



# Europa davant la crisi dels refugiats

## 10 efectes col·laterals

Pol Morillas, Elena Sánchez-Montijano i Eduard Soler i Lecha (coords.)

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS



COLLECCIÓ MONOGRAFIES

---

# **Europa davant la crisi dels refugiats**

## 10 efectes col·laterals

**Pol Morillas, Elena Sánchez-Montijano i Eduard Soler i Lecha (coords.)**

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

COL·LECCIÓ MONOGRAFIES

© 2015 CIDOB

CIDOB edicions  
Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel.: 933 026 495  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)  
[cidob@cidob.org](mailto:cidob@cidob.org)

D.L.: B-29586-2015

Barcelona, novembre 2015

## SUMARI

---

PRESENTACIÓ	5
LA CRISI DELS VALORS EUROPEUS <i>Yolanda Onghena</i>	7
ESTATS DEL BENESTAR QUE FAN AIGÜES <i>Marga León i Joan Subirats</i>	11
PRESSIÓ I OPORTUNITAT SOBRE ELS MERCATS DE TREBALL <i>Jordi Bacaria</i>	13
EL DRET D'ASIL EN JOC <i>Blanca Garcés Mascareñas</i>	17
SCHENGEN, AL DESCOBERT <i>Elena Sánchez-Montijano</i>	21
S'APROFUNDEIX LA DIVISIÓ ENTRE OEST I EST <i>Pol Morillas</i>	23
UNA ALEMANYA MÉS OBERTA I DIVIDIDA <i>Eckart Woertz</i>	27
LES DEBILITATS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN EVIDÈNCIA <i>Francis Ghilès</i>	31
TURQUIA ES FA INDISPENSABLE <i>Eduard Soler i Lecha</i>	35
RÚSSIA COMPLICA EL PANORAMA HUMANITARI I DIPLOMÀTIC <i>Nicolás de Pedro</i>	37

---



L'any 2015 serà recordat com el moment en què Europa va viure en primera persona una tragèdia de dimensions globals. Una crisi que altres regions del món estan travessant des de fa anys amb una intensitat molt més important. La ja coneguda com a «crisi dels refugiats» tindrà un fort impacte a tot Europa i no únicament sobre un grapat de països. Continuarà afectant el conjunt del projecte de construcció europea i no només alguna de les seves polítiques. En els textos recollits en aquesta monografia apuntem deu dels seus efectes col·laterals que ja s'estan manifestant.

Les tres primeres aportacions analitzen els efectes de la crisi esmentada sobre la cohesió de les societats europees des d'angles diferents: Yolanda Onghena aborda el tema des de la perspectiva del qüestionament dels valors fundacionals de la Unió; Marga Lleó i Joan Subirats, per la seva part, assenyalen com l'arribada massiva de refugiats a alguns estats membres està revelant la fragilitat d'unes societats del benestar colpejades prèviament per la crisi econòmica i les polítiques d'austeritat, i, finalment, Jordi Bacaria argumenta en el seu text que, ben gestionada, l'arribada d'aquestes persones podria esdevenir una oportunitat per revitalitzar els mercats de treball europeus.

A continuació, Blanca Garcés i Elena Sánchez-Montijano, en les seves respectives anàlisis, subratllen el repte que suposa aquesta crisi per a les polítiques d'asil i per al règim actual de lliure circulació de persones a la UE. Plantegen que cada vegada hi ha més veus que, des de diferents perspectives, reclamen una revisió de la Convenció de Dublín i del Tractat de Schengen. Aquestes contribucions adverteixen que aquesta actualització no s'hauria de fer a compte de les obligacions que els països europeus tenen en matèria de protecció internacional de refugiats ni del règim de mobilitat intraeuropeu.

La resposta a l'arribada de centenars de milers de persones en qüestió de mesos ha aprofundit les divisions al si de la UE i també en algun dels seus estats, especialment en aquells que han acollit un major nombre de refugiats. Pol Morillas examina la reaparició d'una fractura entre l'Europa central i oriental i la resta del continent que es creia oblidada. Una vegada

més, la UE ens sorprèn amb la seva capacitat inaudita per acumular crisis i multiplicar els factors de desintegració. En la seva anàlisi, Eckart Woertz posa el focus en un dels principals protagonistes, Alemanya, on destaca la figura d'Angela Merkel que ha projectat un lideratge moral que transcendeix les fronteres del seu país. Però la seva política inicialment oberta cap als refugiats ha provocat una major divisió en la societat alemanya així com a l'interior del seu propi partit.

Finalment, s'assenyalen tres àmbits en els quals la crisi ha condicionat l'acció exterior de la UE: la mateixa política exterior comunitària, el paper de Turquia, i la irrupció de Rússia en aquesta crisi. Francis Ghilès apunta a les mancances, les debilitats i els errors de càlcul en matèria de política exterior de la Unió, mal equipada per fer front a un escenari molt més hostil que el que predominava després del final de la Guerra Freda. Eduard Soler argumenta que Turquia ha aprofitat la seva situació geogràfica i les debilitats de la UE per presentar-se com un actor indispensable. En aquest sentit, si els refugiats abans eren vistos com una càrrega per a Ankara, ara s'han convertit en una basa diplomàtica. Finalment, Nicolás de Pedro aborda el paper de Rússia en la intersecció entre la crisi humanitària i la guerra a Síria. En la seva reflexió subratlla que l'estratègia del Kremlin s'articula sobre els punts fràgils de la UE, essent la gestió dels fluxos de refugiats un dels més notoris.

Aquesta monografia reflecteix que som davant d'una crisi de llarg recorregut, tant per la magnitud del fenomen com pels efectes col·laterals que està desencadenant. Per això, el CIDOB ha redoblat esforços en aquest àmbit i ho està fent de manera transversal. El 2015 hem llançat un programa de treball, amb voluntat de continuïtat, que aborda el fenomen dels refugiats a tres nivells: les causes en origen, la resposta europea i les polítiques d'acollida en l'àmbit local. Aquest treball col·lectiu n'és un dels primers resultats.



**Yolanda Onghena**

*Investigadora sènior associada, CIDOB*

**E**ncara amb les impactants imatges de centenars de milers de refugiats a les fronteres externes d'Europa, la nostra atenció continua focalitzada en les discussions i les negociacions de les quals tan sols ens arriba una tèbia i feble resposta interna de les institucions europees. On queden aquells valors democràtics de solidaritat, dignitat i llibertat sobre els quals s'ha construït la Unió Europea? Els discursos polítics parlen de «crisi migratòria» o, fins i tot, de «crisi humanitària»; tanmateix, ambdós conceptes queden en una constatació trista i vergonyosa si no s'acompanyen amb una estratègia ferma, compartida i a llarg termini. En aquest marc, es torna a parlar dels valors europeus fonamentals, tal com recull el Tractat de Lisboa: «respecte de la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, estat de dret i respecte dels drets humans, incloent-hi els drets de les persones que pertanyen a minories». El mateix Tractat, que havia d'obrir Europa al segle XXI, sosté, a més, que «aquests valors són comuns als estats membres en una societat caracteritzada pel pluralisme, la no-discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes». Les postulacions esmentades es produïen, a més, en moments en què es necessitava una il·lusió renovada d'obertura i d'unió: una ampliació i una moneda única compartida entre tots els estats membres.

Dues preguntes apareixen en relació amb la reaparició i la insistència en el debat sobre els valors europeus: són valors europeus, universals o nacionals? Com arriba a la ciutadania aquest relat dels valors, i fins a quin punt podem considerar Europa com a motor de motivació? A primera vista els valors europeus no es diferencien dels valors universals i, de fet, no haurien de distingir Europa de la resta del món. El que és específicament «europeu» d'aquests valors és la importància històrica del seu reconeixement com a valors compartits entre països que acabaven de viure i participar en les dues guerres mundials. La pau era el denominador comú perquè naixés una voluntat de solidaritat, tolerància i justícia, no sense els seus pros i els seus contres que el temps hauria d'anar llimant. En canvi, actualment, la realitat és una altra. Europa pateix una crisi econòmica i financera enmig de la qual els valors de tolerància i obertura es troben en retirada. Hi ha centenars de milers de persones que volen entrar a Europa —refugiats i migrants—, i la resposta dels nostres



governants és deixar que els països amb fronteres externes construeixin tanques o busquin qualsevol altra via per rebutjar-los. Així, mentre que, d'una banda, sorgeixen iniciatives de tancament de fronteres i polítiques migratòries restrictives, apareixen, de l'altra, missatges d'unitat i d'alerta davant de reaccions i replegaments nacionalistes. Hem pogut escoltar François Hollande, a l'Eurocambra, el dia 7 d'octubre, recuperant paraules de François Mitterrand: «El nacionalisme és la guerra», afegint, a més, que «la sobirania és el *declivi*». Angela Merkel, en la mateixa sessió plenària, veia en el retorn de les fronteres nacionals, sense unitat per combatre la crisi, el final d'Europa: «Més Europa, no menys», reclamava.

Durant anys es va parlar de «crisi d'identitat europea» o de «dèficit identitari», retraient a la mateixa Unió Europea que eludís la seva responsabilitat i acusant-la que la construcció europea avançava d'esquenes a la ciutadania, cosa que feia incrementar el desafecte. Tanmateix, és la crisi econòmica i financera actual d'Europa, així com les estrictes mesures d'austeritat resultants, les que alimenten discursos populistes directament antieuropeus. A això cal afegir-hi l'alarma social del terrorisme islamista, que intenta vincular la identitat musulmana amb una immigració excessiva per culpa, precisament, de l'obertura de les fronteres. Tot això genera la química perfecta per a discursos populistes, covardies institucionals i por a l'estranger per temor de la pèrdua d'una pretesa identitat europea.

Què és el que ens arriba a nosaltres, ciutadans europeus? Per què l'arribada de centenars de milers de refugiats posa a prova l'existència d'uns valors europeus i alerta contra egoismes i intoleràncies nacionals?

Les imatges, la visió de centenars de milers de persones demanant refugi a les fronteres d'Europa, ens interpel·len. Quina és la resposta d'Europa? Permetre que es tanquin fronteres i es posin restriccions a la immigració no és precisament una mostra d'aquesta «solidaritat entre estats membres», que defensen els Tractats, però tampoc no hi ha una veu ferma. De fet, s'ha produït una absència de veu, un silenci total mentre són d'altres veus les que fan soroll, molt de soroll. El discurs dominant en aquest moment de crisi ha quedat copat per l'opinió de líders populistes de partits xenòfobs. El discurs de la xenofòbia s'ha instal·lat, curiosament, en països amb un passat més aviat tolerant —és el cas de Suècia i Finlàndia, per exemple—, i s'ha consolidat amb més arguments allà on partits populistes extremistes ja formen part de coalicions governants o donen suport a governs minoritaris. La seva influència en la política dominant és evident. L'amenaça de l'auge de partits extremistes populistes es tradueix en una Europa intolerant, xenòfoba i racista.

A l'eurodiputada Marine Le Pen, presidenta del Front Nacional francès, li semblava indignant que Anne Hidalgo, alcaldessa de París, pengés a Twitter el missatge «Benvingut a París» (en francès, anglès i àrab), dirigit als refugiats. L'endemà, en un míting, va aconsellar Hidalgo que es posés el vel per donar la benvinguda als «clandestins». Alguns discursos, a més, han traspassat la línia vermella i són explícitament racistes. El líder del Partit per la Llibertat (PVV), el neerlandès Geert Wilders, parla als Països Baixos d'un «*tsunami* islamista» en el qual la pàtria es perdrà per la invasió de joves musulmans, com «bombes de testosterona, que abusaran de les nostres dones, germanes i filles». Pur victimisme ultranacionalista identitari. Els musulmans i la seva presumpta amenaça a la

cultura europea són al centre del missatge i les seves propostes polítiques augmenten la xenofòbia en atemorir els votants amb la pèrdua de la cultura autòctona. El primer ministre hongarès, Viktor Orbán, dirigent del FIDESZ, tanca les fronteres perquè l'arribada dels refugiats «majoritàriament musulmans, és una amenaça per a la identitat cristiana d'Europa». Arriba, fins i tot, a acusar Europa de deixar de banda el paper primordial del cristianisme en la història i la cultura del continent. És inquietant que existeixi una tendència creixent a aconseguir popularitat amb eslògans basats en «el nostre poble, primer». En resposta a aquest tipus d'intolerància, el president francès, François Hollande, convida els països que no comparteixen els valors i els principis de la Unió Europea que repensin la seva presència a la UE.

Existeix una preocupació real per l'auge de popularitat de l'extrema dreta i els partits populistes a Europa? Qui condemna el racisme? On és la iniciativa dels partits progressistes per evitar que la intolerància, la xenofòbia i el racisme es tornin el *mainstream* de qualsevol societat europea? Europa té el desafiament històric de donar una resposta vàlida a una crisi on el paradigma de l'exclusió, la xenofòbia i el racisme estan anul·lant els valors de la solidaritat i la tolerància. Aquesta resposta ens interessa a tots i té a veure amb els valors europeus: serà el nostre moment de *valorar* si encara podem creure en aquesta Europa.





### Marga León

*Investigadora Ramón y Cajal, Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)*

### Joan Subirats

*Catedràtic de Ciència Política, UAB, i investigador sènior associat*

**E**uropa, quant a projecte polític i social, aspira, des de la postguerra, a un concepte de ciutadania que transcendeixi la diversitat de models de ciutadania nacional ancorats en nocions territorialitzades i excloents de pertinença a una mateixa cultura. Des d'una altra perspectiva, discursos obertament transnacionals reivindiquen la universalitat dels drets humans com a principi organitzatiu d'una ciutadania europea. El Tractat de Roma del 1957 reconeix la lliure circulació de persones com un dels principis fundacionals de la Comunitat Europea. Aquest anhel de ciutadania europea des del seu mateix origen va implicar la seva renúncia. En primer lloc, el lliure moviment ha estat sempre subjecte al mercat laboral. Mentre el Tractat parlava de drets, la lliure mobilitat de treballadors europeus des de principis dels anys seixanta estava en realitat facilitant el flux massiu de migració econòmica des de l'Europa del sud cap a l'Europa del nord i central. La idea de ciutadania europea troba terra fèrtil sobretot quan el seu desenvolupament beneficia la integració econòmica i la consolidació del mercat únic. En segon lloc, els drets a Europa estan gairebé sempre subjectes a limitacions, que es justifiquen sobre la base de polítiques públiques i temes de seguretat, que solen estar circumscrites als estats nació. Malgrat els discursos globals, diferents models d'integració social han persistit i persisteixen a Europa.

Les onades migratòries recents poc o res tenen a veure amb els moviments migratoris tant intraeuropeus com extracomunitaris dels anys seixanta i setanta del segle passat. Les societats actuals de cada país, castigades per la Gran Recessió amb desequilibris greus tant en desigualtat com en participació en el mercat laboral, no estan disposades en igual mesura a donar oportunitats a aquells que vénen de fora com s'esdevenia a l'Europa de la plena expansió econòmica. A més, les mal anomenades polítiques multiculturals o d'integració, introduïdes per governs europeus per gestionar la diversitat resultat de la immigració, han creat no poques tensions i problemes. El fracàs d'aquestes polítiques a molts països europeus, tal com afirma Malik<sup>1</sup>, ha animat, en general, la perillosa percepció que Europa pateix un excés d'immigració i una manca d'integració; percepció que difícilment es contraresta amb arguments sospesats de la necessitat de mà d'obra estrangera en poblacions

1. Kenan Malik. «The Failure of Multiculturalism». *Foreign Affairs*, vol. 94, núm. 2 (març-abril del 2015) (en línia) <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>

envellides. Finalment, la capitalització del descontentament per part dels partits d'extrema dreta té a veure, en bona mesura, amb el fort desajust que existeix avui entre els grups socials més vulnerables i els grans partits polítics (el que Ford i Goodwin anomenen *left behind*<sup>2</sup>).

Si els contextos socials, econòmics i polítics no són equiparables, les respostes poden continuar romanent inalterades? És indubtable que per als països amb sistemes de benestar sòlids, l'obertura de les fronteres els enfronta a no pocs dilemes. La tradició de països com Suècia o Alemanya d'oferir asil a exiliats polítics es remunta a un moment històric en què el fet d'immigrar com a refugiat polític era una manera privilegiada de migració. El canvi, tant en la dimensió com en l'escala, obliga a revisar aquestes polítiques que no estaven pensades per al tipus d'eventualitats a què ara ens enfrontem. L'escala humanitària d'aquesta crisi difícilment podrà dependre de la molta o poca generositat dels estats de benestar europeus. Establir quotes que equilibrin una mica els esforços de cada país sembla un pas raonable però insuficient alhora. Les xifres de persones que transiten diàriament per diferents punts d'Europa (entre 10.000 i 20.000 segons Frontex) contrasten amb l'enorme dificultat de gestionar les peticions d'asil a cada país. Els tràmits administratius són clarament incapaços de gestionar aquesta crisi. És com si provéssim de buidar l'oceà amb una cullera.

A la Unió Europea es mana mirant només al que el mercat exigeix, complint així les seves bases fundacionals. Però els efectes d'aquesta lògica als països democràtics que la componen, erosionen i perverteixen la democràcia formalment existent. En una recent tesi doctoral, Clara Marquet relatava com el ministre socialista Guy Mollet va proposar el 1956 l'harmonització prèvia de les legislacions socials i fiscals com a condició anterior a la integració dels mercats. L'Informe Ohlin, elaborat per un grup d'economistes, va defensar la tesi contrària: la igualació de les polítiques socials no era necessària, ja que el mercat únic provocaria tal augment de la productivitat que comportaria automàticament una elevació progressiva i igualitària del nivell de vida. Així ho va recollir Paul-Henri Spaak i així es va fundar la CEE el 1957. Tenim mercat únic, moneda comuna, però desigualtat a cabassos.

El problema, tanmateix, és que ni amb l'Europa actual no podrem trobar sortida a l'ensorrament de les lògiques que van permetre crear els estats del benestar el 1945, ni sense Europa serà possible anar més enllà del resistencialisme autàrquic. L'Europa actual no està pensada per respondre a lògiques o dilemes que posin en joc les seves concepcions formalment democràtiques. No li preocupa cap tipus de desigualtat que no tingui a veure amb el que el mercat considera necessari per al seu funcionament. És a dir, la Unió Europea actua davant de qualsevol disposició nacional que perjudiqui la competència, que generi discriminació, que provoqui distorsions en la igualtat d'accés al mercat i a la lliure concurrència. Aquesta és la seva igualtat. Sense organismes internacionals dotats de voluntat política i els recursos necessaris per fer complir els Tractats que entre tots vam acordar, aquesta tragèdia humana continuarà beneficiant només les màfies que trafiquen amb la desesperació.

2. Robert Ford y Matthew Goodwin. «Understanding UKIP: Identity, Social Change and the Left Behind». *The Political Quarterly*, vol. 85, núm. 3 (2014), p. 277-284.



**Jordi Bacaria**

*Director, CIDOB*

La crisi dels refugiats a la Unió Europea (UE) —amb més de 700.000 persones que han arribat aquest any— s’ha unit a la «pressió» migratòria de les últimes dècades, i ha generat reaccions tant en contra —pels seus efectes acumulatius en un mercat de treball tensat per la baixa creació d’ocupació— com a favor —per la necessitat i l’obligació d’oferir asil a les víctimes de la persecució política als seus països d’origen. El nombre de refugiats en països que no són de la UE és molt més gran. Turquia n’ha rebut més de dos milions procedents de Síria, i més de 300.000 de l’Afganistan, l’Iraq i el Pakistan. El Líban acull més d’un milió de sirians, i Jordània més de 600.000. Aquestes desproporcions ens condueixen a efectes diferents als mercats laborals, segons els països, i fins i tot en altres mercats, com el de l’habitatge i l’alimentació. La capacitat d’absorció de la UE per la seva mida, demografia i economia és molt diferent de la dels països de fora de la UE que reben el primer impacte i, fins i tot, de la de països de la UE que tenen la frontera comuna i economies menys sòlides.

Prenent el cas de la UE, des del punt de vista dels costos i beneficis de la immigració, l’entrada d’immigrants i de refugiats al mercat laboral es pot considerar pràcticament de la mateixa manera, tot i que destacarem algunes diferències causades per la regulació d’entrada. En primer lloc, hi ha una diferència important entre les persones que emigren i els qui sol·liciten refugi respecte als impactes econòmics. En el cas dels refugiats, els impactes en l’àmbit social poden ser més grans, ja que la percepció de la ciutadania pot equiparar l’arribada de refugiats a l’augment de la «competència» pels subsidis i els beneficis socials. En segon lloc, una altra diferència és que els migrants acostumen a ser joves amb capacitació i empenedoria, majoritàriament homes, encara que més tard es pot produir la reunificació familiar que condueix a un equilibri més gran; mentre que els refugiats són famílies senceres, amb membres de totes les edats i amb cert nivell de renda que els permet arribar als països que prèviament han escollit, de la qual cosa es pot deduir que, en general, disposen d’un nivell alt de capital humà. Malgrat aquesta diferència, al final és molt difícil establir una distinció entre migrants per motius econòmics i refugiats en relació amb l’impacte al mercat laboral.

El més important a destacar en aquest punt és que, malgrat els temors sobre els impactes negatius de l'entrada de treballadors immigrants i refugiats al mercat laboral, nombrosos estudis han posat en relleu els avantatges econòmics de la migració per als països d'acollida. En un estudi sobre els impactes de la immigració a Europa, diversos autors apunten que, en contra de les creences populars, els efectes són positius sobre els salaris mitjans i redueixen la desigualtat salarial dels treballadors nadius<sup>1</sup>. Des d'un punt de vista teòric, Georges J. Borjas<sup>2</sup> ha demostrat que la migració transfronterera sense restriccions augmenta l'eficiència i, igual com el lliure comerç, la lliure circulació de persones és necessària per a un augment del PIB global. Amb l'emigració es recuperen equilibris amb la disminució dels excedents de treballadors als països d'origen alhora que se satisfà la demanda dels països d'acollida. Així mateix, es millora l'assignació de recursos als mercats laborals.

Fins aquí, breument, la teoria. Tanmateix, la percepció de les conseqüències als països d'acollida acostuma a ser negativa, de la mateixa manera que també sorgeixen actituds proteccionistes i demandes de protecció quan es tracta de lliure comerç. La percepció dels treballadors, als països d'acollida, és que poden disminuir els salaris i tenir més competència, i, fins i tot, perdre la feina. Alhora, els aturats perceben que poden tardar més temps a trobar feina si les noves entrades d'immigrants en el mercat laboral competeixen pel mateix lloc de treball. Una altra de les percepcions va més enllà del mercat laboral i afecta la competència pels serveis socials i la seva possible disminució de qualitat per la nova entrada de beneficiaris.

Encara que el mercat laboral de la UE ofereix una relativa unitat, en particular per als treballadors immigrants residents i regulars per les possibilitats de lliure circulació en l'espai Schengen, no succeeix el mateix amb les persones que han obtingut l'estatus d'asil, ja que aquestes tenen la mobilitat restringida fora de l'estat d'acollida. Per aquesta raó, es podrien produir certes distorsions i desequilibris en no existir un visat europeu de refugiats que permeti la mobilitat esmentada. En aquest cas, el mercat laboral seria més semblant a un mercat amb *matching* o aparellament bilateral del tipus dels mercats laborals o acadèmics en els quals, per exemple, els estudiants busquen la seva millor universitat i les universitats busquen els seus millors estudiants, o els metges interns busquen el millor hospital per a les seves pràctiques i els hospitals busquen els millors candidats a metges interns.

Aquesta situació també es pot donar en el cas dels refugiats, si el país d'acollida pot buscar els «millors» candidats (nivell formatiu o edat) i els refugiats poden buscar el «millor» país per als seus objectius (més possibilitats d'ocupació qualificada, millors salaris, educació per als fills). Una vegada que el refugiat ha obtingut l'asil en un país, encara que tingués incentius per desplaçar-se a un altre, no tindria el permís per fer-ho atès el seu estatus de refugiat. Aquesta situació podria generar distorsions en el mercat laboral, en el sentit que els «millors» països atraurien els «millors» refugiats, i els països amb menys possibilitats atraurien els refugiats que no haguessin trobat la seva millor posició. Amb la qual cosa es podrien produir divergències entre països pel que fa a la disponibilitat de capital humà i en els seus nivells de productivitat laboral, qüestió preocupant per a la UE, on la mobilitat

1. Frédéric Docquier, Çalar Özden i Giovanni Peri. «The wage effects of immigration and emigration». *NBER Working Paper Series*, n.º 16646 (desembre 2010)
2. Georges J. Borjas. «Immigrant and emigrant earnings: a longitudinal study». *Economic Inquiry*, vol. xxvii (gener de 1989).

laboral ja està molt afectada per raons culturals i lingüístiques. Encara que aquesta possibilitat de recerca de la millor oportunitat també es produeix al mercat laboral dels emigrants, l'absència de restriccions en la mobilitat permet un millor equilibri del mercat a curt i mitjà termini.







### Blanca Garcés Mascareñas

Investigadora del GRITIM, Universitat Pompeu Fabra,  
i investigadora associada, CIDOB

**Q**ui és benvingut? Refugiats, sí; immigrants econòmics, no. Aquest és un dels mantres repetits una vegada i una altra per la major part de caps d'estat i de govern europeus. A principi de setembre, Mariano Rajoy i David Cameron demanaven conjuntament des de La Moncloa diferenciar els refugiats dels immigrants econòmics. Segons Rajoy, «Espanya no negarà el dret d'asil a ningú, però hi ha un assumpte diferent: el de la immigració irregular per raons econòmiques». Setmanes després, el ministre alemany de l'Interior, Thomas de Maizière, llançava un missatge similar: «Estem clarament compromesos a integrar aquells que mereixen ser protegits. Aquells que no, hauran de marxar.»

Quina és la diferència entre un refugiat i un immigrant econòmic? Mentre que els *refugiats* són definits com a immigrants forçosos que fugen de la guerra o la persecució, els *immigrants econòmics* serien aquells que emigren tot cercant una feina o una vida millor. La realitat, tanmateix, és molt més complexa. Com assenyalava Yolanda Onghena en un article (*Opinió CIDOB*<sup>1</sup>), les motivacions sempre són diverses i en una mateixa història se solen barrejar elements de fugida forçosa amb anhels d'una vida millor. Tanmateix, demanar o no demanar asil, ser o no ser reconegut com a refugiat sí que constitueix una diferència. Mentre que la Convenció del 1951 obliga els estats a garantir protecció als refugiats, les qüestions relatives als immigrants econòmics són una prerrogativa nacional. Garantir protecció als refugiats implica no retornar-los als perills de què fugen, donar-los accés a procediments d'asil justos i eficients i proporcionar-los condicions de vida dignes i segures. En el context europeu, les directives sobre el procediment d'asil (2013) i sobre les condicions de recepció d'asilats (2013) estableixen els procediments a seguir, així com les condicions d'allotjament, menjar, sanitat, ocupació i atenció mèdica i psicològica.

L'actual crisi dels refugiats posa en dubte fins a quin punt «aquells que mereixen ser protegits», aquells a qui sí que es diu donar la benvinguda, ho són. D'una banda, s'han de jugar la vida a la Mediterrània per poder entrar. De l'altre, dins de la Unió Europea, estem veient construir murs de formigó armat i filats d'espines per evitar el seu pas. Les imatges parlen per

1. Yolanda Onghena. «¿Migrants o refugiats?». *Opinió CIDOB*, n.º 355 (octubre de 2015)

si mateixes: a un costat, la policia nacional; a l'altre, milers de persones (incloent-hi nens) pregant per poder passar. Després de creuar mars, murs i tanques, països com Dinamarca, els Països Baixos i, més recentment, Alemanya estan limitant els ajuts als sol·licitants d'asil i refugiats. A inici de setembre, el Govern danès publicava un anunci als diaris libanesos informant sobre una reducció a la meitat en els ajuts socials destinats als refugiats, així com sobre l'enduriment de les condicions per al reagrupament familiar i l'obtenció del permís de residència. Són «polítiques de desintegració» que busquen erigir altres murs, invisibles però no per això menys reals, contra aquells que arriben i, sobretot, contra aquells que poguessin pensar a arribar.

Aquells que, malgrat tot, aconseguen sol·licitar asil en un país europeu tenen per davant llargs mesos d'espera, normalment en residències d'acollida i sense poder treballar, sense poder aprendre l'idioma i sense poder marxar. Tot això —o res d'això— en espera del *sí* o el *no* a la seva petició d'asil. Recordem que l'any 2014 més de la meitat (55,3%) de les peticions d'asil en el conjunt de la Unió Europea van ser resoltes negativament. Si finalment són reconeguts com a refugiats, amb el permís de residència tindran l'autorització —ara *sí*— de reiniciar les seves vides. Si no, seran deportats tan ràpidament com sigui possible. O això és el que repeteixen una vegada i una altra la major part dels estats membres. A la pràctica, és ben sabut que la majoria romandran a Europa, entre altres coses perquè molts no tenen on tornar. Ho faran com a immigrants en situació irregular, ara *sí*, desproveïts definitivament d'accés a l'habitatge, al treball o la sanitat.

I, si amb tot això no fos suficient, recordem també que tampoc no són sempre benvinguts des del punt de vista discursiu. Cada vegada són més i més diverses les veus que els acusen d'anar a la recerca d'una vida millor (com si fos il·legítim i exclouent a l'emigració forçosa), de ser terroristes gihadistes o de voler islamitzar «el vell continent». Recordem, per exemple, les declaracions del cardenal i arquebisbe de València, Antonio Cañizares, preguntant-se si «aquesta invasió d'emigrants i de refugiats és aigua clara» o «on quedarà Europa d'aquí a uns anys». A aquestes declaracions se'n sumen d'altres, cada vegada més freqüents, que avisen que Europa no pot acollir-los *tots*. Però, què representarien un o dos milions de refugiats en una Europa de 500 milions de ciutadans? Per contextualitzar, estaríem parlant d'un 0,2% o un 0,4%.

Al costat d'aquest tipus de declaracions, creixen els atacs contra els refugiats, així com contra aquells polítics a qui s'acusa de donar-los la benvinguda. Si bé no s'ha d'oblidar que els moviments i els partits polítics xenòfobs continuen sent una minoria, també és cert que el suport ciutadà als refugiats està disminuint gradualment. Una enquesta duta a terme recentment per l'Institut Francès d'Opinió Pública (IFOP) mostra com només el 12% dels enquestats a França és partidari d'apostar per programes d'ajuda i acollida als refugiats. A Alemanya, el percentatge d'entrevistats que considera que ja hi ha massa estrangers ha pujat del 33% al 44%, i el 80% desitja que els refugiats només es quedin uns mesos o uns anys. Per tant, qui és benvingut? Els sol·licitants d'asil i els refugiats ho són cada vegada menys: es parla d'externalitzar l'ajuda als refugiats a països veïns com ara Turquia, augmenten els controls fronterers fora i dins de la Unió Europea, es redueixen els ajuts socials i els drets de residència i cada vegada són més les veus que els posen sota

sospita. Amb l'actual crisi de refugiats ens estem jugant el dret d'asil a Europa. Si no volem que aquest sigui un dels seus «efectes col·laterals», necessitem més veus discordants, veus de ciutats, organitzacions socials, moviments ciutadans, però també dins de les mateixes institucions de la Unió Europea i dels diferents governs nacionals. Necessitem altres veus que recordin que rebre els refugiats no només és una obligació moral sinó legal, i que no hi ha política més perillosa que la no-política o la política fallida. Europa pot i ha de rebre'ls i ha de fer-ho sense vacil·lacions.





**Elena Sánchez-Montijano**

*Investigadora sènior, CIDOB*

Schengen és l'acord firmat el 1985 pel qual es crea un territori únic sense fronteres dins la Unió Europea. Es tracta d'un gran pas, no només per a la integració d'Europa sinó, i especialment, per a la creació i el desenvolupament d'una ciutadania europea. Schengen no solament permet que els ciutadans dels estats signants puguin travessar les fronteres sense passaport sinó que, a més, encoratja l'aproximació i l'entesa entre ells. Schengen és reconegut pels ciutadans europeus no només com un pilar fonamental per a la Unió, sinó com el principal dels èxits aconseguits. Tanmateix, la crisi dels refugiats fa que s'estiguin posant en dubte aquests èxits i que es qüestionin la viabilitat i la continuïtat d'aquest dret.

No és la primera vegada que els estats membres tanquen fronteres. La mateixa legislació europea estableix que, en aquells casos en els quals així ho exigeixi l'ordre públic o la seguretat nacional, es podrà fer, però sempre de manera temporal. La interrupció de la llibertat de circulació de persones per motius vinculats a la mobilitat de persones s'ha plantejat en diverses ocasions. Exemple d'això és l'acord bilateral entre els caps d'estat francès i alemany, Sarkozy i Merkel, a finals del 2011 davant de les dificultats per controlar les fronteres exteriors dels estats membres per causa de l'arribada de nacionals de tercers països. No obstant això, va ser el tancament de frontera entre Itàlia i França el 2011, davant de l'increment d'immigrants irregulars procedents del primer país, l'exemple que més s'assembla a la crisi actual. Avui, és la reimposició de controls a les fronteres per part d'Alemanya amb Àustria, d'Àustria amb Eslovènia, d'aquest últim país amb Croàcia, o de Suècia, l'últim a afegir-se al grup, amb Dinamarca per tal de controlar el flux de refugiats el que dona compte de l'erosió de l'àrea de lliure circulació.

Com en altres àmbits del procés de construcció europea, Schengen és només un acte parcial d'integració. Bona part de les polítiques complementàries que permeten la gestió de la mobilitat dins la UE encara resten en mans nacionals. No és possible construir un espai comú de llibertat, seguretat i justícia mentre la gestió de l'asil, el control de les fronteres externes o la política d'integració d'immigrants continuï en mans nacionals i sense polítiques i mecanisme comuns. I mentre els estats membres

continuin resistint-se a cedir competències, la possibilitat de caure en un desacord més important i en un possible final de Schengen continuant a propant-se. No hi ha mecanismes de governança actuals que permetin assegurar la llibertat interna. La crisi de refugiats ha posat de manifest que, per poder sobreviure, Schengen necessita reformes que van més enllà de l'espai de llibertat, seguretat i justícia (ELSJ).

Caldrà reformar la política comuna d'asil, especialment pel que fa al país responsable d'atendre el procés (la Convenció de Dublín) i reforçar la coordinació en matèria de fronteres exteriors. Però també caldrà dissenyar una política de lluita contra el tràfic de persones que s'esforci en la defensa dels drets humans de migrants i refugiats, i treballar també sobre les causes que provoquen els desplaçaments forçosos, entre altres factors.

Caldrà aprendre dels errors. Tancar la frontera entre Alemanya i Àustria per controlar l'entrada de refugiats va ser contraproduent si el que buscava el Govern alemany era pressionar la resta dels estats membres perquè es comprometessin de manera solidària amb la gestió i la reubicació dels refugiats. Finalment, i de manera col·lectiva, la UE haurà de millorar la seva capacitat d'anticipació i previsió. No només davant la nova arribada de refugiats sinó també davant l'enfortiment de forces polítiques euroescèptiques i antiimmigració que reclamen restriccions permanents a la lliure circulació de persones. Unes forces que no han dubtat a utilitzar els atemptats de París per reafirmar-se en les seves tesis. Davant d'aquests discursos cal posar sobre la taula i explicar a l'opinió pública que el tancament de les fronteres internes tan sols debilitarà, encara més, la capacitat de reacció coordinada i conjunta.

Debilitar Schengen utilitzant-lo com a eina de pressió és colpejar directament el cor d'Europa, posar en perill un dels seus pilars fonamentals i, especialment, el desenvolupament d'una ciutadania europea. La qüestió dels refugiats no serà una crisi temporal, pot persistir durant molts anys. Per això, mentre els estats membres no arribin a acords globals que afectin el conjunt de la Unió i en els quals la solidaritat i la cooperació siguin la base fonamental, el sistema Schengen serà desposseït de la seva essència. Potser no vegem una declaració de defunció, però el seu col·lapse serà cada vegada més visible.

En definitiva, podrà la crisi dels refugiats posar fi a la lliure circulació de persones? La resposta és que pot ser un motiu de pes però no suficient. La confluència de diferents fronts oberts com ara l'increment de la mobilitat laboral intracomunitària per causa de la crisi econòmica, la immigració de nacionals de tercers països tant procedents de l'exterior com del mateix espai Schengen, el creixement de partits euroescèptics i ara la crisi dels refugiats són factors que sumen en l'equació que posa en perill la lliure circulació de persones. Si els estats membres segueixen introduint tancaments temporals de les fronteres nacionals, la Unió es veu abocada a un debilitament de poder i influència tant intern com extern.



**Pol Morillas**

*Investigador principal, CIDOB*

S'ha arribat a escriure que la crisi de refugiats ha trencat Europa en dos. Això exemplifica com s'està gestant un xoc de civilitzacions dins d'Occident<sup>1</sup>, amb una part d'Europa que dóna la benvinguda als que fugen de la guerra, i una altra que els prohibeix l'entrada; amb una que argumenta que s'ha d'anteposar la protecció dels drets humans en aquesta crisi humanitària, i una altra que reclama protegir les identitats nacionals i ètniques del que considera una amenaça a la civilització europea. Ambdues Europes troben la seva màxima expressió en l'aliança entre l'Alemanya de Merkel i la Comissió Juncker, d'una banda, i el Govern hongarès d'Orbán, al capdavant del Grup de Visegrad (del qual també formen part la República Txeca, Polònia i Eslovàquia), de l'altra. A Europa, la divisió entre Oest i Est amenaça de convertir-se en la següent línia de fractura del projecte europeu, després que la crisi de l'euro dividís el continent entre Nord i Sud o creditors i deutors. En la seva capacitat inaudita d'acumular crisis, la fi de la llibertat de moviments, el restabliment de fronteres internes o l'abandonament de valors fonamentals de la Unió (tots ells pilars bàsics del projecte d'integració europea) es poden convertir en efectes no desitjats de la crisi dels refugiats.

Al flanc oest, Alemanya va rebre els afalacs de molts quan Angela Merkel va expressar la seva voluntat d'acollir fins a 800.000 refugiats i reformar els mecanismes amb què compta la Unió per fer front a l'arribada de noves onades, com, per exemple, el control d'una única frontera exterior europea o d'una política migratòria i d'asil comuna. La política de Merkel es va emparar en la necessitat de saltar-se les regles comunes europees quan es tracti de motius humanitaris i d'aplicació de convencions internacionals com la de Ginebra. La UE no es podia escudar en l'obsoleta Convenció de Dublín, que obliga els sol·licitants d'asil a registrar-se en el país d'entrada abans de poder transitar a altres països europeus. Amb la seva política de fronteres obertes, Merkel va permetre l'arribada de centenars de milers de refugiats i va suscitar les crítiques dels socis de l'Est, que la van acusar d'incomplir reglaments europeus quan durant la crisi de l'euro el seu mantra era el respecte escrupolós dels preceptes de la Unió Monetària.

1. Diana Pinto. «A Clash of Western Civilizations». *Project Syndicate* (13 d'octubre de 2015) (en línia) <http://www.project-syndicate.org/commentary/hungary-germany-border-walls-by-diana-pinto-2015-10>



Alhora, la política de Merkel va trobar un aliat en la Comissió Juncker que, amb les seves propostes de reubicació dels demandants d'asil entre els estats membres, considerava el sistema de quotes com l'única via per donar una resposta europea comuna a la crisi. L'eix Berlín-Brussel·les va acabar convencent altres estats membres poc proclius al primer repartiment de refugiats com ara Espanya o Portugal, que van preferir sumar-se al carro de l'Oest abans que alinear-se amb les posicions més bel·ligerants del Grup de Visegrad. La política de Merkel, articulada a l'entorn de la inexistència d'un límit al dret d'asil, aviat va suscitar controvèrsies entre la seva opinió pública, que va passar a mostrar-se preocupada en un 51% davant l'arribada de nous refugiats. La falta de capacitat d'absorció dels centres de processament d'asil i les queixes de les autoritats locals i de länder com Baviera també han fet que Merkel reculi.

Al flanc est, els desenvolupaments van seguir una trajectòria inversa. Mentre Alemanya i la Comissió Europea demanaven una resposta comuna a la crisi de refugiats, països com Hongria o Polònia es replegaven a l'entorn de les seves identitats nacionals (i, fins i tot, ètniques i religioses) per justificar una política restrictiva. Les seves propostes remetien a la necessitat de reforçar les fronteres exteriors de la Unió, mitigar l'efecte crida provocat per una política de braços oberts i ajudar països tercers a contenir el flux de refugiats que es dirigien cap a Europa. Argumentaven que l'est d'Europa ja va fer front a un incessant flux de refugiats durant la crisi d'Ucraïna, per la qual cosa no es podien permetre acollir refugiats provinents, aquesta vegada, de conflictes propers a la frontera sud d'Europa (llegeixi's Síria). A més, els líders del Grup de Visegrad consideraven que els seus estats del benestar i infraestructures socials no els permetien exercir una solidaritat «a l'alemanya», més encara si a causa de les seves diferents arrels culturals el conflicte podia degenerar en rivalitats entre autòctons i forans per uns serveis limitats. És cert, però, que no estaven sols en aquesta actitud. Països com Dinamarca, la política d'asil de la qual es comptava entre les més generoses d'Europa, van mostrar el seu suport a les tesis de l'Est, arribant a publicar propaganda oficial en diaris del Líban sota el titular «No vinguin a Dinamarca».

L'adopció de la repartició de quotes de refugiats per majoria qualificada en el Consell de Justícia i Assumptes Interners de 22 de setembre de 2015 (amb l'abstenció dels països de Visegrad) va marcar una fita de la divisió intraeuropea en la crisi. Alemanya va arribar a suggerir una retirada dels fons de cohesió a aquells que es neguessin a ser solidaris amb el drama humanitari dels refugiats. Els caps d'estat i de Govern van aconseguir disminuir les divisions internes en el Consell Europeu de 15 d'octubre, on la Unió va forjar un acord de mínims per fer front a la crisi de refugiats reforçant les fronteres de la Unió i promentent ajuda a països tercers per a la contenció i la integració de fluxos. No hi va haver en les conclusions del Consell cap senyal que la Unió es pogués encaminar cap a l'adopció d'una política comuna d'asil o cap al reforç de l'actuació als països d'origen de la crisi.

Alguns estaran temptats d'afirmar que la crisi dels refugiats demostra el poc compromís dels països de l'Est amb el projecte europeu i que, segurament, van entrar massa aviat a la UE. Però, certament, l'ampliació europea del 2004 va tenir lloc poc abans que es comencés

a gestar el predomini de les dinàmiques intergovernamentals al si de la Unió, sobretot a partir de la crisi econòmica. El predomini de les visions nacionals i la incapacitat dels líders actuals d'apuntalar un projecte comú expliquen per què Europa no reacciona davant de crisis que afecten els seus pilars fonamentals.





**Eckart Woertz**

*Investigador sènior, CIDOB*

**A**lemanya ha adoptat un paper de lideratge en la crisi de refugiats actual. N'acollirà gairebé un milió durant aquest any i entre la societat civil s'ha produït un ampli desplegament de voluntaris disposats a prestar-los ajuda. Aquestes accions han rebut els elogis de la comunitat internacional, des del *New York Times* fins al Papa.

El mes d'agost passat, Alemanya va deixar d'aplicar el Reglament de Dublín per als refugiats sirians, el compliment del qual hagués obligat el Govern alemany a retornar els refugiats als països pels quals havien entrat a la UE, com per exemple Grècia i Itàlia, llocs on aquests haurien hagut de sol·licitar l'asil. Poc després, l'ajuda es va dur a terme deixant entrar, sense tràmits burocràtics, refugiats abandonats procedents d'Hongria. Més endavant, va imposar mà dura a països de l'Europa de l'Est perquè acceptessin la redistribució de 120.000 refugiats dins la UE, una decisió presa per majoria pels ministres de l'Interior de la Unió amb els vots en contra d'Hongria, la República Txeca, Eslovàquia i Romania.

L'objectiu és establir una versió reformada del Reglament de Dublín, el qual ha estat cada vegada més ignorat pels estats fronterers comunitaris, i oferir a aquests últims una redistribució de refugiats a canvi d'alleujar les seves càrregues. Encara que en aquests moments el debat sobre els refugiats a Alemanya està dominat per preocupacions urgents internes, és possible que en el futur la dimensió paneuropea d'aquest problema adquireixi més importància.

La cancellera alemanya Angela Merkel ha invertit el seu capital polític en la crisi dels refugiats. Quan va haver d'enfrontar-se a obstacles d'índole logística, va declarar la famosa frase «Ho aconseguirem» i, en rebre les crítiques del seu soci minoritari de coalició, la CSU, per deixar entrar els trens procedents d'Hongria, va replicar en roda de premsa: «Sincerament, he de dir que si he de començar a demanar perdó pel fet d'estendre la mà per pal·liar una necessitat, llavors... aquest no és el meu país.»

Tanmateix, just poc després, alguns dirigents locals van alçar la veu i van protestar pel fet que no podien donar cabuda a més refugiats, per la

qual cosa Alemanya va tornar a restablir controls temporals a la frontera amb Àustria. Al setembre es va aprovar per la via ràpida una nova llei d'asil que pretén limitar els fluxos de refugiats amb l'agilitació dels procediments legals, la declaració d'estatus de país segur per als Balcans i l'acceleració de la deportació dels sol·licitants d'asil rebutjats. És obvi que la magnitud d'aquesta crisi ha agafat per sorpresa els polítics alemanys. El ministre de l'Interior alemany, Thomas de Maizière, ha suggerit la introducció a tota la UE de quotes de refugiats més enllà de les quals no es podrien acceptar noves sol·licituds. Això equivaldria a una important reducció del dret d'asil, per no parlar de la mateixa abolició del dret en si, el qual figura a la constitució alemanya i no «té límit màxim», tal com havia declarat poc abans la cancellera Merkel.

El flux de refugiats comporta, a més, el problema de la seva integració a llarg termini, en sotmetre les capacitats de logística a una tensió considerable. No deixa de ser un clar revés per a Thomas de Maizière i el seu Ministeri de l'Interior, el fet que Merkel hagi traspassat a la seva Cancelleria la responsabilitat de coordinar la crisi dels refugiats. I la pressió que ha de suportar a escala nacional és cada vegada gran. Horst Seehofer, president del partit de Baviera, germà de la CDU de Merkel, li ha declarat públicament la seva oposició. En un acte de provocació evident, fins i tot va arribar a convidar el primer ministre hongarès, Viktor Orbán, la posició del qual en la qüestió dels refugiats és certament bel·ligerant, a una convenció de la CSU. El seu altre soci de coalició, el socialdemòcrata SPD, també ha posat en dubte que Alemanya pugui donar asil de manera sostenible a un milió de refugiats a l'any, afirmant que, en principi, les fronteres haurien de romandre obertes, però establint límits a la immigració, juntament amb polítiques d'integració més proactives. En paral·lel, el percentatge d'aprovació de Merkel s'ha vist reduït per la seva actitud davant de la crisi. I al si del seu partit, l'oposició ha anat creixent, tendència que es continuarà reproduint si els resultats que s'obtinguin en les eleccions regionals del març del 2016 no són satisfactoris.

Les eleccions esmentades també podrien suposar l'auge d'un nou partit d'extrema dreta, l'Alternativa per a Alemanya (AfD). En contrast amb altres països europeus, fins ara no hi ha hagut a Alemanya cap partit d'extrema dreta establert. Al juliol, l'AfD va expulsar el seu president fundador, Bernd Lucke, que advocava per l'aplicació de polítiques fiscals conservadores i l'oposició als rescats dins la zona de l'euro, encara que acceptava, no obstant això, actituds liberals quant a immigració, sempre que els immigrants tinguessin les qualificacions oportunes. L'ala conservadora nacional ha assumit el control del partit, situant-se en posicions més properes al populisme, com la del tristament cèlebre moviment Pegida, les manifestacions del qual a la ciutat de Dresden s'han tornat habituals. Així, malgrat els actes de solidaritat, Alemanya ha experimentat una xifra rècord d'atacs premeditats contra centres d'acolliment de refugiats. A molts alemanys no els resulten estranyes les actituds xenòfobes, sobretot a l'Alemanya Oriental, on l'activisme d'ultradreta entre alguns joves està profundament arrelat i pot comptar amb una certa acceptació entre alguns sectors de la població. L'intent d'assassinat de l'alcalde de Colònia per part d'un activista d'ultradreta ha demostrat que les actituds esmentades es poden transformar en una espècie de terrorisme d'ultradreta en tota regla.

L'oposició a la relativa obertura cap als refugiats no està alimentada exclusivament pel sentiment populista i les traves burocràtiques, sinó també per la incertesa que provoquen els possibles problemes d'integració a llarg termini. A més dels nombrosos refugiats sirians de classe mitjana ben qualificats, també hi ha al voltant d'un 15%-20% d'analfabets entre tots els refugiats, segons càlculs aproximats. A prop del 70% dels refugiats són homes joves, una dada demogràfica que pot tendir a ocasionar problemes socials i radicalització política si no s'integren bé en els mercats laborals o no es té en compte la possible reunificació familiar. S'ha pogut comprovar l'existència d'alguns d'aquests problemes en els disturbis ocasionats en els atapeïts camps de refugiats. Els cristians i algunes minories, com els yazidites, s'han queixat d'haver patit atacs, així com de tàctiques intimidatòries per part de musulmans radicals. Per evitar futurs conflictes, la policia i els responsables polítics han suggerit separar els refugiats per religions i ètnies. Tanmateix, d'altres han expressat el seu temor que la separació esmentada pugui establir les bases per a la formació de guetos en el futur, un problema que ha jugat un paper important en el debat relacionat amb la immigració a Alemanya amb anterioritat a aquesta crisi.

El debat sobre la immigració a Alemanya gira actualment al voltant de qüestions internes encara que, no obstant això, la dimensió europea anirà guanyant pes a mesura que el país intenti reduir el seu actual flux migratori i gestioni la integració a llarg termini dels nous immigrants. Alemanya exigeix a Europa que comparteixi la càrrega, és a dir, que hi hagi una redistribució dels refugiats entre els estats membres, una reducció dels fluxos migratoris que entren a través dels Balcans, així com una millora de la seguretat fronterera de la UE en col·laboració amb països limítrofs com ara Turquia. També té intenció d'emprendre iniciatives diplomàtiques i transferències d'ajuts per atendre les causes urgents que provoquen els fluxos de refugiats als seus països d'origen.

En paral·lel, la CSU de Seehofer ha estat pressionant perquè s'implementin les denominades *zones de trànsit* a les fronteres d'Alemanya. Igual com en els aeroports alemanys, aquestes zones permetrien l'avaluació immediata de les sol·licituds d'asil a la frontera, així com la seva denegació a aquells individus que procedeixin de països segurs, com els Balcans, per exemple. Tanmateix, l'oposició dels Verds i l'esquerra, així com l'SPD (soci de coalició de la CDU/CSU) han mostrat la seva preocupació pel fet que aquesta «rapidesa» pugui menyscabar els tràmits legals de les sol·licituds d'asil i que, així mateix, aquests tràmits puguin acabar necessitant més temps, cas en el qual les zones de trànsit passarien a ser camps d'arrest prolongat. Finalment, el passat 5 de novembre, la gran coalició va prendre una decisió en contra de les zones de trànsit, encara que va acceptar la gestió accelerada dels tràmits d'aquells que sol·licitin asil des de països de destinació segurs en centres d'immigració creats específicament a aquest efecte, així com la seva ràpida expulsió en cas que les sol·licituds siguin rebutjades.

Si s'haguessin establert, les zones de trànsit podrien haver estat utilitzades per tornar els refugiats al lloc pel qual van entrar per primera vegada a la UE, i així fer pressió per dur a terme una reforma del Reglament de Dublín. En aquest sentit, el ministre de l'Interior de Maizière va dir, el 10 de novembre, que Alemanya aplicarà de nou el Reglament de Dublín

als refugiats sirians, excepte a aquells que vinguin de Grècia. De moment, la idea de les zones de trànsit ha quedat aparcada; no obstant això, si es demostra que no és possible una solució europea i creix l'oposició nacional als plans actuals, en podria sorgir algun tipus de versió modificada. En aquest cas, podria suposar l'inici de controls fronterers nacionals i el final de l'acord de Schengen tal com el coneixem.



**Francis Ghilès**

*Investigador sènior associat, CIDOB*

L'arribada massiva de refugiats procedents sobretot de Síria, encara que també d'altres països com l'Afganistan i la regió de l'Àfrica subsahariana, ha demostrat que la política exterior comunitària està feta parracs. No es tracta d'una simple qüestió de falta de coherència dels diferents estats membres en la seva resposta al moviment més gran de població des de la Segona Guerra Mundial; ni exclusivament d'un assumpte relacionat amb la no-utilització de les eines disponibles dins de la Unió Europea (ajuda humanitària, política de veïnatge, etc.) per aconseguir els millors resultats; el fracàs tampoc no es deriva de senzills errors administratius que podrien ser fàcilment solucionats; es tracta, principalment, d'un error de concepte. Si aquesta interpretació és correcta, els esdeveniments que es van veure en la televisió l'estiu passat suggereixen que l'impacte de centenars de milers de refugiats —perquè això és el que són la majoria d'aquestes persones— conduïts a empentes per les fronteres de Croàcia, Hongria, Àustria i França parla per si mateix de l'absolut fracàs de la manera en què les institucions europees i els tres països que exerceixen un paper principal en el desenvolupament de la política exterior d'aquest continent (França, Alemanya i el Regne Unit) han formulat la seva política exterior des de la desintegració de la Unió Soviètica fa ja un quart de segle.

En l'actualitat, el fort impuls humanitari competeix amb el temor, cada vegada més pronunciat, de l'absorció d'un gran nombre de musulmans. Per què, llavors, Europa no ha dut a terme un esforç molt més gran per finançar la gestió dels camps de refugiats ubicats a Turquia, el Líban i Jordània, i assegurar així que les persones acollides no només rebin aliments sinó que els seus fills també puguin accedir a l'educació? Per què no han propiciat el fet que aquests refugiats tinguin un millor accés als consolats occidentals i a les ONG? El suggeriment de David Cameron sobre la conveniència de dur a terme més actuacions per ubicar els refugiats a prop de les fronteres del país que abandonen té sentit; tanmateix, el primer ministre enterboleix el seu discurs deixant entreveure una mediocre línia d'argumentació de caire xenòfob en parlar de «crisi migratòria» quan es debaten aspectes de seguretat nacional, per continuar fent referència a la «violència extremista islamista». El to que fan servir els dirigents francesos ha estat una mica més mesurat; tanmateix,



tots els polítics, tret de la cancellera alemanya i el primer ministre suec, fan servir termes que serveixen per avivar el temor creixent de l'absorció de molts musulmans per part de la Unió. Els partits antiimmigració, com el Front Nacional, a França, n'estan traient el màxim profit; els centres d'acolliment són blanc d'incendis a Alemanya, mentre que els polítics de dretes de països com Hongria, Dinamarca, Eslovàquia i Polònia comparteixen el seu temor d'una invasió islàmica.

El marc de la política exterior europea s'ha ensorrat conceptualment, i serà difícil tornar a posar-lo al seu lloc. Un marc que, des del 1989, s'ha construït sobre la convicció de representar el grup comercial de països més gran del món i de ser el mirall de la gestió política posterior a la guerra freda en el qual la resta del món es podia reflectir. Ara, tal mirall no ofereix més que una imatge de vidres trencats. Quan l'euro es va establir com a moneda a començaments d'aquest segle, alguns polítics europeus es van imaginar que aviat seria una divisa rival del dòlar dels EUA. Després de malinterpretar el retorn de Vladimir Putin a la presidència de Rússia, així com no haver estat capaç d'entendre els informes del PNUD sobre el món àrab, que des del 2002 assenyalen els greus problemes de la major part dels països de l'Orient Mitjà, Europa ha acabat amb el dividend de pau que havia acumulat des de la caiguda de la Unió Soviètica. França i el Regne Unit han espremut les seves forces armades: Londres per haver participat en guerres impossibles de guanyar a l'Afganistan i l'Iraq, i Nicolas Sarkozy per haver oblidat les reticències del seu predecessor a participar en la guerra de l'Iraq i per liderar la coalició per alliberar Líbia del coronel Gaddafi. Sarkozy va fer cas omís als avisos d'aquells que apuntaven a la possibilitat que sorgissin problemes en el futur. La construcció de nacions (*nation-building*) feia furor als Estats Units i a la UE a finals del segle passat: tanmateix, el que queda en l'actualitat són estats fallits com Líbia i Síria, que ningú no sap com recompondre.

La política exterior europea mai no ha arribat a ser ni tan sols la suma de les seves parts. Tendeix a oblidar que els seus principals líders militars, França i el Regne Unit, sempre intenten satisfer els seus interessos particulars sense tenir en compte les directrius de Brussel·les. Europa s'enganyava pensant que la seva influència comercial la situaria al mateix nivell dels Estats Units. Ha fracassat estrepitosament a l'hora d'interpretar els seus veïns del sud i de l'est en termes de *realpolitik* i «interessos durs» (*hard interests*), entre altres coses perquè fins a l'11-S va passar molt de temps absorta en la creació de les seves pròpies institucions, a tractar de modernitzar la seva economia i accelerar el seu creixement, convençuda de la infinita atracció que els seus valors democràtics i virtuts econòmiques podrien exercir a la resta del món.

Avui, els interessos durs són els únics que compten; no obstant això, hauran de ser debatuts en el context d'un continent en el qual molts dels seus habitants i líders polítics se senten sota setge; en el qual la seva economia creix molt més lentament del previst, i en el qual milions de joves són incapaços, ni tan sols, de trobar feina. L'orgull desmesurat de temps passats s'ha evaporat per donar lloc a un pessimisme encara més gran. Des de l'any 1989, els dirigents europeus han demostrat ser massa optimistes respecte al que podria aconseguir la política exterior d'aquest continent. Avui dia, el cert és ben bé el contrari.

Als veïns del sud d'Europa, sobretot els països del nord de l'Àfrica, no els serveix de consol el desordre europeu. Si la crisi dels refugiats pot servir d'alguna cosa, hauria de ser per obligar la Unió Europea a atrevir-se a pensar més enllà del convencional i així traçar escenaris futurs més audaços. Gestionar la qüestió dels refugiats hauria de ser una de les nombroses prioritats d'una política exterior europea més valenta i integral, en el marc d'una contínua revisió de l'estratègia global de la UE.



## TURQUIA ES FA INDISPENSABLE

---



**Eduard Soler i Lecha**

*Investigador sènior i coordinador de recerca, CIDOB*

**T**urquia és una peça essencial en aquesta crisi de refugiats. Per tres motius. Primer, perquè aquest país acull més de dos milions de refugiats sirians. Segon, perquè sembla que aquest nombre continuarà augmentant. Sense anar més lluny, més de 50.000 sirians, la majoria procedents d'Alep, van creuar la frontera turca en poc més de dues setmanes fugint dels bombardejos russos. Tercer, perquè s'ha convertit en un *hub* migratori, essent la principal plataforma des de la qual sirians, afganesos i iraquians intenten accedir al territori de la UE en un moment en què altres vies d'accés, com ara Líbia, no solament són més llunyanes, sinó també més perilloses.

El nombre de sirians, i d'altres col·lectius, que intenten arribar a Europa a través de Turquia ha augmentat exponencialment el 2015. La dinàmica del conflicte a Síria, concretament el fet que es percebi com una guerra sense fi, i l'altíssim nivell de destrucció causat després de quatre anys de violència, ha contribuït que molts sirians pensin que no podran tornar al seu país en un futur proper —alguna cosa semblant succeeix amb els afganesos— i que creguin que, si han de ser refugiats per sempre més, potser els sigui més fàcil reconstruir la seva vida a Europa que als països que els han donat empara fins ara. Encara que amb intensitat i matisos diferents, les condicions d'acollida a Turquia, el Líban, Jordània i l'Iraq s'han deteriorat en els últims mesos a causa de l'estrès pressupostari, la fragilitat dels mecanismes de protecció social, un mercat laboral precari i una tensió social creixent. Per als afganesos és encara més evident, ja que els governs de l'Iran i el Pakistan, dos països on havien trobat refugi fins ara, els estan convidant a anar-se'n.

Afegim-hi que per al Govern turc la vigilància de les seves fronteres occidentals és menys prioritària, sobretot en comparació amb les amenaces que es projecten des de Síria i en ple espiral de violència amb el PKK. A més, la desesperació d'aquests refugiats s'ha convertit en un suculent negoci (des de la venda d'embarcacions, motors i armilles, a la falsificació de passaports) per a grups mafiosos, però també per als comerciants convencionals. I no menys important, que molts sirians creuen que la possibilitat d'arribar a Europa és ara o mai: l'anunci de la construcció de la tanca a Hongria, l'absència de canals segurs per accedir a territori

europèu (per exemple, a través de visats humanitaris i plans ambiciosos de reassentament) i els senyals que emet Europa del seu propi desbordament han contribuït a generar la percepció que les portes europees estaran obertes per poc temps.

Paradoxalment, una crisi de refugiats que fins ara havia estat una càrrega per al Govern turc s'ha convertit en una oportunitat. Turquia pot demanar ara als seus socis europeus que assumeixin part de la responsabilitat i que ho facin tot fent-se càrrec dels costos de l'acollida. Fins ara Turquia s'ha gastat 6.000 milions d'euros del seu pressupost construint els camps i garantint serveis socials bàsics per a uns refugiats a qui proporciona escolarització i atenció mèdica. Però no és solament una qüestió de diners. Si els europeus volen que Turquia cooperi encara més en matèria de vigilància de fronteres i de readmissió, des d'Ankara es demana a canvi una exempció de visats per als ciutadans turcs (una cosa que ja s'estava negociant i que, si s'atén les demandes turques, s'hauria d'accelerar). I, ja posats, que es reactivi el procés de negociacions per a la integració de Turquia a la UE, que porta anys en situació de paràlisi. Tots aquests temes es van abordar en el Consell Europeu d'octubre del 2015. Però encara hi ha una altra cosa més i que mai no es posarà per escrit en les negociacions: Erdogan veu aquesta crisi com una oportunitat per rehabilitar-se internacionalment i rescabalar-se de les crítiques que polítics i mitjans de comunicació europeus han fet de la seva manera de governar. No hi ha dubte que amb aquesta crisi, Turquia ha començat a cotitzar a l'alça al mercat polític i institucional europeu. I, encara que de manera menys evident, alguna cosa semblant succeeix a Ankara. L'«ancoratge europeu» comença a recuperar valor en una Turquia que se sent amenaçada i aïllada. Els bombardejos i el desplegament de tropes russes a Síria han tensat les relacions entre Ankara i Moscou, i l'Orient Mitjà no és l'espai de projecció política i econòmica que Turquia havia imaginat el 2011.

Aquest «redescobrimut» pot ser una condició necessària, però en cap cas suficient, perquè es produeixi una revitalització sostinguda del procés d'adhesió a la Unió Europea. A Turquia s'ha percebut l'oferta de descongelar les negociacions com una maniobra desesperada i poc sincera. I a molts països europeus es veuen les exigències turques com un xantatge. No sembla la millor base sobre la qual restaurar la confiança. A més, a diversos països europeus, partits i moviments d'ultradreta s'estan enfortint aprofitant la crisi de refugiats. Els grups que agiten la por de la «invasió» i de la «islamització» del vell continent difícilment aplaudiran un acostament de Turquia a la UE. Finalment, la situació a Síria està contribuint a polaritzar i tensar encara més la situació política i social turca. I aquest clima de tensió no ajudarà a generar una majoria social i política a la UE que defensi obertament la necessitat d'integrar Turquia.

Turquia i la UE no estan vivint una lluna de mel, però sí que han redescobert que estan condemnades a entendre's. La capacitat de la UE per respondre a les necessitats de Turquia, d'una banda, i l'evolució de la situació política a Turquia després de les eleccions de l'1 de novembre, de l'altra, definiran si aquest redescobrimut es pot traduir en un acostament real.



**Nicolás de Pedro**  
*Investigador principal, CIDOB*

**A**mb la seva irrupció a Síria a finals de setembre, Moscou ha sabut situar-se, de nou, en el centre dels debats europeus. Aquesta situació s'ha vist reforçada després dels atemptats terroristes de París del 13 de novembre i l'oferta immediata d'aliança amb França per «combatre l'amenaça comuna» que representa l'Estat Islàmic (ISIS, per les seves sigles en anglès). La intervenció russa a Síria ha complicat un panorama ja per si mateix complex per a la UE, i la seva oferta de col·laboració planteja un seguit de dilemes i costos que Brussel·les i els estats membres han d'avaluar acuradament.

Amb un desplegament inicial limitat, Rússia ha alterat per complet el panorama de la guerra i els escenaris per a la seva eventual resolució. El Kremlin ha decidit assegurar, si més no fins que es constitueixi una hipotètica mesa de negociació, la supervivència de Baixar al-Assad. Rússia ofereix cobertura aèria a les forces terrestres del règim, reforçades —segons algunes informacions—, amb unitats iranianes i membres del Hezbol·là libanès. El règim sirianès és, d'acord amb els organismes internacionals i els actors humanitaris, el principal responsable dels patiments de la població civil siriana, i els seus atacs aèris sobre zones densament poblades són la clau fonamental en la crisi de refugiats. La intervenció russa del costat del règim agreuja, doncs, la crisi humanitària i, segons les Nacions Unides, en les quatre setmanes inicials d'intensos bombardejos russos, uns altres 120.000 sirians més s'han vist forçats a abandonar les seves llars. Així doncs, si es manté aquest esquema, la intervenció russa pot propiciar més refugiats, no menys.

Els plans que sospesaven alguns estats membres de la UE per establir una zona d'exclusió aèria com a mesura de protecció per a la població civil desplaçada han quedat frustrats amb el desplegament rus. Els riscos de col·lisió directa amb avions de combat (o sistemes antiaeris) russos o de contribuir a la consolidació d'una guerra per delegació d'escala regional són elevats. La UE s'ha mantingut formalment ferma i unida en la seva resposta davant la intervenció russa. En el punt 10 de les conclusions sobre Síria de la reunió del Consell de la Unió Europea del 12 d'octubre s'indica que els bombardejos russos que «van més enllà de Daesh i d'altres grups terroristes designats com a tals per l'ONU [...] són una seriosa

preocupació i han de cessar immediatament. Igual com les violacions russes de l'espai aeri sobirà de països veïns» (llegeixi's Turquia).

No obstant això, els atemptats de París han alterat els paràmetres dels debats. Fins aquell moment, el rol de Baixar al-Assad en un escenari de transició nacional era un dels eixos de les discussions al si de la Unió. Ara, tal com ha declarat el ministre d'Afers Exteriors d'Espanya, García-Margallo, guanya força la idea que al-Assad és «el menor dels mals». A això cal afegir que cap de les alternatives actuals al seu règim no genera prou confiança com per activar un suport europeu decidit i significatiu i es tem un potencial caos i buit de poder o, encara pitjor, la consolidació d'algun règim extremista sunnita i/o l'extensió de l'Estat Islàmic.

Les opcions de Putin d'obtenir rèdits de la seva intervenció a Síria es veuen reforçades tant per l'absència de claredat estratègica dels Estats Units com per la divisió i la falta de voluntat dels europeus. Tots dos elements tenen com a resultat els vaivens i la desorientació estratègica d'una UE que actua per impulsos reactius davant de les urgències o els grans atemptats i amb escassa consistència. Així, per exemple, en el cas de Síria, la UE ha passat d'ignorar gairebé per complet la guerra a fer una aposta de màxims (resolució de conflicte, reconstrucció del país) per abordar la crisi de refugiats o, de manera més precisa, el seu impacte en el territori europeu. Per evitar malentesos: la crítica no es fa al plantejament, sinó a la falta de compromís real i voluntat política que hi hauria d'haver al darrere.

I, malgrat el que esperen alguns, la irrupció russa a Síria no solament no reduirà la càrrega per a la UE, sinó que n'augmentarà els costos. No només perquè hi ha el risc seriós que altres potències regionals decideixin, al seu torn, augmentar la seva intervenció en la guerra, sinó perquè els objectius de Rússia van molt més enllà de Síria. Moscou busca, sobretot, una carta negociadora amb què forçar el seu reacomodament amb Occident —amb les sancions com a assumpte prioritari— i, en creixent sintonia amb la Xina, qüestionar l'ordre internacional de la postguerra freda. El Kremlin, de fet, no escatima esforços a l'hora de llançar missatges pretesament alligonadors per a Occident. La insistència de Moscou, per exemple, en la presumpta legalitat de la seva intervenció a Síria, comporta una crítica explícita a intervencions occidentals prèvies. Sens dubte, la guerra de l'Iraq del 2003 va ser un profund error estratègic les nefastes conseqüències del qual s'arrossegaran, probablement, durant dècades. Però això no legitima automàticament les accions de Rússia ni a Síria, ni a Ucraïna, ni a cap altre escenari.

Aquest posicionament de Moscou porta implícit el seu desig per deslegitimar i acabar amb el principi de «responsabilitat de protegir». A l'hora d'abordar el cas siria, el Kremlin insisteix en el greuge del precedent llibi, quan, abusant del mandat del Consell de Seguretat, França i el Regne Unit van anar molt més enllà de l'establiment d'una zona d'exclusió aèria i van contribuir decisivament a la caiguda del règim de Gaddafi. Però el principi de «responsabilitat de protegir» pretén que en casos greus de violació dels drets humans dins d'un estat —pensem en el genocidi de Ruanda o en les operacions de neteja ètnica als Balcans— la comunitat internacional no quedi bloquejada per la primacia de la no-ingerència i sigui possible actuar per raons humanitàries. La idea subjacent és que la sobirania nacional no és absoluta, té límits i va acompanyada de

responsabilitats. Per a Rússia, així com per a la Xina i molts altres països, es tracta d'una mena de «dret d'ingerència arbitrari» utilitzat subreptíciament per les potències occidentals al qual s'oposen frontalment. De nou per evitar malentesos: és legítima la crítica de la utilització del principi (precedent libi), però la idea de «responsabilitat de protegir» es troba en una fase incipient i la UE no n'ha de facilitar l'eliminació, sinó la recerca de fórmules perquè generi un consens més ampli dintre de la comunitat internacional.

Un últim aspecte que no s'ha de perdre de vista és que l'estratègia diplomàtica del Kremlin s'articula sobre el que percepció com a punts febles de la UE. I així, les urgències en la crisi de refugiats plantegen un panorama favorable per al Kremlin, per la qual cosa no convé esperar una gran preocupació per part de Rússia respecte a la dimensió humanitària del conflicte. Però Moscou tampoc no disposa de gaire temps. Brussel·les, atrapada en el seu complex (i, en ocasions, penós) procés de presa de decisions —la qual cosa aguditza la seva tendència a l'autoflagel·lació—, sol assumir la imatge d'un Putin fort i invulnerable. Però és la debilitat —causada per la caiguda dels preus del petroli, l'efecte de les sancions i les incerteses de l'economia xinesa— i no la fortalesa el que impulsa aquesta arriscada aposta de Moscou a l'escenari siríà, l'èxit de la qual, per cert, dista molt d'estar assegurat.





L'any 2015 serà recordat com el moment en què Europa va viure en primera persona una tragèdia de dimensions globals. Una crisi que altres regions del món estan travessant des de fa anys amb una intensitat molt més important. La ja coneguda com a «crisi dels refugiats» tindrà un fort impacte a tot Europa i no únicament sobre un grapat de països. Continuarà afectant el conjunt del projecte de construcció europea i no només alguna de les seves polítiques. En els textos recollits en aquesta monografia apuntem deu dels seus efectes col·laterals que ja s'estan manifestant.