

La migración europea y la crisis de los refugiados: un proceso complejo y multifacético

Migration in Europe and Refugees Crisis: a Complex and Mulidimensional Process

Dra.C. Giovanna Campani

Universidad de Florencia

e-mail: giovanna.campani@unifi.it

Numero ORCID: 0000-0002-6954-1054

Resumen

El artículo analiza el tema de la migración y el impacto de la crisis de los refugiados de 2015 en el contexto político europeo, explorando los complejos vínculos entre las opciones básicas de la Unión (clara división entre migración interna sujeta a la libre circulación y rígido cierre de fronteras exteriores), el creciente populismo y la colusión entre los populistas y la derecha conservadora en materia de discursos y políticas migratorias.

El objetivo del artículo es comprender las tendencias de fondo en torno al tema de la migración en el contexto actual y en relación con las perspectivas políticas y económicas de la Unión Europea, de las cuales la gestión de la migración puede ser reveladora.

Palabras clave: migration, refugiados, Union Europea, populismo.

Abstract

The article analyzes the issue of migration and of the 2015 refugees crisis in the European political context, exploring the complex links between the basic options of the Union (clear division between internal migration subject to free movement and rigid closure of external borders), growing populism and collusion between populists and the conservative right on immigration discourses and policies.

The aim of the article is to understand the underlying trends around the issue of migration in the current context and in relation to the political and economic perspectives of the European Union, of which migration management can be revealing.

Key words: migration, refugees, European Union, populism.

Prefacio

El artículo analiza el tema de la migración en el contexto político europeo, explorando los complejos vínculos entre las opciones básicas de la Unión (clara división entre migración interna sujeta a la libre circulación y rígido cierre de fronteras exteriores), el creciente populismo y la colusión entre los populistas y la derecha conservadora en materia de discursos y políticas migratorias.

El objetivo del artículo es comprender las tendencias de fondo en torno al tema de la migración en el contexto actual y en relación con las perspectivas políticas y económicas de la Unión Europea, de las cuales la gestión de la migración puede ser reveladora.

Un análisis lo más completo y objetivo posible de los hechos y los factores en juego es hoy indispensable ante una información basada más en el sensacionalismo que en los datos objetivos.

La pandemia de COVID ha congelado temporalmente el tema migratorio con el cierre de las fronteras. Pero este punto muerto solo puede ser temporal: la presión migratoria en Europa ciertamente no ha disminuido, más allá del bloqueo contingente. Los flujos volverán a empezar y pronto reaparecerán las contradicciones de las políticas migratoria europeas.

¿Crisis migratoria o proceso duradero?

La crisis migratoria y de los refugiados en Europa es un proceso duradero que se agudizó desde 2011, cuando la Primavera Árabe y la guerra civil siria rompieron la ilusión de que era posible una “contención” de los flujos migratorios dirigidos

hacia la Union Europea a través de la “externalización” de los controles y acuerdos multilaterales/bilaterales con los países del Norte de África.¹ El fracaso de la política de contención cuestiona todas las políticas migratorias de la UE y sus dos pilares: la libre circulación dentro del espacio de la UE y la gestión securitaria de las fronteras exteriores (la “Fortaleza Europa”).

El punto más alto de la crisis tuvo lugar en 2015, cuando según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), más de un millón de inmigrantes y refugiados cruzaron a Europa: 1 011 700 migrantes llegaron por mar, y casi 34 900 por tierra, en comparación con las 280 000 llegadas por mar y tierra durante todo 2014.

Las cifras —que fueron las más altas hasta desde la creación de la Unione Europea— no incluyen a los que ingresaron sin ser detectados: de hecho, la fuerza fronteriza exterior de la UE, Frontex, que supervisa las diferentes rutas que utilizan los migrantes y los números que llegan a las fronteras europeas, sitúa la probable cifra de los inmigrantes y refugiados que cruzaron a Europa en 2015 en más de 1 800 000. En 2015-2016, la UE recibió 2,5 millones de solicitudes de asilo.

Ademas de los números espectaculares, en el verano 2015, los migrantes y refugiados modificaron sus rutas tradicionales, marchando a través de los Balcanes, desplazando las fronteras de la UE de las zonas periféricas de Lampedusa y las islas griegas a los países centrales de Europa Central —Austria, Hungría, Alemania— y a los miembros de Europa Oriental.

La crisis tuvo un gran impacto en el debate interno a la Union y en las relaciones entre los estados

¹La externalización de los controles de migración describe las acciones extraterritoriales del Estado para evitar que los migrantes, incluidos los solicitantes de asilo, ingresen a las jurisdicciones o territorios de los países o regiones de destino o los hagan legalmente inadmisibles sin considerar individualmente los méritos de sus reclamos de protección (Frelick, Kysel, y Podkul, 2016). Dos ejemplos: el apoyo económico de la UE a Marruecos que ha sido muy eficaz para “contener” la migración del África subsahariana y los protocolos de cooperación firmados entre Italia y Libia, acordados por el primer ministro italiano Silvio Berlusconi y Muammar Qaddafi (2008 “Tratado de amistad, asociación y cooperación entre la República Italiana y la Gran Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista”). Las llegadas de inmigrantes a Italia disminuyeron de 36 951 en 2008 a 9 537 en 2009 y 4 406 en 2010 (Fondazione ISMU, 2017)

miembros. En el medio de una crisis económico-política profunda de la institución, caracterizada por el conflicto entre países endeudados y no, por las diferentes visiones para salir de la crisis (políticas de austeridad o no), por el éxito de los partidos populistas, el tema de los migrantes y refugiados se ha convertido en uno de las principales causas de conflicto entre los estados miembros de la Unión Europea (o la Desunión, como ha sido irónicamente redefinida por algunos periódicos). Hasta ahora, la Unión Europea no ha podido encontrar un acuerdo para una política migratoria y de asilo común frente al contexto migratorio actual. Y el aumento del número de migrantes y refugiados no parece destinada a terminarse a corto plazo, siendo provocada por múltiples causas, algunas contingentes, como la guerra civil siria, otras estructurales como la globalización neo-liberal, el cambio climático.

Los pilares de las políticas de migración y de asilo de la UE entre ideología y la economía: la libre circulación interna y la “Fortaleza Europa”

Las políticas de migración y asilo de la Unión Europea implementadas desde los años noventa— después de la creación de la Unión— respondían tanto a factores político-ideológicos como económicos: por un lado, la UE tenía que garantizar la libre circulación interna de los “europeos”; por otro lado, este espacio abierto para los europeos tenía que ser “protegido” por la construcción de una frontera común y “segura” contra los “no europeos” (este es el significado de la Fortaleza Europa). Hoy la “crisis migratoria y de los refugiados” representa el fracaso de ambos pilares.

El primer pilar de la política migratoria de la UE es la libre circulación entre los Estados miembros para todos los ciudadanos de la UE, establecida por los Acuerdos de Schengen en 1995. Pero la idea de la libre circulación es, sin embargo, mucho más antigua: “la abolición [...] de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y

capitales” aparece como uno de los compromisos clave asumidos en el Tratado de Roma de 1957 que estableció la Comunidad Económica Europea. Presentada como la esperanza de un espacio europeo común después de tantas guerras entre los países europeos, la libre circulación de personas fue una respuesta ideológica al Telón de Acero en tiempos de la Guerra Fría, pero tenía también como objetivo crear un mercado laboral más eficiente aumentando las opciones disponibles tanto para empleadores como para trabajadores en el espacio de la Comunidad Europea. En los años de la posguerra, período de crecimiento económico constante, los países del norte de Europa necesitaban abundante mano de obra: el derecho a la libre circulación empezó con los trabajadores en 1968 mediante la directiva 1968/360/CEE, para extenderse, poco a poco, a otros grupos, como jubilados y estudiantes.

En el momento del Tratado de Roma, como en todos los años sesenta, la política económica europea estaba dominada por el nacionalismo económico y el keynesianismo. Los beneficios del libre comercio y de la libre circulación se equilibraban mediante un consenso político que requería Sindicatos fuertes para proteger los salarios y las condiciones de los trabajadores y los buenos servicios financiados con fondos públicos. Los inmigrantes—principalmente intra-europeos— eran miembros activos de los sindicatos y también fueron líderes de importantes huelgas durante los años sesenta, especialmente en Alemania.

Después de la caída del Muro de Berlín, la Comunidad Europea se transformó en la Unión Europea por el Tratado de Maastricht en 1992. La libertad de circulación y residencia para las personas en la UE se convirtió en una de las piedras angulares de la ciudadanía europea. Sin embargo, dadas las asimetrías económicas entre los Estados miembros de la UE, especialmente después de la ampliación, la implementación

práctica en la legislación de la UE no ha sido sencilla: el riesgo de migraciones masivas era presente. En consecuencia, los acuerdos de Schengen implicaron la eliminación gradual de las fronteras interiores, inicialmente en unos pocos Estados miembros: el área de Schengen se amplió progresivamente.

Hoy las disposiciones que rigen la libre circulación de personas se establecen en la Directiva 2004/38/ CE sobre el derecho de los ciudadanos de la UE y sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Sin embargo, la implementación de esta directiva sigue enfrentando muchos obstáculos con respecto a los derechos que los ciudadanos de la UE pueden tener en los diferentes países de la UE (a saber, los derechos a diversas prestaciones de la seguridad social). Esto se debe en parte a las crecientes tensiones sociales que la libre circulación ha provocado a lo largo de los años en los Estados miembros de la UE que han sido destino de migraciones masivas dentro de la UE, concretamente el Reino Unido, pero también Francia donde la llegada de mano de obra dispuesta a aceptar salarios más bajos se ha visto como una amenaza para los derechos conquistados con luchas largas y audaces por los trabajadores nacionales.²

El segundo pilar de las políticas de migración y asilo de la Unión Europea ha sido la protección de la frontera exterior a través de los regímenes de Schengen y Dublín. Junto con la libre circulación interna, los Acuerdos de Schengen establecen normas comunes con respecto a los controles en las fronteras exteriores. En la práctica, Schengen significa una suma de reglas y procedimientos que abordan la cuestión de las fronteras exteriores, y sobre todo la mediterránea, de acuerdo con una lógica de seguridad, ciertamente no en una lógica de cooperación. Por este motivo, las fronteras están militarizadas:

se han construido cercas en Ceuta y Melilla, enclaves europeos en Marruecos, así como en la frontera continental entre Grecia y Turquía (región de Evros).

Los acuerdos de Schengen son completados por el reglamento de Dublín, según el cual los migrantes en busca de protección internacional en la Unión Europea deben solicitar asilo en el país de la primera entrada (donde las huellas dactilares han sido tomadas): a la luz de esta medida, Italia, España y Grecia están en la línea fronteriza, obligados a aceptar el mayor número de solicitudes de asilo, a pesar que la mayoría de los inmigrantes no quieren quedarse en el sur de Europa.

En los últimos años el Reglamento de Dublín ha sido criticado varias veces por los países mediterráneos de la UE para la falta de solidaridad económica y política por parte de los estados del norte más ricos; sin embargo, no ha cambiado desde su entrada en vigor en 2013 y parece poco probable que cambie rápidamente.

El sur de Europa en la espiral de múltiples crisis

Hasta 2015, la UE y los gobiernos de los países de Europa del Norte no captaron la magnitud ni anticiparon las consecuencias del proceso migratorio proveniente de el Sur de del Mediterraneo y de Oriente Mediano. Entre 2011 y 2015, la creciente presión migratoria había afectado principalmente a los países del Sur de Europa, especialmente a Italia y Grecia, que, de hecho, protegían los países europeos sin fronteras externas —como los de la Europa central.

En los países de Europa del Sur, ya profundamente afectados por la crisis económica desde 2008 y sometidos a políticas de austeridad económica, la llegada de los inmigrantes y refugiados tuvo como consecuencia de agudizar situaciones económicas y sociales ya muy

²Brexit puede ser considerada también como una reacción a la libre circulación de los europeos.

difíciles. De hecho, con su doxa neoliberal, la Unión Europea no ha permitido que los desequilibrios provocados por la crisis económica de 2008 fueran abordados por políticas económicas de inversiones estatales, pero impuso la única receta de la austeridad. En toda la Europa del Sur, las políticas de austeridad afectaron particularmente los fondos asignados a los servicios sociales, provocando un inmenso sufrimiento entre los ciudadanos,³ pero, además, han producido efectos catastróficos en las economías, como la destrucción de unos cinco millones de puestos de trabajo y el aumento del desempleo juvenil.

En Italia, la tasa de desempleo juvenil récord del 44% se produjo en noviembre de 2014: “La tasa de desempleo juvenil (15-24 años) fue del 43,9%, +0,6 puntos porcentuales en un mes” (Istat, Istituto Oficina Nacional de Estadísticas, 2014). Se registraron tendencias similares, para el mismo año, en todo el sur de Europa, concretamente: en España con el 53%, en Grecia con el 53% y en Portugal con el 36%. De hecho, el Sur de Europa se está convirtiendo de nuevo un área de emigración y —más importante— segmento significativo poblado por los jóvenes: “Estimulado por una profunda recesión en el sur de Europa, decenas de miles de jóvenes que han dejado Italia, España, Portugal y Grecia desde 2008. Los viajes intraeuropeos, especialmente los realizados por jóvenes, son difíciles de seguir”, principalmente porque los jóvenes inmigrantes tienden a no documentar sus viajes” (Istat, Istituto Oficina Nacional de Estadísticas, 2014). Sin embargo, es posible trazar algunos detalles sobre la base de los datos estadísticos disponibles y las estimaciones: “Según el INE, el Instituto Nacional

de Estadísticas de Portugal, alrededor de 200 000 portugueses de 20-40 años han dejado Portugal desde 2010. Sobre la base de los datos oficiales, la Oficina Nacional de Estadística contó 133 000 jóvenes migrantes en el período 2008-2013. Mientras tanto, Italia ha alcanzado cifras similares en cuatro años con 135 831 jóvenes que abandonaron Bel Paese desde 2010. No hay datos de Grecia, ya que la Autoridad Estadística de Grecia no realiza un seguimiento de la migración de jóvenes. El nivel local es aún más impresionante: más de 500 000 italianos en el Reino Unido, de los cuales 250 000 están solo en Londres, aproximadamente del tamaño de una ciudad italiana promedio” (Ottaviani, presentación of the project Generation EU, 2014).⁴

A pesar de la idea idealista de un “espacio europeo común”, los flujos intraeuropeos, abandonados solo a los toscos mecanismos del mercado, terminaron rociando combustible con el fuego del resentimiento social y la xenofobia entre las poblaciones de los estados miembros, arriesgando la destrucción de los ideales de hermandad entre los pueblos de Europa.

El mediterráneo como un cementerio: *Mare Nostrum*

A pesar de las políticas de austeridad, Italia fue obligada a intervenir en la crisis migratoria y de los refugiados desde 2013: después de una serie de dramáticos naufragios que conmocionaron a la opinión pública mundial, el gobierno italiano lanzó la operación *Mare Nostrum*, definió un nuevo tipo de política “militar-humanitaria” y colocó a Italia como un país que tenía un papel activo con respecto a la migración, “salvar vidas”, luchar contra los traficantes y gastar dinero. La operación

³El conflicto Norte-Sur se ha alimentado aún más por la narrativa, en la que los protagonistas son los “perezosos del sur de Europa” colocado en el escenario de una “crisis fiscal”: Una vez conceptualizado, este sentimiento ha invadido la imaginación de muchos europeos del norte hasta “disminuir la importancia de la realidad de una crisis bancaria no abordada” (Kapoor 2015).

⁴<http://www.generatione.eu>

Mare Nostrum fue, de hecho, muy costosa —9 millones de euros al mes— una gran cantidad para un país sometido a políticas de austeridad.⁵ Este nuevo activismo en la migración y la crisis de refugiados se convirtió en un elemento crucial en las negociaciones entre Italia y la UE (a saber, en torno a la deuda italiana y la flexibilidad en la aplicación de las reglas del euro). En 2014, *Mare Nostrum* finalizó y sus tareas se entregaron a Tritón, gestionado directamente por Frontex, la agencia de control fronterizo de la UE.

Tritón —cuyos costos fueron muy inferiores a 3,6 millones de euros— no fue un reemplazo de *Mare Nostrum* en la tarea de salvar vidas de migrantes y refugiados: el enfoque de la UE —a través de Frontex— se centró en la seguridad (Frontex, 2013, 2014) con trágicas consecuencias. En abril de 2015, un barco que pudo haber transportado hasta 950 personas se hundió a unas 120 millas al sur de Lampedusa. Los barcos cercanos apenas pudieron salvar unas pocas docenas. A pesar de la tragedia, Fabrice Leggeri, director de Frontex, dijo que “salvar las vidas de los inmigrantes en el Mediterráneo no debería ser la prioridad de las patrullas marítimas de las que está a cargo” (...) En vísperas de una emergencia, la UE cumbre sobre la crisis de inmigración, descartó rotundamente convertir la misión de la patrulla fronteriza de Tritón de la costa de Italia en una operación de búsqueda y rescate” (Kingsley y Traynor, 2015).

Tras la tragedia, presionados por el clamor por una respuesta más humana de Europa, los funcionarios de la UE anunciaron una propuesta de 10 puntos: un vago intento de revisar la política migratoria y gestionar la creciente afluencia migratoria, seguida de la Agenda Europea sobre Migración 2015, que prometió solidaridad entre los países, —teóricamente uno de los principios constitucionales de la UE, pero hasta ahora ausente. En la práctica, la Agenda prometió un apoyo económico más fuerte a los países fronterizos

y un plan de reubicación de 120 000 personas de Italia, Grecia y otros Estados miembros directamente afectados por los flujos— que, como vamos a ver, nunca se implementó.⁶

Entre tanto, el verano de 2015, los movimientos masivos de refugiados a través de los Balcanes desplazaron las fronteras de la UE de las zonas periféricas de Lampedusa y las islas griegas a los países centrales de Europa Central —Austria, Hungría, Alemania— y a los miembros de Europa Oriental, cuyas poblaciones enfrentaron por primera vez, un efecto importante de la globalización. La reacción de los diferentes estados miembros de la UE, frente a este cambio de patrones no empujó en dirección de la solidaridad, pero agudizó la desunión.

Europa desunida

Los patrones migratorios cambiantes y el espectacular crecimiento en número provocaron una profunda división entre los estados miembros, algunos exhibiendo su generoso compromiso en “acoger refugiados” —como fue el caso de Alemania—, otros exhibiendo un egoísmo estrecho, materialmente expresado por la construcción de muros, como fue el caso de Hungría, bajo el gobierno de Viktor Orbán.

El Grupo Visegrád, la alianza cultural y política de cuatro estados centroeuropeos, la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, rechazó el principio de la reubicación de los refugiados entre los estados miembros. Las posiciones políticas sobre la migración se convirtieron en una dimensión central para definir las relaciones entre los Estados miembros de la UE y con la UE, a lo largo de una línea divisoria Norte-Sur y Este-Oeste.

Si construir muros en el centro de una Europa que ha sufrido durante años la presencia del Muro de Berlín provocó indignación, los países de Europa Central no merecen toda la culpa, porque siguieron el ejemplo de algunos de los principales estados de la

⁶https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

UE como el Reino Unido y Francia, que no mostró generosidad al aceptar un número decente de solicitantes de asilo. El campamento de Calais, lleno de personas desesperadas que intentaban cruzar el canal, se convirtió en un símbolo de la falta de principios humanos compartidos por varios políticos actuales de la UE. En esta imagen —que destruyó la imagen de Europa como un lugar donde se respetaban los valores humanos, Alemania, que aceptó recibir un millón de refugiados, fue una excepción— con Italia, cuyos barcos continuaron “salvando la vida” de las personas que llegaban a su país. Sin embargo, la generosidad alemana e italiana tenía —por límites— los desafíos electorales.

Con el objetivo de reducir los flujos, Angela Merkel impuso un acuerdo entre Ankara y Bruselas, firmado el 18 de marzo de 2018 que bloqueaba las rutas de los refugiados en los Balcanes, y fue fuertemente criticado por las organizaciones de Derechos Humanos. La externalización de la migración fue nuevamente elegida por los europeos como la mejor forma de resolver los problemas de los refugiados. Mientras tanto, Italia y la UE intentaron establecer relaciones bilaterales con el nuevo gobierno libio. En 2017, Italia finalmente logró firmar un acuerdo con Libia. Como Kennan escribe: “Y ese es quizás el aspecto más reprobable de la política de la UE: en el fondo parece ser la idea de que tratar con inmigrantes y refugiados debería ser un problema solo para los países pobres”.

Tras el acuerdo entre Ankara y Bruselas del 18 de marzo de 2016, los flujos volvieron a cambiar hacia Italia y las islas griegas, donde los refugiados de Siria estaban “estacionados”.

El compromiso —tomado en 2015 de reubicar hasta 120 000 refugiados, luego revisados a 98 000, de Grecia e Italia dentro de dos años— nunca se implementó: en septiembre de 2017, cuando el período de elegibilidad para el esquema de reubicación llegó a su fin, los países de la UE habían cumplido menos de un tercio de sus objetivos de reubicación del asilo (12 707 refugiados

fueron reasentados de Grecia hacia otros países europeos, la mayoría de ellos en 2017) (Amnistía Internacional, 2017). Mientras tanto, en 2016, 181 436 migrantes llegaron a Italia y 173 450 a Grecia, según los datos del ACNUR.

La externalización de la migración fue el camino elegido para reducir la presión sobre las costas italianas. Desde 2016, Italia y la UE intentaron establecer relaciones bilaterales con el nuevo gobierno libio. En 2017, Italia finalmente logró firmar un acuerdo con Libia sobre cuestiones migratorias. Los derechos humanos ciertamente no son la prioridad en los contenidos de los acuerdos.

Insurgencia populista

La justificación de los gobiernos europeos para sus políticas migratorias es tal vez la “insurgencia populista”, es decir, el ascenso de partidos y candidatos, colocándose fuera del “*establishment*” político y atacando a las elites gobernantes, no solo a elites políticas y económicas, sino también otros intelectuales o periodistas y otros grupos en la cima de la sociedad (Inglehart y Norris, 2016).

Como la mayoría de la terminología sobre el populismo, la “insurgencia populista” es de alguna manera vaga, abarcando diferentes fuerzas, partidos y eventos políticos. Sin embargo, su noción central —insurgencia— es interesante, ya que incluye tanto el surgimiento de fuerzas/partidos políticos no convencionales como las posiciones cambiantes dentro de los partidos conservadores tradicionales o “tradicionales”: ejemplos de la tendencia son la designación de Francois Fillon como candidato de los conservadores durante las elecciones presidenciales de Francia, expresando una retórica nacionalista y antiinmigrante de extrema derecha; la nominación y la elección de Donald Trump en los Estados Unidos, que han sido descritas como una especie de “insurgencia populista” dentro del Partido Republicano y, más recientemente, la voluntad de la derecha austriaca “respectable” de incorporar la derecha en la formación de un nuevo gobierno. Además, las

fronteras entre el conservadurismo y el populismo son extremadamente difíciles de detectar en el caso de los partidos como el húngaro Fidesz de Viktor Orbán.

Un proceso de “*mainstreaming*” de narrativas “populistas de derecha” o “nacional-populista” (Taguieff, 2012) en lo que concierne a migración, la aceptación de diferencias culturales, la multiculturalidad estaría en camino, cambiando no solo el panorama político, pero también la arquitectura política de las democracias occidentales, caracterizadas por valores “liberales” compartidos tanto por los conservadores “convencionales” como por los socialdemócratas. Este proceso emerge claramente en las campañas electorales, donde la migración se ha convertido en un tema principal incluso en países donde prácticamente no hay migrantes como la República Checa. El “*mainstreaming*” “populista” proviene de una variedad de líderes occidentales elegidos, como los ya mencionados Viktor Orbán y Donald Trump. Finalmente, comenzó en la Italia de Berlusconi ya en 2001 (Campani, 2011).

De hecho, los temas de la “insurgencia populista” no se limitan a la migración: aceptan el rechazo de la globalización (y del “establishment globalista” en los términos de Viktor Orbán); la defensa de la “soberanía” (“recuperar el control” fue uno de los eslóganes Brexit); las críticas a la gestión de la UE y de los gobiernos de la crisis económica de 2008 que pagaron las clases medias y bajas occidentales, mientras se salvaron los bancos, y las políticas de austeridad; la denuncia de el abandono de las clases trabajadoras tradicionales por “izquierda”, que, habiendo adoptado en gran medida una lógica económica “orientada al mercado”, es parte del “establecimiento” y defiende solamente específicas minorías: inmigrantes, gays y lesbianas, mujeres; el temor al predominio de la gestión tecnocrática sobre la política, produciendo un cambio hacia la “posdemocracia” (Crouch, 2013).

Todos estos temas están arraigados en hechos concretos y muchos de ellos son transversales

tanto al “populismo de derecha” como a lo que se puede definir como un “populismo de izquierda”, como Syriza en Grecia y Podemos en España (Lacau, 2007) o a la izquierda radical. En otras palabras, el populismo representa también la insurgencia contra la globalización neoliberal que es transversal a los populismos de extrema derecha e izquierda. En el caso de los populistas de derecha, las ideas económicas pueden, sin embargo, ser confusas, expresar propuestas tanto neoliberales como proteccionistas. Los populistas progresistas tienden a defender el bienestar y la redistribución frente a las fuerzas del mercado.

La negativa a aceptar nuevos flujos entrantes de migrantes —incluso si escapan de conflictos— y el rechazo de la sociedad multicultural es uno de los temas que divide el “populismo de derecha” o el “populismo nacional” (Taguieff, 2012) de “populismo orientado a la izquierda”. En el caso del populismo, la división cultural parece ser más importante que las ideas económicas. El populismo de derecha tiende de hecho a unificar “al pueblo” (el pueblo nacional o étnico) al usar como chivo expiatorio a un otro deshumanizado: negros, judíos, homosexuales, inmigrantes, mexicanos, musulmanes, dependiendo del contexto dado (Campani, Benveniste, Lazaridis, 2016). Los populistas progresistas, como Syriza y Podemos, tienden, por el contrario, a mostrar solidaridad hacia los migrantes y los refugiados, como en general los componentes más débiles de la sociedad. Pero el mismo “populismo progresivo” puede, sin embargo, ser muy crítico frente a los procesos de migración en el mundo global, de su impacto de las economías tanto del Norte global como del Sur global.

Populismo o vuelta del nacional-conservatismo?

No está en el interés de nuestro tema volver a examinar el gran debate sobre el concepto de populismo y las interpretaciones de los personajes de las fuerzas “populistas”. La ciencia política ha

cuestionado y continúa cuestionando el macro fenómeno de esta “hostia incómoda de democracia”, como definió el profesor Marco Tarchi (2014), uno de los eruditos italianos más agudos en el tema (Canovan, 1981; Laclau, 2007 y Panizza, 2005). El término “populismo” es, de hecho, un paraguas que cubre un gran número de fuerzas políticas, que tienen diferentes ideologías y ocupan posiciones muy diferentes con respecto a las responsabilidades del gobierno, desde los forasteros insurgentes, al margen de el sistema político, a los partidos “gubernamentales” que finalmente rechazan el hecho de ser categorizados como “populistas”.

El ex primer ministro italiano Silvio Berlusconi, ampliamente definido como un “populista”, siempre se definió a sí mismo como un “moderado”. Los miembros elegidos del Parlamento Europeo de su partido se sientan en las filas del Partido Popular, junto con los demócratas cristianos alemanes de Angela Merkel. Cuando estaba en el gobierno, el “moderado” Berlusconi no dudó en dejar la política migratoria en manos del partido xenófobo y populista, la Liga del Norte.

Fidesz (Alianza Cívica húngara), el partido de Viktor Orbán, comparado por académicos con el Frente Nacional francés por las posiciones sobre migración y asilo, se define como conservador nacional y también es miembro del Partido Popular Europeo. Evidentemente, Viktor Orbán muestra una retórica populista acerca de los migrantes y los solicitantes de asilo, cuando afirma que “cada migrante [planteó] un riesgo para la seguridad pública y el terror” e incluso se siente orgulloso de ello. “En uno de sus estallidos más recientes y escandalosos, Viktor Orbán dijo a los delegados del PPE (Partido Popular Europeo) que se reunieron en Malta en 2017 para su Congreso que “no deberían tener miedo a ser llamados populistas” y que la Unión Europea debería ser preparado para una inminente “invasión de la migración musulmana”, que describió como el caballo de Troya del terrorismo, el trabajo barato y un gran negocio para las ONG”.

En los casos de Forza Italia y Fidesz, ¿dónde está la frontera entre el populismo y el conservadurismo nacional, al menos en lo que respecta a cuestiones migratorias? De hecho, son solo dos ejemplos de un proceso amplio: la “integración” de las narrativas populistas de derecha sobre la migración que está afectando a los partidos conservadores tradicionales. Otro caso representado por los republicanos franceses: durante las elecciones presidenciales, Francois Fillon fue nominado como candidato con una fuerte retórica antiinmigrante y un restrictivo programa de inmigración, cercano a las propuestas de Front National. De ser elegido, Fillon habría dificultado la reunificación familiar y, tomando prestado el léxico de extrema derecha, habría restaurado la “soberanía migratoria” de Francia a través de la renegociación de las directivas europeas.

Donald Trump es sin duda el caso más espectacular de líder populista que alcanza el poder dentro de una fiesta mayoritaria. Una posición fuerte sobre la migración era una parte importante de su programa electoral (a partir del reforzamiento del Muro que el mexicano debería haber pagado). Una vez elegido, implementó la agenda: a fines de agosto de 2017, Donald Trump tomó la decisión de rescindir el DACA, el Programa de acción diferida para arribos infantiles, que permite a los hijos de migrantes irregulares, traídos por su familia a los Estados Unidos a una edad temprana, para permanecer en el país. Con esta ley, Trump rindió homenaje a sus promesas electorales con respecto a un tema principal de la campaña, es decir, migración.

La decisión de Trump provocó indignación entre los “liberales” estadounidenses: una periodista del New York Times, Sylvie Kaufmann, la definió como una amenaza a los “valores liberales occidentales: solidaridad humana, apertura hacia aquellos que buscan un futuro mejor, la diversidad como un activo” (Kaufman, 2017: p.10). Entre los otros enemigos de “los valores liberales occidentales”, Kaufmann menciona a Viktor Orbán

y Jaroslaw Kaczynski, el jefe del partido gobernante de Polonia, Law and Justice.

Hoy en día, la amenaza contra los valores liberales occidentales —continúa Kaufmann— no proviene del exterior o de la insurgencia de populistas minoritarios (elementos marginales internos o movimientos políticos extremistas), sino de líderes electos: “Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, estos los valores han sido atacados en Occidente. No de potencias extranjeras hostiles. No de elementos marginales nacionales o movimientos políticos extremistas, que hemos llegado a ver como un testimonio del pluralismo de nuestras democracias. Esta vez, el asalto proviene de adentro y de arriba: de líderes elegidos democráticamente. Solo algunos de ellos. Pero lo suficiente como para trazar una línea entre dos campos dentro de la comunidad occidental, ahora dividida por contradicciones fundamentales” (Kaufmann, 2017: 10).

Kaufmann se une al campo de aquellos que consideran que Occidente está experimentando un cambio para la democracia liberal hacia la “democracia autoritaria”, donde se reducen los controles y equilibrios de la democracia liberal y se difunden los valores autoritarios tradicionales (Zakaria, 1997; Ingelhart y Norris, 2016), a través de la integración de ideas populistas. Los partidos populistas abrazan la democracia pero no el liberalismo. En este cambio hacia la democracia autoritaria, las políticas migratorias liberales y el multiculturalismo son las primeras víctimas.

Integración de narrativas populistas y propuestas sobre migración

Los discursos y las políticas migratorias de Orban, Fillon, Donald Trump corresponden a la “integración” de los discursos populistas —narrativas y propuestas— dentro de los partidos conservadores “tradicionales”. La política migratoria de Trump

refleja la transversalización de las ideas populistas de derecha entre los republicanos. Como Mueller, entrevistado por Wilkinson, señala: “Trump no ganó como candidato de un tercero comprometido con la política antisistema; más bien, se convirtió en el líder de un partido muy establecido, con la bendición de figuras muy establecidas como Rudy Giuliani, Chris Christie y, especialmente, Newt Gingrich”. La victoria electoral de Trump fue posible debido al “partidismo extremo” de los republicanos —cuyas posiciones en la migración son especialmente “Hawikish”. Procesos similares están en funcionamiento en Europa. En consecuencia, tanto en EE. UU. como en Europa, las propuestas populistas derechistas sobre migración no pertenecen solo a los insurgentes populistas minoritarios, generalmente excluidos del poder, sino que conciernen al “establishment” político europeo, los partidos europeos del gobierno, borrando la frontera entre ellos.

La pregunta es: ¿el populismo se ha convertido en un nuevo componente político permanente dentro de las democracias occidentales, o incluso una alternativa creíble dentro del discurso “convencional”, en lugar de un conjunto marginal de ideas que los actores “dominantes” podrían resistir, negociar o apropiarse? ¿O estamos experimentando una nueva ola de “conservadurismo nacional”, que incorpora narraciones y propuestas populistas de derecha, especialmente sobre la migración, en un momento complejo de crisis migratoria y migratoria? ¿Deberíamos hablar de “populismo convencional” o de “conservadurismo post-populismo”?⁷

Dada la centralidad de la migración en la transversalización de las narrativas populistas, ¿es posible una narrativa alternativa sobre migración basada en los derechos humanos, la solidaridad y el pluralismo cultural en Europa y Estados Unidos? ¿Pueden la izquierda socialdemócrata y las fuerzas “liberales” imponer otro enfoque a la migración?

⁷Fidesz y Ley y Justicia son los partidos que gobiernan Hungría y Polonia, sus ideas sobre la migración son las posiciones oficiales de los gobiernos.

La crisis de la izquierda socialdemócrata —el contendiente histórico para los conservadores— es la otra dimensión importante que puede completar el panorama. Mientras los conservadores incorporan ideas populistas, la oposición progresiva a los conservadores no puede proponer una oposición progresiva, una visión alternativa para una sociedad inclusiva, capaz de superar las divisiones entre las clases trabajadoras nativas y los inmigrantes. No pueden hacerlo en una sociedad fragmentada en la que los antiguos lazos sociales se han roto y la clase trabajadora tradicional se encuentra “políticamente sin voz en el momento en que sus vidas se han vuelto más precarias, los empleos han disminuido, los servicios públicos desmantelados, la austeridad impuesta, y la desigualdad se elevó.”

“La sensación de estar políticamente abandonado ha sido más aguda dentro de las secciones de la clase trabajadora tradicional, cuyos sentimientos de aislamiento han aumentado a medida que los partidos socialdemócratas han cortado sus vínculos con sus antiguos electores. Como los partidos principales han descartado tanto sus apegos ideológicos como sus electorados establecidos desde hace mucho tiempo, el público se ha desintegrado cada vez más del proceso político. La brecha entre los votantes y la elite se ha ampliado, fomentando el desencanto con la idea misma de la política” (Kenan, 2017).

Factores complejos y múltiples detrás de la migración y la crisis de refugiados

El número de migrantes y refugiados que llegaron en los últimos años es ciertamente alto, sin embargo, como lo señala Malek Kenan: “Sin embargo, por grandes que sean, vale la pena poner en contexto el número de refugiados que llegan a Europa. Un millón de refugiados representa no más del 0,2% de la población de la UE. Ya hay 1,1 millones de refugiados sirios en el Líbano, el 20% de la población”.

Ese es el equivalente de Europa que acoge a más de 100 millones de refugiados. Turquía ya alberga

más de 3 millones de refugiados. Pakistán e Irán tienen cada uno más de 1 millón. Y, en el espacio de apenas un mes, medio millón de refugiados rohingya han huido a Bangladesh desde Myanmar (Kenan, 2017)

La crisis migratoria y de refugiados no es una cuestión de números: es el resultado de procesos políticos y económicos europeos y mundiales. La crisis reveló el fracaso de las políticas migratorias de la UE: la ausencia de una respuesta común europea muestra, al mismo tiempo, los absurdos del acuerdo de Dublín, que hace que los estados miembros de primera entrada en el Mediterráneo sean los únicos responsables del procesamiento de solicitudes de asilo, y la falta de solidaridad de aquellos cuyas fronteras no estaban en riesgo de entradas irregulares. Pero esta falta de solidaridad es también una consecuencia los límites y errores en la construcción de la UE que han aumentado las asimetrías económicas entre los miembros de la UE, en lugar de hacer economías regionales convergentes. Estas asimetrías han explotado después de la crisis económica de 2008.

El fracaso de las políticas de la UE debe también entenderse en el marco de la dinámica migratoria creada por la globalización neoliberal, que ha producido al mismo tiempo una fuerte presión para migrar, agravando las desigualdades entre las naciones, mientras que los estados han aumentado los controles fronterizos migración irregular (Bacon, 2009).

La “crisis migratoria” —un desastre humanitario, el número de muertes diarias en el Mar Mediterráneo— reveló las deficiencias de una Europa desunida, convirtiéndose en un problema conflictivo entre los Estados miembros. Este problema conflictivo se mezcla con cambios políticos, donde las fuerzas políticas populistas se están convirtiendo en actores principales en el panorama europeo.

Mientras los conservadores están cambiando hacia un conservadurismo nacional, abandonando los valores liberales, la izquierda socialdemócrata y los “liberales” duelen al imponer una

narrativa alternativa sobre la migración basada en los derechos humanos y los “valores occidentales” de solidaridad y respeto por diferencia cultural. Habiendo aceptado los valores neoliberales y los imperativos del mercado, junto con la destrucción progresiva del estado de bienestar, especialmente después de la crisis, habiendo apoyado las políticas de austeridad, con la consecuencia de perturbar los mecanismos de solidaridad que funcionaban en el pasado, —los partidos de izquierda democráticos no son percibidos por las poblaciones— especialmente las clases trabajadoras, los “perdedores de la globalización” —como sustancialmente diferentes de las derechistas.

En consecuencia, el discurso “acogedor” sobre la migración parece estar separado de una perspectiva general de cambio social. Su representación —entre las clases sociales europeas desfavorecidas, como un proceso impuesto por fuerzas externa las fuerzas de la globalización— es la misma que ha provocado la desindustrialización, el desempleo y la crisis económica a la que los gobiernos y la UE han reaccionado con políticas de austeridad.

Conclusiones

La migración es fundamentalmente un revelador de las diversas contradicciones que caracterizan la construcción europea, que es, en primer lugar, una construcción que ha reforzado las fronteras exteriores, cerrándolas a los no europeos a trave de el sistema de Schengen. Además, más allá de los discursos fuertemente imbuidos de derechos humanos y bienestar común de la Commission Europea, la Unión se caracteriza por políticas económicas de austeridad que acentúan las diferencias y las divergencias entre países, del Norte y del Sur, abriendo espacios a las fuerzas populistas que ganan terreno en muchos países.

Para responder a la frustración de los ciudadanos, los populistas proponen la vuelta al estado nacional y al control de fronteras, jugando con la xenofobia y la hostilidad a la inmigración. Frente a la adhesión de las poblaciones a estas tesis, las fuerzas conservadoras de la derecha tradicional se apropian de ellas. Una vez que se reabran las fronteras, tras la pandemia de COVID-19, todas estas contradicciones se repetirán de la misma manera. ■

Referencias bibliográficas

- Amnistia Internacional Italia (2017): Migranti, rifugiati e richiedenti d’asilo, Rapporto Annuale 2016-2017, <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2016-2017/>.
- Bacon, D. (2009): *Illegal people: How globalization creates migration and criminalizes immigrants*. Boston, MA: Beacon Press
- Campani (2011): The Gendered Dimension of Security and Immigration, in G. Lazaridis (ed.), *Security, insecurity and migration*, Ashgate, London, pp.161-178
- Campani, G., A. Benveniste and G. Lazaridis (2016): *The Rise of the Far Right in Europe*, Basingstoke: Palgrave.
- Canovan, M. (1981): *Populism*, London: Junction Books.
- Crouch, C. (2013): “Five Minutes with Colin Crouch”, *British Politics and Policy*, 5 February, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/five-minutes-with-colin-crouch/>.
- Fondazione ISMU (2017): Irregolari e Sbarchi in Europa e in Italia, <http://www.ismu.org/irregolari-e-sbarchi-presenze/>.
- Frelick, B., I.M. Kysel and J. Podkul, (2016): The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants, *Journal on Migration and Human Security*, 4, 4, <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/view/68> (accessed 11 November 2017).
- Frontex (2013): General Report 2013, http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2013/General_Report_EN.pdf, (accessed 11 November 2017).
- Frontex (2014): General Report 2014, http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2014/General_Report_2014.pdf, (accessed 11 November 2017).

La migración europea y la crisis de los refugiados: un proceso complejo y multifacético

- Inglehart, F.R. and P. Norris (2016): *Trump, Brexit and the Rise of Populism: economic Have-Nots and Cultural Backlash*, Faculty Research Working Paper Series, Harvard: Harvard Kennedy School.
- (Istat, Istituto Oficina Nacional de Estadísticas, 2014 (accessed 8 November 2021).
- Kapoor S. (2015): Young Global Leader: Europe under Pressure. 14/12/2015, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/young-global-leader-europe-under-pressure/av-18917455>.
- Kaufman, S. (2017): “The West’s Schism over Liberal Values”, *New York Times*, 22 September, <https://www.nytimes.com/2017/09/22/opinion/west-liberal-values.html>, accessed 11 November 2017).
- Kenan, M. (2017): Populism and migration, *Pandemonium*, <https://kenanmalik.wordpress.com/2017/10/05/populism-and-immigration/> (accessed 11 November 2017).
- Kingsley P., and I. Traynor (2015): “EU Governments Push through Divisive Deal to share 120 000 Refugees”, *The Guardian*, http://www.theguardian.com/world/2015/sep/22/eu-governments-divisive-quotas-deal-share-120000-refugees?CMP=Share_iOSApp_Other, (accessed 30 April 2016).
- Laclau, E. (2007): *On Populist Reason*, New York: Verso.
- Panizza, F. (2005): *Populism and the Mirror of Democracy*, London and New York: Verso.
- Taguieff, P.A. (2012): *Le nouveau national-populisme*, Paris : Editions du CNRS.
- Tarchi, M. (2014): *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna: Il Mulino.
- Zakaria, F. (1997): “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 76, 6, 22–43.

Otras fuentes consultadas

- Abdelkader Sid Ahmed (1993): Les relations économiques entre l’Europe et le Maghreb, *Tiers Monde*, année 1993, vol.34, número 136-pp. 759-780 www.econostrum.info/attachment/525480/.
- European Commission (2017): Relocation and resettlement – State of Play, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (accessed 11 November 2017).
- Hamid, S. (2014): The Future of Democracy in the Middle East: Islamist and Illiberal, *The Atlantic*, 14 May, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/05/democracys-future-in-the-middle-east-islamist-and-illiberal/361791/> (accessed 11 November 2017).
- Inter-Parliamentary Union, the International Labour Organization, and the United Nations (Office of the High Commissioner for Human Rights) (2015) Migration, Human Rights, and Governance, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_EN.pdf (accessed 11 November 2017).
- Taub, A. (2016): Trump’s Victory and the Rise of White Populism, *New York Times*, November 9, <https://www.nytimes.com/2016/11/10/world/americas/trump-white-populism-europe-united-states.html>.
- The Economist (2016): “Victor Orbán fails to Win his referendum Against Migrants”, <https://www.economist.com/news/europe/21708083-anti-refugee-publicity-plot-falls-far-short-needed-turnout-viktor-orban-fails-win-his>.
- Wilkinson, F. (2017): Why Donald Trump Really Is a Populist, *Bloomberg View*, 16 February, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-02-16/why-donald-trump-really-is-a-populist>, (accessed 11 November 2017).

Links:

- <http://www.bbc.com/news/world-europe-38850380>.
- <https://www.economist.com/news/briefing/21592666-parties-nationalist-right-are-changing-terms-european-political-debate-does>
- <https://www.economist.com/news/europe/21708083-anti-refugee-publicity-plot-falls-far-short-needed-turnout-viktor-orban-fails-win-his>
- <https://www.ft.com/content/b964453a-72b1-11e7-aca6-c6bd07df1a3c>
- https://www.hrw.org/news/2016/12/06/impact-externalization-migration-controls-rights-asylum-seekers-and-other-migrants#_ftn5
- <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>
- https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

<http://openmigration.org/en/op-ed/the-political-migration-crisis-and-the-military-humanitarian-response/>
<https://politicsmeanspolitics.com/viktor-orbán-hungarys-mainstream-illiberal-national-populism-15dbef9649b1>
http://www.repubblica.it/esteri/2017/05/05/news/ue_juncker_sulla_crisi_migratoria_l_italia_ha_salvato_l_onore_dell_europa_-164673239/