

L'Europa de les persones que tenim, és la somiada?

Dra. Mariona Illamola Dausà, professora agregada de Dret Internacional Públic (Dret de la UE), i directora dels Centres de Documentació Europea i Europe Direct Girona de la de la Universitat de Girona

Bona tarda,

Voldria dir-los que estic molt contenta de tornar a ser present en una nova edició de la Jornada Lluís M de Puig, a les que sempre he intentat assistir tot i que no sempre m'ha sigut possible. I agrair a l'ajuntament haver-me convidat a participar-hi de nou tot i que amb el repte major d'haver de fer-los una conferència.

Sota el títol "L'Europa de les persones que tenim, és la somiada?" els vull convidar a reflexionar sobre diferents aspectes de la situació que actualment vivim a les fronteres i dins el territori del continent europeu, no només de la Unió Europea sinó dels actuals 47 Estats membres del Consell d'Europa, organització a la que en Lluís M de Puig va estar estretament vinculat a través de la seva Assemblea Parlamentària.

*** A la Unió Europea els nacionals dels seus, a dia d'avui 28 Estats membres, gaudim del dret de lliure circulació i residència a qualsevol part del territori.

Però no es tracta d'un dret absolut, doncs si bé és cert que per raons econòmiques no ens poden "expulsar" del país en el que decidim viure, sí que ens poden limitar l'accés a ajudes socials no contributives. La justificació a aquesta possibilitat la trobem en la idea d'evitar que la persona es converteixi en una "càrrega per al país d'acollida" i evitar el que s'ha arribat a anomenar "turisme social", és a dir, que els ciutadans de la UE que no tinguin recursos fent ús de la seva mobilitat vagin a residir a l'Estat de la UE que els doni més ajuts socials. Aquest possible límit al nostre dret de residència a qualsevol part del territori dels 28 ja estava previst des de l'inici del procés de construcció europea, però no ha sigut fins els darrers anys que els Estats n'han començat a fer un ús al·legant qüestions econòmiques.

Unes qüestions econòmiques que em porten a un segon aspecte a comentar, el disseny del pressupost de cada Estat, i en concret el dels Estats de la zona euro que necessiten el vistiplau de la Comissió Europea abans de ser aprovats. Hem vist recentment el cas d'Itàlia en que la Comissió sembla que aboga per activar el procediment de dèficit excessiu que pot acabar amb multes per superar el dèficit previst. La proposta de pressupostos espanyola, si s'aproves, sembla que permetrà sortir del procediment de dèficit excessiu i col·locar-se junt amb la resta de països de la zona euro que no presenten problemes de dèficit en els seus pressupostos. Països entre els quals hi ha Grècia després que els darrers anys hagi aplicat uns canvis importants en les seves prioritats de polítiques per ajustar-se al que li demanaven les autoritats econòmiques europees.

Aquests són exemples de situacions en les que, al meu entendre, les prioritats econòmiques passen per davant dels interessos i drets de les persones. Realment un Estat no pot suportar donar ajuts socials als nacionals d'un altre Estat de la Unió? S'enfonsaria la seva economia per això? Tan elevat és el nombre de ciutadans de la UE que viuen en un altre país de la Unió i que no tenen recursos?, i, s'ha de prioritzar el pagament als mercats financers al fet que les persones tinguin unes pensions dignes? O que es pugin jubilar a una edat menys elevada? O que el salari mínim permeti cobrir les necessitats bàsiques? Perquè, tot i ser cert que la Comissió Europea no pot decidir les polítiques econòmiques que cada Estat vol aplicar, sinó només coordinar-les, sí que indirectament ho fa al estar els Estats sotmesos, voluntàriament, a no sobrepasar un determinat dèficit, la qual cosa els porta a prioritzar unes determinades polítiques en detriment d'unes altres.

*** Arribar a Europa. Arribar al continent s'ha convertit per a moltes persones en un somni per poder fugir de països on no tenen un futur garantit, on es pateixen situacions que posen en perill la seva vida. Situacions que poden derivar del canvi climàtic o de l'excés de contaminació que comporten desertització de territoris, manca de recursos o de l'actuació de les persones derivant en guerres, esclavitud, explotació, tràfic de persones, etc. Unes circumstàncies que afegides al fet de la immediatesa de les comunicacions fa que aquestes persones vegin en el continent europeu la solució a la seva situació i esperin trobar-hi un futur digne.

D'una banda cada país té les seves condicions per concedir un permís/autorització de residència i/o de treball als migrants econòmics. I el que veiem es que els Estats de la Unió s'han posat d'acord en facilitar l'adquisició d'aquests permisos a determinats col·lectius, per exemple els treballadors altament qualificats, els alts directius que es mouen dins d'empreses multinacionals o als investigadors i estudiants universitaris als que se'ls facilita l'entrada al mercat de

treball quan acabin els seus estudis. Però, s'adeqüen aquestes accions a la prevenció contra la "fuga de cervells"?, i les altres persones que volen venir a treballar però sense poder-se acollir a cap d'aquestes tipologies i que són la majoria?. Es facilita l'entrada als treballadors de temporada perquè l'objectiu és una migració circular, però per a la resta, cada país té la seva pròpia llei d'estrangeria i posa els seus límits, normalment en funció de la situació del seu mercat de treball. Per tant, no volem migrants econòmics, o no volem segons quins migrants econòmics?

D'altra banda tenim els demandants de protecció internacional (d'asil), les persones que fugen dels seus països perquè tenen "temors fonamentats que siguin perseguides per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a una grup social o per opinions polítiques". En aquests casos també és cada país el que examina les sol·licituds d'asil que li arriben i analitza si a la persona se li pot reconèixer l'estatut de refugiat o de protecció subsidiària. És cert que s'ha de fer respectant el Dret Internacional, el Dret Europeu i la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans del Consell d'Europa, però la situació de cada persona s'ha de valorar i aquí hi trobem la discrecionalitat de qui rep la sol·licitud a l'hora d'interpretar les proves o de decidir si el país de retorn és un país segur. També és cada país el que decideix, d'acord amb ACNUR, el nombre de persones que provinents de camps de refugiats que no estan en el continent europeu decideix reasentar en el seu territori. Es tracta de persones provinents de camps a Jordània, el Líban, Irak, Uganda, Egipte, Síria, Sudan, Kènia, Israel, Marroc, Etiòpia, Aràbia Saudí i majoritàriament de Turquia, el nombre dels quals ha augmentat des de la Declaració UE-Turquia (1x1) de 18 de març de 2016 (un acord internacional segons el Tribunal de Justícia de la UE ¹).

Compromisos programa 2015	Reassentaments programa 2015 ²
22.504	17.305

Veiem en els reassentaments un incompliment dels compromisos dels Estats que es repeteix quan ens referim a les reubicacions. És a dir, tot i el principi de solidaritat que es preveu en el Tractat de la Unió Europea i que va fer que en el seu compliment el Consell de la Unió, a proposta de la Comissió Europea, acordés un repartiment de les persones que havien arribat a Grècia i a Itàlia provocant situacions d'emergència, els Estats no han complert amb els compromisos adquirits i aquests països tenen encara un bon nombre de persones en camps esperant que es tramitin les seves sol·licituds.

Des de Grècia

Compromisos oficials	Reubicacions efectives ³	Compromisos previstos a la Decisió del Consell
29.288	19.244	63.302

Des d'Itàlia

Compromisos oficials	Reubicacions efectives ⁴	Compromisos previstos a la Decisió del Consell
15.742	8.451	34.953

Per que hi ha aquests incompliments? D'una banda l'estat en el que estan els camps de refugiats (tercer país, Itàlia o Grècia) no actua amb la suficient diligència i tarda en identificar les persones i veure si realment són candidates a rebre protecció internacional. D'altra banda, els Estats que han de rebre aquestes persones tampoc actuen amb diligència o intenten seleccionar-les.

Però abans que Grècia disposés de camps de refugiats va optar per deixar travessar les seves fronteres a les persones nouvingudes sense identificar-les, la qual cosa va fer que aquestes es desplaçessin arreu del territori Schengen i demanessin asil no al primer país d'entrada sinó al que ells escollien per presentar la sol·licitud. Una pràctica que va comportar que alguns Estats, emparant-se en la idea que hi havia un "flux descontrolat de persones sense identificar" que podia posar en perill la seva seguretat varen restablir, temporalment, els controls a les seves fronteres internes, obviant el principi de solidaritat. La qual cosa afecta tant als drets d'aquestes persones com a la lliure circulació dels ciutadans europeus. El nombre de persones que han arribat al continent europeu és realment una afluença massiva en termes proporcionals? No poden entre tots els Estats fer front conjuntament a aquesta situació?

¹ Auto del Tribunal General T192/16, T193/16, T257/16, NF, NG, NM/Consell Europeu

² COM (2017) 465 final de 6/9/2017, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento.

³ COM (2017) 465 final de 6/9/2017, op. cit.

⁴ COM (2017) 465 final de 6/9/2017, op. cit.

*** Però l'entrada de manera regular al continent no és fàcil, la qual cosa fa que hi hagi persones que intentin arribar-hi per altres mitjans.

Tenim per exemple la situació a la frontera sud d'Espanya, les tanques de Ceuta i Melilla. Allà trobem tres fileres consecutives de tanques amb concertines, filats, càmeres de vigilància per infrarojos i sensors de moviment que han sigut objecte de condemna per les seves característiques. Les persones que aconseguen creuar aquests tanques són automàticament retornades al Marroc, és el que es coneix com "devolucions en calent". El fet que la Llei d'Estrangeria inclogui des de 2015 una disposició⁵, per donar empara legal a una pràctica que es seguia des de feia anys, en la que es digui que a Ceuta i Melilla s'aplicarà un règim especial que comporta el rebuig de les persones impedit la seva entrada il·legal a través de les tanques i que això es farà respectant la normativa internacional de drets humans i de protecció internacional que vincula a Espanya no suposa que no s'incompleix amb aquests. En primer lloc perquè les forces i cossos de seguretat espanyoles fan un retorn sense identificar a les persones, i per tant sense tenir en compte si són migrants econòmics o demandants de protecció internacional. I en segon, perquè no es té en compte si el país de retorn és segur. Aquesta pràctica ha sigut condemnada pel Tribunal Europeu de Drets Humans del Consell d'Europa que ha recordat que el Dret Internacional no admet les expulsions col·lectives, ni que el retorn de la persona pugui posar en perill la seva vida o suposar-li tractes inhumans o degradants, per la qual cosa s'ha de respectar el principi de no devolució a un país que es consideri no segur. Es pot considerar el Marroc un país segur? Hi ha informes d'ONG's que ho posen en dubte, hi ha camps de refugiats, hi ha persones que malviuen a la muntanya Gurugú esperant poder travessar la frontera... Tot i la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, Espanya segueix amb la mateixa pràctica i legislació.

Una altra situació d'arribada la trobem al Mediterrani. Darrerament veiem persones que intenten arribar a les costes europees en diverses embarcacions posant en greu perill les seves vides. És cert que les vies utilitzades es van desplaçant en funció de les actuacions dels països europeus i africans. Per exemple en un moment donat les pasteres del nord del Marroc que creuen l'estret es varen, parcialment, substituir per cayucos que arribaven a Canàries provinents del Senegal i ara s'han reactivat; el nombre d'embarcacions de goma que arribaven a les illes gregues provinents de Turquia ha baixat des de 2016, mentre que les arribades a Lampedusa provinents de Tunísia o Líbia es mantenen lleugerament a la baixa.

TOTAL ARRIVALS BY SEA AND DEATHS IN THE MEDITERRANEAN 2016-2017				
Country of Arrival	1 JANUARY – 13 SEPTEMBER 2017		1 JANUARY – 13 SEPTEMBER 2016	
	Arrivals	Deaths	Arrivals	Deaths
Italy	100,325	2,370 (Central Med. route)	129,104	2,760 (Central Med. route)
Greece	17,304 (as of 12 September)	45 (Eastern Med. route)	165,409	386 (Eastern Med. route)
Cyprus	818		345	
Spain	10,416 (as of 11 September)	135 (Western Med. route)	3,805 (as of 31/07/16)	116 (Western Med. route)
Estimated Total	128,863	2,550	298,663	3,262
Data on deaths of migrants compiled by IOM's Global Migration Data Analysis Centre. All numbers are minimum estimates. Arrivals based on data from respective governments and IOM field offices.				

Els canvis de rutes: Mediterrani occidental, oriental o centre no són res més que la resposta de les màfies als controls dels Estats i a l'externalització dels controls a les fronteres que estan duent a terme els Estats. El descens del nombre d'arribades a les illes gregues es deu a l'esmentat acord UE-Turquia de 2016 que ha fet que a canvi de reprendre les negociacions de cares a una futura adhesió de Turquia a la UE, de revisar l'obligatorietat de visat per als turcs que vulguin accedir a l'espai Schengen i de diners, Turquia controli més exhaustivament les seves fronteres. Per contra,

⁵ Disposición Adicional Décima de la LOEx introducida por el apartado 1 de la Disposición Final Primera de la LO 4/2015 (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27216 – 27243)

després diverses sentències del Tribunal de Justícia de la UE⁶ contràries als interessos del Marroc en relació a la legalitat de l'explotació dels recursos naturals del Sàhara Occidental van augmentar les arribades d'embarcacions provinents d'aquest país o de persones a Ceuta i Melilla. Per intentar disminuir el nombre de persones que arriben a través del Mediterrani la Unió va externalitzant el control de les seves fronteres exteriors, però, això la deixa en mans dels interessos d'aquests països tercers i no garanteix el tracte que reben les persones. El fet que arribin menys persones de manera irregular vol dir que n'hi ha menys que ho intenten?, i les que moren en l'intent?, i les que reben tractes inhumans i degradants a l'altra banda del Mediterrani perquè el país fa un control exhaustiu de les fronteres a canvi dels diners que rep?

A banda de les persones que no arriben, hi ha la situació de les embarcacions que són rescatades al mar. Les missions conjuntes de la Unió Europea coordinen les accions però la competència de rescatar és dels Estats. El Dret del Mar obliga a rescatar a tota persona en perill, però, i després?, no aclareix quin ha de ser el port de desembarcament, cap Estat està obligat a acceptar a les persones rescatades, i aquests en són reticents per les conseqüències posteriors. Acollir persones rescatades comporta responsabilitats futures: no retornar-les a un país no segur, identificar-les i veure si tenen dret a protecció internacional o són migrants econòmics. Recordem l'Aquarius que va ser autoritzat a atracar i després es van donar autoritzacions a les persones que transportava, però, i els vaixells posteriors?. Acabem de veure aquesta setmana la situació del Nuestra Madre Loreto que després de rescatar persones no troba un port on atracar davant la negativa d'Itàlia, Malta, i Espanya que negocia el seu retorn a Líbia. A la inauguració del curs acadèmic de la UdG d'aquest any vam sentir la, no per ja coneguda, menys colpidora exposició de la realitat del que passa al Mediterrani per part d'Òscar Camps d'Open Arms, una ONG que es de les poques que encara hi queda. Moltes han anat plegant davant els obstacles dels Estats per evitar el que anomenen "efecte crida", és dir, si hi ha ONG les màfies posen més embarcacions al mar. L'arribada d'un nombre inferior de persones és el reflex d'una millor política d'immigració?, o és el resultat de no visibilitzar la situació?, són països segurs aquests com Líbia en els que es fa desembarcar les persones a les que confinen en camps?

El proper 11 de desembre es celebrarà a Marraquesh una cimera intergovernamental per adoptar el Pacte Mundial per una migració ordenada, segura y regular, el que es coneix com el Global Compact. Tot i no tractar-se d'un text que incorpori mesures obligatòries ja hi ha països europeus que han anunciat que no s'hi adheriran, com ara Àustria, Bulgària, Croàcia, Eslovènia, Estònia, Hongria, Polònia o la República Txeca. És un reflex de la realitat vigent i de les prioritats i interessos dels Estats. Sembla que hem oblidat que en el segle passat van ser moltes les persones del continent europeu que fugien víctimes de guerres o penúries econòmiques. Alguns dels nostres avantpassats van ser exiliats o migrants econòmics que només buscaven un futur millor.

*** Els Estats membres de la Unió Europea i els del Consell d'Europa es defineixen com estats en els que impera l'estat de dret, és a dir, estats democràtics i respectuosos amb els drets fonamentals. Per preservar el seu compliment tenim la Comissió de Venècia del Consell d'Europa, l'article 7 del Tractat de la Unió Europea i el mecanisme Marc de l'estat de dret (rule of law) també a la Unió Europea.

Tot i això els darrers temps veiem com en alguns d'ells es duen a terme pràctiques que poden considerar-s'hi contràries. Hongria es va manifestar contrària a complir amb la quota de reubicacions que s'havia acordat al considerar que era un abús de poder doncs es va adoptar per majoria qualificada. Així mateix va construir un mur a les seves fronteres amb Croàcia i Sèrbia, va establir que entrar de manera irregular a Hongria tindria una pena de 5 anys de presó i va practicar devolucions en calent. Per aquests fets el Parlament Europeu va instar l'aplicació del mecanisme Marc⁷. Polònia a partir de 2015 va adoptar diferents lleis que modificaven la composició i funcionament del Tribunal Constitucional, el control dels mitjans de comunicació públics o la restricció d'alguns drets humans com la llibertat d'expressió o de reunió entre d'altres. Al considerar que era un atemptat contra l'estat de dret la Comissió Europea va iniciar el mecanisme Marc i durant més de dos anys li ha estat fent recomanacions fins que finalment ha proposat al Consell que activi l'article 7 TUE. Un altre país del que es comença a parlar a les institucions europees en relació a una possible vulneració de l'estat de dret és Romania per, entre d'altres, haver despenalitzat la corrupció. Després dels fets de l'1 d'octubre a Catalunya amb càrregues policials diversos periodistes varen preguntar reiteradament al portaveu de la Comissió Europea en la seva roda de premsa setmanal si aquestes actuacions no suposaven una vulneració de l'estat de dret, i si la UE no tenia un doble criteri a l'hora d'iniciar procediments contra un Estat per vulneració o possible amenaça a l'estat de dret i la resposta sempre va ser "es tracta d'un afer intern".

⁶ STG de 10/12/2015, Frente Polisario, T-512/12, ECLI:EU:T:2015:953; STJUE de 21/12/2016, Frente Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973 (recurso de casación); STJUE de 27/02/2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, ECLI:EU:C:2018:118

⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2015 sobre la situación en Hungría (2015/2935 (RSP))

Són efectius els mecanismes existents?, perquè les institucions esperen tant a l'hora d'activar-los?, és una raó, o la raó, l'oportunisme polític?, hi ha diferències entre Estats?, no hi ha en joc els drets humans quan parlem de respectar l'estat de dret?, no és el seu respecte prou important per donar un temps raonable, que no indefinit, a l'estat a rectificar les seves possibles vulneracions?. És significatiu, al meu entendre, que a l'any 2000, quan no hi havia aquests mecanismes de la UE vigents, davant la configuració d'un govern de dreta i extrema dreta a Àustria s'adoptessin mesures polítiques per evitar possibles vulneracions de l'estat de dret, i ara que tenim mecanismes jurídics costi tant aplicar-los. Tant han canviat les prioritats polítiques davant el que llavors podia ser una possible futura vulneració a una actual vulneració en aquests 18 anys?

*** Podem estar d'acord amb les respostes a les diferents situacions que he esmentat, potser són les que nosaltres individualment volem, o potser no, potser no les acabem de veure correctes. Però, s'adiuen amb els valors que recull l'article 2 del Tractat de la Unió Europea? *"La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres"*. S'adiuen amb els drets recollits al Conveni Europeu dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals del Consell d'Europa?

Si no s'hi adiuen, si contradiuen aquestes obligacions internacionals assumides voluntàriament pels Estats que en formen part, i per tan els Estats no respecten els seus compromisos, perquè els assumeixen?, no seria més digne deixar de ser-ne part en comptes de donar una imatge i fer el contrari?, o de transmetre la idea que la culpa de tots els mals és d'unes organitzacions internacionals quan en realitat són els Estats individualment els que no respecten les seves obligacions?, o que els Estats no saben fer front de manera conjunta, o individual a vegades, a situacions noves?

Sóc conscient que no he donat gaires solucions i només he plantejat preguntes, però crec que és bó fer-nos-les i poder analitzar-les sabent qui és competent en què i qui pot fer què a fi de poder discernir si l'Europa de les persones que tenim és la que cadascú de nosaltres ha somiat i si ho és, doncs endavant i si no ho és, doncs que puguem treballar per canviar-la. Treballar-hi cadascú a la seva manera i amb les seves eines i capacitats, com feia en Lluís M de Puig a través, entre d'altres, de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, del Consell Català del Moviment Europeu o de la Universitat.

Moltes gràcies!