

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La política migratoria común de la Unión Europea: efectos políticos de su ausencia

The common immigration policy of the European Union: political effects of its absence

DANIEL GUERRA SESMA¹

Universidad de Sevilla, España

RESUMEN La política migratoria se ha convertido en el mayor problema político actual de la Unión, junto con la superación definitiva de la crisis del euro y el Brexit. La falta de un acuerdo definitivo en el reparto de los refugiados sirios que llegaron a las costas griegas en 2015 y 2016, así como la de los procedentes de Libia a Italia desde 2013, ha acentuado la percepción de una Unión Europea incapaz de dar respuesta a crisis de esta magnitud. Sin embargo, son los Estados miembros los que no han alcanzado un acuerdo definitivo, toda vez que las competencias sobre inmigración y asilo son básicamente estatales, por más que la Unión puede establecer unas normas básicas de regulación.

Esta situación y esta percepción contribuyen al crecimiento de partidos nacional-populistas que quieren frenar una supuesta “invasión” de migrantes y refugiados y, por otra parte, recuperar competencias económicas de los Estados volviendo al modelo confederal, es el paradigma intergubernamental el que está poniendo en riesgo una política migratoria común.

En el presente trabajo se estudia la relación entre las tres variables y sus influencias mutuas: organización institucional europea, dificultad en concretar una política migratoria común efectiva y crecimiento de los partidos nacional-populistas como expresión de una parte de la ciudadanía europea.

1. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sevilla. guerdaniel@gmail.com

PALABRAS CLAVE Inmigración, refugiados, Unión Europea, Siria, Libia.

ABSTRACT Immigration policy has become the biggest political problem currently facing the Union, together with Brexit and finding a definitive solution to the euro crisis. The lack of a definitive agreement on the distribution of Syrian refugees who arrived on the coasts of Greece in 2015 and 2016, as well as refugees arriving in Italy from Libya since 2013, has accentuated the perception of a European Union incapable of responding to a crisis of this magnitude. However, it is the Member States that have not reached a definitive agreement, since the competences on immigration and asylum belong basically to states, although the Union can establish a basic regulatory framework.

This situation and this perception contribute to the growth of national-populist parties that want to stop a supposed “invasion” of migrants and refugees on the one hand; and on the other to recover the economic powers of the States, returning to the confederate model. However, it is the purely intergovernmental paradigm that is putting common immigration policy at risk.

The present work studies the relationship and the mutual influence existing between three variables: European institutional organization, the difficulty of specifying an effective common migration policy, and the growth of national-populist parties as an expression of a sector of European citizens.

KEYWORDS Immigration, refugees, European Union, Syria, Libya.

Introducción

El pasado 27 de agosto, el ministro español de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, afirmó que la crisis migratoria en la Unión Europea es más grave que la del euro, porque todos estuvieron de acuerdo en resolver esta, mientras que en torno al problema migratorio hay una división política y social que puede poner en riesgo a la propia Unión. Asimismo, añadió que se transmite una imagen de “invasión”, para la que las sociedades europeas no están preparadas, cuando las cifras reales son más modestas².

No le falta razón al Ministro. De sus palabras pueden deducirse tres cosas: que el hecho migratorio está ahí, que provoca sensaciones contradictorias en las sociedades europeas y que su dimensión cuantitativa es menor de la que se supone. Si bien es

2. *Europa Press*, 27.08.2018: “Borrell: ‘La inmigración tiene abierta en canal a Europa’”; *OK Diario*: “Josep Borrell: ‘La crisis de la inmigración es más grave que la del euro; no estamos preparados’”; *El Periódico*, 30.06.2018: “Entrevista a Josep Borrell: ‘La crisis migratoria puede disolver la Unión Europea’”.

cierto que la guerra civil siria provocó durante los años 2015 y 2016 una oleada de refugiados hacia Europa que no esperaba y no supo digerir, no lo es menos que después las cifras volvieron a unos niveles asumibles. No obstante, una vez superada, al menos en parte, la crisis del euro, el hecho migratorio ha pasado a ser el gran tema de debate político y social en Europa. Si los datos más recientes no se corresponden con esas señales de alarma, ¿por qué se producen?

La propia configuración de la Unión Europea alimenta esa sensación. Es una construcción nueva entre lo que se da en llamar “organización internacional de integración” y un Estado. Es algo más que una simple organización internacional, pero no llega a ser un Estado. Y lo peor es que ni ella misma sabe qué quiere ser, porque nadie plantea con claridad su conversión en un Estado federal. Quizá el presidente francés, Emmanuel Macron, va más lejos al hablar de una “soberanía europea”, pero no es fiable en boca del jefe de uno de esos Estados que, para conseguirla, deberían perder la suya o al menos compartirla. Tras años de sesudas reflexiones sobre el devenir de la Unión, nadie se atreve a plantear la cuestión de fondo, que es un proceso constituyente estatal, porque eso significaría la desaparición de los Estados miembros que la componen. Suena bien hablar de los “Estados Unidos de Europa”, pero no tanto reconocer que eso implicaría la disolución de España, Italia, Francia, Alemania y los demás países. De las cinco opciones que el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, propuso en el *Libro Blanco...* para definir el futuro de la Unión, ninguna de ellas consistía en constituir un Estado europeo. Acaso, la quinta avanza hacia un modelo más integrado y federal, pero sin llegar a la unión total³.

El *Tratado para una Constitución Europea* de 2004 fue un intento fracasado de unión política. La Convención planteó una propuesta de texto farragoso, largo e incomprensible, y un proceso de ratificación que saltó por los aires con el rechazo de los electorados francés (el 29 de mayo de 2005) y holandés (el 1 de junio). El propio nombre ya era confuso, pues pretendía una constitución mediante un tratado, esto es, un documento nacional partiendo de otro internacional. El Tratado de Lisboa de 2007 fue un remedo en el que se intentó aprovechar lo bueno de aquel Tratado en lo que tenía de simplificación institucional, aunque menos: por ejemplo, se renunció a unificar las figuras de presidente de la Comisión y del Consejo, se rechazó también la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores y se mantuvieron dos tratados básicos, el Tratado de la Unión (TUE) y el Tratado de Funcionamiento (TFUE) en lugar de uno.

3. *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. Comisión Europea, 1.03.2017. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf.

Lo que en realidad plantea el Presidente Macron, en su conferencia de La Sorbona en septiembre de 2017, es una cosoberanía entre los Estados Miembros y la Unión, asumiendo ésta las competencias en Defensa, Seguridad, Economía y Educación, entre otras materias. Disponible en www.youtube.com/watch?v=oUQpgKkntzo.

El resultado de todo ello ha sido una Unión de Estados de carácter dual, con dos poderes que frenan una mayor integración. Por una parte, las instituciones centrales de la Unión, Comisión y Parlamento, que representan a los ciudadanos e intentan ampliar sus poderes a costa de los Estados miembros, encuadrados en el Consejo y el Consejo Europeo. A ello hay que sumar el Eurogrupo, otro órgano intergubernamental, de carácter informal, que agrupa a los ministros de Economía y Finanzas de la zona euro. Ambos poderes deben colaborar en la toma de decisiones y en la formación del aparato normativo (concretamente el Parlamento y el Consejo), pero es el Consejo Europeo, formado por los jefes de Estado y de gobierno, el que adopta las decisiones políticas más importantes, mientras que las económicas las toma el Eurogrupo, aunque la Comisión ha ganado poder de supervisión y control presupuestario sobre los Estados⁴.

1. El sistema de Dublín, base de un desacuerdo

Esta dualidad entre poderes centrales y territoriales es normal en todo Estado compuesto. Pero, en este caso, las tensiones se dan dentro de un Estado ya constituido y no tienen por qué poner en riesgo su existencia. En el caso de la Unión, en cambio, esta dualidad se da en un marco aún no estatal y en construcción, por lo que su incidencia en el proceso de integración es mayor. Esto se pudo constatar en las cumbres de 2015 y 2016 para tratar la crisis de los refugiados procedentes de Siria. Mientras el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, abogaba por una agencia europea de inmigración y refugio, los EEMM se reunían para acordar las cuotas de reparto de los refugiados y redefinir una política común de inmigración. Era lógico desde el momento en que estos no quieren ceder a la Unión las políticas que forman parte del ADN de un Estado: nacionalidad, política exterior, defensa, inmigración, asilo y refugio.

En un principio, la Unión incorporó en Maastricht (1992) unas bases de política migratoria en el Tercer Pilar, referido a la Cooperación de Asuntos de Justicia e Interior (CAJI, que luego sería el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o ELSJ). En la cumbre de Amsterdam (1997), se decidió que pasara al Primer Pilar, de carácter institucional, lo que la reforzaba como política común y encuadrada en el método comunitario y no en el intergubernamental⁵. La cumbre de Tampere (1999) es una de-

4. Todo ello conforma lo que ENZENSBERGER (2014) llama “el gentil monstruo de Bruselas”. En (2014).

5. El método comunitario es el que se ha ido imponiendo en la UE conforme avanza su integración, y somete los asuntos a la aprobación normativa con iniciativa de la Comisión y la aprobación del Parlamento Europeo y el Consejo. En los asuntos intergubernamentales, teóricamente residuales, es el Consejo Europeo el que decide.

claración de intenciones en esa línea. Lisboa (2007) integró las políticas de migración, refugio y asilo en los arts. 78 a 80 del TFUE. Todo ello en un contexto de libertad de circulación interior (supresión de fronteras interiores y Schengen 1985), pero reforzando las fronteras exteriores, sobre todo la de la ribera mediterránea.

En el marco de los Reglamentos de Dublín (I, II y III, de 1990, 2003 y 2013)⁶, se impulsaron algunas directivas que precisaban las normas comunes sobre procedimientos de asilo, condiciones de acogida y requisitos de protección internacional, en el bien entendido de que su aplicación correspondía a los EEMM⁷. Dublín III precisa los criterios para determinar qué Estados son los responsables de conceder asilo y protección internacional para refugiados y apátridas, atendiendo a criterios de integración familiar o residencia. Si estos no ayudaran a determinarlo, y para evitar una *circulación errante* de refugiados por Europa, será el Estado de recepción el encar-

6. Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

7. Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015).

Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015).

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

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 (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013).

Todas en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf

gado de la solicitud⁸. Para facilitarlo, y dentro del paquete de medidas acordadas en 2013, se instauró el EURODAC, un programa informático que centraliza las huellas dactilares de los solicitantes de asilo para que los EEMM puedan compartirlas⁹.

Es decir, Dublín no es un sistema de reparto, sino de asignación. A falta de datos personales concretos, el criterio que se impone en la práctica es el de llegada, lo que propicia que los refugiados se agolpen en los países fronterizos del sur, a los que los del norte trasladan la responsabilidad. No obstante, la realidad indica que muchos de ellos consiguen desplazarse a otros países, con lo que se da la *circulación errante* que se quería evitar e, incluso, solicitar asilo de nuevo. Si la mayoría lo quieren pedir en Alemania, es difícil que se queden en Serbia. El sistema de asignación, pues, se enfrenta a la voluntad de muchos refugiados. Asimismo, falla la devolución o “reubicación” a los países de entrada porque es un concepto discutido tanto por el TEDH como por el TJUE (que lo consideran como un traslado forzoso) y porque consideran que los países del sur, sobre todo Italia y Grecia, no reúnen las condiciones para acogerlos.

En mayo de 2015, y ante la primera oleada de refugiados sirios, la Comisión activó la “Agenda Europea de Migración”, que incluía un “primer paquete de implementación” en aplicación del art. 78.3 del TFUE, y definiría una política provisional de la Unión en la materia. Tales medidas se resumían en:

8. Dublín III y vigente: Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, 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(refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014).

9. Reglamento (CE) N° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

Reglamento (UE) N° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) N° 604/2013, 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, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) N° 1077/2011, por el que se crea una agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia(refundición) (aplicable desde el 20 de julio de 2015).

- Salvar vidas en el mar, pero reforzando los controles fronterizos desarrollados en las operaciones Frontex y Tritón.
- Perseguir las bandas de traficantes, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y del espacio Schengen¹⁰.
- Reubicación urgente y provisional.
- Reasentamiento de veinte mil personas necesitadas de protección internacional.
- Cooperación con los países de origen.
- Facilitar el retorno en condiciones de seguridad.

Asimismo, se integraría en Frontex la operación *Mare Nostrum*, de apoyo a Italia en la gestión del problema de los refugiados que huían de la guerra civil libia. La diferencia cualitativa es que, si bien *Mare Nostrum* era de apoyo a un país, Frontex es una política general de la Unión, con una agencia propia con sede en Varsovia. En este sentido, las recomendaciones finales de la cumbre se enfocaron hacia la necesidad de culminar el sistema común de asilo, con un estatuto uniforme en el ámbito europeo y reconocimiento mutuo, una gestión más compartida de las fronteras exteriores, y una política común de migración que implicaría la Agencia Europea propuesta por Juncker, superando el modelo de coordinación que inspira a la actual EASO¹¹. En una palabra: reformar el sistema de asignación cambiando los criterios: los subjetivos de reagrupamiento familiar y residencia serían sustituidos por otros más objetivos, como la población o la renta nacional del país de acogida. Así se deseaba aprobar la reubicación de los ciento veinte mil refugiados sirios en septiembre de 2015, pero países del Este como Rumania, Chequia, Eslovaquia y Hungría rechazaron la asignación obligatoria, mientras que los del sur rechazan la reubicación.

Las sucesivas cumbres de 2015 y 2016 pusieron de manifiesto que el sistema de Dublín no funcionaba y que había una línea de fractura europea en este tema¹². Alemania o los países escandinavos son generosos en concesión de asilo y, por ello, la mayoría de refugiados quieren llegar ahí. Pero eso hacía saltar las contradicciones del sistema.

Por otra parte, había un descontento general en Italia por la actitud pasiva de los demás Estados ante su propia crisis de refugiados libios o procedentes de Libia, un país en plena guerra civil y en la práctica fallido (figura 1). A la pequeña isla de Lampedusa, de cinco mil habitantes, llegaron en una cifra de más de cien mil entre 2013 y

10. GARCÍA-Vázquez (2008), pp. 243-256.

11. *European Assylum Support Office*, u Oficina Europea de Apoyo al Asilo, creada en 2011 a partir de las recomendaciones de Tampere 1999 y el Programa de La Haya de 2004. Tiene su sede en La Valeta (Malta).

12. FRATZKE (2015).

2016, sin que la Unión ni los EEMM atendieran a las peticiones de ayuda de las autoridades italianas. Ante el trágico naufragio de una embarcación con 518 inmigrantes procedentes de las costas libias, en el que fallecieron 366 personas, la población se volcó en la ayuda y Lampedusa se convirtió en un símbolo de acogida. Sin embargo, la falta de ayuda la convirtió en un pequeño, pero claro ejemplo de cambio de opinión sobre los refugiados e inmigrantes¹³. A todo ello hay que añadir el acuerdo de 16 de marzo de 2016 con Turquía como medida de contención, pues suponía la retención de dos millones de refugiados sirios a cambio de los fondos necesarios para ello¹⁴. Se trataba tanto de refugiados instalados en suelo turco como de los que llegaban irregularmente a Grecia, y que eran devueltos a Turquía¹⁵.

De manera provisional, pues, se llegó en el Consejo de Ministros celebrado en septiembre de 2015 al acuerdo de mínimos para el reparto de ciento veinte mil refugiados propuestos por la Comisión (figura 1), pero al final solo se reubicaron 28.242¹⁶. El precio fue la ruptura del consenso.

13. *El País*, 18 de febrero de 2018: “El síndrome Lampedusa”. La anterior alcaldesa, Giusi Nicolini, del Partido Democrático (PD), perdió con claridad las elecciones ante el candidato de la derechista Lega Nord, Salvatore Martello, que expuso un discurso xenófobo. Como se afirma en el reportaje, la situación geográfica de Lampedusa, una pequeña isla en medio del Mediterráneo, la convierte en una cárcel al aire libre para los refugiados libios o tunecinos, lo que no deja de ser una ventaja para las autoridades italianas y de la Unión.

Italia, como antes Francia, convocó el pasado noviembre una cumbre en Palermo (Sicilia) entre las dos facciones combatientes en Libia para intentar resolver el conflicto abierto entre ambas, sin resultados concretos.

14. CAÑIZ (2017).

15. Además de la ayuda económica (punto 6 del acuerdo), cabe pensar que las autoridades turcas podrán aprovechar este favor para las hipotéticas renegociaciones para su ingreso en la Unión (punto 8 del acuerdo) y para que esta mire hacia otro lado ante la gestión cada vez más autocrática del presidente Recep Tayyip Erdogan. El texto del acuerdo en: www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

16. *eldiario.es*, 25 de septiembre de 2015. A ellos hay que sumar los cuarenta mil acordados en mayo, lo que hace un total de ciento sesenta mil refugiados.

Figura 1

País	Número de refugiados que acoger en dos años
Australia	3.640
Belgica	4.564
Bulgaria	1.600
Croacia	1.064
Chipre	274
República Checa	2.978
Estonia	373
Finlandia	2.398
Francia	24.031
Alemania	31.443
Letonia	526
Lituania	780
Luxemburgo	440
Malta	133
Países bajos	7.214
Polonia	9.287
Portugal	3.074
Rumania	4.646
Eslovaquia	1.502
Eslovenia	631
España	14.931
Suecia	4.469
Total	120.000

Fuente: Comisión Europea.

Sobre estos datos brutos, es interesante calcular lo que representan en cada país por cada mil habitantes, quedando como indica la figura 2.



Idafe Martín Pérez@IdafeMartin

Refugiados por cada mil habitantes: Suecia 23,8. Malta 16,8.

A pesar del voto contrario de Chequia, Hungría, Eslovaquia y Rumanía, ni los demás Estados, ni la Comisión, ni el Consejo, ni el Parlamento decidieron aplicarles el art. 7 del TUE, por el que se puede sancionar a un EM que atente contra los valores de la Unión recogidos en el art. 2. Así las cosas, la resistencia del llamado Grupo de Visegrado (o V4) dio sus frutos dos años después, cuando el Consejo Europeo de diciembre de 2017 dio por finiquitado el sistema de asignación inspirado en Dublín¹⁷. A eso hay que añadir la aproximación al grupo del nuevo gobierno austriaco, formado

17. El Grupo de Visegrado lo componen Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia, y alude a la reunión histórica celebrada en 1335 entre los reyes Carlos Roberto de Hungría, Casimiro III de Polonia y Juan I de Bohemia, que llegaron a un pacto de no agresión. En este caso, Polonia sustituye a Rumanía, que sí votó en contra del sistema de cuotas en 2015 junto a los otros tres países.

El Grupo no solo no acata la política migratoria común, sino que plantea una Unión más confederal en la que los EEMM tengan más independencia, y siguen con políticas en diversos ámbitos, como el relativo a la independencia judicial, contrarias a los tratados. En consecuencia, el Parlamento Europeo propuso el 12.09.2018, la aplicación del art. 7 TUE contra Hungría, por su política hacia inmigrantes y refugiados. De difícil aplicación, pues su aprobación requiere la unanimidad del Consejo Europeo, y diversos países, empezando por los de Visegrado, ya han anunciado que no secundarán la propuesta. El art. 7 establece sanciones económicas (congelación de fondos) y políticas (supresión del derecho de voto en Consejo y Consejo Europeo), entre otras. En marzo de 2018 el PE ya había aprobado también la aplicación de dicho artículo contra Polonia por una ley que limita la independencia judicial.

por conservadores (ÖVP) y el Partido Liberal (FPÖ), de tendencia ultraderechista a pesar de su nombre.

El resultado de todo ello es que aún no se ha concretado la reforma de Dublín III ni el sistema de asignación, con el rechazo de los países del Este y las reticencias de los del sur. Estos (sobre todo España) mostraron en las pasadas cumbres de Bruselas (junio 2018) Salzburgo (septiembre) reticencias también a la guardia común de fronteras como desarrollo del Frontex, por entender que tendrían que asumir otra vez una responsabilidad mayor, derivada de su proximidad con África en el registro de migrantes y concesiones de asilo como primeros países receptores. En este sentido, sorprendieron las declaraciones del canciller austriaco Sebastian Kurtz, quien se mostró partidario de la guardia de fronteras comunitaria (planteamiento federalista) a pesar de sintonizar con los gobiernos nacional-populistas (confederalistas), lo que puede explicarse por la lejanía de su país con la frontera sur y, en consecuencia, con el epicentro del problema. Un ejemplo, pues, de federalismo europeo a la carta. Pero sugería, a su manera, lo ya comentado sobre la tentación de los países fronterizos de dejar pasar a migrantes y refugiados para no tener que ocuparse de su asilo y, de esa manera, presionar a los países del centro para llegar a un acuerdo más equitativo. España, de manera concreta, plantea dudas sobre la necesidad de una policía comunitaria habiendo las nacionales, así como las posibles incompatibilidades competenciales entre ambas.

En junio se llegó a un tímido acuerdo provisional basado en:

- creación voluntaria de centros de internamiento, especialmente en Grecia e Italia;
- favorecer los reasentamientos voluntarios;
- colaboración económica con terceros países para establecer una barrera de salida, siguiendo el modelo de Egipto y de Turquía;
- instalación de plataformas regionales de desembarco en terceros países, para distinguir a los migrantes económicos (a los que se negaría la entrada) de los refugiados, a los que se aplicaría la protección internacional.

Aun así, no se ha llegado todavía a la esperada reforma de Dublín, ni a la sustitución de las directivas de procedimientos y requisitos de asilo y condiciones de acogida por un reglamento común, ni a la creación de la Agencia Europea de Asilo, ni al establecimiento de un único asilo europeo¹⁸. En todo caso, el descenso de migrantes y refugiados ha aliviado la cuestión.

18. En www.consilium.europa.eu/es/policies/ceas-reform/

2. La percepción del problema

La incidencia relativa del reparto en los países que acogen más refugiados en términos absolutos es menor, sobre todo para Alemania, Francia y España (figura 3). No obstante, la concentración de refugiados en dos años, el hecho de que la mayoría pertenezcan a la religión musulmana, y la comisión de atentados islamistas en Europa en los últimos años, han alimentado en algunos sectores de la población la idea de una invasión cultural y religiosa que podría modificar la estructura étnica europea. Las imágenes de los refugiados atravesando a pie distintos países, así como las de las embarcaciones que llegan a Grecia e Italia, con reiterados naufragios, magnifican un fenómeno que de manera cuantitativa puede ser asumible para Europa. Pero a eso hay que añadir la falta de respuesta de los EEMM de la Unión, más que de la propia Unión, que sitúan sus intereses nacionales por encima de los de esta. En este contexto, los partidos nacional-populistas encuentran un caldo de cultivo propicio para reforzar su discurso antiinmigración¹⁹.

En este sentido, no se pueden obviar algunos datos que facilita Amnistía Internacional y que permiten contextualizar la dimensión del problema en su justa medida:

- Turquía acoge a 2,7 millones de refugiados sirios, más que ningún otro país del mundo.
- Líbano acoge a alrededor de un millón de refugiados sirios, lo que equivale a casi uno de cada cinco habitantes del país.
- Jordania acoge a unos 655.675 refugiados sirios, lo que equivale al 10% de la población.
- Irak, donde hay ya 3,1 millones de personas internamente desplazadas, acoge a 228.894 refugiados sirios.
- Egipto acoge a 115.204 refugiados sirios.
- Los países del golfo –Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Kuwait y Bahréin– no han ofrecido ninguna plaza de reasentamiento para refugiados sirios.
- Otros países de altos ingresos, como Rusia, Singapur y Corea del Sur, tampoco han ofrecido ninguna plaza de reasentamiento²⁰.

19. REVELLI (2017), p. 19.

20. Fuentes: Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Amnistía Internacional, 23.12.2016, “La crisis de refugiados de Siria en cifras”.

Estos datos demuestran que Europa, con sus contradicciones, está asumiendo una responsabilidad menor de la de algunos Estados de la región, los fronterizos, aunque mayor que la de otros que sí disponen de medios, como las monarquías árabes de Oriente Medio. No obstante, podría adoptar una política más activa en la atención a los refugiados. El acuerdo con Turquía, también con sus deficiencias, cabe entenderse como el resultado de la llegada masiva a ese país, cuando otros países cercanos miran para otro lado. Dicho esto, parece claro que si ciento veinte mil refugiados pueden resultar un problema para los países europeos, habría que preguntarse entonces, ¿qué puede representar el millón o los seiscientos mil que hay en Líbano y Jordania?, por ejemplo.

O, ¿qué puede representar para Alemania, recelosa de su liderazgo económico y el mayor contribuyente de la Unión, seguir acogiendo el 60% de los asilados europeos mientras otros Estados esquivan la cuestión? El Grupo de Visegrado está formado por cuatro de los diez países del Este europeo que entraron en la Unión en las ampliaciones de 2004 (Chequia, Eslovaquia, Polonia, Hungría, y las tres repúblicas bálticas: Letonia, Lituania y Estonia) y 2007 (Rumanía y Bulgaria). En la cumbre de marzo de 2018, los mandatarios francés y alemán les indicaron que no era leal percibir los fondos de cohesión y oponerse a las políticas fundamentales de la Unión, sobre todo si están referidas a los derechos humanos²¹. Pero esta división no es de ahora: en la guerra de Irak de 2003, el secretario de Defensa de EE.UU., Donald Rumsfeld, pudo distinguir entre una vieja Europa (Francia y Alemania) y otra nueva (los países del Este), en función de su apoyo o no a aquella. Por entonces, los países del Este ya estaban en proceso de ratificación de sus tratados de adhesión. Su apoyo general a la invasión, ya antes de entrar, supuso una división importante en el continente, pues, en realidad, su mayor interés, viniendo de la órbita soviética, era entrar en la OTAN e instalar bases estadounidenses para defenderse de la zona de influencia de la nueva Rusia de Putin. Cabe preguntarse si en las negociaciones para su ingreso masivo (diez países de golpe) se respetaron los Criterios de Copenhague por parte de los negociadores de la Unión o, bien, si no sería conveniente concretar el requisito de cumplir con los objetivos de unión política para garantizar, dentro de las diferencias naturales entre países, una mayor coherencia en las políticas comunes de la Unión, entre las que cabe destacar la migratoria y la exterior²².

21. *El Mundo*, 14.12.2017: “Los halcones de Visegrado imponen su ley en la Unión Europea”.

22. El ingreso de nuevos países a la Unión se recoge en el art. 49 TUE, y se exige libertad política, libertad de mercado y cumplir con los objetivos de “unión política, económica y monetaria” de la Unión. Sería bueno que se detallaran, con mayor exigencia, los criterios de unión política.

Sea como fuere, la falta definitiva de acuerdo en las cuotas asignadas, derivada de los intereses nacionales y de la falta de una autoridad central que las imponga o establezca un asilo común, refuerza la percepción de falta de respuesta por parte de la Unión, a lo que hay que añadir la división creada por Visegrado²³. Todo ello da una sensación de crisis de modelo que permite a esos partidos nacional-populistas renovar su discurso dual en favor de los límites a la inmigración, especialmente musulmana, y a la recuperación de la soberanía estatal, sobre todo en materia económica. Sin embargo, es discutible que la estatalización de la economía en un contexto tan globalizado sea una solución, ya lo planteen los nacional-populistas o la izquierda²⁴. Asimismo, a nadie se le escapa la necesidad de contar también con la variable que representan unas poblaciones emigrantes jóvenes de personas dispuestas a trabajar en Europa, y lo que su regularización supondría para el mantenimiento del modelo de bienestar, cada vez más caro y más difícil de sufragar por parte de una población europea más envejecida y con una media de 1,9 hijos, en contraste con una población inmigrada joven y que alcanza índices superiores de natalidad²⁵. Ciertamente ello puede modificar la estructura demográfica europea, pero entonces habrá que tomar una decisión: o permitimos que la población inmigrada ayude a sustentar el sistema, o cerramos las puertas por miedo a que ello contribuya a eliminar una supuesta identidad europea.

La respuesta a estos movimientos pasa por definir una verdadera gobernanza económica en el ámbito de la Unión, así como aplicar políticas efectivas de integración. En cuanto a lo primero, la Comisión debería tener atribuidas competencias de intervención económica que antes tenían los EEMM, más allá de sus facultades regulatorias o de cohesión²⁶, y sin que ello suponga romper, pero sí redefinir, el principio de mercado interior reconocido en el art. 3.3 TUE²⁷. No obstante, las grandes decisiones económicas se adoptan en el Eurogrupo, órgano informal, mientras que la Comisión ha adquirido competencias de control presupuestario y de control en el gasto público sobre los EEMM²⁸. La dispersión en la toma de decisiones sobre una política económica de signo liberal que se adapta de forma acrítica a las características de una globalización financiera poco regulada, contribuye a alejar el proyecto europeo de una

23. FERRERO (2008).

24. En este sentido, y en lo que hace referencia a la izquierda, RODRÍGUEZ (2018).

25. BARSLUND, DI SALVO y LAURENTSYEVA (2018).

26. Lo que MAJONE y CAPORASO llaman un “Estado regulador”, en MAJONE (1994), pp. 77-10; CAPORASO, KIM, DURRET y WESLEY (2015), pp. 889-907.

27. SCHARPF (1999), pp. 116-133.

28. GUERRA (2016), pp. 43-65.

ciudadanía cada vez más exigente²⁹. La Unión, por el contrario, debería encontrar la manera de condicionar, en la medida de lo posible, dicha globalización y, sobre todo, sus efectos más perversos³⁰.

En cuanto a la integración, prevista en los objetivos de la Unión, no parece que el modelo intercultural británico o canadiense sea de fácil aplicación ni compartido por los demás EEMM. Asimismo, es discutible que la mera aplicación de políticas bien intencionadas sea suficiente para conseguir niveles óptimos. En este sentido, cabe advertir que las diferencias demográficas y culturales de cada país pueden influir en su mayor o menor efectividad³¹. La Unión se propone avanzar mediante el reagrupamiento familiar, la regulación de los residentes de larga duración y la inserción laboral como ejes de una política común que, no obstante, requiere una mayor armonización normativa de la ahora existente³².

Este aspecto es fundamental porque hay que tener en cuenta que la inmigración ilegal no es solo la que entra ilegalmente en Europa, sino la que permanece después de haber perdido la residencia o el puesto de trabajo. Solo una buena integración puede disminuir los choques sociales que pueden darse en cualquier ciudad europea, sobre todo en los barrios de renta baja, pues son los primeros en los que los recién llegados van a buscar residencia. No sorprende, en este sentido, que en estos barrios y poblaciones tengan los partidos xenófobos un apoyo electoral nada despreciable, precedente, en buena medida, de la izquierda. En ocasiones estos partidos no crean un discurso, sino que aprovechan y manipulan un caldo de cultivo previo. Sin embargo, la integración debe darse en los dos sentidos: en el que se traslada y en el que ya reside en el lugar. Algunos ejemplos de falta de integración por parte de los que llegan de

29. RODRÍGUEZ-AGUILERA (2015), pp. 25-31.

30. RODRÍGUEZ, (2018), pp. 20-47.

31. GARCIALORO (2008), p. 28.

32. Entre otras;

- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar;
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que instauro un Estatuto Europeo de Residente de Larga Duración para el que lleva en un EM más de cinco años, cuasi equiparando derechos y prestaciones con los comunitarios;
- El Programa de La Haya, de 2004, para coordinar las normas y políticas de los EEMM en materia de inserción laboral.

otros lugares dan cuenta de una voluntad de “guetización”, sobre todo cultural, que no contribuye a la resolución del problema y sí a justificar, al menos en parte, la xenofobia³³. Al margen de la crisis provocada por el Brexit³⁴, dos son las cuestiones que están dividiendo a Europa: la económica y la migratoria. Estos dos vectores de separación no tienen por qué conformar dos bloques de países homogéneos, pues, por ejemplo, Austria se acerca, como ya se ha indicado, al Grupo de Visegrado, pero ante Italia tiene una posición ambivalente: cercanía con el gobierno en el tema de la inmigración, pero discrepancia con su política de aumento del déficit. No en balde Austria forma con Alemania, Holanda y otros el bloque de los países ricos que exigen austeridad a los del sur. Así, el mismo canciller Kurtz, que en septiembre de este año apoyaba la política anti migratoria defendida por Matteo Salvini en la cumbre de Salzburgo, se manifestaba contrario a la política económica defendida por el primer ministro Conte en el Consejo Europeo de octubre, celebrado en Bruselas.

3. Los actores nacional-populistas

La Agrupación Nacional de Francia (hasta junio de 2018 Frente Nacional), llegó a su cénit en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, en las regionales de 2015 y en la primera vuelta de las presidenciales de 2017. Su evolución, desde los altibajos anteriores, fue de crecimiento imparable. Como lo era la ampliación del discurso xenóforo en Francia, ayudado por los atentados contra la revista satírica *Charlie Hebdo* por haber caricaturizado a Mahoma (7.01.2015), contra la Sala Bataclan (13.11.2015) y el atentado masivo de Niza (14.07.2016), en el que murieron atropelladas unas ochenta personas que celebraban la Fiesta Nacional. En el referéndum de 2005 apoyó el voto contrario al Tratado para una Constitución Europea, que pretendía dar un impulso directo a la integración política.

En las elecciones al PE de 2014, el FN se convierte en primera fuerza francesa al vencer con un 25% de votos y veinticuatro escaños de 74 que corresponden a Francia. La importancia del triunfo reside en que, al ser todo el país circunscripción única, es la elección más representativa que hay, lo que da idea de la implantación del FN y del seguimiento de su discurso entre la opinión pública.

33. KAYA (2017).

34. De pronta resolución provisional al llegarse a un principio de acuerdo sobre la frontera irlandesa y la política de visados recíprocos entre ciudadanos británicos y europeos.

En las regionales de 2015 el FN amplía aún más su base electoral, llegando al 27,7% en primera vuelta y 27,1 en segunda. Siendo el primer partido, fue superado por las coaliciones de centroizquierda y centroderecha que se configuraron en las segundas vueltas a candidato único (*ballotage*), lo que disminuyó su poder. Tradicionalmente, en Francia ha funcionado el llamado *cordón sanitario republicano* contra el FN, por considerarlo extremista, xenófobo y contrarios a los valores republicanos que comparten los demás partidos. A pesar de que desde el punto de vista representativo ha funcionado esta estrategia, electoralmente ha alimentado el victimismo del FN entre amplias capas de la población.

Esto se tenía que poner de manifiesto, no sin dudas, en las presidenciales de 2017. El crecimiento del FN y de su discurso antiinmigración entre sectores del centro-derecha, hacía que los más radicales de estos intentaran ocupar el espacio de aquel con unas propuestas también agresivas en la materia (sector Fillon). De hecho, François Fillon ganó las primarias del centro-derecha con un discurso restrictivo frente al más liberal de Alain Juppé, aunque luego, con un escándalo por medio, perdió la primera vuelta en beneficio de Marine Le Pen, candidata del FN, que alcanzó un 21,3% y 7,7 millones de votos. El cordón sanitario republicano se aplicó con un candidato liberal emergente como Emmanuel Macron, que venció a Marine Le Pen en segunda vuelta con claridad. Esta alcanzó la nada despreciable cifra, aunque insuficiente, de 10,6 millones de votos y un 34% de apoyo, frente a los 20,3 millones y 66,1% de Emmanuel Macron. La pregunta es cuál habría sido el resultado si el candidato hubiera sido François Fillon.

Resulta paradójico que el mayor éxito electoral del FN se convirtió en el inicio de una crisis, pues comprendió que no podía alcanzar la presidencia ni aumentar su electorado en términos cualitativos. Ahí se inició una reflexión interna que condujo al cambio de nombre y a modelar una estrategia que le permita salir de su aislamiento político para ampliar su base política hacia otros sectores republicanos del centro-derecha, remarcando su posición contra la “inmigración ilegal”. Sin embargo, el FN ha conseguido que la inmigración sea al primer asunto de debate en Francia, y la asunción de un nacionalismo económico frente a la deriva liberal de la Unión Europea le ha permitido conectar con una parte importante de la clase obrera, primero con la más castigada por la desindustrialización general y, luego con el resto, de extracción tradicional socialista y comunista. Este desplazamiento de voto obrero de las izquierdas hacia la extrema derecha se ha producido también en otros países.

Alternativa por Alemania (AfD, Alternative für Deutschland), se funda en febrero de 2013 con un discurso nacionalista y centrado en lo económico: el abandono de la zona euro. No hay que olvidar la tradición iuspublicista alemana que sitúa su Constitución (Ley Fundamental de Bonn de 1949) por encima de los tratados europeos, y al Tribunal de Karlsruhe como intérprete de los mismos en función de aquella a la hora

de aceptarlos o no³⁵. En este sentido, Alemania se ha movido entre un papel impulsor de la integración europea y de la moneda única, y amplios sectores que han preferido limitar los efectos de los tratados y de las competencias del BCE, al que consideraban como demasiado proclive a los intereses de los países del sur y, en consecuencia, una rémora en la aplicación de la política austericista auspiciada por el gobierno alemán y sus socios del norte.

Será con la crisis de los refugiados de 2015-2016 cuando incorpora a su discurso el rechazo a la inmigración masiva y la islamofobia, que, como en Francia, adquiere en Alemania un significado especial por la importancia de la minoría turca. Si bien sus primeros resultados electorales fueron discretos (no pasó del umbral del 5% en las federales ni en las regionales de Hesse en 2013), y a pesar de sus problemas divisiones internas durante el curso de 2015, el hecho es que desde 2014 el partido va entrando, con más o menos apoyo, en todos los parlamentos regionales, entra en el europeo en 2014 con siete diputados y un apoyo del 7%, consiguiendo luego una fuerte representación en el Bundestag con el 12% de votos y 93 diputados, para ser el tercer grupo más numeroso de la Cámara. El salto en apenas cuatro años ha sido, pues, espectacular.

En efecto, en 2015 tuvo lugar un fuerte debate interno entre un sector (liderado por Bernd Lucke) que quería mantenerse en la crítica a la zona euro como eje central, frente a los que proponían ampliar el discurso principal contra la inmigración (dirigido por Frauke Petry), lo que, según los primeros, alejaba a AfD del liberalismo económico y lo acercaba a posiciones de extrema derecha. Pero el sector antiinmigración ganó el congreso de Essen del mes de junio, y a partir de ahí el crecimiento del partido en votos y militantes ha sido imparable. Lo que indica que conectó en ese momento con una opinión pública más sensibilizada por la crisis de los refugiados que por los argumentos económicos.

Su mayor peso electoral lo tiene en el este (antigua RDA), pero en las recientes elecciones de Baviera (14.10.2018), entró con fuerza en el parlamento regional quedando como cuarto partido, por delante de socialdemócratas y liberales, con el 10,2% de los votos. Si bien el mayor ascenso correspondió a los Verdes (Die Grünen), que pasaron de veinte a treinta y ocho escaños, llegando al 17,5% de los votos, no se puede afirmar que haya habido un cambio cualitativo de corriente de opinión en el tema de la inmigración. Sí una redistribución del voto en los frentes del centro-derecha (con descenso de la conservadora Unión Socialcristiana, CSU) y aumento de AfD y las candidaturas de los *Frei Wähler* o “electores libres”, y en el centro-izquierda con

35. De ahí que tuviera que pronunciarse el TJUE en dos ocasiones, en 2015 y 2018, sobre la compra de bonos del BCE en el mercado secundario y de forma condicional, declarándolo ajustado a los tratados, frente a las pretensiones de Alemania, que quería coartar su papel estabilizador de la economía europea bajo la dirección de Mario Draghi.

reducción del SPD y ascenso equivalente de los Verdes. Lo que sí se puede afirmar, en cambio, es que éstos han defendido con mayor decisión que los socialdemócratas una idea de sociedad abierta y favorable a la inmigración, lo que fue premiado por un electorado bávaro generalmente conservador. Esta tendencia ha sido confirmada en las elecciones del estado de Hesse celebradas el 28 de octubre: descenso de los gobernantes CDU y SPD, aumento espectacular de los Verdes y fuerte irrupción de AfD. Habrá que ver en próximas elecciones regionales si los Verdes llegan a sustituir al SPD como principal referente del centro-izquierda y cuál va a ser el techo de AfD. Al margen de los datos, será interesante ver cuál será la influencia dominante en los dos partidos gobernantes en Berlín en el tema migratorio: la aperturista y liberal de los Verdes o la nacionalista de AfD. La reacción de los Verdes podría contener el creciente influjo de los populistas hacia políticas más restrictivas.

El nacional-populismo italiano de la **Lega** (antigua Lega Nord) se produce en un contexto en el que sí se ha producido una fuerte tensión inmigratoria con los refugiados libios y tunecinos que se han dirigido a la pequeña isla de Lampedusa. En este caso, pues, la inmigración no se ha visto como una posible amenaza, sino como un problema que el Estado italiano ha intentado gestionar sin la ayuda activa de Europa.

En un principio, la Lega defendía una mayor autonomía de la Padania (Piamonte, Liguria y Lombardía), así como el federalismo italiano (sobre todo en materia fiscal). Con el paso del tiempo, y ante las dificultades de obtener en el ámbito nacional la mayoría necesaria para aplicar su programa, la dirección de Matteo Salvini, surgida en 2014, ha transformado la nueva Lega en un partido derechista italiano que defiende una política restrictiva frente a inmigrantes y refugiados, y un mayor nacionalismo frente a la Unión Europea, proponiendo la salida de Italia del euro³⁶.

Con anterioridad, la Lega Nord ya obtenía amplio apoyo electoral en los territorios del norte, alcanzando el gobierno en las tres regiones antes citadas, así como

36. Postura que, no obstante, no sería apoyada por todo el partido, pues los sectores de Umberto Bossi y Flavio Tosi no querían llegar tan lejos. Pero el giro de Matteo Salvini venció en el congreso de julio de 2014 celebrado en Padua.

en las principales ciudades septentrionales, en lugar de la hasta entonces dominante izquierda³⁷. Además, influía decisivamente en la política italiana formando gobiernos de centro-derecha encabezados por Silvio Berlusconi. Por entonces, el discurso se centraba en la necesidad de mayor autogobierno y federalismo, sin perder de vista el componente xenófobo en el terreno laboral: el peligro para los trabajadores italianos no era la clase patronal, sino los trabajadores, sobre todo rumanos y africanos, que venían a Italia aceptando los mismos trabajos, pero peor remunerados.

Las recientes oleadas de refugiados e inmigrantes a Lampedusa y la falta de acuerdo en el sistema de cuotas europeo, ha dado alas al movimiento leguista en Italia, y ha arrastrado al otro gran partido emergente, el populista 5 Stelle (Cinco Estrellas) hacia posiciones restrictivas en materia de inmigración, así como a plantear la salida del euro, lo que no estaba previsto por este en un principio. El nuevo gobierno, formado por ambas fuerzas, ha planteado un déficit público para Italia del 2,4%, lo que supera ampliamente las previsiones de la UE, provocando un nuevo incidente con la Unión que recuerda al que protagonizó Grecia en 2015³⁸.

Ante la crisis libia, Italia ha decidido actuar auspiciando una conferencia³⁹ entre los dos líderes principales, el gubernamental, Fayed al Serraj, y el opositor Jalifa Haftar. Francia, que ya celebró otra en mayo pasado, e Italia, quieren asumir un papel más activo para estabilizar el país y frenar la llegada de refugiados. Más allá de la cooperación, y ante el escaso desarrollo de la PESC, la intervención activa de los países más concernidos en la resolución de determinados conflictos puede ser una vía alternativa de resolución del problema de refugiados.

37. Lo que le permitió a Umberto Bossi, líder leguista, proclamar en la noche de las elecciones de 2008: "Adesso noi siamo il partito dei lavoratori" ("ahora nosotros somos el partido de los trabajadores". Italianos, se entiende.

38. Y del que el gobierno de Alexis Tsipras, de Syriza, no salió bien parado. Syriza era una coalición que ponía en cuestión la política económica de la UE, pero desde la izquierda. Pretendiendo una política económica propia de carácter socialdemócrata, tuvo que plegarse a la ortodoxia y a los mecanismos de decisión comunitarios. Ello provocó la salida del ministro de Economía, Yanis Varoufakis, que ha constituido un movimiento europeo de respuesta democrática y de izquierdas llamado DiEM25 (Democracy in Europe Movement 25). Algo semejante parece ocurrirle al nuevo gobierno italiano, que ya ha rebajado la tasa del déficit previsto al 2'03%, aunque la UE sigue manifestando que debe reducirla aún más.

39. Inaugurada en Palermo el 12.11.2018.

El holandés **Partido por la Libertad** (Partij Voor de Vrijheid), liderado por Geert Wilders, aboga por la retirada de la UE, el control migratorio y el antiislamismo, defendiendo la integración obligatoria de los musulmanes, la prohibición de mezquitas y de la venta del *Corán* en los Países Bajos. Espoleado por el rechazo del pueblo holandés al Tratado para una Constitución Europea⁴⁰, Geert Wilders abandonó el liberal Partido Popular por la Libertad y la Democracia en 2006, al rechazar el ingreso de Turquía en la UE, quedando como diputado independiente. Pero en las elecciones de ese año su partido ya obtuvo diez diputados. En 2010 pasó a veinticuatro escaños, en 2012 bajó a quince, y en 2017, dándole las encuestas como ganador, subió hasta veinte escaños, quedando en segundo lugar. Europa respiró tranquila al no cumplirse los vaticinios y vencer al final el más europeísta PP de Mark Kutte.

Como respiró tranquila ante la previsible victoria del sueco **Demócratas de Suecia** (Sverigedemokraterna, SD), en las elecciones de septiembre de 2018. Fundado en 1988 como heredero del fascismo sueco, su evolución política se corresponde con su avance electoral. Entraron en el *Riksdag* (Parlamento sueco) en el año 2010 con el 5,7% de votos y veinte escaños, subiendo en 2014 hasta el 13% y 49 escaños (de un total de 349), llegando al tercer puesto. Aquí, como en Francia y otros países, ha funcionado el cordón sanitario contra el SD, pero ello no ha impedido su ascenso en las elecciones de 2018, en las que repitieron la tercera plaza, pero ascendiendo al 17,6% de votos y 63 escaños, disminuyendo su representación los dos principales partidos, el Socialdemócrata y el Moderado. La inmigración y la inseguridad ciudadana ligada a ella fueron los temas centrales de la campaña⁴¹.

Sin embargo, las dos coaliciones lideradas por estos partidos (Bloque Rojiverde y La Alianza), prácticamente empataron, pues los primeros obtuvieron 144 escaños y 143 los segundos. Ello reafirma el papel de árbitro a los Demócratas, que ya ejercieron a principios de 2015 cuando junto a la Alianza vetaron los presupuestos del gobierno socialdemócrata y estuvieron a punto de forzar elecciones anticipadas. Un acuerdo *in extremis* entre las dos coaliciones pudo evitarlas.

Tras las últimas elecciones, el líder socialdemócrata Stefan Löfven volvió a reclamar el cordón sanitario para la formación de gobierno, lo que la Alianza rechazó. Por el contrario, decidió una moción de censura que derribó a su gobierno, y que fue apoyada por los Demócratas Suecos. Sin embargo, la Alianza tampoco quiere una colaboración con éstos, lo que abre un período de incertidumbre que podría llevar a nuevas elecciones.

40. Referéndum de ratificación del TCE celebrado el 1.06.2005. En Francia, también con resultado negativo, se había celebrado el 29 de mayo.

41. ABC, 10.09.2018: "La inmigración y la inseguridad dan alas a la extrema derecha sueca".

Donde no funcionó el cordón sanitario fue en Austria. El FPÖ, Partido de la **Libertad de Austria** (Freiheitliche Partei Österreichs), consiguió alzarse con la tercera posición con el 26% de votos y 51 diputados, pero muy cerca del Partido Socialdemócrata, que se quedó con un 27% y los mismos diputados que tenía, 52. El ganador Partido Popular (ÖVP, conservador) prefirió, ante este crecimiento, pactar con los extremistas antes que repetir la gran coalición con los socialdemócratas. Así, el popular Sebastian Kurtz se convirtió en canciller, y el “liberal” Heinz-Christian Strache en vicecanciller. En contra de lo que sucedió en el precedente de 1999⁴², la UE ha asumido la situación y no ha aplicado sanciones a Austria.

Conclusiones

La indefinición del proyecto de integración europea, ligada a una política económica neoliberal y a la falta de claridad en la toma de decisiones, llevan a los partidos nacional-populistas a basar su crecimiento en tres cuestiones principales: críticas al modelo de euro, a la recuperación de soberanía económica estatal y a un mayor control de la inmigración. La falta de un gobierno económico de la UE hace que anteriores competencias de los Estados, de regulación e intervención, no se hayan trasladado a órganos de la Unión, sino que se han dispersado en el mercado interior. Es decir, la Unión no ha asumido esas competencias, sino que las ha entregado al mercado.

Ante la globalización, la Unión no ha sabido constituirse en actor económico propio con capacidad de condicionarla, como sí pueden hacerlo, por sus dimensiones, EE.UU., Rusia o China. En su lugar, ha preferido adaptarse a ese nuevo marco, asumiendo sus presupuestos ideológicos, dejando a la intemperie a unos EEMM que por sí solos no pueden incidir en él, ni tampoco encuentran un paraguas en la Unión. Así las cosas, es normal que estos partidos asuman un cierto nacionalismo económico abandonando los presupuestos neoliberales, comiendo el espacio y el discurso que tradicionalmente ha defendido la izquierda, y con más efectividad.

En este sentido, las próximas elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 serán cruciales, pues si estos partidos nacional-populistas se unen en una candidatura, podrían superar al grupo de Socialdemócratas y Progresistas, lo que influiría en el proyecto de integración europea tanto como el fracaso del Tratado Constitucional de 2004. Habrá que ver si los demás grupos del consenso europeo (Popular, Socialdemócrata y Liberal) se unen para mitigar esa incidencia en un nuevo *cordón sanitario* de ámbito continental. Y si esa influencia nacional-populista se daría para frenar el

42. El FPÖ quedó segundo con el 27% de votos y el ÖVP pactó el gobierno con el partido entonces liderado por Jörg Haider.

proyecto o, bien, para redefinirlo, y en qué dirección. De momento, su crecimiento influye en las corrientes de opinión ciudadanas, y en los electorados moderados, hacia posiciones más críticas con el fenómeno de la migración y los refugiados. Esto afecta a las políticas de algunos partidos europeos gobernantes de centroderecha, pero también de centroizquierda, que están modificando sus tradicionales posiciones aperturistas, y aplicando políticas más restrictivas ante el miedo a la debacle electoral. En este sentido, puede verse en el crecimiento de los Verdes alemanes como una reacción contraria, pues han decidido aceptar el debate sobre la migración, asumiendo una posición enfrentada a la de los populismos. Habrá que ver el grado de apoyo que esta posición puede tener en el futuro.

De momento, la política migratoria que la Unión va desarrollando es moderadamente restrictiva (“enfoque equilibrado”), a medio camino entre el aperturismo radical y el cierre total de fronteras. Se intenta combinar el principio de ayuda con la fortificación de las fronteras exteriores, sobre todo la del sur (Frontex, Mare Nostrum, Tritón, Themis, Eunavfor), en orden a reducir la inmigración ilegal. Sus características principales son:

- Libertad de circulación interior, pero con controles en las fronteras exteriores (art. 3.2 TUE);
- Integración laboral y reagrupamiento familiar de los inmigrantes que ya residen en los Estados de la Unión;
- Ayuda a los refugiados, con políticas de asilo.
- Ayuda marítima a los refugiados e inmigrantes, operaciones de salvamento en caso de naufragios, pero deportación y devolución de los ilegales: lucha contra la inmigración ilegal.

Quizá el aspecto menos desarrollado, y principal, sea el de la cooperación con los países de origen, en mayor medida los de África, para corregir las bases que motivan la emigración o el refugio masivos. La cooperación actual se centra en desarrollar la política de retorno, dándose acuerdos con países de origen (incluso, para evitar la salida, como el de España con Senegal) o, bien, con países fronterizos que acogen gran número de refugiados, como el celebrado con Turquía⁴³. La participación de Francia e Italia en la crisis de Libia puede abrir otra vía de resolución: la de, a falta de una política exterior de la Unión más definida, actuar en los conflictos regionales para estabilizar la zona y frenar las salidas masivas de personas.

43. SCAZZIERI (2018).

Hay en este tema una disfunción competencial: por una parte, la UE establece las condiciones de entrada y residencia legal de nacionales de terceros países en un Estado miembro, también en lo relativo a la reagrupación familiar. Pero los Estados siguen conservando el derecho a fijar volúmenes de admisión para los nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio, y siguen siendo los que autorizan la entrada de ciudadanos de terceros países. Asimismo, la Unión puede fomentar y apoyar la acción de los Estados destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, pero no puede armonizar las normas nacionales.

Así, pues, se hace necesario un gran acuerdo para concretar los reglamentos de Dublín, lo que no es fácil. Un gran acuerdo que refuerce la autoridad de la Comisión como directora de Frontex y de una auténtica política común de migración y asilo. El sistema de asignación sigue dependiendo en demasía de la voluntad de los Estados, y mientras esto sea así el acuerdo es muy difícil, pues los intereses en la materia, así como los geoestratégicos y económicos, son diversos. La opción sería renunciar a la política común e instalarla en una cooperación reforzada que excluyera a los países de Visegrado.

Yendo al fondo de la cuestión, y como reflexión final, hay que preguntarse si cabe una solución intermedia entre el aperturismo total (que entren todos) y el cierre total de fronteras (que no entre nadie). Es la que está intentando aplicar la Unión ante esa dualidad de poderes y sus propias dudas. ¿Pero es posible, o estamos condenados a tener que elegir entre una de las dos opciones radicales? El argumento económico de la necesidad de contingentes de mano de obra favorece la solución intermedia basada en una inmigración legal y selectiva. Pero, entonces, habría que resolver la situación de los inmigrantes sin papeles que ya están en territorio europeo: si se les puede reagrupar o integrar, o si no hay más remedio que la expulsión. Y, por otra parte, es difícil una solución intermedia mientras se sigan dando, en los países de origen, las condiciones que provocan la salida masiva de personas, porque los hambrientos y los perseguidos no pueden esperar su turno. El reto es enorme, y las ideas no están claras.

Referencias bibliográficas

- BARSLUND, Mikkel; DI SALVO, Mattia y LAURENTSYEVA, Nazeya (2018): "The impact of refugees on the labour market: a big splash in a small pond?". En *CEPS Working Document*, N° 2018/07 (Bruselas, Centre for European Policy Studies).
- BOZA, Diego; BRUQUETAS, María y CLARO, Irene (2016): "La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015". En *Anuario CIDOB de la inmigración 2015-2016* (Barcelona, CIDOB), pp. 80-102.

- CAÑIZ, Natalia (2017): "Sistema europeo común de asilo bajo el acuerdo UE-Turquía: ¿refugiados sin ley?". En *Unión Europea Aranzadi*, N° 2 (Sevilla, Aranzadi) pp 77-84.
- CAPORASO, James A.; KIM, Min-hyung; DURRETT, Warren N. & WESLEY, Richard B. (2015): "Still a regulatory state? The European Union and the financial crisis". in *Journal of European Public Policy* (London, Taylor & Francis Group, vol. 22), pp. 889-907.
- ENZENSBERGER, H. M. Hans Magnus (2014). *El gentil monstruo de Bruselas* (Barcelona, Anagrama).
- FERRERO, Ruth (2008): "¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los estados miembros?: una aproximación al escenario euromediterráneo". En ZAPATA, Ricard y PINYOL, Gemma: *Los gestores del proceso de inmigración: actores y redes de actores en España y Europa* (Barcelona, Fundación CIDOB) pp. 13-22.
- FRATZKE, Susan, (2015). *Not Adding Up. The fading promise of Europe's Dublin system* (Washington, Migration Policy Institute).
- GARCÍA-Vázquez, Sonia (2008): "Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea. La desprotección de las víctimas". En *Revista de derecho constitucional europeo*, N° 10 (Granada, Universidad de Granada) pp. 231-274.
- GARCIALORO Gemma, (2008): "Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea". En *Papeles del Este*, N° 17 (Madrid, Universidad Complutense), p. 28.
- GUERRA, Daniel (2016): "El ejercicio de las competencias económicas en la Unión Europea: ¿es posible otra política?". En *Estudios de Deusto*, vol. 64, N° 2, (Bilbao, Ed. Deusto), pp. 43-65.
- KAYA, Ayhan (2017): "Populismo e inmigración en la Unión Europea". En *Anuario CIDOB de la inmigración* (Barcelona, CIDOB) pp. 53-79.
- LORENZO, F. (dir.) (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (Madrid, Fundación FOESSA).
- MAJONE, Giandomenico (1994): "The Rise of the Regulatory State in Europe". En *West European Politics*, 17 (London, Taylor & Francis Online).
- OROZA, Rebeca y PUENTE, Yoannis (2017): "La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antiinmigrantes". En *Revista Novedades en población*, N° 13, jul-dic (La Habana).
- REVELLI, Marco (2017): *Populismo 2.0* (Einaudi Editore, Torino).
- RODRÍGUEZ, Francisco (2018): *Europa. Entre el estancamiento, la recuperación, los nacionalismos y el populismo* (Sevilla, Athenaica).

RODRÍGUEZ, Emmanuel, “El socialismo nacional, o la promesa rojiparda”, *Contexto* (ctxt.es), N° 189, 3.10.18.

RODRÍGUEZ-AGUILERA, Cesáreo (2015): *El déficit democrático europeo* (Madrid, Catarata).

SCAZZIERI, Luigi (2018): “To manage migration, the EU needs to rethink its neighbourhood policy”. En *Research & Papers* (London, Center for European Reform).

SCHARPF, Franz (1999): *Gobernar en Europa, ¿eficaz y democráticamente?* (Madrid, Alianza Editorial).