

INMIGRACIÓN, IDENTIDAD, POPULISMO Y SEGURIDAD: Cómo evitar la desintegración europea¹

Introducción

La Unión Europea, también Europa en general, está viviendo momentos de incertidumbre, de desilusión, de dificultades para la integración.

Las asimetrías son desproporcionadas. Parece como si el fin de la historia nos llevara a un modelo único, donde las grandes corporaciones, los grupos financieros y los lobbies de aprovechados fueran los únicos actores, olvidando los grandes valores que presiden la UE: la democracia, la tolerancia, el respeto de los derechos humanos, el estado de derecho, el estado del bienestar social...

La Unión Europea no ha sabido aprovechar las fuerzas centrípetas que la han inducido a la unión y se está dejando llevar por fuerzas centrífugas que la están condenando a la desintegración, lejos, pues, de sus objetivos iniciales.

Cada vez estamos más lejos de la convergencia (no sólo económica). Aquellos postulados que terminaron por reconocer la necesidad de una política de cohesión social, están siendo puestos en entredicho. El problema no es sólo la crisis económica, que también, a la que no me voy a referir, entre otras cosas, porque nuestra crisis es más de valores que de economía.

De nuevo volvemos a la vieja (falsa) división países ricos/países pobres o países del norte y del sur. Esta falta de cohesión está detrás del deterioro de los servicios públicos y de las variaciones tremendas en el balance de las rentas, convirtiendo a unos ciudadanos europeos en ciudadanos de segunda mientras otros viven en la opulencia, sin darse cuenta de los peligros que les acechan.

¹ Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto *Fostering Human Rights Among European (External and Internal) Policies* (FRAME), SSH 320000, financiado en el marco del Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea.

Quien piense que en un mundo global (no sólo se globaliza la economía sino también los riesgos y las amenazas) se pueden afrontar con soluciones individuales todos los desafíos soberbios a los que estamos llamados, se equivoca. Y de camino, sólo provocan descontentos sociales que se saldan con xenofobia (la causa de muchos de los males propios), nacionalismos (identidades diferentes), populismos (grupos dirigentes alejados de la realidad y abocados al fracaso), debilidades en la acción exterior frente a terceros con más posibilidades de expansión política, de dominio económico o de explotación servil.

Mi objetivo es analizar estos elementos para comprender la necesidad de cambios radicales en la percepción europea de su fragilidad.

1.- Inmigración

Uno de los factores que afectan a la integración europea son los desafectos por los temas migratorios, que son abordados desde una posición economicista (y como veremos luego, populistas). Sólo aceptamos inmigrantes cuando nuestras necesidades económicas lo requieren. Entonces son, no sólo bienvenidos, sino, a veces, incluso, hasta llamados.

Hasta ahora, la política migratoria de la UE ha sido más desarrollada en el marco del asilo y los refugiados¹. ¿Por qué habrá sido así? Sencillamente porque esta materia no era un problema económico o de seguridad sino un problema de derechos humanos.

Es verdad que lo ha hecho común para evitar también lo que llamamos los refugiados “en órbita”, es decir los que se pueden pasar años, de un Estado a otro, aprovechándose de su status de solicitante de asilo permanente. Si en uno no se les da (después de varios años de procedimiento), se marchan a otro Estado Miembro e inician de nuevo el procedimiento. Cuando lo terminan, si ha sido denegado, lo comenzaban en un tercero. Y hasta en un cuarto y quinto.

Sin embargo, la política de asilo y refugio ha sido poco generosa con las circunstancias actuales². Se ha partido siempre de un concepto tan restrictivo y reduccionista como el que aparece de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de refugiado, que como se comprenderá, en 1951 respondía a otros criterios y circunstancias diferentes a las actuales. Además, la política común de asilo está tendiendo a una política de mínimos. Se igualan todos los Estados pero por debajo. Por tanto, su preocupación ha sido más procedimental que material.

¹ Véase, Fernández Arriba, Gloria, *Asilo y refugio en la Unión Europea*, Editorial Comares, Granada, 2007.

² Véase, Ortega Terol, Juan Miguel, *El asilo y el refugio en la Unión Europea: crónica de un amor ausente*, en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. VI, 2006, pp. 55-65.

Es verdad que se ha diseñado un marco jurídico, por cierto muy restrictivo también, para otorgar asilo a aquellos que no reúnan los requisitos de la Convención de 1951, pudiéndolos otorgar un estatuto de protección subsidiaria. Esto me ha llevado a hablar de nuevos motivos para la obtención del asilo³. Sin embargo, como señaló Martín y Pérez de Nanclares, en 2002, pero que podemos seguir manteniendo hoy día, estas normas “acoge(n) una constante preocupación por desmotivar y prevenir la emigración hacia Europa”⁴.

La regulación europea ha supuesto, además una excusa perfecta para los Estados que cuando han transpuesto las directivas comunitarias en materia de asilo y refugio, han recortando su propia normativa que eran más generosas⁵. Por ello se requeriría una especie de estatuto uniforme en toda la Unión Europea.

Pero, donde se ven claramente los egoísmos nacionales, los intereses económicos y los miedos políticos en la asunción de los propios valores de la UE. Europa está llamada a ser un santuario de paz y de asilo y, a pesar de ello era el único continente que no poseía normas para acoger temporalmente a los desplazados masivos por los conflictos armados o por otras causas. De esta forma, adoptó normas que permitieran una protección temporal y un reparto equitativo de la carga⁶. Pero, desde 2001 en que se activó este sistema, nunca ha sido puesto en práctica y sorprende que los Estados más perjudicados (sobre todo Alemania, Italia, Francia...) no lo hayan forzado.

Estos días se está comprendiendo el por qué. La llegada masiva de inmigrantes y personas desplazadas masivamente (léanse sirios, kurdos, malienses, libios, etc.) que están llegando de forma incontrolada a las costas italianas y que salen desde barcos fletados por traficantes de personas, desde las costas de un estado fallido, como es Libia, ha llamado la atención de la sociedad europea. No nos podemos permitir el lujo de que las opulentas familias europeas vean el espectáculo de los naufragos, o peor, aun, de los muertos, de las familias hambrientas o necesitadas de paz.

³ Fernández Sánchez, Pablo Antonio, *New Reasons for obtaining asylum in Europe*, en *Africa e Mediterraneo*, nº 54-2006, pp. 32-37.

⁴ Martín y Pérez de Nanclares, José, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea (hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia)*, Colex, Madrid, 2002, p. 24.

⁵ Ortega Terol, Juan Miguel, *El asilo y el refugio... op. cit.*. La Unión Europea ha aprobado 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 (DO L 337/9, 20.12.2011).

⁶ *Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*, DO L 212 de 7.8.2001. Véase los comentarios que al respecto hace la Prof^a Arenas Hidalgo, Nuria, *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, 2005.

¿Por qué no activar el sistema de protección temporal? Porque a ningún Estado le interesa. Todos arguyen argumentos varios para desprenderse de sus obligaciones. Nadie quiere ni oír hablar de reparto de la carga, tal como está previsto. Unos porque no quieren que se active el sistema previsto dado que es muy generoso con los “acogidos” temporales, a quienes hay que otorgarle un estatuto de residencia permanente, tras un tiempo de estancia temporal, otros porque consideran que su tasa de paro o su cuota de inmigrantes o su momento político, en plenas elecciones nacionales, etc. le impidan ser comprendido por sus opiniones públicas.

A veces, incluso, los Estados, conscientes de sus limitaciones en el marco de las fronteras interiores han establecido controles en las proximidades, convirtiendo estos controles en auténticos puestos fronterizos. En este sentido, “entre el 1 de noviembre de 2011 y el 30 de abril de 2012, la Comisión pidió información en cuanto a la correcta aplicación de la legislación de la UE y, concretamente, del acervo de Schengen en tres nuevos casos y continuó trabajando en los ocho expedientes abiertos a un total de diez Estados miembros (Austria, Bélgica, República Checa, Alemania, Estonia, Italia, Letonia, Países Bajos, Eslovaquia y Suecia)”⁷. En 2010, el Tribunal de Justicia de la UE señaló que el control fronterizo en un espacio próximo a una frontera interior constituye una infracción del artículo 67, apartado 2, del TFEU, así como de los artículos 20 y 21 del Código de fronteras Schengen⁸.

La arquitectura creada en torno al control fronterizo ha sido pensada toda ella para el rechazo de lo que no es europeo. El llamado acervo Schengen⁹ tiene medidas muy diferentes que han sido criticadas por ONGs, por académicos y otros colectivos¹⁰. Ahora, hasta los que tradicionalmente no requerían visados para entrar en algunos Estados (por ejemplo, los latinoamericanos en España), se les está exigiendo en aras de un mayor control o por exigencias de otros Estados de la UE.

Ahora bien, el sistema tiene también sus debilidades. Por ejemplo, los Estados, cada vez con más frecuencia adoptan medidas restrictivas de ingreso, incluso por las fronteras interiores, obligando, incluso a los ciudadanos europeos a identificarse. Basta un partido de fútbol de los llamados de alto riesgo, un acontecimiento social o una Cumbre Política¹¹. Es evidente que, muchas veces, se pretende que no acudan a estos

⁷ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen 1 de noviembre 2011 - 30 de abril 2012*, 16.5.2012, COM(2012) 230 final, p. 6.

⁸ STJUE, Asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, Melki y otros, 22 de junio de 2010.

⁹ Véase, Mariona Illamola Dausà, ***Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea***, en *Documentos CIDOB*, Migraciones, nº 15, 2008.

¹⁰ Para una visión práctica de esta situación, véase Marenin, Otwin, ***Challenges for Integrated Border Management in the European Union***, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper – nº 17, Geneva, 2010.

¹¹ Por ejemplo, en mayo de 2012, España aprovechó una Cumbre del Banco Central Europeo (BCE), para suspender temporalmente los controles fronterizos con Francia desde las cero horas del sábado 28 de

eventos los mal llamados “antisistema” que son indignados con un tipo de política. Algunas de estas medidas tienen altos costes para los seres humanos¹².

En cuanto a la lucha contra la inmigración ilegal, es donde mejor se ve la desintegración moral de Europa. Por si fuera poco, las normas europeas (y nacionales por trasposición de las europeas), transfieren responsabilidades a las compañías de transportes¹³, más allá de sus propias competencias¹⁴, convirtiéndoles en agentes de control migratorio, sin preparación adecuada y sin el rigor que exigen estos temas.

Muchas de estas normas han resultado exageradas. No se puede sancionar igual la ayuda a un irregular si es por ánimo de lucro o por ánimo humanitario. Ni siquiera es igual que dentro del ánimo de lucro sea para traficar con inmigrantes que para traficar con el objeto de comerciar sexualmente. Se debe distinguir porque no tiene el mismo *animus*. Sobre todo, si hablamos no ya de ayudar a entrar ilegalmente sino a circular o transitar. En muchas ocasiones hay samaritanos de buena fe que ayudan a inmigrantes ilegales, en la mayoría de las ocasiones sin saber si quiera que son ilegales, con el exclusivo ánimo humanitario y, no por esto debe encontrarse en situación jurídica tan precaria. Eso sí, hay que reconocer que, al menos, la Directiva establece una graduación de la sanción, en función de la variabilidad de la conducta. Se castiga a personas que simplemente están ayudando, de forma humanitaria, a sus congéneres, de conformidad con los valores que les han sido inculcados desde pequeños, de ayudar al prójimo, de solidaridad e incluso de caridad cristiana¹⁵. Se ha visto recientemente como un padre maliense, que solicitó la reagrupación familiar, con su hijo de 8 años, le fue denegada por el diferencial de 57 € al mes. Como consecuencia de esto, le pagó a una mafia para que lo pusiera en frontera y llegó encerrado en una maleta de viaje. El menor quedó bajo la custodia de la administración y el padre fue ingresado en prisión¹⁶.

abril hasta las 24 horas del viernes 4 de mayo. El argumento fue que “el texto del acuerdo de Schengen establece que la libre circulación de personas por la Europa sin fronteras puede interrumpirse temporalmente en el caso de que se dé ‘una seria amenaza al orden público o a la seguridad interior’”.

¹² Spijkerboer, Thomas, *The Human Cost of Border Control*, en *European Journal of Migration and Law*, vol.9, nº 1, 2007, pp. 137 y ss.

¹³ De acuerdo con la Directiva del Consejo 2004/82/EC 6/8/2004 las compañías de transporte tienen la obligación de comunicar los datos de los pasajeros.

¹⁴ *Directiva 2008/115/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, DO L 348 de 24.12.2008.*

¹⁵ Pueden verse comentarios sobre la reforma del Código Penal, al respecto en EL PAÍS http://politica.elpais.com/politica/2015/01/25/actualidad/1422215510_175714.html

¹⁶ Véase la noticia en ABC (<http://www.abc.es/espana/20150521/abci-maleta-permiso-residencia-espana-201505211157.html>).

Una de las mayores vergüenzas de la UE a este respecto ha sido la llamada Directiva de Retorno¹⁷. Su carácter de retorno expeditivo y urgente ha levantado las iras de las ONGs y de la sociedad civil. El TJUE ha tenido ocasión de manifestarse sobre algunas cuestiones relacionadas con las órdenes de expulsión de irregulares. Por ejemplo, ante una cuestión prejudicial presentada por un tribunal italiano en relación con la detención e ingreso en prisión de un ciudadano que tenía una orden de expulsión que había incumplido, el TJUE señala que

“La Directiva 2008/115/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, en particular sus artículos 15 y 16, debe ser interpretada en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que prevé la imposición de una pena de prisión a un nacional de un tercer país en situación irregular, por el único motivo de que permanezca en el territorio de ese Estado sin causa justificada, con infracción de una orden de salida de dicho territorio en un plazo determinado”¹⁸.

Como puede comprobarse, el tema migratorio suscita pasiones y forma parte de los vectores de desestabilización y de desintegración en el marco de la UE.

2.- Identidad

Como bien reconoce Jurgen Haberman los ciudadanos tienen que tener principios comunes no una identificación con una identidad cultural común¹⁹. Y esto parece evidente en Europa. Los principios y los valores son señas de identidad de la Unión Europea. Ahora bien, la identidad europea se está construyendo a través de falacias como la ciudadanía europea (que sólo existe para excluir a los no europeos), no sólo porque “respetar” la identidad nacional sino porque es el mayor signo de exclusión que tiene la UE, incluso para derechos fundamentales.

Ya Dinamarca señaló en una Declaración unilateral para aceptar el Tratado de Maastricht, previamente rechazado en referéndum, señalando que ““(…) la ciudadanía de la Unión es un concepto político y jurídico que difiere completamente del de ciudadanía en el sentido que le atribuyen la constitución del reino de Dinamarca y el sistema jurídico danés (...) Ninguna disposición del Tratado ni implica ni prevé un

¹⁷ Directiva 2008/115/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, DO L 348 de 24.12.2008.

¹⁸ Asunto C-61/11 PPU, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), de 28 de abril de 2011.

¹⁹ Para ver su teoría de la acción comolutiva, ver la versión española Haberman, J. *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols. Trotta, Madrid, 2010.

compromiso encaminado a crear una ciudadanía de la Unión en el sentido de ciudadanía de un Estado-nación (...)La ciudadanía de la Unión no otorga de ninguna manera a un residente de otro estado miembro el derecho de adquirir la ciudadanía danesa o cualquier otro derecho, deber, privilegio o ventaja que se derive en virtud de la constitución y las leyes danesas"²⁰.

La Declaración nº 52 Aneja al Tratado de Lisboa señala que Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Lituana, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumania reconocen a la bandera europea, el Himno, la divisa "Unida en la diversidad", el euro y el Día de Europa el 9 de mayo son "los símbolos de la pertenencia común de los ciudadanos a la Unión Europea y de su relación con ésta"²¹. Esto quiere decir que sólo para catorce Estados, la mitad de los Estados Miembros, esos símbolos son los que les representan. Polonia, por su parte, declaró (Declaración nº 61) que La Carta de Derechos Fundamentales no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, del Derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y del respeto de la integridad humana física y moral. Es decir, vamos señalando nuestras diferencias, algunas de ellas notablemente inconsistentes.

En 2004 el Consejo Europeo adoptó el Plan plurianual de La Haya para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea²². En este Plan se establecieron 10 prioridades, dos de ellas referidas directamente a los ciudadanos europeos: **el reforzamiento de los derechos fundamentales y la ciudadanía y la garantía de un auténtico espacio europeo de justicia. Sin embargo, estas prioridades no sólo han perdido vigencia sino que las medidas que se han adoptado han venido a señalar que los intereses no están del lado de la creación de una identidad europea, sino todo lo contrario. En los aeropuertos se han recrudecido las medidas de seguridad que afectan, fundamentalmente, a la libre circulación de ciudadanos europeos, además violaciones de derechos fundamentales. Por ejemplo, las medidas como el escáner corporal u otras medidas²³ pueden suponer graves trabas al ejercicio de libre circulación de ciudadanos europeos y generan desconfianza ciudadana, falta de empatía, además de arbitrariedad y severidad innecesaria.**

²⁰ Ver algunas de las vicisitudes de esta situación y el texto de la Declaración en <http://www.historiasiglo20.org/europa/ciudadident.htm>

²¹ Declaraciones Anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, p. 355, en http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_es.pdf

²² **Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (Diario Oficial C 198 de 12.8.2005).**

²³ Véase el interesante trabajo de Figueras Tugas, Joan, *Privacidad en los escáneres corporales en los aeropuertos de la U.E.*, en *Novática*, nº 217, mayo-junio 2012, pp. 39-44. Especialmente útil para nuestros argumentos resulta el detallado análisis en cada uno de los Estados de la UE.

Igualmente está sucediendo con la regulación uniforme de los derechos de los cónyuges de los ciudadanos europeos²⁴, en igualdad de condiciones. Los Estados, unilateralmente, admiten o no, a los cónyuges o parejas de hecho extracomunitarios, dependiendo de si se reconoce el matrimonio homosexual o de otras variables que sólo acentúan el rechazo a lo que parece idéntico pero que no lo es porque la regulación europea permite esta variedad de supuestos, delegando en la legislación nacional estas cuestiones que debieran ser uniformes²⁵. También se produce desafección de la ciudadanía europea cuando los ciudadanos europeos observan que sus títulos profesionales no son reconocidos de manera uniforme²⁶, bajo la excusa del mercado interior pero afectando a la identidad europea.

Otro problema que refleja la baja calidad de la identidad europea es la marginación de las comunidades gitanas²⁷, el ejercicio del derecho de los Estados a expulsar a ciudadanos de la Unión Europea o a retirarles su derecho de residencia en determinadas condiciones²⁸. Esto supuso el inicio de un procedimiento informativo contra Francia, por la expulsión de ciudadanos europeos de origen romaní, en el verano de 2010²⁹. Sin embargo, a pesar de que Francia ha modificado su normativa interna otros Estados están amenazando e incluso ejerciendo el derecho de expulsión por el simple hecho de no disponer de un trabajo remunerado.

Otras de las que parecían ser señas de identidad de los europeos era la moneda común. Sin embargo, esta mal llamada crisis está sirviendo para la desafección ciudadana. ¿Por qué? Porque ahora, hay una nueva clasificación de los ciudadanos, aquellos que proceden de los Estados acreedores y aquellos que proceden de los Estados deudores. Ello dificulta la solución de los problemas más acuciantes. Esto ha creado lo que ya John M. Keynes intuyó que pasaría si los acreedores y deudores de un sistema financiero internacional no comparten sus obligaciones de estabilidad. Por tanto, el euro ya no es un factor de identidad como lo fue en sus inicios. Probablemente por la inexistencia de un Tesoro Público Europeo.

²⁴ Ver a este respecto, Calvo, Kerman, **Reconocimiento, ciudadanía y políticas públicas hacia las uniones homosexuales en Europa**, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Volumen 129 / 2010, pp. 37-59.

²⁵ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30.4.2004.

²⁶ Véase Hanf, Georg y Rein, Volker, **El marco europeo y nacional de cualificaciones: un reto para la formación profesional en Europa**, en *Revista Europea de Formación Profesional*, nº 42/43, 2007, 2008, pp. 121-137.

²⁷ Véase, Mejía Betancourt, Claudia, **El caso de los gitanos en Francia: entre la ilegalidad, el interés nacional, el derecho internacional y la presión comunitaria**, en *EAFIT Journal of International Law*, vol. 2, January-June, 2011, pp. 107-124.

²⁸ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, pp. 77-123)

²⁹ Informe sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE 2010, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011.

La crisis financiera de los últimos años ha demostrado que la UE se introduce en un proceso de desintegración por la falta de identidad europea. Esto ha llevado, incluso a clasificar a los Estados Europeos de Estados “centrales” (Francia, Alemania...) y Estados “periféricos (España, Italia, Grecia...). Esto ha hecho que todos los Estados, sin excepción, hayan tratado de proteger, individualmente, sus propios intereses. Cuando llegaron los problemas financieros, sobre todo de Grecia, todos miraron para otra parte. Incluso, ahora, España, quiere mirar para otra parte como si la tragedia griega no fuera nuestra propia tragedia.

3.- Populismo

Quizás lo que más identifica a la UE es la democracia liberal. Pero nada más lejos de la realidad actual. Todo aparenta ese modelo pero los acercamientos a China, por los efectos beneficiosos de un mercado tan gigantesco hace que la UE acepte un leninismo político y un liberalismo económicos, ambos de enormes proporciones. Las críticas europeas a la Rusia de Putin no dejan de ser más que un enojo vacío para buscar complacencias económicas o estratégicas (incluyendo a Ucrania).

Pero este sistema liberal extremo no es factible ni deseable ni viable. La situación actual pudiera recordar mucho a la Europa de los años treinta, como nos recuerda Samir Amin: Tendríamos una pequeña Europa "alemana", con las semi colonias de Europa Oriental; Francia optando por una actitud a lo Vichy, aceptando relacionarse con Berlín; Gran Bretaña más distante que nunca de los problemas europeos, profundizando su integración en el sistema atlántico dominado por los EE.UU.; Italia y España dudando entre la sumisión a Berlín o mirando hacia Londres³⁰.

Los modelos que se imponen son uniformes, sin tener en cuenta las particularidades, no sólo económicas o políticas sino, incluso, culturales. ¿Qué tiene que ver la problemática estonia con la húngara, la griega con la danesa o la chipriota con la luxemburguesa? Todas las recetas que se elaboran para curar las enfermedades de la UE tienen el mismo planteamiento: son diseñadas por políticos poco avezados en pisar las calles, desde despachos en Bruselas, como se hicieron las fronteras de África, con escuadra y cartabón, en el Berlín del XIX. Esto ha traído a Syriza, a PODEMOS pero también ha traído a Marine Le Pen o a los ultraconservadores británicos.

En principio, ninguno aboga por salirse de la UE o del euro pero eso será sólo mientras se mantengan con la cabeza fuera del agua. Si se hunden, se saldrán y si se salen, la mayor perjudicada será Alemania y, por ende la UE. Con los deudores fuera, los acreedores serán los grandes damnificados, sobre todos los Estados más pequeños

³⁰ Amin, S. (2013) The implosion of contemporary capitalism, Monthly Review Press, New York, pp. 99-100.

(Luxemburgo, Países Bajos, etc.). La diversidad económica es un factor de inestabilidad y de falta de identidad, por lo que potencia la desintegración.

Las alternativas populistas suelen ser extremistas. Como dice Brueckner “si logran éxito para establecerse como una opción para los votantes que simplemente quieren expresar su oposición, los partidos de la creación tienen que responder. Pueden llegar a ser más radical en sus posiciones (como los neonazis en Grecia lo hizo), más populista con mensajes simplistas (como el Independence Party del Reino Unido hizo) con mitos (como el Frente Nacional en Francia o los neofascistas en Italia, quienes presentan a los inmigrantes como la razón del desempleo, la delincuencia y los problemas del estado del bienestar en general) o pueden tratar de complacer a su electorado con beneficios y privilegios (como el PASOK griego y NEA antes de la crisis financiera), o con acciones simbólicas (como el Fidesz en Hungría y sus acciones en contra de Roma)”³¹. Los populismos, pues, aparecen en todos los Estados³², con diferencias sustanciales entre uno y otros pero con un elemento común. Todos pretenden desestabilizar Europa, todos quieren desintegrarla porque no sirve a sus intereses.

Hay una ingeniosa tentación de considerar populismo lo mismo a las propuestas de Marine Le Pen, que a las del Presidente húngaro Orbán que la de los movimientos de indignados en España, las del Gobierno de Syriza o Amanecer Dorado en Grecia, o las de Beppe Grillo en Italia, o Verdaderos Finlandeses, o el Partido de La Libertad de los Países Bajos, o UKIP en el Reino Unido. Pero nada más lejos de la realidad social en la que nos movemos. Sinónimos de populismo no pueden ser euro fobia, nacionalismo o indignación pero las consecuencias de sus acciones si se concentran en el mismo punto: la identidad nacional frente la integración europea, porque todo lo negativo viene por la existencia de la madrastra europea, que todo lo malo lo consiente y que todo lo bueno lo persigue. En el fondo, son las frustraciones de las gentes los que les induce a oír de boca de sus líderes, lo que en realidad quieren escuchar³³. Laclau identifica el populismo con el socialismo³⁴

La realidad es que el populismo está instalado en el seno interno de la propia UE, en sus propias Instituciones. Cómo se puede hablar de valores, de respeto de derechos humanos y estar negociando hasta la saciedad la expulsión, incluso colectiva de los inmigrantes, de las cuotas de refugiados, de las misiones de paz de la UE sin mandatos de protección de los derechos humanos, sin respeto por las cláusulas democráticas en

³¹ Brueckner, U., Populism in Europe. In *Fair Observer*, 29 October 2012, (<http://www.fairobserver.com/region/europe/populism-europe/>)

³² Las causas de la aparición de los populismos pueden verse en Rodríguez-Aguilera, C., El fantasma del populismo recorre Europa. En *Notes Internacionales CIDOB*, nº 85, 2014, pp. 1-2.

³³ Laclau, E., *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, especialmente pp. 150 y ss.

³⁴ “La más alta forma de populismo es el socialismo”, en Laclau, E., “Zur einer Theorie des Populismus”. En *Das Argument*, 1980, nº 119, p. 37.

nuestras relaciones externas. Y ello a pesar de los discursos hipócritas de nuestros Gobernantes, de las normas jurídicas que nos hemos dado, de los engaños de las promesas electorales.

Son respuestas, incluso institucionales, por lo que Hermet llama el desgaste del Estado-benefactor y de la democracia social³⁵. Esto ha creado lo que Krastev llama una desilusión asimétrica pero que ha supuesto una desconfianza en todas las instituciones³⁶.

Es verdad que el populismo gubernamental ha sido, incluso, en algunas ocasiones sancionado formalmente por las propias Instituciones europeas. Fue en 2000 cuando el Partido Liberal de Jörg Haider formó parte del Gobierno austríaco. El líder del Partido Liberal (FPÖ) que propugnaba y defendía actitudes xenófobas y planteamientos neofascistas, ofendía con sus verborréricas declaraciones a Bélgica y a Francia y su llegada al Gobierno de Austria produjo ese elemento de desconfianza. Hubo una Declaración conjunta de intenciones de los entonces catorce Estados miembros de la Unión Europea.³⁷

Sin embargo, hoy día, fijémonos en lo que está ocurriendo. El Presidente de la Comisión Europea, el luxemburgués Jean-Claude Juncker, recibió en el Consejo Europeo de Riga, el pasado 22 de mayo de 2015, al Presidente Húngaro, Viktor Orbán, con un “Hola, Dictador”³⁸. Más allá de lo diplomático, de lo cortés y de lo periodístico, sus palabras denotan una connivencia con regímenes populistas, aunque sean regímenes cuyo grado de institucionalización sea de gran calado.

Las propuestas y las políticas del Presidente Húngaro Viktor Orbán podrían ser mantenidas por los populistas franceses y otros de extrema derecha, incluso por el conglomerado de mesiánicos de todos los signos y colores. En definitiva esto son maneras de “restar dramatismo a las formas que ha adoptado el populismo actualmente en Europa Occidental”³⁹. Es lo que Zanatta llama “populismos constitucionales”, es decir los que adoptan formas de democracia liberal pero con inspiraciones populistas⁴⁰.

4.- Seguridad

Aparentemente la seguridad debería ser un factor de integración o de cohesión. Frente a un enemigo común, la integración permite una mejor defensa. Sin embargo, en el

³⁵ Herrmet, G., *Populismo, democracia y buena gobernanza*, El Viejo Topo, Madrid, 2008, p. 25.

³⁶ Krastev, I., “A Fraying Union”, *Journal of Democracy*, October 2012, vol. 23, nº 4, p. 28.

³⁷ <http://www.diariodesevilla.es/article/opinion/1166487/la/calidad/la/democracia/la/ue.html>

³⁸ http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/22/actualidad/1432304802_292033.html

³⁹ Hermet, G., *Del Populismo de Los Antiguos Al Populismo de Los Modernos*, Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, México, 2001, p. 96.

⁴⁰ Zanatta, L., *El Populismo*, Kanz Editores, Buenos Aires y Madrid, 2014, p. 267.

marco de la UE aparecen discursos nacionales, intereses nacionales y actitudes nacionales que sirven para ahondar en la desintegración.

Es verdad que los Estados Miembros de la UE tienen percepciones diferentes de la seguridad y eso hace que sigan existiendo 28 políticas exteriores diferentes, a pesar de la cacareada política exterior y de seguridad común, de la que presume la UE. Es justo la diversidad nacional la que planea sobre la seguridad, haciendo irreconocible una seguridad común, que debería ser homogénea e integradora.

No es necesario que explique, aquí y ahora, los nuevos escenarios de un mundo amenazado y en riesgo⁴¹, especialmente delicado para la UE, por su incapacidad para afrontarlo desde la integración. Sin embargo, si voy a mencionar algunos de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos como la emergencia de nuevos actores de amenazas y riesgos, la desestabilización que suponen las migraciones masivas, el cambio climático, los peligros tecnológicos, la inseguridad alimentaria, la inseguridad sanitaria, el empleo operativo de fuerzas armadas irregulares o mercenarias o grupos terroristas, entre otros muchos.

En el marco europeo confluyen tres marcos institucionales que se ocupan de la seguridad, lo que da idea de la complejidad del problema: la OSCE, la OTAN y la UE. Las tres tienen aparentes instrumentos de alerta temprana, de prevención de conflictos, de gestión de crisis y de reconstrucción en postconflictos. Unos funcionan mejor que otros. El único que encarna un sistema de seguridad propiamente europeo es el de la UE.

La UE se dotó en 2003 de una estrategia de seguridad⁴². Además de esta estrategia, de carácter general, tiene estrategias concretas, como la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en la Región del Sahel⁴³.

Si atendemos a la propia síntesis que hace la UE en su página web, la estrategia europea se centra en la lucha contra el terrorismo, en la no proliferación de armas de destrucción masiva, en la resolución de los conflictos regionales, sobre todo los próximos geográficamente a la UE, al fortalecimiento de los Estados débiles, a la lucha contra la delincuencia organizada. Para ello, la UE se centra en tres estrategias: hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz⁴⁴.

⁴¹ Fernández Sánchez, P.A., "La Necesidad de Cambios Jurídicos Estratégicos para los Nuevos Escenarios Mundiales", *The Global Community*, 2008, vol. I, pp. 285-294.

⁴² <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf>

⁴³ http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

⁴⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm

Sin embargo, sorprende cómo ninguno de estos retos dan los frutos esperados⁴⁵. No hay más que ver lo que está ocurriendo en Libia para comprender las debilidades del sistema de seguridad europeo. Y no sólo hablo de las debilidades operativas sino también de las debilidades políticas. Ni siquiera sabemos hacer frente a la solución de un pequeño problema (pequeño por su coste y resolución, no por sus consecuencias humanas) como el del flujo masivo de inmigrante en el Mediterráneo Occidental.

No puede esperarse mucho de un club donde cada Estado Miembro considera diferentes e incluso contrapuestos sus propios intereses en política exterior con los intereses del conjunto de la UE⁴⁶. Los dirigentes nacionales, miopes ocupados en sus próximas elecciones aun no se han dado cuenta de que el tiempo corre a favor de los “malos”. Ni siquiera son capaces de consultarse adecuadamente para actuar juntos en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU, donde Francia y Reino Unido disponen de asiento permanente y derecho de veto, lo que les hace sentirse diferentes.

Los instrumentos actuales de la política exterior y de seguridad de la UE⁴⁷ no son suficientes para encontrar la estabilidad que Europa necesita (y merece). La Alta Representante, el Servicio Europeo de Acción Exterior, las operaciones de gestión de crisis internacionales, la ayuda al desarrollo, ya no son suficientes para influir en un mundo donde se ha globalizado todo, lo bueno y lo malo. Además, la incoherencia e inconsistencia se ponen de manifiesto con demasiada frecuencia⁴⁸.

Los desafíos para la seguridad de nuestras sociedades son fabulosos y los europeos, en vez de integrarnos para hacer frente a ellos, nos desintegramos, alegando supuestos intereses nacionales o peor aún, utilizando el sistema como moneda de cambio para otros intereses cortoplacistas.

Reynolds se preguntaba si las diferencias son tan irreconciliables como para que existiera una divergencia en la política de seguridad de la UE⁴⁹.

⁴⁵ Para comprender el rol de la UE en este ámbito, véase Manrique de Luna Barrios, A., “El Rol de la Unión Europea en el ámbito de la Paz y de la Seguridad Regional e Internacional”, en Tomás Morales, S. de, *Retos del derecho ante las Nuevas Amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 387-395.

⁴⁶ Wong, R. & Hill, Chr., *National and European Foreign Policies*, Routledge, Oxford (United Kingdom), 2012.

⁴⁷ Verola, N., “The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon”, en BINDI, F. & Angeklescu, I., *The Foreign Policy of the European Union – Assessing Europe’s Role in the World*, Second Edition, Brookings, Washington, 2012, pp. 40-50

⁴⁸ Keukeleire, St. & Raube, K., “Common Security and Defense Policy: Development, Added Value, and Challenges” en BINDI, F. & Angeklescu, I., *The Foreign Policy of the European Union – Assessing Europe’s Role in the World*, Second Edition, Brookings, Washington, 2012, pp., 77-80.

⁴⁹ Reynolds, Ch., “Irreconcilable Differences? National Convergence and Divergence in the CFSP”, en Mahncke, D., Ambos, A. & Reynolds, Ch., *European Foreign Policy – From Rhetoric to Reality?*, Press Interuniversitaires Européennes, Bruselas, 2004, pp. 43-59.

Conclusiones

De los vectores que pueden confluír hacia una desintegración europea, he analizado cuatro de ellos que, unidos, resultan mortales de necesidad para una Unión Europea con demasiados enemigos y pocos recursos políticos. Una vez más, los egoísmos nacionales pueden poner en jaque los escasos logros conseguidos. Nada hay asegurado en este perfil político-institucional de la UE. No pocos gobiernos se plantean, ahora, su salida del euro, de la propia UE, de los ámbitos de aplicación de sus normas y recurren a la parálisis legislativa del sistema europeo para entorpecer sino paralizar normas necesarias que sirvan a los grandes principios y objetivos de la propia Unión.

Lo vergonzoso de lo que está ocurriendo en relación con los inmigrantes en el Mediterráneo, lo llamativo de la discusión sobre el reparto de cargas en materia de desplazados temporales, el nuevo sistema común de asilo, no son más que ejemplos de la tiranía cortoplacista de los políticos europeos.

A ello se une una identidad frágil porque los miopes siempre presentan los aspectos que nos separan (la lengua, el clima, la vida cotidiana) que no son más que reflejos de la diversidad. No se quieren hacer aproximaciones de los valores, de la cultura, de la perspectiva vital que hemos venido acumulando los europeos del norte, del sur, del este y del oeste, durante siglos y que permiten que podamos distinguírnos de otros grupos humanos, donde la sintonía filosófica, religiosa, ética, moral, cultural, en definitiva, son diferentes, aunque igualmente respetables.

Aprovechando estas debilidades circunstanciales, sobre todo, una crisis no tanto económica, que también, sino de valores, los extremistas se aprovechan del descontento y, apelando a nacionalismos, izquierdismos, buenísimos o independentismos, aparecen redentores populistas que prometen dejar de ser hombres para convertirnos todos en ángeles. Y todo esto en un mundo interconectado, interdependiente, donde sus grandes logros son también sus grandes riesgos y donde su falta de gobernanza son sus amenazas.

La seguridad de Europa se dilucida dentro de sus fronteras (el terrorismo, el desorden social, el descontento político) y fuera de sus fronteras, inmediatas y mediatas (movimientos bruscos de población, levantamientos armados, yihadismo, cambio climático, piratería, proliferación incontrolada de armas).

Todo esto contribuye a la desafectación de los ciudadanos pero, precisamente, todo esto hace que la integración sea necesaria, imprescindible. Individualmente hablando cada Estado, cada territorio, si se quiere, no pueden abordar estos problemas por sí solos. Ni siquiera Europa unida puede abordarlos. NECESITAMOS MÁS EUROPA, NO MENOS EUROPEA Y TAMBIÉN NECESITAMOS MÁS ESTADO, para luchar contra las mafias, contra los traficantes de toda índole, contra la corrupción, contra los listillos de

los lobbies financieros, para poner frenos a los desvaríos, a las violaciones de los derechos humanos. Los europeos sólo podremos sobrevivir, en el marco de nuestros valores, si somos capaces de unirnos en la diversidad.