

La Unió Europea, Schengen i l'anomenada crisi dels refugiats

Andreu Olesti Rayo

Catedràtic de Dret de la Unió Europea de la UB

L'any 2015 més d'un milió de persones procedents, majoritàriament, de zones en conflicte (Síria, Iraq, Afganistan, Líbia ...) es van desplaçar a la Unió Europea a la recerca de protecció internacional. El trasllat es realitza eludint múltiples obstacles, en condicions infrahumanes i compromentent seriosament la vida dels participants. Aquest flux no s'ha distribuït homogèniament i s'ha dirigit particularment a un grup d'Estats, aquells que atorguen millors condicions de protecció als sol·licitants d'asil, especialment a Alemanya i Suècia.

En aquesta matèria la UE té una competència compartida amb els seus Estats i en conseqüència no té una capacitat de decisió única per respondre a aquesta situació. Ha de lidiar amb els plantejaments que, sobiranament, plantegen els seus membres. La diferent sensibilitat d'aquests respecte a com afrontar la situació provoca una resposta conjunta caracteritzada per la seva lentitud, insuficiència i descoordinació. La crisi ha constatat que aquells països que es mostren més receptius i responsables amb els refugiats assumeixen un risc en termes de possibles conflictes i tensions internes que poden afectar la seva estabilitat política. En canvi, aquells que es mostren reticents a acceptar qualsevol concessió a penes pateixen un desgast d'aquestes característiques. Com a resultat, el 2015 s'han reubicat menys de 300 sol·licitants d'asil quan la xifra prevista i consensuada era 160.000. Aquesta situació està conduint a una "competència a la baixa" a la prestacions socials concedides als sol·licitants i un enduriment en les condicions de concessió en aquells països que tradicionalment es mostraven més generosos i solidaris.

Aquest cúmul de circumstàncies ha projectat una visió pessimista sobre el manteniment de la lliure circulació de persones i està planejant la possibilitat de suspendre l'aplicació de l'espai Schengen, per la manifesta incapacitat dels seus participants per gestionar la crisi. Certament la impossibilitat de regular els fluxos i d'assumir proporcionalment el volum de refugiats ha provocat que alguns estats hagin reinstaurat provisionalment els controls fronterers interns restablint els obstacles a l'encreuament de persones a les fronteres entre els països Schengen que, des de 1995, han estat suprimits en la majoria de països de la UE (en l'actualitat tots excepte Regne Unit, Irlanda, Xipre, Croàcia, Romania i Bulgària). Aquesta possibilitat està prevista en la normativa Schengen i subjecta a la vigilància i verificació de les institucions europees, que exigeixen el compliment de determinades condicions. És un recurs excepcional que ha de invocar-se com última instància, quan estem en presència d'una amenaça greu per a l'ordre públic o per a la seguretat interior de l'Estat, i el seu exercici està limitat en el temps.

La Unió Europea ha començat a donar passos per intentar resoldre la pressió migratòria, per a això s'ha centrat en enfortir les relacions que mantenen amb tercers estats, origen o trànsit del moviment de persones. Especialment significatives és la intensificació de les relacions amb Turquia, que ha cristal·litzat en l'aprovació d'un Pla Conjunt d'Acció que, entre altres qüestions, conduirà en un futur immediat a la liberalització de visats entre la UE i Turquia i a la plena aplicació de l'acord de readmissió entre tots dos per al mes de juny de 2016; i l'articulació d'un conjunt d'actuacions dirigides als països africans que es precisa en un Pla d'Acció aprovat en la reunió dels caps d'Estat o de Govern de l'Àfrica i de la Unió Europea sobre migració celebrada a La Valetta (Malta) el 12 novembre 2015 que inclou, entre altres aspectes, la creació d'un Fons d'Emergència per finançar projectes als països africans més fràgils i vulnerables. Tot això hauria de confirmar que la millor estratègia per reduir el flux migratori és la que inclou el diàleg i la cooperació amb els països d'origen i de trànsit. L'adopció d'aquestes mesures segurament no són suficients i s'haurien de complementar amb accions que es proposin reduir les causes que originen el moviment de persones, per a això serà necessari la implementació d'actuacions de divers tipus que compreguin intervencions en l'àmbit de la política exterior europea que afavoreixin l'estabilitat i el desenvolupament dels països veïns a la Unió Europea.