excluye y condena todo cuanto se desvíe de ella, que los ámbitos de tolerancia tienen que hacerse infinitamente mayores de lo que son hoy” (1989: 117).

En los países de la UE los inmigrantes son excluidos socialmente, jurídicamente discriminados y sometidos a un Estado de excepción permanente. Esta situación, típica de los peores regímenes dictatoriales, resulta, no obstante, aceptada con normalidad por los ciudadanos europeos, habitantes de Estados que se proclaman democráticos y hacen de la defensa de los derechos humanos su condición de legitimidad.

La discriminación frente a los extranjeros constituye un hecho *natural* en un mundo articulado en Estados-nación –o Estados que se piensan y actúan como tales–. De acuerdo con Alba Rico, “los Estados fueron creados para defender los propios derechos y confinar la privación de derechos de los otros” (1995: 141). Tal aseveración, cierta hoy en día, no recoge, sin embargo, el espíritu revolucionario que acompañó al nacimiento del concepto de ciudadano. Y es que la ciudadanía constituyó el recurso teórico necesario para poner fin a los privilegios estamentales del Antiguo Régimen, configurándose un estatuto único que, haciendo abstracción de las diferencias y atributos diversos de los individuos, los colocaba en una posición igualitaria ante la ley³⁷. Paradójicamente, la

³⁷ Como señala De Lucas, semejante ficción entrañaba ciertos peligros que podían conducir a la exclusión social: mediante la identificación exclusiva del hombre con el individuo y del individuo con el burgués –restricción de clase–, la proyección del modelo de sociedad patriarcal en la atribución de los derechos –discriminación de género– o la identificación entre ciudadanía y nacionalidad –límite al alcance universal de los derechos– (1994).

ciudadanía ha transmutado en época contemporánea y, de recurso teórico revolucionario, ha pasado a elemento discriminatorio y de diferenciación social que configura una nueva sociedad estamental (De Julios-Campuzano 2004, Del Real 2010).

Si, como se dijo anteriormente, la identidad en una sociedad democrática se relaciona con el respeto a los derechos humanos –universales– y los principios del Estado de derecho, lo cierto es que la UE ha creado un Estado de excepción permanente para los inmigrantes, que coexiste de forma paralela con el Estado de derecho que aplica a los ciudadanos. Haciendo una similitud con el Derecho penal del enemigo de Jakobs³⁸, se podría afirmar que las legislaciones europeas en materia de extranjería son un buen ejemplo de un *Derecho administrativo del enemigo*³⁹. Al igual

que el enemigo en la teoría de Jakobs⁴⁰, el inmigrante se considera una no-persona, un infrasujeto, cuya “presencia ausente” (Sayad 1991) permanece invisible en el espacio público. Como el *homo sacer* en el antiguo Derecho romano (Agamben 2003), el inmigrante se halla sometido a la violencia impune. Ese Estado de excepción permanente supone que al inmigrante no se le apliquen los principios básicos del Estado de derecho: presunción de inocencia, garantismo jurídico, principio de legalidad, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, etcétera.

Esta inexistencia política vuelve a los inmigrantes especialmente vulnerables, los convierte en súbditos –o, más bien, en esclavos– y de esta manera resultan todavía más útiles para la economía de los países de acogida: mano de obra barata, obligada a subsistir en condiciones de precariedad absoluta y cuya permanencia en Europa dependerá de que efectivamente contribuyan a la buena marcha del mercado y de que sepan mantenerse semi-ocultos. Si no tienen papeles, deben eludir los controles policiales, así como trabajar en la economía sumergida –sin

³⁸ Jakobs sostiene que los Estados pueden combatir la criminalidad recurriendo a una de estas dos herramientas: el Derecho penal del ciudadano y el Derecho penal del enemigo (2006). El primero se dirige a personas que, pese a haber cometido alguna desviación, muestran una vinculación general con el Derecho: a grandes rasgos, respetan sus reglas, sin atacar a la comunidad ordenada. Por el contrario, el Derecho penal del enemigo está pensado para sujetos que se han apartado de una manera duradera del Derecho y atacan, no la convivencia pacífica, sino la autoridad del Estado. El bien jurídico que trata de proteger esta legislación de excepción es la significación social imaginaria y no la vida o integridad física de los ciudadanos. Si el Derecho crea un conjunto de expectativas de comportamiento, el enemigo no presta la garantía cognitiva mínima de un comportamiento ajustado a las reglas del juego, atacando su legitimidad misma. Con él no es posible la comunicación, por lo que se le combate, previa exclusión del grupo social.

³⁹ Este término lo utilizó Melero para el caso concreto de las expulsiones en caliente (2015), así como De Lucas (2015). Fuera del ámbito migratorio, Presno señala que la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, consagra la expansión del Derecho administrativo sancionador *securitario*, a semejanza de lo ocurrido en el ámbito del Derecho penal en los últimos tiempos (2014).

⁴⁰ La denegación del estatus personal a sujetos particulares reposa en la distinción entre *ser humano* y *persona*. De acuerdo con Jakobs, el concepto de persona se halla definido por normas, sin que deba necesariamente corresponderse con lo establecido por la naturaleza (1996). Sin embargo, y aunque el mundo jurídico sea el reino de la ficción (Martínez García 1992), es importante recalcar que el Derecho penal tiene por objeto a los sujetos de carne y hueso, no a la persona: de ahí la imposibilidad de justificar un Derecho penal excepcional para los enemigos. En un Estado de derecho nadie puede ser definido como no-persona (Muñoz Conde 2002): la dignidad humana exige la correspondencia entre los conceptos de individuo y persona.

derechos laborales–; si han regularizado su situación, el peligro de expulsión no les acecha de manera apremiante, pero deberán conservar el empleo a toda costa –lo que implica no reivindicar sus derechos frente al empresario, obedecer sumisamente, doblegarse– para no caer en la clandestinidad. Son las denominadas fronteras *interiores*.

Tanto la legislación de los países miembros como la de la UE hacen una salvedad a este régimen de excepción: los refugiados⁴¹. Se distingue, por tanto, entre los inmigrantes económicos –abandonan su residencia en busca de trabajo, escapando de condiciones de existencia miserables y deseando mejorar su calidad de vida– y los refugiados –la razón principal que les mueve a dejar su tierra es la existencia de algún peligro que amenaza de manera inminente su vida (persecución política, guerra), aunque no se considera como tal el hambre o el cambio climático–. A los primeros se les aplica el Derecho de extranjería de cada Estado miembro y

las disposiciones comunes establecidas en Reglamentos y Directivas de la UE, cuya traducción es la siguiente: imposición de trabas administrativas más o menos duras en función del país de origen, la cualificación laboral y, sobre todo, las necesidades del mercado de trabajo del país de llegada. A los segundos, en cambio, les es de aplicación el Derecho internacional, reproducido en normas internas de los Estados miembros y de la propia UE, otorgándoseles una protección integral si logran demostrar la necesidad de asilo⁴².

Pues bien, cuando Europa se ha tenido que enfrentar a la crisis de refugiados, no ha dudado en vulnerar los tratados internacionales en materia de asilo⁴³ (Solanes 2014) –ratificados por todos los Estados miembros–, las normas de la UE sobre protección de refugiados⁴⁴ y de garantía de

⁴¹ De acuerdo con la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, refugiado es “un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él” (artículo 2d).

⁴² La concesión del estatuto de refugiado supone, en primer lugar, la no devolución al Estado de origen, así como el acceso a un permiso de residencia y trabajo, a la educación –en el caso de los menores–, a los sistemas de protección social, a la asistencia sanitaria y a la vivienda, en las mismas condiciones que los nacionales. Igualmente, los refugiados tienen garantizada la libertad de circulación dentro del Estado que les otorgue la protección y el derecho a la reagrupación familiar (artículos 21, 23-24, 26-27, 29-30, 32-33 Directiva 2011/95/UE).

⁴³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (entrada en vigor el 22 de abril de 1954), y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967 (entrada en vigor el 4 de octubre de 1967).

⁴⁴ Reglamento (UE) n° 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares; Reglamento (UE) 604/2013 (Dublín III); Directiva 2011/95/UE; Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional; Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

los derechos humanos y las leyes internas acerca de los mismos asuntos. Más aún, el espacio de libre circulación de personas ha saltado por los aires, puesto que varios países han reimplantado los controles fronterizos de manera temporal, pero indefinida⁴⁵. Las medidas tomadas –y las que se han dejado de adoptar cuando era necesario haberlo hecho– son ilegales, no meramente inmorales, insolidarias y vergonzosas. Los inmigrantes y los refugiados son titulares de derechos y la UE no los respeta⁴⁶. Y es que, conviene tenerlo en cuenta, para que se garantice un derecho en favor de unos ha de imponerse un deber sobre otros: es lo que se denomina correlatividad de los derechos (Ruiz Miguel 1990). En este sentido, los Estados europeos no han asumido los deberes que, conforme a la legislación internacional e interna, les correspondían: de ahí que el derecho de los refugiados se haya visto inactuado.

Esta manera de proceder ha supuesto el fin del régimen de asilo y, con ello, la distinción entre inmigrantes y refugiados se diluye –pero en un sentido negativo–⁴⁷. En el momento en que la

próspera Europa ha debido gestionar la llegada masiva de solicitantes de asilo, se ha olvidado de los principios sobre los que, de acuerdo con los Tratados fundacionales, se sustenta el edificio europeo (dignidad humana, libertad, democracia, respeto por los derechos humanos, etcétera) para dar prioridad a lo que Naïr ha denominado el “chovinismo de la prosperidad” (2015). Frente a la distinción retórica entre inmigrantes económicos no merecedores de protección y refugiados acreedores de asilo, la UE ha demostrado que los pobres que se mueven en este mundo globalizado están sujetos a un destino común, puesto que no dejan de constituir mano de obra barata y, como tal, sujeta al control gubernamental de los Estados europeos (Mezzadra 2005).

De este modo, los refugiados están sufriendo el mismo maltrato y discriminación que tradicionalmente se dispensaba a los migrantes, en particular a los clandestinos⁴⁸: las expulsiones

⁴⁵ Entre otros, Austria, Alemania y Suecia (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf).

⁴⁶ Como ha señalado De Lucas, “la cuestión urgente no es solventar un problema humanitario, sino responder conforme a Derecho a un incumplimiento de deberes jurídicos relativos a la garantía de dos derechos básicos: el derecho a la vida y el derecho de asilo” (2015: 83).

⁴⁷ La diferenciación que hace el Derecho internacional –reproducida luego en normas estatales y de la UE– entre

inmigrantes económicos y refugiados no encuentra justificación suficiente en un mundo en el que –como señalan distintos autores (Alba Rico 2005, De Lucas 2017)– la condición de migrante no es elegida. Por tanto, el trato “privilegiado” que se dispensa a los refugiados debiera otorgarse también a cualquier persona desplazada. Ahora bien, lo que este artículo pone de relieve es que en la crisis de refugiados actual los Estados de la UE no han dudado en saltarse su propia distinción, pero a la baja: al negar la condición de refugiados a quienes huyen de su país de origen como consecuencia de un conflicto bélico o una persecución política, han violado las normas de asilo. En palabras de Solanes –autora que defiende la pertinencia de la distinción jurídica entre refugiados y migrantes–, “fenómenos como la extranjería y el asilo reciben un trato excesivamente similar” (2016: 154).

⁴⁸ Medidas como la incautación de los bienes de valor a los refugiados adoptada por Dinamarca, su identificación mediante pulseras rojas en Cardiff o la señalización de sus hogares pintando

colectivas y en caliente con destino a Turquía –un país que no respeta los derechos humanos– ya se venían practicando, por ejemplo, en España con destino a Marruecos –un Estado que, al igual que Turquía, vulnera los derechos de los extranjeros–⁴⁹; la construcción de vallas en las fronteras serbo-húngara y austríaco-eslovena con el fin de impedir o dificultar el paso de las personas tampoco sorprende, teniendo en cuenta que obstáculos de este tipo ya existían en Ceuta y Melilla o para separar Turquía de Bulgaria y Grecia; ni siquiera la criminalización del cruce ilegal de fronteras aprobada por el Parlamento húngaro resulta novedosa, puesto que ser clandestino ya constituye un delito en Italia⁵⁰.

La distinción legal entre inmigrantes y refugiados no sólo se revela falaz, sino que pone de manifiesto que ante una llegada numerosa de refugiados el trato dispensado es todavía más vejatorio que el que se venía ofreciendo a los siempre maltratados inmigrantes económicos; y

ello por representar una carga económica que los Estados no están dispuestos a asumir⁵¹. La crisis financiera parece justificarlo todo, incluso las vulneraciones masivas de derechos humanos y la sentencia a una muerte segura de miles de personas.

4. Efectos negativos de la gestión de la crisis de los refugiados en Europa

La manera de gestionar los flujos migratorios –y, más en concreto, los de solicitantes de asilo– que se ha descrito presenta al menos tres efectos nocivos: el primero afecta a los que llegan; el segundo, a los ciudadanos de la UE; y el tercero, al proyecto europeo en su conjunto.

Por lo que se refiere a los solicitantes de asilo, la política adoptada por la UE condena a millones de seres humanos a un sufrimiento terrible que podría evitarse de mediar la voluntad política necesaria. Si se concediesen visados humanitarios de tránsito y se abriese la posibilidad de solicitar

las puertas de rojo (Middlesbrough, Stockton) introducen cierta novedad en lo que al maltrato de extranjeros se refiere.

⁴⁹ Como ha sido puesto de relieve, las expulsiones por la vía de hecho vulneran el Derecho internacional, las normas de la UE y el propio ordenamiento jurídico español (Martínez Escamilla *et al* 2014). El intento de darles cobertura legal por parte del gobierno de España –mediante la creación de un nuevo supuesto de salida del territorio español: el rechazo en frontera– representa una chapuza desde el punto de vista legal –en el ámbito de aplicación del rechazo en frontera no se incluirían las actuaciones calificadas como devoluciones en caliente (Martínez Escamilla *et al* 2015)–, aunque cumple una función simbólica esencial dirigida principalmente a los ciudadanos españoles y no tanto a los inmigrantes que tratan de cruzar la frontera (Payero 2015).

⁵⁰ Legge 15 luglio 2009, n. 94, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” (Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009. Supplemento ordinario n. 128).

⁵¹ Para la UE la gestión de los flujos migratorios se funda en consideraciones económicas sobre la base de la dualidad coste/beneficio. De ahí que se pueda justificar la denegación de entrada y expulsión de los inmigrantes llamados económicos apelando a que no son necesarios para la economía. Con los refugiados, en cambio, el ejercicio dialéctico difiere. Al huir de un peligro inminente que acecha su vida, la protección se vuelve un ejercicio de humanidad. No es posible decir que no los necesitamos para cerrarles la puerta, puesto que está claro desde el principio que son sólo un coste, una carga. De ahí que la política de la UE haya “consistido en estrechar cada vez más las condiciones que permiten solicitar el asilo en territorio de la UE. Estos, simplemente, no pueden llegar hasta nuestro paraíso, de modo legal. Se lo hemos hecho imposible: no queda más que tratar de llegar a la frontera, como sea. Y aún a los que llegan no les dejamos manifestarse como tales: les encerramos en campamentos en condiciones infrahumanas (...) y les tratamos como inmigrantes «ilegales»” (De Lucas 2013).

asilo en los países limítrofes a los Estados de origen de los refugiados⁵², éstos viajarían en avión directamente al país de acogida, a un coste menor y sin jugarse la vida en el intento. No tendrían que depender de las mafias ni se verían abocados a morir en un naufragio. No recorrerían a pie miles de kilómetros ni permanecerían hacinados en campos de concentración a la espera de que la frontera se abriese para poder continuar su camino. No sufrirían la violencia policial, de grupos xenófobos, de traficantes de personas sin escrúpulos y un sinfín de calamidades adicionales. En este sentido, cabe afirmar que a la UE y a las autoridades de sus Estados miembros se les podrían exigir responsabilidades, al menos por omisión, por las torturas, homicidios, agresiones, etcétera, que padecen los que tratan de llegar y establecerse en el continente europeo⁵³.

Pero no sólo eso. Determinados partidos políticos, algunos con responsabilidades de gobierno, y medios de comunicación se embarcaron en una campaña dirigida a justificar la vulneración del derecho de asilo –ante la pasividad y/o connivencia de las instituciones europeas–. Ello

incluyó desde la negación de que se tratase de auténticos refugiados –serían inmigrantes económicos tratando de obtener un permiso de residencia y trabajo de manera fraudulenta⁵⁴– hasta la vinculación de los mismos con el terrorismo yihadista⁵⁵, la delincuencia (sucesos de Nochevieja en Colonia⁵⁶, portada de la revista

⁵⁴ Un ejemplo que puede citarse es el del ex-Ministro de Exteriores español, José Manuel García-Margallo. En una entrevista concedida a la Cadena Ser (20 abril 2015), a la pregunta de la periodista Angels Barceló –“¿qué hacemos con el derecho de asilo? (...) ¿No sería (...) más conveniente quitarnos las gafas de ver inmigrantes y ponernos las gafas de ver refugiados, gente que necesita asilo?”–, respondía: “son fenómenos distintos. El asilo es una salida de tu país por motivos políticos (...). La inmigración es un fenómeno que responde en estos momentos fundamentalmente a razones económicas. Es el hambre y la pobreza lo que echa a esta pobre gente a embarcaciones sin seguridad ninguna. Los que están muriendo en el Mediterráneo, si mira usted las nacionalidades (...), vienen fundamentalmente de países que lo que tienen, insisto, son necesidades económicas: de Eritrea, del África subsahariana, de Gambia... El asilo es una cosa, un fenómeno para dar refugio a la persona que se siente perseguida políticamente y la inmigración económica es otra” (<http://play.cadenaser.com/audio/000WB0018620150420221108/>).

⁵⁵ Viktor Orbán, en el discurso pronunciado en Madrid al que ya se hizo referencia, aseguraba: “lo que afrontamos no es una crisis de refugiados. Es un movimiento migratorio que incluye inmigrantes económicos, refugiados y también *combatientes extranjeros* –cursiva añadida– (cit. en Sáenz de Ugarte 2015).

⁵⁶ Más de mil mujeres denunciaron haber sufrido agresiones sexuales y robos durante la Nochevieja de 2015 en las inmediaciones de la estación de Colonia (Alemania). Los agresores serían en torno a un millar de hombres con apariencia árabe o norteafricana, según las primeras declaraciones policiales, lo que hizo recaer la sospecha sobre los refugiados –en un momento en que la canciller alemana Angela Merkel mantenía en solitario la política de puertas abiertas, con fuerte oposición incluso dentro de su propio partido–. Los sucesos, sin embargo, se encontraban plagados de puntos oscuros: salieron a la luz tres días después de que acontecieran, las denuncias se iban interponiendo a cuenta gotas, la actuación de la policía fue más que cuestionable –de hecho, el jefe de policía de Colonia resultó destituido– y los ataques se repitieron en otras ciudades alemanas, aunque a menor escala. Los hechos despertaron gran indignación entre la población alemana y las manifestaciones y declaraciones xenófobas se sucedieron. Tanto es así que Merkel viró totalmente su política y de la *Willkommenskultur* pasó a una cultura del rechazo a los refugiados, llegando incluso a pedir ayuda a la OTAN para contener su llegada. El avance de las investigaciones, no obstante, reveló que sólo 3 de los 58 detenidos en Colonia eran refugiados. Pero el daño ya estaba hecho: Alemania puso fin al discurso del *Welcome Refugees* y adoptó una política anti-refugiados.

⁵² Esta propuesta la sugiere, por ejemplo, Naïr (2016).

⁵³ En opinión de Zamora, en la frontera sur europea “se produce una extraña alianza entre los dos regímenes biopolíticos de «dejar morir» y «hacer morir»: se ponen los medios para que la muerte se vuelva un efecto directo del intento de traspasar las fronteras. La imagen de la (...) *Guardia Civil* disparando pelotas de goma a inmigrantes que intentaban alcanzar la playa en la ciudad española de Ceuta (...) es un ejemplo palmario de esa alianza con resultado de muerte” (2017: 307). Por esa razón, la concesión del Premio Princesa de Asturias de la Concordia a la UE (21 junio 2017) parece una broma de mal gusto.

*wSieci*⁵⁷), la propagación de enfermedades⁵⁸ o la contaminación islámica de Europa y la subsiguiente pérdida de nuestra identidad⁵⁹. Esta manera de proceder constituye un delito de incitación al odio y resultó tan eficaz que algunos grupos xenófobos se dedicaron a atacar a los recién llegados en varias ciudades europeas.

No obstante –y con esto entro en el análisis del segundo efecto negativo de la política europea de gestión de flujos migratorios–, la consideración de enemigo es susceptible de extenderse hasta alcanzar a determinados grupos dentro de la comunidad política. De este modo, habría enemigos internos que, desde el seno de la sociedad, la pondrían en peligro. El estado de excepción permanente aplicado a los enemigos externos –primero inmigrantes, pero ahora también refugiados– podría ampliarse hasta incluir a determinados ciudadanos *discolos*. Y es

⁵⁷ A mediados de febrero de 2016 la revista polaca *wSieci* sacó un ejemplar cuya portada mostraba la imagen de una mujer rubia de piel clara, vestida con una bandera de la UE, a la que acosaban y manoseaban hombres de piel oscura. El titular era más que significativo: “Violación islámica de Europa”. En la contraportada, la misma joven huía de los hombres que trataban de arrancarle la bandera con la que cubría su cuerpo. Por si a alguien le quedaban dudas, el texto del artículo hacía referencia a los ataques sexuales de Colonia (<http://vehaber.org/files/news/default/wsieci-avrupaya-islam-in-tecavuzu49a43fd6bb6c9d38ae49.jpg>).

⁵⁸ Este mensaje se difundió en diversos países europeos de la mano de partidos de ultraderecha, como el NPD alemán, e incluso de médicos (Gutteridge 2015).

⁵⁹ Robert Ménard, el que fuera fundador de *Reporters Sans Frontières*, es hoy alcalde de Béziers y representa a la ultraderecha más rancia, pese a no ser miembro del *Front National*. Recientemente aseguró que en su ciudad había demasiados inmigrantes, velos, niños musulmanes y cultura no francesa (cit. en Nossiter 2015). También consideró excesiva la cantidad de restaurantes de kebabs que existían en Béziers, lo que le condujo a prohibir nuevas aperturas de este tipo de negocios que no forman parte de la tradición francesa.

que la degradación de las condiciones de la democracia y el Estado de derecho produce un efecto de pendiente resbaladiza: la introducción de una excepción en el respeto y garantía de los derechos humanos que, por definición, son universales –para los inmigrantes–, con el tiempo se consolida y, lo que en algún momento pareció aberrante –construcción de vallas con concertinas, expulsiones en caliente, empleo de la fuerza para evitar el cruce de fronteras, incluso con peligro de muerte–, se naturaliza y pasa a integrar el imaginario colectivo. Una vez normalizada la situación para los inmigrantes, ¿qué impide que el mismo comportamiento se muestre con otros extranjeros, solicitantes de asilo sí, pero diferentes a *nosotros* y constitutivos de una potencial amenaza? Eso es lo que está ocurriendo actualmente en Europa.

El siguiente paso, el empleo del estado de excepción permanente en contra de miembros rebeldes de la comunidad política, se encuentra en pleno proceso de desarrollo. Un buen ejemplo de ello lo constituye en España la conocida como Ley mordaza⁶⁰, que limita de manera drástica el

⁶⁰ Ley Orgánica 4/2015. Esta ley vino acompañada de una reforma del Código Penal (Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 1/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal) y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica).

derecho a la libertad de expresión⁶¹. Un derecho que se ve socavado también por actuaciones judiciales tan cuestionables como el encarcelamiento de los dos titiriteros acusados de enaltecimiento del terrorismo (febrero 2016) o la condena por el mismo delito de numerosos tuiteros (César Strawberry, Cassandra Vera y un larguísimo etcétera)⁶². De este modo, manifestantes, activistas políticos, sindicalistas, miembros de partidos de izquierdas y todo aquel que no encaje en la categoría de esa *mayoría silenciosa* tan cara a determinados gobernantes son susceptibles de convertirse en los nuevos enemigos.

El último efecto negativo de la política migratoria y de asilo apunta a nuestras instituciones políticas: la vulneración de los derechos humanos de inmigrantes y refugiados, así como la restricción de libertades básicas de los

ciudadanos, suponen una degradación absoluta de la calidad democrática de los Estados de derecho europeos. Como señala De Lucas, no estamos ante una crisis de refugiados, sino que es el proyecto europeo mismo el que hace aguas (2015). Con los solicitantes de asilo, se ahoga nuestra civilización en esa fosa común en la que hemos convertido el Mediterráneo. Ello representa un “derrumbe cultural identitario sólo comparable a la tragedia vivida por los propios refugiados” (Naïr 2016: 99).

Contra lo que predica la ultraderecha, la cultura e identidad europeas no peligran por la llegada de cientos de miles de sirios o iraquíes de religión musulmana: la mayor amenaza que se cierne sobre Europa, lejos de provenir del exterior, nace de su propio seno. Nuestros valores quiebran cada vez que expulsamos a los migrantes mediante vías fácticas, sin hacer un examen individual y detenido de cada caso, cuando los hacíamos en campos de refugiados en condiciones infrahumanas o permitimos que se ahoguen en el mar. Junto a los muertos, se hunde lo que algún día muchos creyeron que simbolizaba democracia, respeto a los derechos humanos y progreso: el proyecto europeo. Pues bien, la crisis de los refugiados parece demostrar que ese proyecto no era más que un espejismo, un ideal inalcanzable.

5. Conclusiones

⁶¹ Un editorial del diario *The New York Times* así lo denunciaba, asegurando que una ley semejante no tenía cabida en un Estado democrático (2015).

⁶² Los ejemplos citados acerca de la restricción de la libertad de expresión en España no implican asumir que estas medidas iliberales y autoritarias sean una consecuencia de la manera en que se gestionan los flujos migratorios en España. Lo que este artículo pretende argumentar es que la vulneración de los derechos básicos de los extranjeros acostumbra a los ciudadanos de la fortaleza europea a las violaciones de derechos en general, incluso las que tienen como destinatarios a otros nacionales. Cuando se deshumaniza a algunas personas y se les priva de derechos, nada impide que el mismo proceder continúe extendiéndose y afecte a otros individuos. Y es que, como ha señalado Zamora, en nuestra sociedad capitalista neoliberal el estatus de ciudadano está sometido a contradicciones (“garantizar las condiciones de funcionamiento del sistema capitalista [vs.] administrar el discurso y las reglas de la legitimidad política”) y la presencia de inmigrantes actúa como una superficie en la que se reflejan las mismas. Por esta razón, la reivindicación de los derechos de ciudadanía para los inmigrantes es parte de la lucha más amplia por una ciudadanía “plena para todos” (2005: 56).

La gestión de la crisis de refugiados llevada a cabo por la UE no puede entenderse al margen de la política migratoria europea. Pese a que oficialmente se dice que dicha política está dirigida a combatir la inmigración irregular, lo cierto es que semejante discurso resulta falaz. La política migratoria busca dos objetivos principales. El primero consiste en beneficiar al sistema económico capitalista, que necesita un excedente continuo de mano de obra sobrante en condiciones de precariedad. Los extranjeros en situación irregular constituyen el candidato ideal para cumplir ese papel. Además, y entramos aquí en el segundo objetivo, la política migratoria es utilizada como un instrumento para reforzar la cohesión en el interior de la comunidad política nacional, particularmente en tiempos de crisis económica. El inmigrante es así definido como un enemigo que amenaza el orden, la seguridad y el bienestar de los miembros del cuerpo nacional, por lo que los ciudadanos aceptan con naturalidad que los derechos de estos *extraños* se vean reducidos –lo que, al mismo tiempo, favorecerá su explotación económico-laboral, con lo que el primer objetivo se verá reforzado–.

La llegada a la UE de cientos de miles de solicitantes de asilo potenciales a partir de 2015 ha puesto de relieve que la distinción legal entre inmigrantes económicos y refugiados se convierte en papel mojado cuando el número de refugiados es demasiado alto para lo que el mercado común

demanda. Las consideraciones humanitarias sobre las que se asienta el trato preferente que el Derecho internacional reserva a los solicitantes de asilo pasan a un segundo plano para asegurar la buena marcha del capitalismo y el refuerzo de la cohesión social. Por tanto, las semejanzas en el tratamiento jurídico dispensado a los inmigrantes y a los refugiados son más que notables.

Las consecuencias nefastas de esta política migratoria no sólo afectan a los refugiados, sino también a los ciudadanos europeos que ven cómo el proyecto europeo en su conjunto se diluye. En un momento en el que la fuerza de los valores sobre los que se asienta la UE está siendo puesta a prueba en varios frentes (la gestión del crac económico mediante políticas de austeridad, el Grexit, la manera de afrontar la posible secesión de minorías nacionales y, también, la crisis de los refugiados), debiera considerarse una prioridad la construcción de otra Europa abierta al mundo donde primen las personas sobre la estabilidad del mercado (capitalista) interior; una Europa capaz de seducir a sus ciudadanos y no diseñada por las elites a su imagen. El auge del discurso xenófobo de la extrema derecha camina en la senda opuesta y nos conduce, me temo, a un abismo del que será muy difícil salir.

Bibliografía

- AGAMBEN, G.; *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-Textos, 2003, 268 pp.
- ALBA RICO, S.; *Las reglas del caos. Apuntes para una antropología del mercado*, Barcelona, Anagrama, 1995, 308 pp.
- ALBA RICO, S.; “Turismo: la mirada caníbal”, *Archipiélago*, 68, 2005, pp. 7-16.
- ALBIOL, M.; “La normalización del fascismo en Europa ante la llegada de refugiados”, *Público* 3 febrero 2016. <http://blogs.publico.es/dominiopublico/15746/la-normalizacion-del-fascismo-en-europa-ante-la-llegada-de-refugiados/>.
- ARENAS, N.; “Dublín IV y el nuevo paquete de asilo. Principales cuestiones de debate que plantea la reforma del sistema Dublín y el resto del paquete de asilo”, *Aula Mediterrània*, 47, 2017, pp. 1-5. <http://www.iemed.org/recursos-compartits/pdfs/47-%20Arenas.pdf>.
- BARBERO, I.; “El tratamiento jurídico de las migraciones internacionales a través de las regulaciones globalistas de gestión de mano de obra”, *Oñati Socio-Legal Series*, 1 (3), 2011, pp. 1-19.
- BAUMAN, Z.; *Archipiélago de excepciones*, Madrid, Katz, 2008, 134 pp.
- BAUMAN, Z.; *Extraños llamando a la puerta*, Barcelona, Paidós, 2016, 111 pp.
- BILLIG, M.; *Banal Nationalism*, London, Sage, 1995, 200 pp.
- BROWN, W.; *Estados amurallados, soberanía en declive*, Barcelona, Herder, 2015, 208 pp.
- CAMPUZANO, L.F.; *Sueños de vida*, Madrid, COMFIA, 2008, 101 pp.
- CEA, M.Á. y VALLES, M.S.; *Evolución del racismo y la xenofobia en España (informe 2008)*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, 334 pp.
- CEA, M.Á. y VALLES, M.S.; *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España (informe 2013)*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, 350 pp.
- FERRAJOLI, L.; “Libertad de circulación y constitucionalismo global”, en *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 125-135.
- GUTTERIDGE, N.; “UK next? Doc’s warn AIDS TB and diseases eradicated generations ago brought in by migrants”, *Express* 28 octubre 2015. <http://www.express.co.uk/news/world/614793/German-hospital-refugees-asylum-seekers-migrants-demand-breaking-point>.
- HABERMAS, J.; *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos, 1989, 121 pp.
- JAKOBS, G.; *Sociedad, norma y persona en una teoría de un derecho penal funcional*, Madrid, Civitas, 1996, 85 pp.
- JAKOBS, G.; “Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo”. En: Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. *Derecho penal del enemigo*, Cizur Menor, Civitas (2ª ed.), 2006, 152 pp.
- JULIOS-CAMPUZANO, A. de; “La paradoja de la ciudadanía. Inmigración y derechos en un mundo globalizado”, en L. Miraut (ed.) *Justicia, migración y Derecho*, Madrid, Dykinson, 2004, pp 305-325.
- LUCAS, J. de; *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Temas de Hoy, 1994, 261 pp.
- LUCAS, J. de; “Inmigrantes. Del estado de excepción al Estado de derecho”, *Oñati Socio-Legal Series*, 1 (3), 2011, pp. 1-14.

- LUCAS, J. de; “Políticas migratorias, democracia y derechos en tiempos de crisis”, *Working Paper*, 2012. <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2015/estrangers/documento02.pdf>.
- LUCAS, J. de; “No es falta de caridad. ¡Son delitos, estúpidos!”, *Blog: Al revés y al derecho* 12 octubre 2013. <http://alrevesyalderecho.infolibre.es/?p=1863>.
- LUCAS, J. de; *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 155 pp.
- LUCAS, J. de; “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 36, 2017, pp. 65-87.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. *et al.*; “«Expulsiones en caliente»: cuando el Estado actúa al margen de la ley”, *Informe jurídico* 27 junio 2014. http://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027_6_2014%20%281%29.pdf.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. *et al.*; “«Rechazos en frontera»: ¿frontera sin derechos?”, *Informe jurídico* 13 abril 2015. <http://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J.I.; *La imaginación jurídica*, Madrid, Debate, 1992, 214 pp.
- MARX, K.; *El Capital. Crítica de la Economía Política (vol. I)*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1946 (1ª ed. de 1867), 769 pp.
- MELERO, E.; “El retorno en frontera en Ceuta y Melilla (o las «expulsiones en caliente»): un supuesto de Derecho administrativo del enemigo”, 174, 2015, pp. 401-434.
- MEZZADRA, S.; *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005, 178 pp.
- MUÑOZ CONDE, F.; *Edmund Mezger y el derecho penal de su tiempo: estudios sobre el derecho penal en el nacionalsocialismo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, 374 pp.
- NAÏR, S.; *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010, 737 pp.
- NAÏR, S.; “Cuotas insolidarias”, *El País* 29 mayo 2015. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/29/actualidad/1432910405_521938.html.
- NAÏR, S.; *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Barcelona, Crítica, 2016, 181 pp.
- NOSSITER, A.; “French mayor who once defended journalists now denounces immigrants”, *The New York Times* 2 noviembre 2015. http://www.nytimes.com/2015/11/03/world/europe/french-major-who-once-defended-journalists-now-denounces-immigrants.html?_r=1.
- PAYERO, L.; “Immigration policy within «Fortress Europe». The legalisation of «hot returns» in Spain”, En A. Cunha, M. Silva R. y Frederico (eds.) *The Borders of Schengen*, Brussels, Peter Lang, 2015, pp. 163-176.
- POMARES, E.; “La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del odio”, *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, 7, 2014, pp. 143-174.
- PRESNO, M.Á.; “El primer anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014, pp. 269-292.
- REAL, J.A. del; “La gestión jurídica de la inmigración irregular: una zona entre medias de la legalidad y la ilegalidad”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 20, 2010, pp. 21-42.

- RODIER, C.; *El negocio de la xenofobia. ¿Para qué sirven los controles migratorios?*, Madrid, Clave Intelectual, 2013, 149 pp.
- ROMERO, E.; *Un deseo apasionado de trabajo más barato y servicial. Migraciones, fronteras y capitalismo*, Oviedo, Cambalache, 2010, 141 pp.
- RUIZ MIGUEL, A.; “Los derechos humanos como derechos morales”, *Anuario de derechos humanos*, 6, 1990, pp. 149-160.
- SACRAMENTO, O.; “Schengen and the security obsession. Selective citizenship, exclusion and the ironies of control”, en A. Cunha, M. Silva y R. Frederico (eds.), *The Borders of Schengen*, Brussels, Peter Lang, 2015, pp. 115-127.
- SÁENZ DE UGARTE, I.; “La derecha europea acoge el mensaje xenófobo de Orbán”, *El Diario* 22 octubre 2015. <http://www.guerraeterna.com/?s=la+derecha+europea+acoge+el+mensaje+xen%C3%B3fobo+de+orb%C3%A1n>.
- SAYAD, A.; *L’immigration ou les paradoxes de l’altérité*. Bruxelles: De Boeck-Wesmael, 1991, 345 pp.
- SOLANES, Á.; Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, 7, 2014, pp. 181-210.
- SOLANES, Á.; “Una reflexión iusfilosófica y política sobre las fronteras”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 32, 2016, pp. 145-184.
- STREECK, W.; *¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2017, 291 pp.
- THE NEW YORK TIMES’ EDITORIAL BOARD; “Spain’s Ominous Gag Law”, *The New York Times* 22 abril 2015. https://www.nytimes.com/2015/04/23/opinion/spains-ominous-gag-law.html?_r=0.
- URBÁN, M.; “Europa en disputa: refugiados, xenofobia, identidades y lucha de clases”, *Público* 26 febrero 2016. <http://www.espacio-publico.com/que-debe-hacer-la-ue-sobre-la-inmigracion#comment-5378>.
- WEILER, J.H.H.; “Catalonian Independence and the European Union”, *The European Journal of International Law*, 23 (4), 2012, pp. 910-912.
- ZAMORA, J.A.; “Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción”, *Arbor*, 713, 2005, pp. 53-66.
- ZAMORA, J.A.; “Los movimientos migratorios de los refugiados: un análisis a la luz de la teoría crítica”, *Revista Eletrônica de Educação*, 11 (2), 2017, pp. 303-315.