

**¿POLITIZACIÓN
O POLARIZACIÓN?**
LA TRANSFORMACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA
ANTE EL NUEVO CICLO
POLÍTICO

Carme Colomina (Coord.)

CIDOB REPORT # 03
Barcelona, Abril 2019
ISSN: 2564-9078

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

© 2019 CIDOB

Editor: Carme Colomina

Consejo editorial: Pol Morillas, Carmen Claudín, Carme Colomina, Anna Estrada, Elisabet Mañé, Eduard Soler y Eckart Woertz.

CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Precio del ejemplar: 5€

Impresión: Book-Print S.A.
ISSN: 2564-9078 · E-ISSN: 2564-9124
Depósito legal: B 13822-2019

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Corrección: Olga Viñals Yúfera
Web y soporte técnico: Silvia Serrano
Ventas y envíos: Héctor Pérez

Barcelona, abril 2019

Imagen de la cubierta

Master Steve Rapport: <https://www.flickr.com/photos/indivisiblesf/32327125913/in/photolist-RfCYgT-U6YxtC-cTG7hC-NefB-fPVmAE-pszrGP-87LRpN-dtmUY9-TazZkw-V1bxwg-USa469-o9M94k-8dTR3T-6cY6mi-c6kUo-jzjWrm-2aqe3oW-5Tg2yg-bz9Bc7-aw6zBB-fNK3hi-p8VqMY-bJ1iHK-fAdwR5-SVqufJ-7NYinL-Vymvv7-7NUjB8-TpS2C6-fQoAix-7NUjRr-axiQJP-9e6YVf-7SPWsm-Tf8ueh-VjWGGs-h3eqt-W63QWY-rqMzc2-dPxGQ4-fQxJ9N-6Rd6Zc-W9xBjv-2rc7t-9QFgyX-fwSx6y-bf1KbM-fQuRET-s7DYEq-UtcEU6>



SUMARIO

CIDOB REPORT
03- 2019

INTRODUCCIÓN 5

¿CRISIS MIGRATORIA O POLÍTICA DE ESPEJISMOS? 7
Blanca Garcés Mascareñas

LA REVOLUCIÓN CONSERVADORA Y LA
TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO 11
Camil Ungureanu y Alexandra Popartan

¿ES NEGOCIABLE LA SOLIDARIDAD? 15
Héctor Sánchez Margalef

LA GOBERNANZA DEL EURO, TERRENO EN DISPUTA 19
Oriol Costa

CONTESTACIONES URBANAS A LAS PLATAFORMAS
DIGITALES 22
Lorenzo Vidal

LA POLARIZACIÓN DEL DISCURSO SOBRE EL GÉNERO:
DE LAS BRECHAS REALES A LA INVOLUCIÓN DE
DERECHOS 30
Ewa Widlak

EUROPA Y EL ISLAM: LA POLITIZACIÓN DE LA RELIGIÓN COMO AMENAZA 31

Moussa Bourekba

LA POLARIZACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR: ¿UNA SOMBRA SOBRE LA VISIÓN
PRAGMÁTICA DE LA UE? 35

Pol Bargués-Pedreny

EUROPA FRENTE A LA SEDUCCIÓN DEL PUTINISMO 39

Carmen Claudín

AMENAZAS REALES Y VIRTUALES:
LA EUROPA VULNERABLE A LA DESINFORMACIÓN 43

Carne Colomina

LIDIAR CON EL DISENSO: LOS *THINK TANKS* ANTE LA POLITIZACIÓN 47

Pol Morillas

INTRODUCCIÓN

CIDOB REPORT

03- 2019

Más que como un fenómeno estático, la politización debe entenderse como un continuo. Este proceso se plasma en indicadores tales como el aumento de la concienciación acerca de la centralidad política de ciertos asuntos, la movilización de distintas opciones como consecuencia de ello y, finalmente, la polarización discursiva protagonizada por diversos actores políticos –siguiendo la definición de De Wilde y Zürn (2012), una de las más aceptadas en la academia–.

Estos tres indicadores –concienciación, movilización y polarización– conforman el continuo de la politización, según el cual puede existir una mayor toma de conciencia sobre la centralidad de ciertos asuntos de la agenda, sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor polarización de las opciones políticas. En un extremo, la política exterior europea ejemplifica la convivencia entre altos grados de consenso entre actores políticos y una mayor centralidad de estos asuntos a ojos de la ciudadanía y, por lo tanto, de sus representantes.

En el extremo opuesto, el debate político y ciudadano sobre la inmigración y el refugio presenta un alto grado de polarización y moviliza a un número creciente de actores en buena parte de los países de la Unión Europea, incluso en aquellos donde a penas hay inmigrantes y donde si algo llama la atención es el aumento de la cantidad de los nacionales propios que han emigrado.

Este *CIDOB Report* explora el tránsito de la politización, como mayor concienciación hacia ciertos aspectos de la agenda política, a la polarización del debate público en Europa. Sus textos abarcan políticas como las migraciones (Garcés Mascareñas), la contestación al Estado de derecho (Ungureanu y Popartan), la solidaridad (Sánchez Margalef), el euro (Costa), las plataformas digitales (Vidal), el género (Widlak), la religión (Bourekba), la acción exterior (Bargués-Pedreny), las relaciones con Rusia (Claudín) o la desinformación (Colomina). *CIDOB Report* se cierra con una reflexión sobre el papel de los *think tanks* ante la politización (Morillas).

Para unos, la mayor politización de la agenda europea es una buena señal, muestra de la madurez política de la Unión. A medida que aumenta el número de asuntos sobre los cuales la UE tiene capacidad de agencia, estos requieren también una mayor dosis de discusión política a escala nacional y europea. En cualquier proyecto político democrático, el ejercicio de competencias debe ir acompañado de más debate e implicación ciudadana. Por lo tanto, la politización de ciertos asuntos podría ser un paso en la buena dirección para una Europa más política y para la emergencia, aunque incipiente, de un *demos* europeo.

Para otros, sin embargo, la politización conlleva un incremento de la polarización y acarrea el fin del consenso permisivo en torno a asuntos centrales de la agenda europea. A medida que aumenta la polarización, más difícil resulta construir grandes pactos para el avance de la integración, algo que puede actuar como un freno para el proceso de construcción europea. Y, a más polarización, más dificultades para la toma de decisiones.

Ante el nuevo ciclo que arranca con las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, cabe preguntarse hasta qué punto la politización ha conseguido instalarse en la esfera pública europea. Tras una década de crisis, en la que la Unión se ha visto sometida a las fuerzas de la contestación desde múltiples frentes, ¿refleja la politización un grado de madurez necesario para una verdadera unión política, como ha preconizado la Comisión Juncker? ¿O es la creciente polarización una señal de la progresiva renacionalización del proyecto europeo, como pretenden las fuerzas euroescépticas? Ante el refuerzo electoral de la Europa radical, el debate adquiere aún mayor vigencia en el nuevo ciclo político.

Pol Morillas
Director de CIDOB

¿CRISIS MIGRATORIA O POLÍTICA DE ESPEJISMOS?

El número de solicitudes de asilo ha caído en picado en la Unión Europea pero el uso electoral de la inmigración sigue reconfigurando el escenario político de muchos estados miembros y determina la apuesta por unas políticas más simbólicas que necesarias. Cada vez son menos los consensos compartidos y demasiados los debates dominados por puntos de partida distorsionados.



Blanca
Garcés
Mascareñas

Investigadora, CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

En marzo de 2019 la Comisión Europea dio la crisis migratoria por zanjada. «Ya no estamos en modo crisis», anunciaba en una publicación. Si nos atenemos a los números, efectivamente, las llegadas a las costas europeas se han reducido drásticamente. También el número de solicitudes de asilo ha caído en picado. Pero, en determinados discursos políticos, parece que da igual. Los números no siempre cuentan. Especialmente ahora. La inmigración sigue estando en boca de todos, incluso en aquellos países donde a penas hay inmigrantes y donde si algo llama la atención es la ausencia de los propios nacionales que han emigrado. ¿Por qué entonces seguimos hablando de inmigración? Porque más allá de la politización, estamos ante una política de espejismos.

Hablamos de *politización* cuando una cuestión ocupa una posición central en el debate político, presenta un alto grado de polarización y cuenta con un número creciente de actores involucrados. No hay duda de que la inmigración cumple las tres condiciones. Primero, todo el mundo habla de inmigración y en muchos países su uso electoral ha reconfigurado el escenario político, por ejemplo facilitando la entrada en el gobierno de fuerzas hasta el momento marginales. Segundo, las posiciones tanto de partidos políticos

como de la propia opinión pública están cada vez más polarizadas: crecen las posiciones en los extremos, mientras que cada vez son menos los consensos compartidos. Tercero, aumentan también las voces que participan en el debate. El Mediterráneo, convertido en espacio de disputa entre estados miembros, instituciones europeas, ciudades y actores de la sociedad civil, es un buen ejemplo de ello.

Pero la realidad va mucho más allá de la politización. Cuando hablamos de inmigración, llama la atención la dominancia de puntos de partida distorsionados. Hablamos y respondemos a cuestiones que son falaces. Los números lo indican claramente. Tal como ponen en evidencia distintos estudios sobre opinión pública, hay una tendencia a sobreestimar el número de inmigrantes, pensar que son más distintos (en lo cultural y religioso) de lo que realmente son y considerarlos económicamente mucho más marginales —menos educados, más desempleados y más dependientes de ayudas sociales— de lo que dicen las estadísticas. Esta distorsión de partida también determina el debate político y las políticas. De ahí que, además de politización, debamos hablar también de una retórica construida sobre espejismos.

**LAS POSICIONES
TANTO DE PARTIDOS
POLÍTICOS COMO DE
LA PROPIA OPINIÓN
PÚBLICA ESTÁN
CADA VEZ MÁS
POLARIZADAS: CRECEN
LAS POSICIONES
EN LOS EXTREMOS,
MIENTRAS QUE CADA
VEZ SON MENOS
LOS CONSENSOS
COMPARTIDOS.**

Un ejemplo de esta política de espejismos es la percepción permanente de crisis migratoria. De hecho, es la expectativa de inmigración cero en un mundo cada vez más globalizado

y desigual lo que nos lleva a esta percepción de migraciones crecientes. Es también esta misma expectativa la que nos hace ver crisis migratorias donde no las hay. O la que nos lleva a concluir que las políticas migratorias no funcionan. De ahí la adhesión a proyectos políticos que prometen soluciones fáciles a problemas difíciles, no solo de los partidos populistas y de extrema derecha, sino también, y cada vez más, de los partidos tradicionales en todo el espectro político. Este espejismo nos lleva a un dilema de difícil solución: mientras que desde lo político cualquier inmigración es demasiada, desde lo económico y demográfico no hay, ni va a haber, inmigración que sea suficiente.

Otro espejismo es el que nos lleva a gestionar las migraciones desde las fronteras geográficas. Sabemos que no hay política de fronteras sin puertas de entrada. La propia Agenda Europea de Migración (2015) señalaba la necesidad de abrir vías legales de acceso no solo para refugiados sino

también para inmigrantes económicos. No porque lo necesiten ellos, sino porque lo necesitamos nosotros, nuestras sociedades envejecidas y nuestros estados de bienestar cada vez más precarizados. A pesar de ser una necesidad contrastada y ampliamente anunciada, sobre esto no se habla ni se actúa. Desde 2015 se ha incrementado el control fronterizo y se han dedicado más fondos a los países de origen y tránsito para evitar las salidas. Obsesionados en sellar las fronteras geográficas, nos olvidamos de regular la movilidad.

Otro espejismo, si cabe más grave porque atañe a los propios cimientos de la Unión Europea, tiene que ver con no saber quiénes somos ni quiénes queremos ser. La creación de un espacio de libre circulación dentro de las fronteras europeas requiere no solo de unas normas comunes sobre quienes están y sobre los que pudieran llegar, sino también de cierto grado de corresponsabilidad y solidaridad entre los estados miembros. La discusión sobre las cuotas de reubicación durante la llamada *crisis de los refugiados* pone en evidencia que cualquier demanda de corresponsabilidad es puesta bajo sospecha y, a menudo, es percibida como algo contrario a la soberanía nacional de los estados miembros. No hay duda que detrás de esta falta de solidaridad hay una falta de legitimidad del propio proyecto europeo. El resultado es que tenemos un espacio de libre circulación que no siempre queremos gestionar conjuntamente. Sin un reparto más equitativo, *ergo*, sin una mayor corresponsabilidad, políticas como el sistema de Dublín siguen sin funcionar.

HAY UNA TENDENCIA A SOBRESTIMAR EL NÚMERO DE INMIGRANTES, PENSAR QUE SON MÁS DISTINTOS (EN LO CULTURAL Y RELIGIOSO) DE LO QUE REALMENTE SON Y CONSIDERARLOS ECONÓMICAMENTE MUCHO MÁS MARGINALES —MENOS EDUCADOS, MÁS DESEMPLEADOS Y MÁS DEPENDIENTES DE AYUDAS SOCIALES— DE LO QUE DICEN LAS ESTADÍSTICAS.

Obsesionados con el mito de la inmigración cero, escenificando el control de la frontera sin una verdadera política de la movilidad y gestionando espacios comunes sin corresponsabilidad, esta política de espejismos no puede sino conducir a políticas simbólicas, es decir, políticas que responden a percepciones y asunciones distorsionadas, que calman los ánimos pero no resuelven los problemas que deberían abordar, precisamente porque el problema es otro. Y así seguimos: en esta espiral de sueños inalcanzables y políticas fallidas, de dilemas irresolubles y respuestas de emergencia, sin hablar de lo que deberíamos hablar y, al mismo tiempo, hablando sin parar.

LA REVOLUCIÓN CONSERVADORA Y LA TRANS- FORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

Los movimientos nacional-populistas intentan reescribir el guion del juego democrático para transformarlo: agitan las emociones negativas, equiparan los derechos y las libertades fundamentales con la supuesta hipocresía de la corrección política, y cuestionan consensos (constitucionales) elementales. El origen de esta crisis no es meramente legal, sino económico-político.



**Camil
Ungureanu**
Universitat Pompeu
Fabra (Barcelona)

**Alexandra
Popartan**
Universitat de Girona

CIDOB REPORT
03- 2019

El espectro de la revolución conservadora en sus diversas formas —la politización del particularismo nacionalista y religioso o el auge del antagonismo populista— está transformando la sociedad y la política a nivel global. Esta politización multidimensional ha generado una creciente polarización política y de la opinión pública en casi toda la Unión Europea, poniendo además en entredicho principios básicos del Estado de derecho (*rule of law*). Aunque la crisis actual no es legal por su naturaleza sino política y económica, impacta en los «valores políticos» (John Rawls) y en las prácticas constitucionalistas. El Estado de derecho se basa en un *equilibrio* complejo entre principios, poderes y contrapoderes; entre los diversos modos en los que aparece este equilibrio, interesa remarcar el profundo debilitamiento —en la última década— de la relación entre el *Estado de derecho*, la *democracia* y el *capitalismo*.

En una democracia constitucional, el Estado de derecho se instituye y se transforma gracias a la participación del *demos* en un contexto histórico específico. A la vez, el poder del pueblo se expresa a través del lenguaje y la práctica de los derechos y las libertades que comparten los ciudadanos *por igual*. Esta es, podríamos sugerir, la práctica habitual de las democracias cons-

titucionalistas. No obstante, y al calor de la crisis del sistema político y de la economía de mercado, en los últimos años han surgido movimientos populistas que, en amalgama con las agrupaciones políticas nacionalistas y religiosas, agitan a las masas y sus emociones negativas primordiales (miedo, ira) para conquistar el poder político. Estos movimientos intentan reescribir el guion básico del juego democrático, sus normas constitucionales, utilizando el Estado de derecho mismo para transformarlo. El nuevo bloque nacional-populista europeo liderado por Matteo Salvini pretende cambiar las reglas del juego democrático usando —simultáneamente— los dispositivos propios del Estado de derecho y las instituciones políticas de la Unión Europea. En varios países de la región los principios básicos de libertad de expresión, separación entre Estado e

**LA POLITIZACIÓN
DE LA RELIGIÓN ES
UNA ESTRATEGIA
CENTRAL MEDIANTE
LA CUAL LAS FUERZAS
CONSERVADORAS
Y POPULISTAS
CUESTIONAN LOS
CONSENSOS LEGALES
EXISTENTES SOBRE
EL ABORTO, LA
HOMOSEXUALIDAD,
LA ANTICONCEPCIÓN,
LA FAMILIA O LA
IGUALDAD DE GÉNERO.**

Iglesia, igualdad de género, o reconocimiento cultural están siendo cuestionados y puestos en entredicho. Sumado a esto, podemos reconocer, asimismo, que las guerras culturales de los EEUU se han intensificado y se han globalizado llegando a Europa también.

La politización de la religión es una estrategia central mediante la cual las fuerzas conservadoras y populistas cuestionan los consensos legales existentes sobre el aborto, la homosexualidad, la anticoncepción, la familia o la igualdad de género. Mediante una reducción retórica, los derechos y las libertades fundamentales están equiparados con la supuesta hipocresía de la corrección política y de la conciencia liberal. Líderes populistas carismáticos y nuevas fuerzas políticas pre-

tenden acabar con esta supuesta hipocresía imponiendo en cambio un supuesto principio mayoritario religioso-conservador mediante la ayuda de referéndums (por ejemplo en Rumanía) o de tribunales supremos o constitucionales cada vez más partidistas (en Estados Unidos, Brasil, Israel, Polonia o Hungría).

La revolución conservadora debilita además la dimensión universalista del Estado de derecho. En la era de la globalización y la interdependencia, nunca ha sido tan cierta como hoy la observación de Immanuel Kant según la cual «una violación de los derechos en un lugar se siente en todo el mundo». Resulta que la interpretación adecuada de la idea del Estado de derecho debe incluir una preocupación por lo que va más allá de las fronteras de la nación-estado. Aunque la constitucionalización del derecho interna-

cional (Jürgen Habermas) es inherente a la dinámica del Estado de derecho, la Unión Europea ha fracasado repetidamente en su capacidad para lidiar con la tragedia de los refugiados. En el momento actual de la politización nacional-populista, el universalismo de la idea de igualdad de derechos se distorsiona en una forma de egoísmo nacional.

Finalmente, el Estado de derecho está minado por la creciente concentración de poder económico. Incluso el Fondo Monetario Internacional —uno de los principales agentes del neoliberalismo global— se ha mostrado preocupado por la hiperconcentración de poder, y por la creación de las supercorporaciones a nivel global. Sumado a esto, la fractura económica entre sur y norte, oeste y este en Europa, acentuada por la introducción del euro y la crisis financiera, ha dinamitado los intentos reguladores equitativos por parte de la comunidad europea. Por un lado, la UE ha impuesto reglamentaciones cuestionables especialmente a la Europa del Sur (por ejemplo, a Grecia), mientras que, por otro, fenómenos tales como la incapacidad de la Unión Europea para imponer una mínima tasación a las supercorporaciones expresan indicios de que nos enfrentamos a una situación más que preocupante. Como remarcaba ya Aristóteles en la *Política*, las grandes desigualdades económicas minan la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, así como la práctica democrática de la participación política. El estado plutocrático está en contradicción con los principios y las prácticas del Estado de derecho.

EN LA POLITIZACIÓN NACIONAL-POPULISTA, EL UNIVERSALISMO DE LA IDEA DE IGUALDAD DE DERECHOS SE DISTORSIONA EN UNA FORMA DE EGOÍSMO NACIONAL.

¿Cómo lidiar con el debilitamiento y la transformación del Estado de derecho en Europa? Si, como sugerimos, esta es, fundamentalmente, una crisis político-económica, como tal, debe enfrentarse con medios político-económicos a un nivel estructural para abordar las desigualdades; se debería realizar también una politización alternativa, respaldando al Estado de derecho a través de narrativas políticas europeístas. Esta politización alternativa supone incluir nuevos grupos de ciudadanos en los debates sobre asuntos europeos, además de temas relevantes para las sociedades contemporáneas, desde el cambio climático hasta las formas económicas de cooperación, autogestión e intercambio. La politización alternativa no está dirigida a la polarización, sino que apela a inclinaciones naturales tendientes a la cooperación y a la solidaridad (Frans de Waal) para contrarrestar los mitos políticos y los llamamientos emocionales al miedo, a la inseguridad y a la victimización, que forman el núcleo de las fuerzas conservador-revolucionarias.

¿ES NEGOCIABLE LA SOLIDARIDAD?

Las múltiples crisis que ha sufrido la UE en la última década han puesto de manifiesto que los mecanismos de solidaridad intereuropeos no estaban tan arraigados como se creía ni eran lo suficientemente resilientes como para no ser politizados. Mientras unos reclamaban más solidaridad para afrontar retos compartidos, otros argumentaban que no puede haberla sin el cumplimiento de normas. La solidaridad se ha convertido en una negociación que está reescribiendo su significado.



Héctor
Sánchez
Margalef

Investigador,
CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

Explicaba Marina Garcés (2019) que la *solidaridad* es aquello que nos vincula a una situación de tal manera que somos un singular y un plural al mismo tiempo: el singular no funciona como parte (no se puede rescatar una parte) sino que responde por el todo (y cada uno, por todos los demás). Además, la solidaridad ha evolucionado hasta una condición compartida que se define a partir de una situación social y política, que según Robert Schumann, se desarrollaría *de facto* gracias a logros concretos de la Unión. De hecho, el gran logro de esta Unión ha sido que la solidaridad intereuropea ha llegado a traspasar fronteras superando la que se da por descontada dentro de los estados. Sin embargo, las múltiples crisis que ha sufrido la UE en la última década ponen de manifiesto que los mecanismos de solidaridad intereuropeos ni están tan arraigados como se pensaba ni han sido lo suficientemente resilientes como para no ser politizados.

La gran cantidad de proyectos, textos de todo tipo y menciones sobre la solidaridad revelan la creciente prominencia del tema en los debates públicos. Es un asunto que ha polarizado a la opinión pública en tanto que gobiernos, sociedades y medios de comunicación la han usado para presentar argumentos políticos: mientras

unos reclamaban más solidaridad para afrontar retos compartidos, otros argumentaban que no puede haberla sin el cumplimiento de las normas, porque ésta no debe ser en vano (o dicho de otra manera: la solidaridad no es gratis). Estas dos visiones se han enconado cada vez más en la última década. Finalmente, frente a la insuficiente respuesta de los gobiernos nacionales durante los años de crisis, muchos ciudadanos de distintos estados miembros han reclamado una solidaridad europea (manifestaciones de apoyo a los refugiados, contra la troika, a favor de una solución colectiva para el cambio climático, etc.), con lo que el debate ha dejado de ser exclusivamente nacional para volverse europeo. El debate está presente también en las crisis que han polarizado la opinión pública europea en estos últimos tiempos (euro o refugiados), con lo que otra característica que se debe añadir a su politización es la transversalidad.

**MIENTRAS UNOS
RECLAMABAN MÁS
SOLIDARIDAD PARA
AFRONTAR RETOS
COMPARTIDOS, OTROS
ARGUMENTABAN QUE
NO PUEDE HABERLA SIN
EL CUMPLIMIENTO DE
LAS NORMAS.**

Asimina Michailidou y Hans-Jörg Trenz (2018) analizan el fenómeno de la solidaridad europea y dan en el clavo cuando afirman que los mecanismos que la rigen se conciben como dispositivos de emergencia y como una relación altruista entre donantes y receptores (de ayuda o de euros) y no como una relación entre iguales. Esto implica que la solidaridad en la UE se convierte en una renegociación constante entre estados poderosos y aquellos que no lo son tanto. El concepto

se politiza entonces en términos de redistribución, de reparto del peso de la carga, y en términos de justicia, en tanto que existen diferencias sustanciales entre estados miembros por lo que respecta a la igualdad. La manera como se conciba la solidaridad, o la falta de ella, en las futuras relaciones entre los estados miembros marcará el devenir de la Unión Europea. Aquí, Michailidou y Trenz (2018) distinguen tres maneras de entender la solidaridad. La primera, como caridad; y ello quiere decir dos cosas: que es de carácter puntual y que no tiene una agenda política, es decir, que no se cuestionan los motivos por los que alguien necesita ser receptor de una ayuda determinada en un momento concreto. La segunda la entienden como igualitaria dentro de una comunidad de iguales; está basada en valores compartidos y en un interés propio en tanto que se reconoce como igual a su receptor (cualquier ciudadano europeo). La tercera la conciben como justicia global, que se produce cuando el donante y el receptor encuentran en esa solidaridad la voluntad de superar conjuntamente las dificultades estructurales del segundo, aun siendo de distintas comunidades, pero sin que ello importe.

Mientras el paradigma que impulsaba la construcción europea ha sido el de «una unión cada vez más estrecha», la solidaridad se entendía como iguali-

taria dentro de una comunidad de iguales: nosotros los europeos, acordamos ser solidarios porque te reconocemos a ti (otro estado) como parte de Europa. Existen valores compartidos relacionados con la democracia liberal, la economía social de mercado y el Estado de derecho, y juntos podremos ser más seguros y más prósperos. Esta concepción de *solidaridad* ha llevado a ampliar sucesivamente el número de miembros de la Unión Europea; en algunos casos por la voluntad de expandir esos valores compartidos (Grecia, España, Portugal); en otros, por ser más prósperos (Finlandia, Austria y Suecia), y, en la última ola de adhesiones, también para sentirse más seguros (ampliación hacia el este).

Sin embargo, este paradigma se ha transformado en la última década de crisis, cuando, sobre todo, los países del sur vieron cómo se imponía una solidaridad entendida como caridad, tanto en la crisis del euro como en la mal llamada «crisis de los refugiados». Se vio lo que Kymlica (2015) ha llamado *el dilema progresista de la solidaridad*: la necesidad de escoger entre la ayuda humanitaria hacia los que no pertenecen a tu estado nación, y el apoyo igualitario, es decir, aquel que solo reciben los que uno considera

**LA SOLIDARIDAD EN LA
UE SE CONVIERTE EN
UNA RENEGOCIACIÓN
CONSTANTE ENTRE
ESTADOS PODEROSOS
Y AQUELLOS QUE NO LO
SON TANTO.**

como iguales. En la crisis del euro, esta supuesta «caridad» llegó en forma de austeridad, los países acreedores accedieron a «ser solidarios» con los países del sur, rescataron sus economías y sus bancos, pero sin tener en cuenta los costes sociales ni el daño que supondría para la credibilidad de la solidaridad entre europeos. En ningún momento esta intervención llegó a cuestionarse los motivos estructurales por los cuales los países del sur habían llegado a la situación en la que se encontraban. Más aún, el grado de incompreensión mutua se tradujo en algunas desafortunadas u ofensivas declaraciones, como las del exministro de finanzas holandés y presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, quien, en una entrevista a un periódico alemán, advirtió que los países del sur no podían pedir apoyos si no cumplían con sus obligaciones, acusándolos de utilizar la solidaridad para «gastar en copas y mujeres». Aunque se trate de un comentario anecdótico, ejemplifica el grado de politización que alcanzó el debate durante la crisis económica.

El sur pide solidaridad, y el norte, el cumplimiento de las reglas; y aunque es cierto que no puede haber la una sin lo otro, la desgracia para los europeos es que la ayuda se ha convertido en una negociación. Acostumbrados a percibir la solidaridad solamente por parte del estado al que se pertenece y a concebirla como algo excepcional cuando es a nivel europeo, los estados

miembros solidarios no están dispuestos a serlo sin recibir nada a cambio. Entonces, se discute sobre la conveniencia de ser o no solidario respondiendo a criterios como el de si se merece o no, a cuestiones redistributivas o a la diferente concepción de cómo tienen que ser los mecanismos de transferencia (o si tiene que haberlos). Esta concepción diversa de la solidaridad en los estados miembros, con cada uno de ellos intentando imponer la suya, polarizará la cuestión contribuyendo así a su politización y, por tanto, a la fragmentación del espacio político europeo. Lo que ignoran quienes han impuesto hasta ahora la visión de una solidaridad caritativa aludiendo a razones de merecimiento es que o la entendemos como una cuestión de justicia global o la extrema politización de la solidaridad no servirá para nada más que para adoptar una actitud moralizadora y buscar culpables.

LA GOBERNANZA DEL EURO, TERRENO EN DISPUTA

Un euro vulnerable a las crisis ha abierto brechas geográficas y entre países deudores y acreedores de la moneda única. Sin embargo, el debate sobre la gobernanza de la eurozona no ha impedido por completo la toma de decisiones ni un cierto grado de europeización de la controversia. El debate del euro se ha dado en términos europeos más que nacionales (excepto en Alemania) y ha contrapuesto dos versiones distintas de qué significa «más Europa».



Oriol
Costa

Profesor
de Relaciones
Internacionales,
UAB

CIDOB REPORT
03- 2019

La gobernanza de la zona euro, esto es, el grado de cesión de soberanía por parte de los estados a las instituciones comunes, su propia arquitectura institucional, las reglas del juego y las decisiones clave, han sido objeto de un muy intenso debate en el seno de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El asunto ha cambiado gobiernos (Grecia), ha llevado a la creación de partidos nuevos (AfD en Alemania) y ha estimulado la aparición de liderazgos pujantes (Emmanuel Macron), ha articulado nuevas coaliciones de estados (la nueva liga hanseática de los Países Bajos, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania y Suecia) y ha abierto una brecha profunda entre estados acreedores y deudores de la zona euro –una brecha que divide también al eje francoalemán–. Hemos visto retornar los peores estereotipos nacionales a las portadas de los periódicos, incluidos algunos rotativos considerados serios: los meridionales holgazanes o Merkel con un bigote de oscuras resonancias históricas. Y, durante todo este tiempo, se han acumulado los informes y las tomas de posición a todos los niveles –*think tanks*, gobiernos, partidos, grupos del Parlamento Europeo y organizaciones de la sociedad civil–.

En la base de este debate se encuentra la singularidad del euro: moneda sin hacienda que para tenerla debería crear una unión transnacional

de transferencias entre ciudadanos que no se han reconocido *todavía* como miembros de la comunidad de extraños que se transfieren recursos regularmente vía impuestos. Y cuya existencia, además, depende de decisiones que deberían tomar electorados organizados sobre base nacional. Este es el centro de la cuestión. La arquitectura de la Unión Económica y Monetaria (moneda supranacional, haciendas nacionales) la hace vulnerable a las crisis y los *shocks* asimétricos, pero también a una toma de decisiones que en la práctica trocea la zona euro en distintas econo-

**HEMOS VISTO
RETORNAR LOS
PEORES ESTEREOTIPOS
NACIONALES A
LAS PORTADAS DE
LOS PERIÓDICOS,
INCLUIDOS ALGUNOS
ROTATIVOS
CONSIDERADOS SERIOS:
LOS MERIDIONALES
HOLGAZANES O
MERKEL CON UN
BIGOTE DE OSCURAS
RESONANCIAS
HISTÓRICAS.**

mías deficitarias y excedentarias, y que otorga a cada una de ellas (aunque, a la hora de la verdad, sea sólo a estas últimas) el derecho a vetar cualquier reforma. Un sistema de semejante factura es inherentemente inestable.

Los perfiles de la politización de la gobernanza de la zona euro pueden delinearse con tres trazos principales. En primer lugar, la investigación disponible indica que este ha sido un debate fuertemente europeizado, aunque con excepciones importantes y muy reveladoras. Por regla general, los países de la UEM no han debatido sobre la gobernanza de la zona euro encerrados sobre sí mismos, sino prestando atención a los argumentos de actores, expertos e instituciones de otros países

o comunes al conjunto de la UE, y han movilizado para ello conceptos y marcos interpretativos similares a los utilizados en otros países. En otras palabras, las esferas públicas nacionales (no existe una esfera pública europea fuera de microsferas para especialistas) han presentado en este debate un grado significativo de europeización. La excepción a esta regla es bien significativa: si un estado no ha seguido la pauta es Alemania. El debate alemán ha sido un debate básicamente nacional, con participantes alemanes, argumentos alemanes y marcos interpretativos alemanes. Hasta tal punto es así que tenemos razones para pensar, de nuevo según la evidencia empírica disponible, que los partidos alemanes, incluidos algunos partidos de gobierno, se han contado entre los actores más excéntricos de todo el debate sobre la crisis de la eurozona –en el sentido literal del término, entre los actores cuyas posiciones han estado más alejadas del centro de la discusión–. La gran economía excedentaria de la zona euro, y principal contribuyente neto de cualquier unión de transferencias que podamos imaginar para la UEM, ha podido abordar el debate en clave básicamente nacional. Las consecuencias han sido de gran envergadura para todos.

En segundo lugar, a pesar de la dureza del debate, se han tomado decisiones durante estos años que, aunque puedan considerarse insuficientes, modifican el paisaje institucional. El Mecanismo Europeo de Estabilidad, (los rudimentos de) la Unión Bancaria, el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, el Pacto Fiscal Europeo (*Fiscal Compact*) y el Semestre Europeo suponen pasos adelante en el proceso de integración europea, a los que deberán sumarse los resultados de los esfuerzos en curso para reformar la UEM. La politización no ha significado en este caso, pues, parálisis. O, como mínimo, no una parálisis total. Tanja Börzel y Thomas Risse han opuesto esta situación a la de la politización de la zona Schengen a raíz del influjo de migrantes y solicitantes de asilo. Su explicación es la siguiente: mientras que la crisis de la zona euro apunta a un debate sobre el orden, la crisis de Schengen tiene que ver con las fronteras (*order vs. border*). La primera alude a qué tipo de comunidad política es Europa y cuánta solidaridad se deben sus miembros; la segunda demarca, incluye y excluye, y por tanto tiende a favorecer el repliegue nacional, desfavorable para la UE. Seguramente no es casualidad que AfD, que nació como partido antieuro, decidiera después acampar en el terreno (quizá más fértil electoralmente) del nacionalismo excluyente y la xenofobia contra los inmigrantes.

**EL DEBATE ALEMÁN
HA SIDO UN DEBATE
BÁSICAMENTE
NACIONAL, CON
PARTICIPANTES
ALEMANES,
ARGUMENTOS
ALEMANES Y MARCOS
INTERPRETATIVOS
ALEMANES.**

Finalmente, uno no debería observar la politización de un debate sin entender el conflicto político subyacente. Nos hemos referido ya al conflicto entre acreedores y deudores. Pero es importante señalar algo más. En esta discusión, virtualmente, todos los participantes principales quieren más Europa. Sin ir más lejos, el párrafo anterior calificaba los desarrollos institucionales de la UEM como pasos hacia adelante. Y, sin embargo, hay formas distintas y hasta contrapuestas de darlos, y pueden quedar ocultos si uno percibe este debate simplemente como una disputa entre más y menos integración. Mario Draghi lo ha planteado como un conflicto entre una gobernanza basada en reglas comunes a las que tienen que sujetarse instituciones y estados miembros (reglas habitualmente favorecidas por los acreedores como una forma de reducir los riesgos) y una arquitectura formada por instituciones supranacionales con capacidad para tomar decisiones con un cierto grado de discrecionalidad (presentada por los deudores y no pocos federalistas como una manera de mancomunar y gestionar el riesgo). Naturalmente, Draghi ve al BCE como una institución con capacidad para esto último, y preferiría que la reforma de la UEM empujara en esa dirección a una arquitectura institucional hasta ahora escorada en el sentido contrario. Y este ha sido el núcleo de casi todo en esta última década.

CONTESTACIONES URBANAS A LAS PLATAFORMAS DIGITALES

De la economía colaborativa al capitalismo de plataforma, la apropiación comercial de la conectividad digital se ha traducido en nuevos conflictos a diferentes escalas. No se trata de una resistencia de lo «tradicional» frente a lo «innovador», sino de una batalla social y cultural por (re)definir la economía urbana que emerge tras la última crisis.



Lorenzo
Vidal

Investigador, CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

Bloqueos de calles por parte de taxistas contra Uber, huelgas de *riders* de Deliveroo o movilizaciones vecinales contra Airbnb se han convertido en conflictos urbanos característicos de los últimos tiempos. Unas confrontaciones que se disputan tanto en el plano material como en el discursivo. Ser considerado parte de la «economía colaborativa» determina en gran medida como se es percibido y regulado públicamente. Las grandes empresas de plataformas digitales han dedicado ingentes esfuerzos comunicativos para erigirse en estándares de este nuevo paradigma. Entre algunos sectores sociales y estamentos públicos, el mensaje parece haber calado con mayor o menor profundidad. En 2016, la Comisión Europea incluía implícitamente a estas empresas en su Agenda Europea para la Economía Colaborativa. Un año más tarde, una resolución aprobada en el Parlamento Europeo adoptaba una línea parecida. Sin embargo, recientes fallos judiciales y regulaciones municipales impugnan los principios básicos que estas empresas pretenden encarnar. Un análisis detenido de estos últimos desarrollos apunta al mayor valor explicativo de otro concepto que también está en auge: el *capitalismo de plataforma*.

¿Meros intermediarios virtuales?

En 2018, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinaba que Uber prestaba servicios de transporte y no solamente «servicios de la sociedad de la información». Este fallo respondía a una denuncia interpuesta por un colectivo de taxistas de Barcelona. Uber, como el resto de plataformas digitales, afirma delimitar su rol al de facilitar la «colaboración» y conectar prestadores de un servicio con sus consumidores. Sin embargo, la influencia que ejerce la plataforma sobre las condiciones en las que se da este intercambio no es trivial. El carácter activo de la intermediación *online*, incluyendo la determinación de precios, horarios y/o estándares, implica que la plataforma no puede disociarse de la actividad económica que posibilita en el mundo *offline*. En consecuencia, debe estar sujeta a las mismas regulaciones, derechos y deberes que el resto de compañías que participan en el sector.

NO SOLO EL CARÁCTER DE ESTAS PLATAFORMAS DIGITALES ESTÁ EN DISPUTA, TAMBIÉN LO ESTÁ EL DE LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN ELLAS.

¿Todos empresarios, ningún trabajador?

No solo el carácter de estas plataformas digitales está en disputa, también lo está el de los actores que participan en ellas. ¿Son los conductores de Uber, o los *riders* de Deliveroo, autónomos, emprendedores y *empresarios-de-sí-mismos* o son, en cambio, empleados de estas compañías? En la respuesta, están en juego los costes que estas empresas tienen que asumir y los derechos laborales de los trabajadores involucrados. Respecto a Deliveroo, por ejemplo, según los últimos fallos judiciales de 2018 en el Reino Unido, sus *riders* son autónomos. Pero según el dictamen de un tribunal holandés a principios de 2019, deberían de ser contratados como asalariados. En España, en el mismo año 2018 un juzgado valenciano dictaminaba que los *riders* de Deliveroo eran trabajadores por cuenta ajena, mientras que un juzgado madrileño consideraba que los *riders* de Glovo, una empresa homóloga, eran trabajadores por cuenta propia. Los vaivenes judiciales resultan de las distintas interpretaciones del grado de control que ejercen las plataformas sobre las condiciones laborales. Pero hechos como la jornada de huelgas coordinadas entre trabajadores de Deliveroo, UberEats, McDonalds y TGI Friday's en el Reino Unido, por ejemplo, hablan por sí solas a pesar de lo que opinen sus tribunales.

¿Compartir patrimonio o extraer rentas?

En sectores como los del alojamiento turístico, en los que el prestatario final del servicio sí que tiene mayor propiedad y control sobre el recurso que comercializa, su carácter «colaborativo» queda desdibujado por otras razones. Los

anfitriones de Airbnb no *colaboran* con sus *invitados*, sino que les cobran un alquiler. El grueso de estas rentas las obtienen multipropietarios y no inquilinos o hipotecados de primeras residencias. Airbnb, además, reduce la oferta de vivienda en el mercado residencial local y contribuye a encarecerla. Así, aunque a nivel individual algunos arrendadores modestos vean en la plataforma una vía para complementar sus ingresos, su efecto global ha contribuido a procesos de desplazamiento y gentrificación en urbes con alta presión turística. Por estas razones, ayuntamientos de ciudades como Barcelona, Berlín, París o Bruselas, han implementado regulaciones restrictivas en este ámbito en los últimos años. Airbnb y plataformas homólogas están llevando a cabo una contraofensiva lobista y legal a escala de la Unión Europea para tumbar estas normativas locales por supuesta infracción de leyes comunitarias relativas al mercado único.

Desmontando la paradoja de lo colaborativo-conflictivo

La actividad económica ligada a las empresas anteriormente mencionadas no se sustenta en la colaboración entre pares (*peer-to-peer*, *P2P*), sino en procesos propios de la economía política del capitalismo basados en la explotación laboral y la extracción de rentas. Sólo a partir de este análisis se puede comprender lo que se presenta como una aparente paradoja: la conflictividad que produce una economía supuestamente colaborativa. Esta conflictividad

no puede entenderse como simple consecuencia de la resistencia de lo «tradicional» frente a lo «nuevo». Tampoco como una mera batalla entre sectores «ganadores» y «perdedores» de los cambios tecnológicos. Sino que estos conflictos están íntimamente ligados a los efectos mercantilizadores sobre el espacio urbano y desreguladores sobre el mercado laboral, producidos por el capitalismo de plataforma. La cooptación terminológica de lo «colaborativo» pretende legitimar estos efectos y eludir su regulación pública. Agrupar diferentes prácticas y modelos económicos bajo una misma denominación genera una nebulosidad que dificulta la intervención desde las instituciones. Parte de la disputa, por lo tanto, continuará desarrollándose en el plano discursivo, en torno a los conceptos que se empleen para identificar y actuar sobre las transformaciones urbanas en curso.

**ESTOS CONFLICTOS
ESTÁN ÍNTIMAMENTE
LIGADOS A
LOS EFECTOS
MERCANTILIZADORES
SOBRE EL ESPACIO
URBANO Y
DESREGULADORES
SOBRE EL MERCADO
LABORAL, PRODUCIDOS
POR EL CAPITALISMO
DE PLATAFORMA.**

LA POLARIZACIÓN DEL DISCURSO SOBRE EL GÉNERO: DE LAS BRECHAS REALES A LA INVOLUCIÓN DE DERECHOS



**Ewa
Widlak**

Consultora
en diversidad
de género
y comunicación

CIDOB REPORT
03- 2019

Mientras las mujeres se multiplican como fuerza de movilización a lo largo y ancho de la Unión Europea, la derecha populista ha convertido el feminismo, como concepto, en una de las obsesiones de su contrarrevolución conservadora. A las desigualdades económicas aún pendientes ahora se suma la amenaza de retroceso cultural y de derechos, que se intenta imponer ya en algunos estados miembros.

El género es hoy, más que nunca, terreno de lucha ideológica. En comparación con las elecciones precedentes al Parlamento Europeo, en 2019 el debate de género ha entrado de lleno en la agenda política y la discusión pública. Una preeminencia que se explica, especialmente, por tres factores. En primer lugar, la cuarta ola feminista, surgida en 2012, consiguió suscitar el interés mediático por temas como la justicia social y económica, el acoso sexual, la violencia de género y la interseccionalidad. Con la irrupción de las redes sociales, nació una conciencia feminista colectiva que, atravesando las fronteras nacionales, adquirió dimensión política.

En segundo lugar, la crisis aumentó las desigualdades económicas entre hombres y mujeres en la Unión Europea. Los recortes en el sector público y la desregulación del mercado de trabajo tuvieron un impacto negativo en el empleo femenino y marcaron un punto de involución en el desarrollo de las políticas de igualdad de género que se habían impulsado hasta entonces, tanto desde las instituciones europeas como desde algunos estados miembros.

Finalmente, el voto populista en Europa se ha triplicado en los últimos veinte años, pasando del 7% en 1998, al 25% en 2018. Partiendo de una

percepción antagónica del pueblo y de las élites, el populismo conservador centra su discurso no solo en la denuncia de las desigualdades económicas sino que también propugna un retroceso cultural, al tiempo que rechaza el concepto de *progreso social* asociado al ámbito de la igualdad de género (Speed & Mannion, 2017).

En este contexto, el empoderamiento económico de las mujeres a través de la reducción de la brecha salarial, el incremento de la participación femenina en el mercado laboral y la promoción del liderazgo de la mujer en los puestos de relevancia entraron de pleno tanto en la agenda del Parlamento Europeo, como en la de diferentes estados miembros durante los últimos años. Se multiplicaron informes, tanto públicos como privados, apoyados

HAY DISCRIMINACIONES EJERCIDAS SOBRE LA MUJER QUE SE HAN CONVERTIDO EN OBJETO DE LA RETÓRICA IDEOLÓGICA DE ESTA OLA POPULISTA QUE CRECE EN EUROPA.

en datos cuantitativos sobre la existencia de esta brecha y su impacto en la economía, y el debate ganó visibilidad. A su vez, varios países europeos como Francia, Letonia y Dinamarca optaron por unas extensas reformas y, según el reciente informe del Banco Mundial, llegaron a una situación de igualdad de género en el mercado laboral.

Pero, si el camino hacia la superación de la brecha salarial es lento, hay otras discriminaciones ejercidas sobre la mujer que se han convertido

en objeto de la retórica ideológica de esta ola populista que crece en Europa.

El debate sobre la violencia ejercida hacia el cuerpo de la mujer, bien sea bajo forma de acoso sexual, de violencia de género o de limitación del derecho al aborto se ha politizado y polarizado. La protesta salió a las calles de Europa con los movimientos populares, como «Stop al acoso», «Ni una menos» o «Protestas negras», que consiguieron crear una narrativa propia y han tenido impacto incluso en la política de diversos gobiernos. En Polonia, las olas de protestas de miles de mujeres vestidas de negro consiguieron que el ejecutivo conservador de Ley y Justicia (PIS) cancelara por dos veces sus tentativas de suprimir casi por completo el derecho al aborto. En Francia, las denuncias en las redes sociales del problema del acoso en la calle obligaron a reaccionar al gobierno de Macron, que aprobó diversas medidas para combatirlo, entre ellas la imposición de multas progresivas a los acosadores, a partir de 90 euros y hasta los 3.000 en caso de reincidencia.

El creciente impacto mediático del debate sobre el género ha obligado a los diferentes actores políticos europeos a clarificar públicamente su posi-

ción. Como observaron Kantola y Rolandsen-Agustín (2016), mientras que las instituciones europeas, donde la toma de decisiones se basa en la búsqueda del consenso, exhiben una cierta unidad de pensamiento, los partidos transnacionales presentan unas posiciones mucho más polarizadas, sobre todo en períodos electorales.

En este sentido, las elecciones de 2019 muestran que, en cuanto al género, la tradicional brecha entre la izquierda y la derecha se está moviendo.

Es cierto que los partidos de izquierda siguen siendo más proactivos en esta materia, atribuyendo un espacio importante en sus programas electorales a la igualdad de género y a la representación paritaria en los organismos europeos. Pero también los partidos de la derecha empiezan a incluir el tema de la igualdad en sus programas, aunque conserven aún una cierta resistencia al cambio dentro de sus organizaciones. Estas tensiones fueron especialmente evidentes a finales de enero de 2019, cuando los conservadores alemanes se opusieron a algunas de las medidas contra el acoso sexual propuestas en el Parlamento Europeo, entrando en conflicto con los eurodiputados franceses del mismo grupo popular favorables a apoyarlas. Finalmente, en febrero, el presidente del grupo, Manfred Weber (CDU), firmó el compromiso del movimiento *MeToo* en la Eurocámara para combatir el abuso y promover políticas de igualdad.

LA PROTESTA SALIÓ A LAS CALLES DE EUROPA CON MOVIMIENTOS POPULARES COMO «STOP AL ACOSO», «NI UNA MENOS» O «PROTESTAS NEGRAS».

Mientras la derecha se muestra dividida en temas de género, los partidos populistas exponen una agenda claramente antifeminista. Según Akkermann (2015), no es únicamente una cuestión de ideología, sino también de instrumentalización. Los populistas utilizan el género para justificar sus posiciones en contra de la inmigración y en favor de las políticas proteccionistas. Pero en su caso se aprecia un matiz importante. El discurso que acompaña esta instrumentalización del género presenta diferencias sustanciales en función del hecho religioso. Así, en los países con una fuerte influencia cristiana, como España, Italia o los países de Visegrado, se promueve el papel tradicional de la mujer como bastión de la cultura europea contra las influencias islamistas. Bajo el prisma tradicionalista, se ensalza la función reproductora biológica y social de la mujer, lo cual influye directamente en las propuestas políticas de los partidos populistas: políticas natalistas basadas en incentivos financieros y no en medidas de conciliación, un rechazo directo o indirecto del derecho al aborto, el cuestionamiento de la violencia

de género y una fuerte crítica hacia las políticas de discriminación positiva.

En sentido contrario, en aquellas sociedades donde la igualdad de género forma parte de los valores liberales, su defensa se ha acabado incorporando, en algunos casos interesadamente, en el argumentario radical. Así, desde las elecciones presidenciales francesas de 2017, Marine Le Pen y su formación, Rassemblement National, en una búsqueda constante del voto femenino, reencauzaron su discurso antiislam hacia la lucha frente al peligro liberticida para los derechos de las mujeres francesas. Todo vale en la construcción de *enemigos*.

Tanto si se trata de un elemento de movilización —en favor o en contra—, de consolidación de nuevas conciencias de solidaridad transnacional, o incluso de la instrumentalización de la mujer con fines divisivos, el género se ha convertido en un elemento clave de construcción de nuevas fronteras políticas y de polarización en Europa.

EUROPA Y EL ISLAM: LA POLITIZACIÓN DE LA RELIGIÓN COMO AMENAZA

La politización del islam en Europa se enmarca en diversos procesos de construcción de la alteridad por parte de partidos y movimientos de extrema derecha. Sin embargo, en las últimas dos décadas, esta politización ha sido protagonizada también por gobiernos de izquierdas o de derechas en la UE. Desde 2015, dos factores juegan un papel clave en este proceso: por una parte, los atentados de índole yihadista y, por otra, la llamada crisis migratoria.



Moussa Bourekba
Investigador, CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

En el libro *Saving the People. How Populists Hijack Religion*, Nadia Marzouki y otros (2016) destacan dos rasgos característicos del populismo de derechas en las democracias occidentales: por una parte, la tradicional dicotomía entre el «pueblo puro» y las élites corruptas; por otra, la construcción de los «otros», es decir la singularización de aquellos grupos que amenazan el bienestar de la población. Durante décadas, en la Unión Europea, este «otros» solía referirse a los inmigrantes, pero los autores evidencian que, desde el 11-S, los musulmanes ocupan un lugar cada vez más importante en este proceso de construcción de la alteridad.

Esta tendencia coincide con la aparición de un nuevo concepto en la retórica de los movimientos de extrema derecha europeos: la *islamización*. La idea subyacente es que los musulmanes disponen de un «plan» para imponer sus valores religiosos y tradiciones a escala nacional y europea. En el discurso político radical, la gradual substitución de «musulmanes» por «islam» –es decir de un grupo heterogéneo a un bloque homogéneo– y de «islam» por «islamización»– es decir de una religión a una conspiración político-religiosa– ilustra precisamente la politización del islam.

En este sentido, desde mediados de los 2000, una serie de polémicas recurrentes que implicaban algunas prácticas religiosas islámicas se convirtieron en debates políticos y mediáticos sobre *el islam* y *los musulmanes* en algunos países de la Unión: la prohibición del velo en las escuelas (adoptada en Francia en 2004 y en Bélgica en 2009); la cuestión de los menús halal (Alemania, España, Francia o Bélgica); la prohibición del velo integral (*niqab*) en el espacio público; la cuestión de la matanza ritual de los animales, o incluso las constantes controversias ante proyectos de construcción de mezquitas son algunos de los múltiples ejemplos en este ámbito. Por su recurrencia, su visibilidad en los medios de comunicación y por los actores implicados –que van más allá de la extrema derecha– estas polémicas ilustran la creciente politización del islam en Europa. El marco en el que se

**LA GRADUAL
SUBSTITUCIÓN DE
«MUSULMANES»
POR «ISLAM» –ES
DECIR DE UN GRUPO
HETEROGÉNEO A UN
BLOQUE HOMOGÉNEO–
Y DE «ISLAM» POR
«ISLAMIZACIÓN»– ES
DECIR DE UNA RELIGIÓN
A UNA CONSPIRACIÓN
POLÍTICO-RELIGIOSA–
ILUSTRAR PRECISAMENTE
LA POLITIZACIÓN DEL
ISLAM.**

produce cada uno de estos debates o controversias obedece, según el análisis de Raphaël Liogier en *Le Mythe de l'islamisation* (2012), a una lógica que se desarrolla en cuatro etapas distintas. En primer lugar, surge un caso potencialmente problemático desde un punto de vista legal (como el uso del velo en el espacio público) o a ojos de la población (pongamos, la construcción de una mezquita). En una segunda fase, determinados grupos y movimientos políticos –locales o nacionales– instrumentalizan dicho caso, convirtiendo una cuestión de práctica musulmana en un debate de valores (incompatibilidad *del islam* con *los valores europeos*). En la tercera etapa, los medios de comunicación dan a conocer, o incluso crean, la polémica, presionando en última instancia a los líderes y decisores políticos, ya sean locales

o nacionales. Estos últimos, reaccionan a la controversia, en una última fase, tomando las medidas que estiman necesarias para poner fin a las tensiones generadas por un caso específico.

Desde 2015, dos elementos parecen haber consolidado esta tendencia: la ola de atentados de índole yihadista en territorio europeo y la llamada *crisis de refugiados*. Inevitablemente, los ataques perpetrados en Europa estos últimos años desencadenaron una serie de reacciones, medidas y debates políticos vinculados directa e indirectamente con el islam. Desde formaciones políticas de extrema derecha como el Frente Nacional francés, el Partido por la Libertad, de Geert Wilders, o el FIDESZ, de Viktor Orbán, estos atentados fueron interpretados como una prueba obvia del «plan de islamización de Europa». Su retórica culpabilizadora de la religión no fue la única

que irrumpió en el debate público. El contexto favoreció la reaparición de distintas polémicas sobre el islam en Europa: sobre la esencia violenta de la religión, la «radicalización del islam» (Kepel, 2015), la falta de integración de los musulmanes, la incompatibilidad entre islam y democracia, etc. Desde el punto de vista institucional, se tomaron medidas políticas y sociales dirigidas específicamente a ciudadanos de fe musulmana como fue la promoción de un «islam moderado» mediante imames enviados por estados terceros (Alemania, Bélgica, España y Francia), medidas antiterroristas acompañadas de prácticas discriminatorias (vigilancia y detenciones abusivas) o un control más estricto de los oratorios musulmanes.

En este contexto de politización, la llamada *crisis de los refugiados* representó una oportunidad más para la utilización del islam en un proceso de polarización que tensionaba cada vez más el debate público, ya que un buen número de los refugiados procedían, y proceden, de países mayoritariamente musulmanes. Parte de los argumentos en contra de la acogida de refugiados se basaba, en efecto, en elementos culturales o religiosos (difícil integración dada su religión; problemas actuales con los musulmanes que viven en Europa, etc.). Sin esta politización negativa del islam, uno no puede entender el ascenso del partido ultraderechista Alternativa para Alemania, ni la decisión de

LA LLAMADA CRISIS DE LOS REFUGIADOS REPRESENTÓ UNA OPORTUNIDAD MÁS PARA LA UTILIZACIÓN DEL ISLAM EN UN PROCESO DE POLARIZACIÓN QUE TENSIONABA CADA VEZ MÁS EL DEBATE PÚBLICO.

Eslovaquia, Polonia o Hungría de no acoger a refugiados musulmanes; ni siquiera las peticiones de partidos de extrema derecha en Francia, Suiza, Bélgica o Alemania para privilegiar la acogida de refugiados cristianos. Retrospectivamente, lo que empezó a principios del milenio como una cruzada ideológica de la extrema derecha ha acabado marcando, con cierta regularidad, la agenda política de gobiernos de signo distinto a lo largo y ancho de la Unión Europea. En un contexto de radicalización del debate, marcado por el auge de fuerzas populistas de derechas en Europa, el proceso de polarización de las identidades y el discurso del nosotros-ellos respecto al islam puede seguir creciendo en los próximos años.

LA POLARIZACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR: ¿UNA SOMBRA SOBRE LA VISIÓN PRAGMÁTICA DE LA UE?

La acción exterior de la Unión Europea empieza a politizarse, gana presencia mediática y, con esta exposición, consigue también un espacio saludable para valorar y reflexionar sobre políticas y estrategias. La dirección tomada por la Alta Representante, Federica Mogherini, ha logrado un apoyo interno por su enfoque pragmático para resolver crisis en un mundo cambiante y complejo. Pero una sombra política asoma tras los argumentos y la creciente presencia electoral de una extrema derecha que podría deshacer los consensos conseguidos hasta el momento.



**Pol
Bargaés-
Pedreny**

Investigador, CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

Con la creciente politización del debate europeo, la acción exterior de la UE también ha entrado en el escrutinio público. La Estrategia Global de junio de 2016 se ganó el apoyo del Parlamento Europeo y su presencia en los medios de comunicación por su énfasis en la complejidad e interconexión de los problemas de seguridad internacionales, y en la necesidad de que la UE ayude, a través de alianzas y asociaciones, a las sociedades y los estados frágiles a adaptarse a múltiples crisis. Lejos de ser ambiciosa y revolucionaria, la visión de Federica Mogherini es «pragmática», valedora de compromisos y orientada a la gestión colectiva de riesgos y amenazas a medida que se desarrollan (Juncos, 2017). La clave de este consenso radica en defender el multilateralismo y difundir valores liberales y democráticos, aunque sea indirectamente, adaptándose a un mundo cambiante y asumiendo que la UE no podrá liderarlo sola. Sin embargo, el auge de la extrema derecha, que antepone el aislamiento y formula argumentos maniqueos y antiliberales, podría deshacer el consenso y cambiar el rumbo de esta estrategia.

Desde el comienzo de la última legislatura en 2014, la acción exterior de la UE ha evolucionado notablemente. En la gestión de conflictos externos y crisis, la UE ha planteado un «enfoque integrado» para contribuir a sostener la paz a través

del tiempo, que tiene en cuenta la complejidad y la naturaleza estratificada de los conflictos. Un enfoque que se aplica a múltiples niveles —local, nacional, regional y global— y durante todas las fases del conflicto —desde la prevención de la guerra a la consolidación de la paz—. El objetivo de este nuevo planteamiento, que apareció por primera vez en la Estrategia Global de 2016, es corregir los errores de la anterior Estrategia Global de 2003, en la que las intervenciones estaban orientadas a incidir en las altas esferas estatales, centradas en acciones militares y solamente operaban en la fase posterior al estallido del conflicto.

También en cuestiones de género la acción exterior se ha renovado. Prueba de ello es el ambicioso proyecto multianual y de alcance global Spotlight,

**EL AUGE DE LA
EXTREMA DERECHA,
QUE ANTEPONE
EL AISLAMIENTO
Y FORMULA
ARGUMENTOS
MANIQUEOS Y
ANTILIBERALES,
PODRÍA DESHACER EL
CONSENSO Y CAMBIAR
EL RUMBO DE ESTA
ESTRATEGIA.**

con una financiación inicial de 500 millones de euros, que pretende ayudar a la eliminación de la violencia contra mujeres y niñas al menos en 23 países de tres continentes. Diseñado por el Comisionado de la UE, Neven Mimica, y con la Unión como actor principal, la fortaleza de esta iniciativa se basa en un acuerdo de asociación con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, y en la insistencia en cooperar constantemente con la sociedad civil, con movimientos populares de base y grupos de mujeres.

El Consejo de la Unión también declaró la lucha contra el cambio climático un asunto «de urgencia extrema» y se comprometió a tomar

acciones concretas, reforzar el multilateralismo e implementar los acuerdos de París. La acción exterior de la UE ha logrado, además, avances en los campos de la diplomacia cultural. En 2016, se repensó la estrategia para unas relaciones internacionales culturales al efecto de promover intercambios y proponer la cultura como recurso valioso para el diálogo y la paz global. Finalmente, también ha tenido su peso la diplomacia económica, un ámbito en el que la UE siempre se ha mostrado exuberante, y que le ha servido tanto para expandir los circuitos comerciales como para firmar el acuerdo nuclear con Irán o influir a través de sanciones en las negociaciones entre Rusia y Ucrania.

La nueva estrategia global gira alrededor de la idea de facilitar la resiliencia, una nueva manera de entender la gobernanza del exterior con un importante apoyo transversal entre parlamentarios de los diferentes grupos políticos de la Eurocámara. La UE no intenta imponer los principios propios sino que trata de llegar a acuerdos de interés mutuo, según las especificidades

socioculturales de cada lugar. Las estrategias para facilitar la resiliencia articulan una forma de gobernanza que consiste en influir indirectamente, desde la distancia y desde abajo (Joseph, 2018). Comparada con la estrategia de 2003, donde la UE se proponía exportar la democracia liberal y los derechos humanos, y así transformar el mundo a su imagen y semejanza, la nueva Estrategia de Mogherini es mucho más modesta, reactiva y pragmática. En vez de aspirar al liderazgo del mundo, se intenta adaptar a las diferentes crisis que van apareciendo y sólo se pretende aconsejar o supervisar, gobernar indirectamente, a través de acciones diplomáticas e iniciativas pactadas. Lejos de ser un poder normativo con valores incontestables, capaz de imponerse en las relaciones internacionales, la visión de la Unión es frágil, y su capacidad para incidir en el exterior, exigua.

Sin embargo, lejos de ser una debilidad, es en el pragmatismo donde la UE ha encontrado la virtud para incidir en el exterior. Lo que ha entendido muy bien el equipo de Mogherini es que, en un mundo multipolar, hiperconectado y cambiante, con recesiones económicas cíclicas y emergencias climáticas, la UE debe formar alianzas a nivel regional, local y global; intervenir más constructivamente, respetando otras sociedades y culturas y descartando acciones rápidas y directas. La UE ha aprendido que debe ser consciente de las implicaciones éticas y políticas de cada iniciativa y adaptarse a la complejidad de las crisis, en vez de asumir que podían ser fácilmente revertidas.

LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL GIRA ALREDEDOR DE LA IDEA DE FACILITAR LA RESILIENCIA, UNA NUEVA MANERA DE ENTENDER LA GOBERNANZA DEL EXTERIOR CON UN IMPORTANTE APOYO TRANSVERSAL ENTRE PARLAMENTARIOS DE LOS DIFERENTES GRUPOS POLÍTICOS DE LA EUROCÁMARA.

A pesar de que esta nueva estrategia sea mucho más modesta y respetuosa con otras sociedades y culturas, no está libre de fricciones. En el proceso de escrutinio público, se ha llevado multitud de críticas por parte de analistas y académicos. Generalmente desde posiciones de izquierda, los críticos protestan de que las nuevas iniciativas son insuficientes, por ejemplo en la lucha contra el cambio climático o en la crisis de Ucrania, o que la implementación de las estrategias para facilitar la resiliencia todavía son demasiado intrusivas y dominantes, incluso paternalistas, ya que anulan la autonomía de las sociedades receptoras. Pero ninguna de estas críticas ha penetrado todavía el Parlamento Europeo, donde grupos parlamentarios de izquierda y derecha celebran la dirección tomada por Mogherini.

Sólo una sombra planea sobre este consenso y viene de la extrema derecha. Aunque las críticas se han centrado básicamente en la gestión de la

migración con la operación Sophia, la derecha radical se posiciona contra el pragmatismo de Mogherini. Por un lado, reclaman la reclusión europea y la priorización de la seguridad a la diplomacia y a la lucha contra el cambio climático. Así, la extrema derecha sueña con una Europa aislada, protegida de migrantes y de las consecuencias de los conflictos externos. Como si los muros pudieran detener a las personas; como si Europa no tuviera responsabilidad en los conflictos de los demás; como si después de la destrucción de este planeta, la humanidad pudiera encontrar otro planeta azul.

Por otro lado, el discurso de la extrema derecha pide intervenir militarmente sólo en aquellos países en que sea necesario para garantizar directamente la seguridad europea, como se hizo en Afganistán o Irak durante

LA UE HA APRENDIDO QUE DEBE SER CONSCIENTE DE LAS IMPLICACIONES ÉTICAS Y POLÍTICAS DE CADA INICIATIVA Y ADAPTARSE A LA COMPLEJIDAD DE LAS CRISIS, EN VEZ DE ASUMIR QUE PODÍAN SER FÁCILMENTE REVERTIDAS.

la llamada *guerra contra el terror*, en el periodo más agresivo de la política exterior de Estados Unidos y Europa desde el inicio de siglo. Como si hubiera «enemigos» fácilmente localizables; como si las intervenciones pudieran ser rápidas y efectivas y sin consecuencias; como si no hubiera otros pueblos con valores, intereses o historias con que contar, dialogar y comprometerse; como si Europa y occidente pudieran volver a escribir el fin de la historia. Parece poco probable, sin embargo, que la extrema derecha llegue a curvar la dirección tomada por la UE. Pero la politización aumenta y, de la misma manera que es saludable para valorar, reflexionar y reajustar políticas y estrategias de la acción

exterior, si el debate se polariza, una extrema derecha revigorizada en el Parlamento Europeo podría ayudar a darle un vuelco.

EUROPA FRENTE A LA SEDUCCIÓN DEL PUTINISMO

La Rusia de Putin polariza la opinión pública europea. Sin embargo, extrema derecha y extrema izquierda occidentales convergen en la defensa de ese Estado que quiere ser especial y como tal quiere ser tratado en la escena internacional.



Carmen
Claudín

Investigadora Sénior
Asociada, CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

Rusia ocupa un lugar central en cuestiones de seguridad internacional y regional y es, tal vez con Oriente Medio, una de las partes del mundo que más polariza actores políticos y opinión pública internacional. La división habitual no se aplica aquí: extrema derecha y extrema izquierda occidentales convergen en la defensa de la Rusia de Putin. Al contrario de la mayoría de otras problemáticas en las que esta línea divisoria se manifiesta casi siempre según una misma pauta que todos reconocen por los valores que la subyacen, en el caso de la Rusia actual polarización y politización van de la mano de forma totalmente transversal desde cierta izquierda, y no solo la radical, hasta cierta derecha, y no solo la radical.

Desde su regreso a la presidencia en 2012, Vladimir Putin se ha convertido en icono del pensamiento y de los políticos ultraconservadores en el mundo. La ideología de Estado que ha promovido recuerda al eslogan del mariscal Pétain en la Francia ocupada "Familia, Trabajo, Patria". Los vínculos del Kremlin con partidos y grupos de ultraderecha se han ido estrechando y consolidando a través de la Unión Europea. La Rusia de Putin es ahora un referente de la oleada iliberal global. Un Trump *avant la lettre* ha levantado a una Rusia que ya no está de rodillas y la ha hecho, supuestamente, grande otra vez.

Ley de 2012 sobre los “agentes extranjeros”, ley de 2013 contra la “propaganda gay”, ley de 2017 tipificando el nivel de violencia doméstica aceptable; decreto de Putin de 2015 instituyendo el “Movimiento Ruso de Escolares” para garantizar a los padres que sus niños recibirán una “educación patriótica” según el “sistema de valores ruso” y creación en 2016 de la rama militarizada de éste, el movimiento patriótico-militar de jóvenes *Yunarmia* (Joven Ejército, en ruso); Doctrina de Seguridad de la Información de la Federación Rusa de 2016, según la cual “existe una creciente presión informativa dirigida a la población de Rusia, principalmente a la juventud rusa, con el objetivo de erosionar los valores espirituales y morales tradicionales de Rusia.”

La lógica de estas medidas legislativas ha sido explicada por la conocida senadora y jurista rusa, Yelena Mizulina,

LOS VÍNCULOS DEL KREMLIN CON PARTIDOS Y GRUPOS DE ULTRADERECHA SE HAN IDO ESTRECHANDO Y CONSOLIDANDO A TRAVÉS DE LA UNIÓN EUROPEA.

vicepresidenta del Comité del Consejo de la Federación para la legislación constitucional y la construcción del Estado; el 22 de abril de 2019, en el marco de un foro de discusión sobre el sistema de prohibición de sitios de internet en Rusia, Mizulina declara que: “es precisamente la prohibición la que hace libre a una persona, porque dice: esto no es posible pero todo lo demás, como quieras. [...]”

Les puedo decir que cuantos más derechos tengamos, menos libres seremos”. El mismísimo mariscal Pétain, ya citado, reconocería un eco de las ideas que expresó en 1940: “diremos [a los jóvenes] que es hermoso ser libre, pero que la verdadera “Libertad” solo puede ser ejercida bajo la protección de una autoridad tutelar, que deben respetar, a la que deben obedecer.”

La clara paradoja aquí es ¿cómo puede ser que esta Rusia –oscurantista, imperialista y militarista- sea apoyada y justificada por la izquierda radical que, en su país y en el resto del mundo, defiende los valores contrarios? Las explicaciones son seguramente varias, pero dos ideas conforman, sin duda, la base de esta convergencia: antiimperialismo y soberanismo, entendido como lucha contra la “Europa del capital”.

El antiimperialismo constituye el eje en torno al cual se articula la simpatía de aquella izquierda que defiende sistemáticamente a Rusia, en general, y a la Rusia de Putin, en particular. Y ser antiimperialista equivale a ser antiamericano y a sospechar siempre de Estados Unidos sean cuales sean las circunstancias. Por esa misma razón *a contrario*, Moscú ha de ser apoyado contra críticas que solo pueden ser interesadas porque Rusia es la única potencia que siempre planta cara a Washington.

Pero a este sector de la izquierda no parece preocuparle las políticas neocoloniales del Kremlin con sus vecinos ex soviéticos y le resulta más cómodo conformarse con lo que la Rusia de Putin dice de los demás y de sí misma -pensamiento acrítico que Marx reprochaba a los filósofos de su tiempo en *La ideología alemana*-. Así el Euromaidán se convierte en golpe de Estado, encabezado por fascistas y teledirigido por las potencias occidentales. En cuanto a Crimea, el argumento más extendido para justificar la anexión de la península es que ha sido rusa *tanto* tiempo... Pero ¿cuánto es “tanto”, un siglo, dos? ¿Qué pensaría un argelino, por ejemplo, si se aplicara este razonamiento a su país?

Como Rusia ahora es capitalista, ya no se menciona tanto las bondades de su sistema social sino la relevancia de su papel internacional para impedir que el mundo caiga en el unipolarismo liderado por Washington. Por ello, los críticos con Rusia -aquellos que se aplican a “demonizar a Rusia”- tienen una “estrategia en contra de la participación de Rusia en los asuntos regionales y globales”. Es una opinión que Putin comparte totalmente cuando, refiriéndose a las críticas recibidas por el intento de envenenamiento del ex espía ruso Serguéi Skripal, contesta en 2018: “es un enfoque rusófobo. [] Su único objetivo es contener a Rusia e impedir que se convierta en un competidor potencial. [] Tiene que ver con el creciente poder de Rusia y su mayor competitividad. Está surgiendo un actor poderoso, con el que hay que contar, incluso si unos prefieren no hacerlo.”

¿CÓMO PUEDE SER QUE ESTA RUSIA – OSCURANTISTA, IMPERIALISTA Y MILITARISTA- SEA APOYADA Y JUSTIFICADA POR LA IZQUIERDA RADICAL QUE, EN SU PAÍS Y EN EL RESTO DEL MUNDO, DEFIENDE LOS VALORES CONTRARIOS?

Soberanía es el otro concepto que nutre el corazón del argumentario a favor de la Rusia de Putin y que despierta simpatía tanto en la derecha como en la izquierda. En el caso de Rusia, se llama “democracia soberana”, noción acuñada en 2006 por Vladislav Surkov, durante muchos años ideólogo del putinismo. El razonamiento es simple: Rusia es un Estado democrático y soberano. Y, como tal, su democracia es genuinamente rusa y no tiene por qué parecerse a la occidental, y criticarla es interferir en su soberanía. Un proyecto supranacional como el europeo no puede sino levantar el recelo más profundo en Moscú y sus divisiones internas no solo son bienvenidas sino también fomentadas.

La gente de izquierda –extrema o no- que apoya a la Rusia de Putin comete el error de confundir la crítica a un determinado régimen con la crítica al país en general y a su gente. La contradicción profunda de la que no parece

ser consciente es que, con ello, niega a unos casi 300 millones de personas -ciudadanos de Rusia (rusos y no rusos) y de los demás países de la ex Unión Soviética- los mismos derechos que considera lo mínimo aceptable para nuestra parte del mundo.

AMENAZAS REALES Y VIRTUALES: LA EUROPA VULNERABLE A LA DESINFORMACIÓN

La desinformación no es solo una amenaza que viene del exterior. Es ya una realidad interior. Al igual que la escena política europea, también la esfera pública se ha fragmentado y segmentado. Pero, ¿cómo puede la Unión Europea atacar un problema que se percibe con grados diferentes de preocupación entre sus estados miembros, con diferentes evaluaciones de riesgo y que se aborda desde enfoques legislativos distintos?



Carme
Colomina

Investigadora, CIDOB

CIDOB REPORT

03- 2019

La precampaña electoral europea de 2019 empezó en Hungría antes de tiempo. A finales de febrero, el gobierno de Viktor Orbán desplegó vallas publicitarias, anuncios en prensa y publicaciones en la página oficial de Facebook del ejecutivo, con la imagen del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y la del millonario George Soros (la bestia negra en la retórica populista de Orbán) acusándolos de conspirar para abrir las puertas de Europa a la inmigración descontrolada. Ni el mensaje ni la personificación de los culpables eran nuevos pero, por primera vez, Bruselas salió de su no confrontación habitual y acusó al Gobierno húngaro de difundir *fake news* (un concepto que ya forma parte tanto del vocabulario diario como del catálogo de armas verbales arrojadas contra cualquier ataque o disensión política). La Comisión lanzó en cuestión de días una contracampaña titulada «Los hechos importan» refutando, uno a uno, los argumentos de Orbán.

Las instituciones europeas llevaban meses debatiendo y planeando estrategias para minimizar los efectos de la desinformación en las elecciones al Parlamento Europeo. En el último año se han presentado códigos de prácticas para corresponsabilizar a los gigantes tecnológicos en el control del contenido disruptivo que se multipli-

ca a través de las redes sociales, y anunciado nuevas estrategias de colaboración entre instituciones y estados miembros para establecer un sistema de alerta rápida para la detección y reacción ante la aparición de campañas desinformativas. Y, sin embargo, el primer aprieto público salió, precisamente, de un gobierno comunitario.

La desinformación no es una amenaza que viene del exterior. Es ya una realidad interior. Es la consecuencia, no la causa, de la transformación de la esfera pública europea; de unas fronteras cada vez más difusas entre hechos y opiniones; entre la capacidad disruptiva del exterior y el poder de amplificación de los actores internos. La esfera pública europea se ha vuelto más compleja, saturada por la cantidad de información —veraz o no— al alcance, con más actores lanzando relatos a menudo divergentes

**LA DESINFORMACIÓN
ES LA CONSECUENCIA,
NO LA CAUSA, DE LA
TRANSFORMACIÓN DE
LA ESFERA PÚBLICA
EUROPEA.**

y más canales de difusión. La conversación política y social se ha vuelto también más ruidosa. Y esta creciente irrelevancia de la verdad factual en el discurso público ha acabado alterando el proceso democrático de formación de las opiniones.

Al igual que la escena política europea, también la esfera pública se ha fragmentado y segmentado. La concatenación de crisis de la última década aceleró el proceso de europeización de la ciudadanía de la Unión Europea. El debate público sobre la realidad comunitaria aumentó pero, al mismo tiempo, también se volvió más dispar. El desapego político fue tensando la discusión pública y creó las condiciones perfectas para la irrupción y amplificación de narrativas antieuropeas. Quizás la información sea falsa, pero la polarización que alimenta es real. El apoyo populista y el sentimiento anti-establishment han ido sumando ganancias electorales en un sistema político que se siente, desde hace un tiempo, en terreno inestable.

La Europa tecnocrática, la de la legitimación por los resultados, se sintió desarmada, vulnerable, ante la nueva política de las emociones que irrumpió, en su realidad más cercana, en 2016 con la victoria del Brexit y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca; pero también con la constatación de una nueva desconfianza pública y la irrupción en el debate político y mediático de narrativas alternativas sobre el conflicto de Ucrania que cambiaron por completo la relación entre la Unión Europea y Rusia. Aquel mismo año, en la nueva Estrategia Global de la UE que presentó el Servicio de Acción Exterior de Federica Mogherini, Rusia dejó de ser un «socio estratégico» para pasar a ser considerada un «desafío estratégico».

La información y las narrativas compartidas son una precondition del discurso público democrático que ahora se fragmenta en silos de supuestas verdades compartidas. Las redes sociales abrieron la esfera pública a nuevas voces, especialmente a aquellas que desafiaban el *statu quo* o que, tradicionalmente, se habían sentido infrarrepresentadas en el debate mediático. Pero, en esta nueva comunicación de 140 caracteres que favorece los mensajes cortos, simples, emocionales o sorprendentes, las redes actuaron como cámaras de resonancia que reafirman posturas en la conversación digital. El impacto en el sistema democrático de la posverdad se tradujo en *posconfianza* institucional, en recelo respecto a todos aquellos intermediarios que habían ejercido el monopolio de la interpretación de la realidad. Y, sin embargo, es difícil poder probar una relación de causalidad entre los intentos por alterar la opinión pública y los cambios en el comportamiento de los ciudadanos.

¿Cómo puede la Unión Europea abordar un problema que se percibe con grados diferentes de preocupación entre sus estados miembros, diferentes evaluaciones de riesgo, y que se aborda con un enfoque distinto sobre cómo hacer frente a la amenaza?

¿Cómo se puede legislar contra la desinformación sin dañar la libertad de expresión?

**EL DESAPEGO POLÍTICO
FUE TENSANDO LA
DISCUSIÓN PÚBLICA Y
CREÓ LAS CONDICIONES
PERFECTAS PARA
LA IRRUPCIÓN Y
AMPLIFICACIÓN
DE NARRATIVAS
ANTIEUROPEAS.**

La desinformación, o mejor dicho la estrategia sobre como hacer frente a esta nueva realidad, confronta la Unión Europea con algunos de sus dilemas internos más recurrentes: las distintas visiones de derechos, valores y prioridades políticas que convergen bajo el paraguas comunitario. El equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho a estar debidamente informado es uno de estos dilemas. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado inequívocamente que los gobiernos (y, por extensión, la UE) no pueden silenciar un discurso por el hecho de que esté «cuestionando la opinión oficial», teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de la libertad de expresión es, precisamente, proteger los puntos de vista de las minorías capaces de contribuir a un debate sobre cuestiones de interés general.

De momento, la Unión Europea ha puesto su empeño, principalmente, en promover la responsabilidad de las plataformas en línea y ha dejado en manos de los estados miembros cualquier iniciativa concreta de legislación. Mientras tanto, la pregunta de por qué la difusión de información falsa parece ser una estrategia tan atractiva en nuestro entorno actual está aún por resolver.

LIDIAR CON EL DISENSO: LOS THINK TANKS ANTE LA POLITIZACIÓN

De un tiempo a esta parte, los think tanks se han convertido en socios del consenso entre élites de acción y pensamiento y no han sido capaces de sacar provecho del disenso que caracteriza hoy nuestras sociedades. Esta amalgama entre la contestación al orden político imperante y el cuestionamiento del papel social de los expertos se ha traducido en una pérdida de relevancia de los think tanks.



Pol
Morillas
Director, CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

Los *think tanks* llevan demasiado tiempo estudiando y explicando los consensos fundamentales de nuestras sociedades y sistemas políticos, solamente abordando de manera tangencial su transformación. La crisis de identidad que vive el sector se debe a un doble desarrollo en el ámbito del conocimiento aplicado: la coincidencia en el tiempo de la contestación de los expertos y una mayor politización de nuestras sociedades. La desconfianza en las estructuras de poder convencionales se ha llevado también por delante al sector del conocimiento. Durante mucho tiempo, los *think tanks* han sido los encargados de fomentar la conexión entre el conocimiento experto y los procesos de toma de decisiones. A medio camino entre la academia y la política, estos centros de reflexión han trasladado el rigor en el estudio a la praxis política, tanto en términos de discurso como de políticas públicas.

En el momento en el que la política ha entrado en crisis, los intermediarios han sido de los primeros en caer. Esta amalgama entre la contestación al orden político imperante y el cuestionamiento del papel social de los expertos se ha traducido en una pérdida de relevancia de los *think tanks*. Los expertos se han convertido en diana del populismo. Lo vimos durante la campaña del Brexit, cuando los líderes de opinión del *Leave* procla-

maron que «ya hemos tenido suficientes expertos»; o lo ejemplifica Donald Trump con su afirmación de que las bajas temperaturas del vértice polar demuestran que el cambio climático no existe (cuando, en efecto, éste provoca el incremento de temperaturas extremas). En este contexto de contestación generalizada al orden político, el cuestionamiento de los expertos y *think tanks* se ha visto reforzado con las herramientas de la desinformación, las *fake news* o la política de la posverdad.

El alto nivel de especialización entre el sector también está detrás de la reciente pérdida de relevancia social de los *think tanks*. Durante mucho tiempo se han fomentado aquellos estudios que, por su conocimiento técnico, más se acercaban al mundo de la toma de decisiones. Las *policy recommendations* se han convertido en un casi obligado

**LA CONTESTACIÓN
AL ORDEN POLÍTICO
IMPERANTE Y EL
CUESTIONAMIENTO
DEL PAPEL SOCIAL
DE LOS EXPERTOS
SE HA TRADUCIDO
EN UNA PÉRDIDA DE
RELEVANCIA DE LOS
THINK TANKS.**

apartado final de los informes de los *think tanks*, lo que a veces ha ido en detrimento de una capacidad amplia de incidencia social de dichos estudios.

La tendencia a vincular el trabajo de estos centros de reflexión con las decisiones políticas contrasta con la dificultad que entraña hacer un seguimiento pormenorizado de las políticas públicas, ya que raramente sus investigadores pueden estar conectados con el día a día de los procesos de toma de decisiones. El *décalage*

entre *think tanks* e incidencia política revierte en un doble riesgo: su irrelevancia a ojos de los decisores políticos y su distanciamiento de la sociedad en su conjunto.

Este distanciamiento social de los *think tanks* es un fenómeno compartido con la academia. A medida que ésta, y en particular la ciencia política, ha privilegiado el rigor por encima de la relevancia, o el academicismo por delante de las necesidades sociales, su utilidad social ha disminuido. Así lo afirma Desch, convencido además de que «la objetividad impide la implicación política porque esta última está estrechamente relacionada con cuestiones de valores». Y si algo impera en la crisis política actual son los debates profundamente normativos, ideologizados y polarizados.

La producción de formatos escritos poco digeribles para el gran público y de alta complejidad técnica tampoco ha ido en beneficio de la relevancia social de su investigación. Los *think tanks* cuya supervivencia depende de la consecución y ejecución de proyectos de investigación financiados por autoridades públicas se han visto más expuestos a este riesgo que aque-

llos que cuentan con una generosa financiación propia y filantrópica. A ello cabe sumar el aumento de la competencia en el sector del *expertise*, con un número creciente de periodistas-analistas y académicos con vocación pública.

Sin embargo, a estos factores de contestación del papel de los *think tanks* hay que añadir otro proceso, el de la politización de nuestras sociedades, que puede entenderse como una oportunidad. El interés por la política internacional y europea ha ido en aumento en los últimos años, en buena medida como consecuencia de los efectos de la crisis del orden internacional, en general, y la integración europea, en particular.

La crisis del euro, la de los refugiados, el Brexit o el déficit democrático de la Unión Europea plasman el fin de un consenso permisivo hacia la integración europea y la emergencia de un disenso que constriñe la capacidad de toma de decisiones. Ejercer liderazgo político es también mucho más difícil hoy, tanto en el plano nacional como en el europeo, debido al creciente escrutinio público al que son sometidos nuestros líderes.

EJERCER LIDERAZGO POLÍTICO ES MUCHO MÁS DIFÍCIL HOY, TANTO EN EL PLANO NACIONAL COMO EN EL EUROPEO, DEBIDO AL CRECIENTE ESCRUTINIO PÚBLICO AL QUE SON SOMETIDOS NUESTROS LÍDERES.

Siguiendo a Grande y Hutter, las agendas internacional y europea han ganado relevancia a ojos de nuestros conciudadanos. La conciencia acerca de una mayor centralidad de estas agendas para nuestra vida diaria ha movilizado al electorado en torno a temas de índole no estrictamente nacional. En el caso europeo, esta politización puede revertir en una oportunidad para repensar el proyecto en su conjunto y las políticas públicas que emanan del mismo. Se trata de un desarrollo sano para cualquier proyecto político maduro y consolidado, como lo es hoy la Unión Europea.

Los efectos de la politización también han aumentado allí donde se han reforzado los vínculos entre lo internacional (o europeo) y lo local. En el ámbito de las migraciones o el papel de las ciudades como actor global, la distinción entre lo internacional y lo interno se ha difuminado. También en el ámbito de la seguridad, donde, por ejemplo, la Estrategia Global de la UE constata la estrecha vinculación entre seguridad interna (protección civil, tráfico ilícito o terrorismo) y externa (la que deriva de crisis y conflictos internacionales). A mayor unión entre lo local y lo internacional, entre lo interno y lo externo, mayor posibilidad de politización de las agendas políticas.

La contestación de los expertos y la politización de la agenda se conjugan para darle un nuevo significado social a los *think tanks* como centros de pensamiento. Cuando líderes políticos —antiguos valedores de su utilidad social— los atacan desde el populismo, la respuesta de estos grupos de reflexión debería ser recuperar su cometido original: revalorizar su utilidad como bien público ante un cuestionamiento intencionado de la política informada.

Esto no significa caer en la autocomplacencia. Hoy, los *think tanks* tienen ante sí el reto de proveer, no tanto de *policy recommendations*, sino de grandes narrativas e ideas que motiven y movilicen a una sociedad desorientada. Deben huir del análisis de lo políticamente correcto o los grandes consensos sociales, porque son precisamente estos consensos los que han ido desapareciendo.

LOS THINK TANKS TIENEN ANTE SÍ EL RETO DE PROVEER, NO TANTO DE POLICY RECOMMENDATIONS, SINO DE GRANDES NARRATIVAS E IDEAS QUE MOTIVEN Y MOVILICEN A UNA SOCIEDAD DESORIENTADA.

La agenda de investigación de los *think tanks* debe promover, por lo tanto, el estudio de aquellos asuntos que preocupan a la sociedad en la que operan, haciendo uso de la contestación a la que han sido sometidos para revertir la tendencia de cuestionamiento generalizado, ganando pues en utilidad y relevancia social. A su favor juega el creciente interés por parte de la ciudadanía sobre asuntos europeos e internacionales, los cuales, al ser percibidos como internos, son ya objeto de una mayor voluntad de opinión y participación.

En definitiva, estos centros de reflexión deben pasar de ejercer de nexo entre academia y política a fomentar una mayor conexión entre política y sociedad. Ante una politización creciente, los *think tanks* deben ser hoy centros de pensamiento abiertos a la sociedad, fomentando el recurso a nuevos formatos, abriéndose a nuevos públicos y devolviendo a la sociedad parte de lo que ésta invierte en ellos (especialmente aquellos centros que cuentan con financiación pública). En tiempos de creciente contestación y politización, su utilidad social requiere también la defensa de su rigor e independencia dentro de su ámbito de especialización.