

Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració
Treball de fi de Grau (21686)
Curs acadèmic 2022-2023

DARRERE LA DOBLE RESPOSTA EUROPEA

Una comparativa dels diferents instruments utilitzats per la Unió Europea per fer front a les crisis de refugiats procedents de Síria (2015) i Ucraïna (2022)

Laura Polo Dalfó

NIA: 205596

Tutor/a del treball:

Adrià Rodríguez-Pérez



DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, *Laura Polo Dalfó*, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic/a autor/a, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Signatura
Laura Polo Dalfó
Barcelona, 27 de maig del 2023

AGRAÏMENTS

Al meu tutor, l'Adrià Rodríguez-Pérez, per donar-me els consells per passar del periodisme al científic, sempre conservant l'estil i les idees pròpies. I per animar-me a ampliar el treball més enllà.

A la Núria Arenas Hidalgo, la Sílvia Morgades i el Francesco Pasetti, per la col·laboració, el temps i les converses que m'han ajudat a entendre i posar ordre a què s'amagava darrere de tot plegat. Sense la vostra perspectiva hagués estat impossible poder entendre què s'amaga darrere la doble resposta europea.

I al Manel Salas Flotats, professor del Batxillerat, que em va despertar l'interès per tot el que passava a la frontera del continent europeu i em va empènyer a conèixer una realitat que em té i em tindrà interessada tota la vida, la de les migracions humanes: les causes que les empenyen i les conseqüències que se'n deriven.

RESUM

Aquest treball busca analitzar les diferents respostes i instruments que va utilitzar la Unió Europea davant les dues grans crisis de refugiats que ha viscut el continent aquest segle: la de Síria, del 2015, i la d'Ucraïna, del 2022. Aquesta última va portar a l'activació, per consens de tots els estats membres, de la directiva de protecció temporal, un instrument que feia vint anys que s'havia creat i que no s'havia utilitzat mai. Una resposta excepcional per una situació també excepcional, tot i que no única, ja que set anys abans també hi havia hagut una altra crisi molt similar. En concret, aquest estudi se centra en la legislació internacional i europea per determinar si els dos conflictes encaixen en la mateixa categoria i, sobretot, en una anàlisi sobre les condicions que permeten activar la directiva de protecció temporal. Especialment en el cas de Síria, per veure si es complien tots els requisits que haguessin derivat a la seva activació. L'anàlisi jurídica es complementa amb tres entrevistes amb experts jurídics i polítics i una triangulació amb l'estudi d'un article d'una experta en acollida.

Paraules clau: Dret Internacional, conflicte armat, Directiva de Protecció temporal, Afluència Massiva, Diàspora.

ABSTRACT

This research wants to analyse the different retaliations and instruments used by the European Union in front of the two biggest refugees' crises that the continent has lived this century: one from Syria, in 2015, and the other from Ukraine, in 2022. This last crisis led to the activation, with consensus of all member states, of the Temporary Protection Directive, a measure that was created twenty years ago and never used before. An exceptional retaliation for an exceptional situation, but not a unique one, as seven years before there has also been another similar crisis. In detail, this article is focused in international and European law to determine whether both conflicts fit into the same category and, specially, in an analysis about the conditions that permit enable the activation of the Temporary Protection Directive. Specifically in the Syria case, to see if it met all the requirements that would have derived to its activation. The legal analysis is complemented with three interviews with juridical and politic experts and a triangulation with the examination of an article by an expert in foster care.

Keywords: International Law, Armed conflict, Temporary Protection Directive, Massive influx, Diaspora.

INTRODUCCIÓ	1
MARC TEÒRIC	3
La realitat: una resposta diferent	3
Qui va venir?	3
La importància de l'acollida igualitària com a respecte dels drets humans	4
Implicacions d'un tracte diferent	4
El Dret Internacional Humanitari	5
Convenis de Ginebra	6
Compliment lliure?	6
Legislació europea	7
El Sistema de Dublín	7
Directiva de protecció temporal	9
Compliment lliure?	11
METODOLOGIA	13
EL DIBUIX D'UNA PERSONA REFUGIADA	15
COMPARACIÓ ENTRE ELS CASOS	15
Les diferències en l'aplicació (o no) de la Directiva de Protecció Temporal	15
La solidaritat europea: l'aplicació de la protecció temporal per Ucraïna	16
L'esquena europea: la no aplicació de la protecció temporal per Síria	18
CONCLUSIONS	26
BIBLIOGRAFIA	29
ANNEXOS	32
Entrevista Nuria Arenas Hidalgo - Doctora en Dret Internacional	32
Entrevista Sílvia Morgades - Doctora en Dret Internacional Públic	35
Entrevista Francesco Pasetti - Investigador de migracions al CIDOB	40

INTRODUCCIÓ

Les persones refugiades existeixen des que existeix la societat com a tal. Persones que fugen de casa seva perquè no hi poden viure més, on són rebutjades, perseguides i, fins i tot, on poden morir. És una realitat que s'ha viscut a tots i cadascun dels continents, perquè allà on ha existit l'humà, hi ha existit, l'odi, el rebuig i la guerra. En aquest estudi s'analitza la diferent resposta que va tenir la Unió Europea davant dues arribades massives de persones refugiades, la primera, el 2015, procedents de Síria, per una guerra civil; la segona, el 2022, de persones que fugien d'Ucraïna per la invasió de les forces russes.

L'any 2015, Europa va viure la que es va considerar la pitjor crisi humanitària fins al moment. La guerra civil a Síria va impulsar milions de persones a trucar a la porta de la Unió Europea amb l'esperança, no d'un futur millor, sinó d'un futur. La reacció europea no va arribar, fins que una fotografia d'un nen de 3 anys, l'Aylan, va aparèixer mort en costes turques. Una reacció, per altra banda, que va ser insuficient i que va condemnar a milers de persones a viure atrapades a Grècia, la frontera del continent, en camps de refugiats inhumans, que van acabar tancats per la pandèmia o cremats per la ràbia. A Moria, el camp de refugiats més gran d'Europa, hi van acabar vivint 20.000 persones, quan realment estava destinat per 3000. Centenars de tendes no oficials van rodejar el campament, omplint els camps d'oliveres propers.

Mentrestant, les barques no paraven d'arribar, i les devolucions en calent es van convertir en el pa de cada dia per aquelles persones que ho havien perdut tot per salvar-se. Turquia, pactant amb Europa, es va convertir en la terra on milers de persones s'acumulaven per passar cap a terra europea. Mentrestant, a les illes gregues, les entrevistes per aconseguir l'asil, cada vegada eren més lentes i dificultoses, fins que va arribar la Covid, i la prioritat va canviar: tots els refugiats atrapats a les illes, es van enviar a la Península, on molts d'ells, encara avui, continuen atrapats.

Set anys més tard, l'any 2022, revifa una guerra adormida a l'est d'Europa. El 24 de febrer del 2022, Vladímir Putin va decidir envair Ucraïna, la qual cosa va provocar, l'ara sí, èxode més gran des de la Segona Guerra Mundial. En pocs dies, milions de persones van fugir d'Ucraïna, amb el mateix objectiu que les que fugien el 2015 de Grècia: salvar-se. La reacció de la Unió Europea, aquesta vegada sí que va ser la d'obrir portes i la de bolcar-se a ajudar totes aquestes persones que, d'una altra manera, haguessin mort.

Es va activar la directiva de protecció temporal, per poder regularitzar ràpidament i la situació d'aquests milions de persones que cada dia travessaven frontera amb els països limítrofs a Ucraïna. Furgonetes i autobusos viatjaven fins a Polònia, Hongria i Eslovàquia per repartir totes aquestes persones per territori europeu, en llocs segurs.

El problema sorgeix en existir dues situacions molt similars, amb dues respostes radicalment diferents que cal analitzar per entendre quins criteris segueix una de les potes fonamentals que marquen els principis de la Unió Europea: la solidaritat. La pregunta, per tant, implica saber, primerament, si les dues crisis haurien d'haver tingut la mateixa resposta i, si així fos, buscar les causes que s'amaguen darrere de les dues respostes que han existit. És necessari entendre, en primer lloc, si els dos conflictes es troben en la mateixa categoria legal i, per tant, mereixen el mateix tracte per part de les institucions i, en cas afirmatiu, entendre les causes que s'amaguen darrere d'aquests tractes diferenciats.

Per fer-ho, primer s'analitza tot el marc legal internacional i europeu que defineix i estructura els conflictes armats i les víctimes d'aquests. Quins conflictes mereixen ajuda internacional i quines persones són considerades com a refugiades i, per tant, com a mereixedores de protecció en un tercer país que no és el seu.

Després també es posa el focus en la principal diferència en la resposta europea, l'activació de la directiva de protecció temporal. Un instrument que existeix a Europa des de l'any 2001 i que no s'havia activat fins aleshores. L'interessant és veure si l'èxode de Síria complia o no els requisits que permeten la seva activació.

La recerca ha mostrat que existeix una normativa internacional que obliga a tractar igual totes les persones procedents de conflictes armats, una situació que no s'ha donat a Europa. I també, que la crisi de refugiats del 2015 complia els requisits per l'activació de la directiva tant com la del 2022, tot i que en aquell moment es va decidir no activar i optar per altres instruments que no van funcionar.

És per això que, per últim, l'article recull tres entrevistes amb experts dels àmbits legals i polítics per trobar les causes que s'amaguen darrere d'aquesta doble resposta institucional. A més, les respostes dels experts han estat triangulades amb una anàlisi d'articles d'una tercera experta en l'acollida de persones refugiades.

MARC TEÒRIC

La realitat: una resposta diferent

Les diferències en la resposta europea davant les crisis de refugiats de Síria (2015) i Ucraïna (2022) són evidents. Quan l'Orient Mitjà es va omplir de guerres que van obligar a centenars de milers de persones a fugir dels seus països, les societats europees "semblaven anestesiades" i malgrat els "successius naufragis i centenars de milers de morts al Mediterrani, les respostes des d'Europa van ser túbies, escasses i tardanes" (Ferrero, 2016).

Si bé el 2012, en el marc de l'entrega del Premi Nobel de la Pau per la Unió Europea, el president de la Comissió, José Manuel Durão Barroso, lamentava la situació a Síria i feia una crida a la moralitat de la comunitat internacional per abordar-la, en el moment de la veritat, les postures preses per la UE caracteritzades per un "difícil accés" contrasta amb la "imatge que es va voler reflectir en la cerimònia dels Premis Nobel" (Straehle, 2018)

En aquell moment "l'única prioritat va ser mantenir les persones desplaçades a Turquia, Grècia i els Balcans" (Ferrero, 2016), tan allunyades com fos possible del centre d'Europa. Especialment dures van ser les posicions d'Hongria, Polònia, la República Txeca, Eslovàquia i Romania, els mateixos països que van obrir les portes a milions de refugiats ucraïnesos el febrer del 2022. Unes diferències que són resultat d'uns "processos de construcció nacional sostinguts sobre concepcions etnoculturals i exclusivistes" (Ferrero, 2016).

Qui va venir?

És important deixar clar que en els dos casos estem parlant de persones refugiades, que fugen d'un **conflicte armat**. La simple "existència de persones refugiades ja és una clara violació als drets humans" (Tirado, 1992), perquè són persones perseguides, a qui no se'ls està respectant la seva condició d'humans. Segons l'article 1 de la Convenció de Ginebra (1949), una persona refugiada és aquella que "degut a fundats temors de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un determinat grup social o opinions polítiques, es troba fora del país de nacionalitat i no pot o, a causa d'aquests temors, no vol acollir-se a la protecció de tal país". És a dir, tota persona que ha fugit perseguida pels motius que exposa i necessita acollir-se a la protecció d'un país que no és el seu.

La definició de refugiat té caràcter universal, no hi ha d'haver cap discriminació per raons de raça, sexe, idioma, religió o nacionalitat, però això, com ha quedat retratat tant en la política com l'acadèmia, no sempre ha estat així.

La importància de l'acollida igualitària com a respecte dels drets humans

L'acollida de persones refugiades és un tipus d'ajuda humanitària, un aspecte que es recull en el Dret Internacional Humanitari, que es detallarà més endavant. Per tant, partir de la base que el DIH, dins del qual hi ha el Dret Internacional de Drets Humanitaris (DIDH), s'estén a totes les persones del món, és imprescindible la igualtat de protecció en totes les persones que ho necessitin.

La pregunta que pot sorgir és per què és important el respecte a aquests drets? Els drets humans es caracteritzen perquè les seves obligacions "recauen sobre els estats i no en altres individus" (Faúndez Ledesma, 1999), un aspecte que s'anomena "efecte vertical" dels drets humans. Per tant, actuen com a "protecció dels ciutadans davant l'autoritarisme dels estats" (Ugarte Boluarte, 2015). En aquest sentit, els Estats estan "obligats a complir els tractats internacionals en drets humans com garantia del compliment del principi de bona fe i la norma *pacta sunt servanda*"¹ (Ugarte Boluarte, 2015).

Implicacions d'un tracte diferent

Hannah Arendt, ja va expressar que els drets humans no es compleixen realment i la seva aplicació "depèn de l'actitud dels estats corresponents" (Arendt, 1943). El cas és que els drets humans són "declarats com universals, inalienables i incondicionals, com intrínsecs a tots els éssers humans, en una realitat [...] on els estats nació apareixen de facto com els seus guardians i protectors" (Straehle, 2018). Per tant, els estats són els executors de la norma i, en no executar-la per igual, la primera implicació seria el no compliment dels drets humans per certs grups de persones quan, en realitat, el dret d'asil s'estén a tot ésser humà.

¹Locució llatina aplicada al dret que es tradueix com "El pactat obliga"

A banda, si es posa el focus en la Unió Europea, una comunitat que es defineix com solidària, veiem que una resposta diferenciada en dos conflictes a priori amb similars conseqüències, planteja "seriosos dubtes sobre la doble moral de la Unió" (Arenas Hidalgo, 2022)

Cal, però, entendre quina és la legislació internacional i europea en aquest sentit abans de treure conclusions sobre la resposta europea que podria estar, o no, justificada pel marc normatiu. És per això que faré ara un repàs sobre la legislació formal del Dret Internacional Humanitari, entrant també en la normativa europea sobre la protecció internacional.

El Dret Internacional Humanitari

El Dret Internacional Humanitari (DIH) no és una disciplina estàtica, sinó que va evolucionant, juntament amb el dels drets humans. El seu objectiu és "establir regles de conducta que contribueixin a disminuir el patiment i els danys ocasionats pels conflictes armats [...], humanitzar la guerra" (Kalshoven i Zegveld, 2001).

"La noció de conflicte armat és fonamental per entendre si s'aplica o no el DIH" (Benavides Hernández, 2011), que només s'aplica en aquests casos siguin conflictes armats internacionals (CAI) o conflictes armats sense caràcter internacional (CANI). En el CAI s'enfronten dos o més Estats, aquest seria el cas d'Ucraïna, i és on hi ha més norma. En canvi, en els CANI, els conflictes són dins d'un mateix país i acostumen a tenir una regulació més limitada. Si bé és veritat que el cas de Síria s'inclouria en aquesta segona categoria, va haver-hi molts països implicats i la Convenció de Ginebra, com es veurà més endavant, no diferencia a l'hora d'aplicar la protecció internacional.

Abans de Ginebra (1949) no existien normes del DIH enfocades al CANI, es considerava que era matèria exclusiva dels estats on s'estava desenvolupament el conflicte. Tanmateix, aquesta tendència s'ha superat i "avui en dia es considera que els CANI poden posar en perill la pau i seguretat internacional, a més que normalment passen en un context de violacions massives dels drets humans, la qual cosa els fa d'interès de la comunitat internacional" (Benavides Hernández, 2011). A banda que "l'evolució mateixa dels conflictes fa de vegades impossible fer una distinció del dret aplicable".

Dins del DIH hi ha dos vessants principals pel que fa a la conformació de les normes. Aquestes són el Dret de la Haia i el Dret de Ginebra. Actualment, no hi ha pràcticament separació entre

aquestes dues, sobretot des de l'adopció dels Protocols Addicionals de 1977, quan els dos drets es van ajuntar en un mateix text.

No entrarem a parlar del Dret de la Haia perquè la seva normativa el que fa és limitar l'ús de mitjans i mètodes de combat. Per entendre les diferents respostes dels estats davant les crisis de refugiats és important centrar-se en el Conveni de Ginebra, en concret en el quart, que inclou la protecció de totes les persones civils, fins i tot aquelles en territoris ocupats.

Convenis de Ginebra

"Els Convenis de Ginebra i els seus posteriors Protocols Addicionals són tractats internacionals que contenen les principals normes destinades a limitar la barbàrie de la guerra" (CIRC, 2014). Aquests textos protegeixen sobretot les persones que no participen en el conflicte armat com són els civils, el personal sanitari, els membres d'ONG; i també els que ja no poden continuar participant com els ferits, malalts o presoners de guerra.

El cas que ens ocupa ens obliga a revisar el quart conveni, que és el que inclou les persones civils. Aprovat després dels fets de la Segona Guerra Mundial, aquest conveni conté una secció breu sobre la protecció general de la població davant les conseqüències de la guerra, però no inclou certes hostilitats que es perfilen més tard, als Protocols Addicionals del 1977. La majoria de les normes que apareixen en aquest conveni tenen a veure amb l'estatut i el tracte que han de rebre les persones protegides i defineix també les obligacions de l'Estat ocupant respecte la població civil.

Cal destacar un article que és el més important i que es troba als quatre convenis de Ginebra: article 3 comú, que també abasteix els conflictes armats no internacionals. I també els Protocols Addicionals posteriors, que es van començar a crear en les dues dècades següents a l'aprovació dels Convenis de Ginebra que van iniciar un augment considerable de CANI i de guerres d'alliberament nacional. Aquests protocols serveixen per reforçar la protecció a totes les víctimes i fixen més límits a les guerres.

Aquesta revisió s'ha de tenir en compte perquè el fet que un conflicte sigui intern –Síria– i l'altre internacional, amb més d'un país implicat, –Ucraïna–, no motiva legalment respostes diferents, ja que tot es considera conflicte armat i, per tant, totes les persones afectades, víctimes, encara que no sigui d'un CAI.

Compliment lliure?

Com ja s'ha especificat, els Estats estan "obligats a complir els tractats internacionals en drets humans" (Ugarte Boluarte, 2015) sempre que els hagin ratificat, també aquest, que en aquest cas no té problema perquè ha estat ratificat per tots els estats i, per tant, les seves normes són aplicables universalment.

Ara bé, no hi ha una institució clau que vigili aquesta aplicació i es donen situacions com la "falta d'adopció d'aquests tractats internacionals per part d'alguns Estats, així com l'ús de reserves que impedeixen la completa aplicació de les seves normes" (Salmón, 2004)

La falta d'adopció no necessita explicació. És quan un Estat incompleix un tractat que ha signat i que la norma *pacta sunt servanda* l'obliga a complir. En canvi, una reserva, és un mecanisme legal que consisteix en una "declaració unilateral [...] feta per un Estat en ratificar, adherir-se o succeir en un tractat, per la qual proposa excloure o modificar els efectes jurídics de certes disposicions [...] sempre que les reserves no siguin incompatibles amb l'objecte o el fi del tractat" (CICR, 2014). En aquest cas, a Europa hi hauria Alemanya, Gran Bretanya i Portugal.

Per tant, els Estats estan, en un principi, obligats a complir aquella legislació internacional que voluntàriament han signat, però hi ha incompliments –il·legals– i mecanismes –legals– que fan que no sempre hi hagi el compliment que pertoca.

Legislació europea

El Sistema de Dublín

Si bé és veritat que tots els estats de la Unió Europea, com signants del conveni de Ginebra, estan obligats al seu compliment, també existeixen lleis internes dins la UE que són d'obligat compliment, a banda de coordinació, pels 27. La primera d'aquestes és el Sistema de Dublín, que estableix els criteris i mecanismes per determinar quin estat membre és el responsable d'examinar una sol·licitud de protecció internacional, sigui asil o protecció subsidiària².

²Segons ACNUR (2018), per tenir dret a l'asil és necessari que la persona que el demani fugi d'un conflicte o d'una persecució que posa en perill la seva vida per la seva raça, religió, gènere, orientació sexual, grup social, nacionalitat o opinió política. En canvi, la protecció subsidiària és per aquelles persones que no reuneixen aquests requisits per obtenir asil o ser refugiades, però que necessiten protecció, ja que existeixen motius per creure que si tornen al seu país podran patir algun mal.

Creat l'any 1997, s'ha modificat dues vegades, el 2003 i el 2013, quedant vigent el Reglament Dublín III. La seva creació va venir motivada per evitar l'anomenat *asylum shopping*, "quan els potencials beneficiaris presentaven la seva sol·licitud en diversos països o en un Estat concret, després d'haver transitat per altres" (Solanes-Corella, 2016). I també per harmonitzar els procediments.

Per fer-ho, el sistema de Dublín estableix tres principis bàsics: (1) Presentar la demanda de protecció al primer estat que arribin; (2) seran els criteris de distribució establerts pel conveni els que concretaran quin estat membre es farà responsable d'examinar la sol·licitud, fent cas omís a les preferències dels sol·licitants; (3) els sol·licitants d'asil poden ser "transferits" a l'estat membre que els hagi estat assignat (Morgades, 2012; Garcés, 2015)

Si bé és veritat que el Sistema Comú d'Asil va ser creat per desenvolupar una política comuna en matèria d'asil, protecció subsidiària i protecció temporal i garantir el respecte del principi de no devolució, "no s'ha aplicat amb les dosis de solidaritat que se'ls exigia als estats" i, per tant, "no ha obtingut els resultats esperats" (Solanes-Corella, 2016).

Tal com explica Solanes-Corella (2016), aquestes mesures han evidenciat "diverses debilitats i problemes en la seva aplicació pràctica" que, de fet, la mateixa Comissió Europea ha admès. Passem a exposar els principals punts febles del Sistema de Dublín que exposa l'autora. En primer lloc, en l'aplicació del Reglament, els sol·licitants d'asil esperen en una espècie de *limbo*, separats de les seves famílies i sovint detinguts, a l'espera de ser traslladats a l'Estat que se'ls ha assignat com a responsables de les seves sol·licituds, moltes vegades, mai avaluades.

A banda, la concepció del Reglament situa els països fronterers, com són Grècia, Itàlia o Espanya en una situació desproporcionada davant els seus socis europeus, ja que són la porta d'entrada a Europa i, per tant, on arriben més persones demandants d'asil. A aquesta falta d'equitat se li ha de sumar la manca d'eficiència, perquè si bé es va intentar pal·liar la càrrega assumida per aquests estats amb la possibilitat de trasllat entre diferents països, els trasllats entre països es van acabar suspenent a Grècia, amb el Reglament de Dublín III, l'any 2013, abans de la gran crisi dels refugiats.

A banda, les diferents preferències entre els sol·licitants d'asil també és determinant, ja que hi ha països amb procediments més garantistes que altres socis, tot i que no hauria de ser així. "L'examen just i eficient de les sol·licituds d'asil no està garantit a tots els estats membres" [i]

"existeix disparitat entre Estats en la concessió de l'estatut de refugiat i el de la protecció subsidiària als sol·licitants que procedeixen d'un determinat país" (Solanes-Corella, 2016).

És important, per altra banda, destacar la diferència entre la protecció internacional, dins de la qual s'hi inclou l'estat de refugiat o de protecció subsidiària i aquella protecció temporal, que es limita a "comprovar la pertinença d'un determinat grup de persones beneficiàries" (Arenas Hidalgo, 2022). En el següent apartat, procedim a detallar les condicions on s'aplica aquesta directiva temporal.

Directiva de protecció temporal

El dispositiu de Protecció temporal de la Unió Europea suposa la resposta jurídica de la Unió als desplaçaments massius de població. Donat que, l'activació de la directiva de protecció temporal es tracta d'un fenomen recent, la literatura és escassa. És per això que l'explicació i posterior anàlisi el faig d'acord amb Arenas Hidalgo (2022).

La norma que va suposar l'activació de la directiva és l'Instrument del Sistema Europeu Comú d'Asil, la SECA. Aquest dispositiu és de caràcter excepcional, no funciona sempre, i s'activa a instàncies de la Unió Europea, el qual proporciona protecció de caràcter temporal, basada en un repartiment de càrregues associades a l'acollida. El resultat general quan s'activa és que totes les persones sota el seu paraigua tenen la possibilitat de circular lliurement pel territori de la UE durant tres mesos, on també poden legalitzar la seva situació.

Aquesta directiva sorgeix quan els Estats europeus rebutgen la possibilitat de reconèixer l'estatut de refugiat a grups sencers de persones *prima facie*³, és a dir, que l'estatut de refugiat es concedeix a persones individualment. El problema sorgeix quan es produeix una arribada massiva de persones, ja que els procediments de determinació individual esdevenen inoperatius. És per això que s'adopta aquesta directiva l'any 2001 amb l'objectiu de superar aquest obstacle i garantir una acollida ràpida, a través de procediments més simples que rebaixin la pressió dels sistemes nacionals d'asil. A banda, es fa un repartiment de responsabilitats entre els Estats membres basat en les capacitats de cada país.

Malgrat tot, la norma no s'havia aplicat en 20 anys, malgrat haver rebut grans afluències de persones en territori europeu, es va activar per primera vegada el març del 2022, després de la

³Locució llatina que significa "a primera vista", que es posa en un discurs abans d'un comentari per aclarir que no es pot arriscar a una conclusió definitiva.

invasió d'Ucraïna per part de Rússia que va provocar una emigració massiva del país de l'est. Cal analitzar, doncs, les condicions que porten a l'activació de la directiva de protecció temporal.

Condicions d'aplicació

El dispositiu de Protecció Temporal, com hem vist, és la resposta jurídica de la UE als desplaçaments massius de població, però no es tracta d'atorgar l'acollida a totes les persones que vinguin en massa a territori europeu, sinó que el sistema és més selectiu. Hi ha 3 condicions essencials per activar-lo: el desplaçament a gran escala, uns requisits geogràfics i temporals, i l'existència d'uns perills específics com a causa del desplaçament. Entrarem a analitzar-los un per un.

a. Afluència massiva

Quan es parla d'afluència massiva acaba sent un concepte jurídic indeterminat, ja que es parla d'un nombre important de persones que hagin arribat d'un país o zona geogràfica determinada, independentment de com hagi estat la seva arribada, si espontània o organitzada. És una indeterminació feta expressament. No es vol que s'estableixi cap llindar quantitatiu amb l'objectiu que siguin "les institucions que participen en la presa de decisions les que estableixin, cas per cas, si es dona aquesta circumstància" (Arenas Hidalgo, 2006). D'aquesta manera, la Directiva es pot adaptar a diferents circumstàncies, de manera de les institucions no estan sotmeses a una anàlisi tècnica sobre determinades condicions.

b. Requisits geogràfics i temporals

La segona condició suposa venir d'un país o regió específics, així com que sigui un desplaçament en un marc temporal precís. En la Directiva s'entén per persona desplaçada aquella que hagi hagut d'abandonar el seu país o regió d'origen o que hagi estat evacuada en resposta a la crida d'organitzacions internacionals. Així doncs, la norma està pensada per un exili des d'un país concret o una zona determinada, però no per les crisis ni s'hagi acumulat un flux de gent que procedeix de diferents països.

És important subratllar, però, que el redactat de la Directiva no limita aquest determinat origen geogràfic en l'àmbit europeu, si bé és veritat que no s'ha activat el dispositiu en crisis anteriors i que el seu primer cas d'activació amb Ucraïna pugui donar a entendre-ho. De fet, hi ha alguns autors com Van Selm (2022) han defensat que la Directiva no es va aplicar en la crisi de Síria

"perquè la UE no era un veí directe", per l'autora, la Directiva podria "ser resultat d'una decisió política urgent davant una crisi immediata i propera, en què la mateixa Unió, i els seus EMs, té interès directe i existencial". Això suposaria, però que la interpretació del dispositiu de protecció temporal es convertís en "una forma institucionalitzada de discriminació i racisme" (Carrera, Ineli-ciger, Vosyliute, Brumat, 2022).

c. Perills específics associats a la fugida

Com s'ha indicat, la Directiva està dissenyada per acollir unes persones concretes que s'han desplaçat de manera massiva, no totes aquelles que puguin desplaçar-se en grans nombres. Per tant, la tercera i última condició és que les persones susceptibles a rebre la protecció temporal hagin rebut unes amenaces respecte a les quals els estats membres, a través de la norma, han adquirit específiques obligacions de protecció.

Entre aquestes hi ha les potencials persones refugiades que es recullen a la Convenció de Ginebra; així com persones desplaçades que poguessin estar dins de l'àmbit d'aplicació d'altres instruments internacionals o naturals de protecció internacional. A això s'afegeix els casos particulars de la Directiva com són les persones que hagin fugit de zones de conflicte armat o violència permanent; que hagin estat exposades a la violació sistemàtica o generalitzada de drets humans; i un grup suplementari format per altres categories, diferents de les esmentades, però que provinguin del mateix lloc i que hagin estat desplaçades per les mateixes raons. De fet, sobre el paper, la Directiva pot oferir protecció tant als nacionals del país o regió, com als nacionals de tercers països que procedissin d'aquell mateix país o regió establert. Així doncs, en teoria "l'abast del dispositiu europeu és major que el de la Convenció de Ginebra" (Peers, 2022). Ara bé, totes les persones han de veure impossibilitat el retorn al seu país d'origen o zona geogràfica determinada, en condicions segures i duradores.

Compliment lliure?

El Sistema de Dublín, com a llei supranacional, ha estat ratificada per tots els EMs, per tant, és d'obligat compliment. Pel que fa a la directiva de protecció temporal, quan aquesta s'activa també, per tant, l'interessant és veure qui inicia la seva aplicació.

En aquest cas és el Consell de la UE, formada per tots els caps d'estat dels països membres, i ho fa vista la proposta de la Comissió, un dictamen del Parlament i també del Comitè Econòmic

i Social i el de les Regions. Hi ha una participació de les institucions més importants de la UE, però la paraula final la tenen els estats.

La Directiva, a banda, no suprimeix els règims nacionals d'acollida temporal, sinó que en crea un de diferent i complementari, precisament per moments en què sigui imprescindible una actuació a escala supranacional. El dispositiu, però, s'absté d'especificar quantes persones ha d'acollir cada país, de manera que els estats no s'han de preocupar de la reubicació. Es dissenya un model de repartiment de responsabilitats basat en l'autogestió i la lliure elecció de les persones desplaçades, així com en la seva llibertat de circulació i les xarxes de diàspora que tinguin en el continent.

Arribats a aquest punt, es poden identificar tres hipòtesis:

- 1. Hipòtesi 1. Tant el conflicte de Síria com el d'Ucraïna es consideren conflictes les víctimes dels quals mereixen protecció internacional.*
- 2. Hipòtesi 2. La Unió Europea hauria d'haver ofert el mateix tractament, i haver aplicat la directiva de protecció temporal, sempre i quan, en el cas de Síria, es compleixin les tres condicions d'aplicació.*
- 3. Hipòtesi 3. Si hi ha un tractament diferent entre uns refugiats i altres, la diferència no es basa en arguments legals, sinó en altres factors*

METODOLOGIA

L'objectiu de la investigació és observar les diferències de comportament de la Unió Europea davant de dues crisis de refugiats, la de Síria (2015) i la d'Ucraïna (2022) que, *a priori*, es perfilen com a iguals.

En el cas de Síria, desenes de milers de persones es van acumular a Grècia, en concret a les illes, perquè el sistema d'asil va col·lapsar amb l'arribada de refugiats procedents de la guerra civil al país. Mesos més tard, es va activar la reubicació de persones, amb un repartiment entre els estats membres segons la seva capacitat. Un repartiment que no es va complir en molts casos. I es van arribar a fer pactes amb tercers països, com Turquia, per evitar l'arribada de més gent.

En el cas d'Ucraïna, es van obrir les fronteres i es van acollir els milions de persones que en pocs dies van creuar cap a Europa. Amb unanimitat, els 27 van decidir activar la directiva de protecció temporal. Un mecanisme per evitar, precisament, el col·lapse del sistema d'asil i que s'activava, per primera vegada, des de la seva creació, fa 20 anys.

Amb l'objectiu de testar les hipòtesis plantejades, l'anàlisi d'aquesta investigació compta amb tres parts. Les tres d'anàlisi qualitatiu. Les dues primeres serà una anàlisi de contingut de la llei. I la tercera consistirà en entrevistes amb persones expertes del món jurídic i legal i també polític, ja que aquest fenomen, com es veurà, no amaga només una perspectiva legal, sinó que va més enllà.

En primer lloc, es buscarà justificar, de manera teòrico-legal, que els dos grups de persones refugiades encaixen en les condicions per rebre protecció internacional. Una feina que, construït el marc teòric, ja s'intueix la resposta, positiva. Aquesta primera part, la més breu, consisteix en revisar la literatura i la llei per veure si les persones que van arribar tant en un conflicte com en l'altre són mereixedores, legalment, de la protecció internacional. Si marxen dels seus països sota unes condicions que els aporta la condició de refugiats i, per tant, el dret a rebre asil i ser tractats amb un tracte que una persona migrant no té.

En segon lloc, cal fer un repàs exhaustiu dels dos casos d'arribada de persones refugiades. En concret, analitzar si cadascun d'ells encaixa dins la normativa de la directiva de protecció temporal. En aquest cas, s'ha de veure si les dues arribades de persones compleix amb les tres condicions que es recullen a la directiva per ser activada per les institucions europees.

S'analitzarà, per tant, si es compleix una arribada massiva de persones, que procedeixen d'un lloc concret en un temps concret, i si ho fan sota uns perills.

Per últim, continuant amb l'anàlisi qualitativa, la investigació es completa amb tres entrevistes a tres experts, dues de l'àmbit legal i jurídic, amb Núria Arenas Hidalgo i Sílvia Morgades, i una tercera del de les ciències socials, amb Francesco Pasetti, ja que el comportament de les institucions europees no es pot entendre sense la perspectiva de l'anàlisi política, i menys en dos casos on hi ha implicats conflictes internacionals, de tercers països fora de la UE i on, molt probablement, el paper de la norma no és l'únic que és rellevant. A més, completaré les entrevistes amb articles d'una activista antiracista i directora de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, Dilara Ekmen. L'objectiu d'aquesta tercera part és buscar les causes més enllà de la norma que genera un doble comportament de la UE davant dues crisis d'arribada de refugiats.

EL DIBUIX D'UNA PERSONA REFUGIADA

La primera part d'aquest estudi consisteix a analitzar si les persones que van venir a Europa procedents de Síria, així com les que fugien d'Ucraïna són considerades, legalment, persones refugiades. Serà l'apartat més breu, ja que la informació del marc teòric, ja exposat, és suficient per respondre-ho.

Una persona refugiada és aquella que té por de ser perseguida per diferents motius. La llei inclou la raça, la religió, la nacionalitat, la pertinença a un determinat grup social i les opinions polítiques. I, que pels motius que sigui, en aquests casos una guerra, no pot acollir-se a la protecció del seu país. Sumades a aquestes condicions, com exposava Benavides Hernández (2011) “la noció de conflicte armat és fonamental” a l'hora d'aplicar el Dret Internacional Humanitari. I, com a conflicte armat, s'hi inclou tant aquells que siguin de caràcter internacional, com és el cas d'Ucraïna, com aquells que no tinguin caràcter internacional, i que impliquin únicament a un sol país, com seria teòricament el cas de Síria. Això és així perquè “avui en dia es considera que els CANI poden posar en perill la pau i seguretat internacional”, a més d'incloure “violacions massives dels drets humans”, que són “d'interès” de la comunitat internacional.

Per tant, tant en el cas d'Ucraïna, com en el de Síria, ens trobem dos conflictes armats, condició fonamental, tot i que no necessària ni suficient, perquè les persones afectades siguin considerades refugiades, i també que estan perseguides per algun motiu concret, en cas de guerra pot ser qualsevol dels recollits per la llei. Aquesta segona és la causa suficient que demostra que tant les persones que fugien de Bashar Al-Asad i d'Estat Islàmic de Síria; com les que ho feien de Vladimir Putin a Ucraïna, tenen la condició de persones refugiades, segons el marc legal del DIH, ja que aquest no diferencia entre guerres internes o internacionals, a l'hora de donar resposta a les víctimes d'aquests conflictes.

COMPARACIÓ ENTRE ELS CASOS

Les diferències en l'aplicació (o no) de la Directiva de Protecció Temporal

En aquesta segona part, ens centrarem en la principal diferència formal en les polítiques de la Unió Europea respecte a les crisis de refugiats de Síria (2015) i Ucraïna (2022), que és

l'aplicació de la **Directiva de Protecció Temporal** de la Unió Europea. Mentre que en el cas de Síria no es va aplicar, en el d'Ucraïna sí. Aquesta directiva, com s'ha vist, s'aplica a partir de tres supòsits: el desplaçament massiu, uns requisits geogràfics i temporals, i l'existència d'uns perills específics com a causa del desplaçament.

Els efectes d'aplicació són que totes les persones que venien de la frontera d'Ucraïna van tenir la possibilitat de circular lliurement pel territori de la Unió Europea durant tres mesos i, durant aquest temps, van poder regularitzar la seva situació. Es tracta d'un acte de “solidaritat inaudita per part de la UE i la seva ciutadania” (Arenas Hidalgo, 2022), ja que és la primera vegada que es va aplicar des de la seva creació l'any 2001. Suposen un gir des de la política de “no entrada, externalització del control i criminalització de la solidaritat”, característica davant les migracions de les últimes dècades, a una altra de “portes obertes i acollida immediata” (Garcés, 2022).

Sens dubte, la directiva de protecció temporal, tenint en compte els seus objectius, és la “resposta lògica a l'exili d'Ucraïna” (Arenas Hidalgo, 2022), però no s'esperava la seva aplicació, ja que Europa feia anys que estava vivint recurrents crisis migratòries i en cap d'elles es va activar la norma, fins i tot en algunes que el Tribunal de Justícia les havia caracteritzat com a “afluència massiva de persones desplaçades” (TJUE, 2017). Diferents iniciatives, tant el 2011, 2014 i especialment el 2015, en plena crisi de refugiats sirians, es van veure frustrades perquè “aparentment no complien els supòsits” (Arenas Hidalgo, 2022).

És per això que cal analitzar si els dos desplaçaments de persones complien o no els requisits per aplicar la directiva, ja que en cas que la crisi de Síria no ho complís, buscar les causes de les diferències ja estaria justificat.

La solidaritat europea: l'aplicació de la protecció temporal per Ucraïna

Contra tot pronòstic i superant tots els obstacles que havien aparegut els anys anteriors, la Comissió Europea va proposar la iniciació del procediment el 2 de març del 2022, només 6 dies després de l'inici de la invasió. El Consell va constatar l'existència d'una afluència massiva, amb l'efecte que es va iniciar la protecció temporal, més de 20 anys després de la seva entrada en vigor.

Per tant, el primer requisit, el de la **qualitat d'una afluència massiva**, es compleix. Els números són evidents: el desplaçament des d'Ucraïna és el major i més ràpid que s'ha viscut mai a

Europa des que es tenen registres. Només 5 dies després de l'inici del conflicte armat, més de 650.000 persones havien arribat a territori de la Unió a través de Polònia, Hongria i Romania. A partir d'aquí, les estimacions eren un nombre molt més elevat, entre 2,5 i 6,5 milions. Unes xifres que han fet justícia a la realitat, a febrer de 2023 s'han comptabilitzat fins a 5,5 milions de persones refugiades procedents d'Ucraïna (Statista, 2023).

Per altra banda, totes aquestes persones van abandonar el seu país o origen de regió, totes elles venien d'Ucraïna en un període de temps concret, per tant, es compleix el segon requisit **geogràfic i temporal**. A banda, en el cas d'Ucraïna, la Comissió Europea, també va posar èmfasi en “com la invasió suposava un risc per la seguretat i estabilitat europees i mundials.

En aquest sentit, els **perills associats a la fugida**, van més enllà. Pot ser que el fet que “l'exili s'hagi produït a les portes de la Unió hagi resultat determinant pel cas de l'activació del dispositiu, més enllà dels números assolits” (Arenas Hidalgo, 2022). A banda, també van considerar l'agressor, Rússia, com a determinant.

Per altra banda, també es justifica el risc que els sistemes d'asil dels estats membres no siguin capaços de tramitar totes les arribades sense produir efectes adversos en el seu funcionament. És a dir, s'espera que el dispositiu beneficiï els EM's i els drets que l'acompanyen com la necessitat que tenen les persones refugiades de demanar immediatament la protecció internacional. Pot ser, per tant, un fet rellevant la “possible incapacitat dels sistemes nacionals de protecció internacional per afrontar el flux massiu” (Ineli, 2022).

És important tenir en compte també que la protecció temporal no s'ha aplicat només a persones d'Ucraïna, sinó també a persones d'altres nacionalitats que vivien al país. És a dir, l'àmbit d'aplicació escollit per la directiva va més enllà de les categories clàssiques protegides per la Convenció de Ginebra o, fins i tot, de la definició actual de protecció subsidiària. Contempla, també la “violència permanent o sistemàtica dels drets humans no associada directament a un conflicte armat” (Arenas Hidalgo, 2022). Ara bé, tot i que totes les persones poden ser beneficiàries de la protecció temporal, es classifiquen en tres categories que estan “únicament basades en l'origen nacional, i no en els motius de la fugida” (Arenas Hidalgo, 2022). Les tres categories són les següents: (a) un grup prioritari que inclou a nacionals ucraïnesos que residien a Ucraïna abans del 24 de febrer del 2022; (b) apàtrides i nacionals de tercers països diferents d'Ucraïna que gaudien de protecció internacional o d'una protecció nacional equivalent a Ucraïna abans del 24 de febrer de 2022; i (c) membres de les famílies de les persones referides a les dues categories inferiors.

L'esquena europea: la no aplicació de la protecció temporal per Síria

En el cas de Síria, la directiva de protecció temporal no es va aplicar, malgrat que existeixen sentències que constaten que l'arribada de refugiats procedents del país de l'Orient Mitjà es tractava d'una **“afluència massiva de persones desplaçades”** (TJUE, 2017). Per tant, el primer requisit a complir era evident. També totes aquestes persones procedien d'un únic país i fruit de la guerra civil entre les forces de Bashar Al-Assad i els grups rebels al règim; i és evident que existien –i encara existeixen– uns perills específics relacionats amb el desplaçament dels milers de persones que van arribar a Europa.

Malgrat tot, la directiva no es va aplicar i les persones sol·licitants d'asil es van acumular a Grècia: la frontera del continent, en especial a les seves illes més properes a Turquia: Lesbos, Samos i Chíos, on les persones refugiades van esperar durant anys a aconseguir l'asil que se'ls deu segons les normes internacionals.

Quan centenars de milers de persones van començar a arribar a territori europeu des de Turquia, les institucions de la UE només van activar l'article 78 del Tractat de la Unió sobre situacions d'emergència, va ser al maig del 2016. Abans, el que s'havia fet era “desmuntar la missió Mare Nostrum de salvament i persecució de traficants” (Ferrero, 2016). Impulsada pel govern d'Erico Letta, comptava amb un pressupost de 9 milions d'euros al mes. Va treballar durant un any sencer i va aconseguir rescatar més de 100.000 persones i detenir 728 traficants.

L'any 2014 va començar l'Operació Tritó, finançada per la Unió Europea amb 2,9 milions d'euros al mes i operada per FRONTEX. Aquesta operació estava “dedicada al control estricte de la frontera [...] el salvament quedava al marge de la qüestió” (Ferrero, 2016). És en aquest moment quan comencen els grans naufragis del Mediterrani.

L'ACNUR va alertar de la precària situació de les persones provinents de Síria i la manca de recursos per poder-los atendre com cal. En paral·lel, la Comissió Europea va intentar coordinar el seu discurs d'obertura i solidaritat amb les seves polítiques a través de l'Agenda Europea de Migracions, fet que no va funcionar perquè “els estats membres van mostrar total absència d'empatia i solidaritat en el si del Consell” (Ferrero, 2016). Es va haver d'operar per un sistema de reubicació obligatori, precisament per “no haver aconseguit un consens entre tots els EMs sobre el repartiment voluntari” (Arenas Hidalgo, 2022). No obstant això, la proposta de la distribució obligatòria d'aquestes 40.000 persones arreu d'Europa, presentada per la Comissió,

s'enfrontava a la posició dels governs. Finalment, va guanyar la “voluntarietat davant el repartiment equitatiu de les quotes de refugiats” (Ferrero, 2016).

Així, els Estats són els qui van establir quants refugiats es quedaven, la majoria oferint menys places de les que originalment havia proposat la Comissió: “De les 20.000 places de reassentament proposades per la Comissió, només es van cobrir 18.415 per part dels estats membres” (Ferrero, 2016).

Amb arribada de la pandèmia, l'any 2020, es va donar ràpidament l'asil a les persones atrapades a les illes, on feia anys que esperaven sense activar la protecció temporal, quan el sistema d'asil grec estava claríssimament col·lapsat, que és precisament el que vol evitar la directiva.

Com hem vist, l'arribada de persones que fugien de la guerra de Síria, complia els tres requisits que impliquen activar la Directiva de protecció temporal: sí que era una afluència massiva, que provenia d'un país concret i amb perills derivats d'una Guerra Civil. A més, sí que va existir perill de col·lapse en un estat membre. De fet, el mateix Tribunal de Justícia Europeu va subratllar la “incapacitat” per proporcionar una resposta efectiva de la Directiva, en el context de la crisi de 2015-2016, quan les “infraestructures destinades a l'acollida a Grècia i Itàlia estaven absolutament saturades i calia descarregar aquests estats l'abans possible” (TJUE, 2017).

Amb l'aplicació de la directiva de protecció temporal, es va generar el “dret a l'auto-reubicació” que “alleuja la pressió sobre els sistemes d'asil i acollida”, ja que es confia en l'autogestió i la llibertat d'elecció de les persones desplaçades, així com amb les seves “xarxes prèvies de diàspora” (Arenas Hidalgo, 2022). És a dir, que les disputes que va haver-hi sobre el repartiment de persones refugiades sirianes el 2015 i 2016, es van traduir en un “mecanisme d'assignació simple i de lliure elecció”, en el cas d'Ucraïna.

QUÈ HI HA DARRERE?

L'anàlisi de l'adequació dels dos casos en les condicions de la directiva de protecció temporal apunta que, legalment, la directiva s'hagués pogut activar el 2015, però no es va fer. L'arribada de persones refugiades de Síria complia els tres requisits que imposa la normativa per poder ser activada, ho confirma la doctora en Dret Internacional, Nuria Arenas Hidalgo, afirmant que en el cas d'Ucraïna “es complien els requisits, però també es complien a la crisi del 2015”. Ara bé, ara fa 8 anys, els estats membres van decidir no activar-la. És per això que cal anar més enllà i

analitzar quines són les causes que es poden amagar darrere d'aquesta doble resposta davant dues crisis migratòries que, tal com s'ha demostrat en l'anàlisi anterior, són iguals formalment davant la Directiva de protecció temporal.

La directiva de protecció temporal, com s'ha vist, és ambigua i oberta a la interpretació. No obstant això, els dos casos comparats són molt similars, ho ha confirmat la Per fer-ho, he entrevistat tres experts: Arenas Hidalgo, doctora en Dret Internacional a la Universitat de Huelva; Sílvia Moragades, doctora en Dret Internacional Públic a la Universitat Pompeu Fabra; i Francesco Pasetti, investigador de migracions al CIDOB, que ha confirmat que “és evident que hi ha una doble moral”.

Les entrevistes han estat complementades amb articles de Dilara Ekmen, activista antiracista i codirectora de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, per poder triangular la informació i extreure'n les diferents causes que es poden amagar darrere dels dos fenòmens.

Guerra a Europa

Els tres experts han coincidit que hi ha diversos factors que s'amaguen darrere d'aquesta doble actuació de la Unió Europea, però tots tres han apuntat que el fet que el més important és la geopolítica, la **percepció de guerra a Europa**. Pasetti argumenta que “Europa estava en guerra amb la invasió d'Ucraïna” i que “Síria no era la guerra d'Europa”, una opinió amb què coincideix Morgades: “una guerra a Síria no és una guerra europea, és molt diferent”. I també amb Ekmen (2022) qui defensa que “hi ha factors d'interès geopolític de la Unió Europea a l'hora de donar resposta enfront de la intervenció militar russa”.

L'investigador explica que en percebre la guerra com “la nostra guerra”, les persones que travessen la frontera passen a ser “els nostres refugiats” i això genera la “lògica de l'enemic comú, que sí que mou sentiments i voluntat política”.

En paral·lel, Arenas Hidalgo, fent una lectura més legal, considera que tant la proposta de Decisió de la Comissió, com la Decisió del Consell “donen una enorme importància a la situació excepcional que suposa la gravetat de la guerra i la seva proximitat amb les fronteres de la UE”. La doctora també ha volgut destacar, però, que la directiva, en principi “havia de ser un instrument geogràficament neutre”, tot i que no ha estat així, ja que “l'argument de proximitat ha tingut pes en l'adopció de la decisió”, cosa que ella no comparteix.

Multicausalitat

Una altra coincidència entre els quatre experts és que les diferències es donen per fets multicausals. Una altra causa que tots apunten important és la jurídic-pragmàtica, és a dir, fer-ho el més pràctic possible. “Els ucraïnesos ja tenien dret d'accés al territori de la Unió Europea per la política de visats. I, per tant, aquí també hi ha un fet diferencial claríssim, és a dir, aquí no podies ni tancar fronteres, ni establir els controls”, apunta Morgades. Hi coincideixen Pasetti: “Els ucraïnesos anaven a entrar igualment, perquè colindien amb Europa i no necessiten visat”, alhora que ho apunta també Ekmen (2022), que remarca la “no-necessitat de disposar de visat per estar-se tres mesos a la UE”.

Aquesta situació és clau per ells perquè s'activi la directiva: “havien d'arribar milions de persones que haguéssin estat en situació irregular després de tres mesos”, assenyala Pasetti, que considera que s'activa la directiva per donar-los empara legal i evitar una situació de governança que hagués estat “incontrolable”. Era, per ell, un “canal alternatiu a la protecció”.

A aquest pragmatisme, se li suma la diàspora, o una qüestió “socialdemogràfica”, tal com ho ha definit Pasetti: “Comptaven en què aquestes persones podien integrar-se segons les comunitats als països europeus, que ja estaven molt assentades. Coincideixen per la seva banda, Ekmen (2022), que assenyala que “després de l'annexió de Crimea i el conflicte al Donbass, milers de persones ucraïneses van fugir cercant refugi a països limítrofs com a la resta de la Unió Europea”, això crea, afirma “una gran comunitat de persones procedents d'Ucraïna que els podien fer de xarxa de suport”. I també Arenas Hidalgo: “les persones d'Ucraïna [...] han anat creant una important diàspora en diversos països de la Unió”.

El segon factor, també clau, és el comportament dels països de l'Est. Per Pasetti el canvi de posició és la “diferència clau”, ja que “van ser els principals receptors” i la seva posició va “canviar en el tauler, també a nivell de negociació. Qui s'oposava abans, ja no s'oposa”. És a dir, els qui el 2015 van actuar com a “guardants d'Europa”, diu Morgades, no ho fan a la crisi del 2022, perquè els refugiats ucraïnesos “eren percebuts com a iguals”, com a potencials candidats a l'adhesió futura a la Unió Europea”.

També Ekmen (2022) assenyala en el seu article el comportament d'aquest grup de Visegrad que en el seu moment “es van mostrar totalment insolidaris i poc garants dels drets humans i van boicotejar que es pogués aplicar [la directiva]”

I aquí entra en joc el tercer factor: el racisme. La codirectora de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat ha apuntat obertament cap al racisme, els altres han passat més desapercebuts, l'han

considerat important, però amb matisos. Ekmen (2022) ha considerat que la crisi dels refugiats sirians el 2015 va ser en realitat una “crisi de gestió a la Unió Europea”, ja que ens trobem, diu, en un “sistema hegemònic, eurocèntric i colonialista, que dona cobertura a aquelles persones que queden sota el seu paraigua, és a dir, aquelles que veu com a iguals, però no ho fa - o no amb les mateixes condicions- amb aquelles que representen l’alteritat. L’autora creu que els països Africans, Àrabs, Asiàtics i Llatinoamericans s’han “conceptualitzat com a inferiors, [...] i, per consegüent, socialment i institucionalment pateixen racisme”.

Per la seva banda, Arenas Hidalgo, ha admès que hi ha “diversos autors que apunten que aquesta doble moral és una mostra de discriminació i racisme institucionalitzat”. Ella, però, pensa que s’han de considerar “tots els factors” per arribar a una conclusió i “no veure’ls de manera aïllada”.

Morgades ha insinuat que els ucraïnesos “no són percebuts com a estrangers igual que ho són els sirians o altres”. A més, coneix gent que ha treballat sobre el terreny i li ha explicat que “el comportament de les persones a les fronteres de Polònia o Hongria era discriminatori i racista”, i això és així perquè “les persones poden ser racistes i comportar-se com a tal”. Ara bé, ella creu que no s’ha de fer una “política global de l’aproximació hongaresa”. La doctora en dret no nega que hi hagi aquestes situacions, però considera que “no és l’aproximació de l’estat”.

Una posició similar és la de Pasetti: “està clar que hi ha un tema d’afinitats ètiques” i apunta, altra vegada, als països de l’est on “sí que hi ha un cert racisme institucional i una posició més declarada xenòfoba”. Allí compareixen “color de pell, cultura i història” i l’investigador del CIDOB també ha recordat que si l’aprovació de la directiva “va tardar cinc dies i no dos va ser pels estrangers que vivien a Ucraïna”. Ara bé, diu Pasetti que no li agrada “parlar d’una Europa racista” i que s’ha “d’articular aquesta complexitat: on és el racisme, en quines institucions, en quines decisions i en quins moments”. Malgrat tot, sí que pensa que hi ha aquesta doble moral i que “no és justificable”, perquè “mentre es mobilitzaven els recursos i les institucions pels ucraïnesos, passava el que passava a Melilla”.

A banda d’aquests quatre factors compartits. Francesco Pasetti parla de la presència de l’extrema dreta en alguns països: “[El 2015], governaven països en els quals la xenofòbia i el pes del partit d’extrema dreta era clau per la gestió del tema migratori, cosa que no passa amb

els ucraïnesos”. Per l’investigador, haver acceptat activar la directiva, en alguns estats hauria suposat “donar-li 10% més a l’extrema dreta”.

Al seu torn, Sílvia Morgades ha destacat la gran quantitat de persones que van arribar en poc temps. “Els nombres són molt superiors”, diu la doctora, i sobretot el “període de temps” en què es produeix, molt més curt que en el cas de Síria. Tot i que el nombre de persones, tant per Arenas Hidalgo, com per la sentència del TJUE (2017), la del 2015 també va ser una “afluència massiva de persones desplaçades”, condició suficient per poder aplicar la directiva.

Considerant altres causes

Ja exposats els múltiples factors que els quatre experts han considerat clau, jo mateixa els vaig proposar altres causes per saber si les trobaven importants a l’hora d’escollir els instruments per fer front a les dues arribades massives de persones.

En primer lloc, he preguntat sobre si Europa ha après dels errors passats, vist en perspectiva. No consideren que Europa hagi après dels errors, però sí que ho ha fet millor, ja que el 2015 es va actuar tard i malament. Dilara Ekmen (2022) celebra que aquesta vegada hagi estat diferent i que s’hagi demostrat que “amb voluntat política les coses es poden fer molt millor del que s’havien fet fins ara”, per la codirectora de la CCAR, aquest és “un punt d’inflexió” perquè a partir d’ara no fem passes enrere i per exigir que “es respongui de la mateixa manera davant de persones que estan fugint de conflictes”.

Nuria Arenas Hidalgo també pensa que “s’han fet passos importants” gràcies a aquesta crisi, i sobretot en el marc “d’aquesta resposta coordinada”. Però per ella, per valorar la resposta de la UE s’han de tenir en compte tots els factors esmentats, ja que “no és només que Europa hagi après dels errors”.

Per Pasetti, Europa no ha après els errors i això es demostra en el fet que “s’estan construint més fronteres”. Malgrat tot, pensa que pot ser que les solucions que s’han pres per aquest conflicte “serveixin també per donar acollida als que vindran d’altres països”, ja que s’han creat recursos als quals podran accedir els qui arribin, ara bé, l’investigador remarca que “perquè hi puguin accedir, han de poder entrar”, cosa que no està passant per la construcció de noves fronteres.

I Sílvia Morgades ho atribueix no tant amb aprendre dels errors, sinó al Brexit, al fet que el Regne Unit ja no estigui prenent decisions: “en temes de política migratòria tenia una posició més fèrria que la d’altres estats, més rígida”.

També van ser preguntats per la crisi de l’euro, si el fet que el 2015 Europa hagués sortit d’una depressió tan gran, tingués res a veure. Cap dels experts ho ha considerat important, fins i tot Pasetti, economista de formació, ha apuntat que “els indicadors econòmics eren molt positius”, es plantejava un nou creixement i els tipus d’interès estaven molt baixos. Per ell, econòmicament Europa estava molt pitjor el 2022, després de la pandèmia.

Per últim, tots, excepte Arenas Hidalgo, consideren molt important el paper que van tenir i han tingut els mitjans de comunicació en les dues crisis, en el relat explicat i la posterior construcció del debat públic. La doctora en dret internacional creu que, en el cas d’Ucraïna, les institucions de la UE i els estats membres “no van reaccionar a una prèvia sensibilització [...], sinó que ja hi havia una consciència. Sí que van ser importants en el cas de Síria en el moment en què “apareix el cadàver del nen Aylán”, aquestes imatges, diu, “provoquen una reacció en l’opinió pública”, que en el cas d’Ucraïna no passa.

Per Sílvia Morgades, els mitjans de comunicació, tot i que creu que “no són determinants”, sí que tenen “un paper clau en la percepció, en el nivell de pressió de les opinions públiques sobre els seus governants”. Ara no es veu el que passa a Grècia i, per tant, “deixa de ser present i important, deixa de ser una vergonya europea, que és el que és”.

Una línia que segueix Pasetti i que l’amplia amb no només quant es parla d’un tema sinó en el “com es parla”. En el cas del 2015, la percepció era “d’avalancha”, que s’anaven a tenir “problemes de seguretat i de feina”, que no hi havia espai per a tots, és el que l’investigador ha descrit com a “discurs de la por”. Una cosa que, per altra banda, amb Ucraïna no ha passat i ell creu que també hi juga “el gènere”. És a dir, la construcció del refugiat el 2015 era una “amença” i el 2022 són “dones i nens víctimes d’un dolent: Putin”. Simplement, “la crítica ja no és acceptable moralment al debat públic”. El mateix exposa Ekmen (2022), ja que creu que tant mitjans de comunicació com governs “creen i reproduïxen narratives criminalitzadores de la solidaritat i en altres les celebren”.

Directiva el 2015, una opció vàlida?

Arran de l’entrevista amb Sílvia Morgades em va sorgir un dubte: hauria funcionat la directiva l’any 2015? La doctora en dret internacional públic opina que no: “no sé fins a quin punt

l'activació de la protecció temporal en el cas del 2015 hagués millorat les coses, tenint en compte que la crisi del 2015 no va lligada al lliure accés al territori europeu". És a dir, Morgades creu que en no haver-hi lliure circulació arreu del territori, no s'hagués resolt el problema principal que és "el registre d'aquestes persones a través dels serveis bàsics".

Morgades considera que les opcions que es van escollir van ser vàlides "el reassentament i la reubicació", ara bé, admet que són dos instruments que "es van fer tard i d'una forma imperfecta". Si s'haguessin fet millor, haurien estat la solució a les desenes de milers de persones atrapades a les illes gregues.

A partir d'aquesta reflexió, vaig preguntar als altres experts quina era la seva opinió, si creien que havia funcionat. Arenas Hidalgo ha presentat, només, la perspectiva legal, i ha deixat clar que la directiva de protecció temporal "era un instrument pensat per aquest tipus de crisis i que objectivament s'hagués pogut activar", ja que com s'ha vist en aquesta investigació, complica tots els requisits exigits per la norma. Però apunta que si no es va fer va ser perquè "no hi havia suficient consens entre els estats membres" i es va considerar que "era millor no utilitzar aquest instrument".

Per la seva banda Pasetti creu que en aquell moment hagués "afavorit els moviments secundaris" una cosa que els països del centre d'Europa "volien impedir". Però si es fa un exercici d'abstracció, diu, "clar que hagués ajudat i s'hauria afavorit la integració i el lliure moviment dins de territori europeu. No obstant això, l'investigador ha subratllat que no era la solució definitiva: "plantejar la crisi del 2015 com un problema que s'hagués pogut solucionar amb la directiva, no. És molt més gran el problema de governança".

CONCLUSIONS

A l'inici d'aquest treball s'exposaven dues situacions que *a priori* es percebien com a similars. Després d'una profunda anàlisi general del dret internacional i europeu relatiu a migracions; un de més concret sobre la directiva de protecció temporal, element clau en el diferent comportament europeu; i la triangulació entre les posicions de quatre experts, es pot arribar a diferents conclusions.

En primer lloc, es confirma la primera hipòtesi de la investigació:

Hipòtesi 1. Tant el conflicte de Síria com el d'Ucraïna es consideren conflictes les víctimes dels quals mereixen protecció internacional.

Com bé s'ha demostrat en aquest estudi, la perspectiva *a priori* de dos conflictes similars, es confirma gràcies a la legislació internacional sobre persones refugiades, que són aquelles que estan perseguides per algun motiu concret. En els dos casos, es tracta de víctimes perseguides per un conflicte armat, que és una condició fonamental per ser considerada persona refugiada, tot i que no necessària ni suficient. En aquests dos casos, la condició necessària i suficient es compleix en observar que tant les persones que fugien de Síria el 2015, com les que marxaven d'Ucraïna el 2022, era perquè estaven perseguides i en perill dins el seu país. A banda, tot i que una sigui considerada una guerra interna i l'altra internacional, on hi ha més d'un país implicat, el dret internacional no motiva legalment a respostes diferents, totes les víctimes de guerra es consideren víctimes, sigui un CAI o un CANI.

També es confirma la segona hipòtesi:

Hipòtesi 2. La Unió Europea hauria d'haver ofert el mateix tractament, i haver aplicat la directiva de protecció temporal, sempre i quan, en el cas de Síria, es compleixin les tres condicions d'aplicació.

La directiva de protecció temporal inclou tres condicions per ser activada: que existeixi una aflluència massiva de persones, que aquestes vinguin d'un mateix territori i en un temps determinat, i que existeixin uns perills concrets associats a la fugida. En aquest sentit, s'ha demostrat que en el cas de Síria, es complien els tres requisits. El mateix Tribunal de Justícia de la UE, el 2017, va declarar que la de Síria era una "aflluència massiva de persones desplaçades". També és evident que provenien d'un territori concret, en un temps determinat, i que existien perills associats a l'arribada, derivats de la guerra civil que s'estava –i s'està

encara– lliurant al país. També ho confirma Núria Arenas Hidalgo, en l’entrevista realitzada per aquest treball: “era un instrument pensat per aquest tipus de crisis i que objectivament s’hagués pogut activar”. Per tant, legalment, la Unió Europea hagués pogut activar la directiva, però no ho va fer.

Aquí s’arriba a la tercera hipòtesi:

Hipòtesi 3. Si hi ha un tractament diferent entre uns refugiats i altres, la diferència no es basa en arguments legals, sinó en altres factors

Tal com s’ha confirmat en la segona hipòtesi, legalment parlant, no hi ha diferència entre una crisi i una altra i, per tant, s’haurien pogut aplicar els mateixos instruments, en aquest cas, el de la directiva de protecció temporal, ja que els dos casos complien les condicions per l’aplicació i, a més, en el cas dels refugiats sirians, va passar el que la directiva volia evitar: un col·lapse dels sistemes d’asil nacionals.

Per tant, el diferent tractament entre uns refugiats i uns altres té a veure amb altres factors que s’han buscat entrevistant a tres experts en migracions com són Núria Arenas Hidalgo, doctora en dret internacional; Sílvia Morgades, doctora en Dret Internacional Públic i Francesco Pasetti, investigador al CIDOB; i triangulant-ho amb articles d’una quarta experta, Dilara Ekmen, codirectora de la Comissió Catalana d’Ajuda al Refugiat.

En aquest sentit, tots quatre experts han coincidit a dir que una de les condicions més importants és la percepció de guerra a Europa. És a dir, en què, amb Síria, es va tenir la sensació que era una guerra llunyana, que no afectava Europa. En canvi, amb Ucraïna, com a possible futur membre de la UE, es percebia com a què s’atacava el continent europeu, la seva gent, és per això que els ucraïnesos es van percebre com els nostres refugiats.

En tot cas, els quatre experts també coincideixen en què aquest factor, tot i que important, no és l’únic. Hi ha diverses causes que expliquen el diferent comportament europeu. Aquí hi entren factors com el jurídic-pragmàtic, és a dir, que les persones ucraïneses tenien dret d’accés al territori europeu i, per tant, una vegada dins, es podien moure per tots els països, per la política de visats. Aquesta diferència és clau, ja que no pots tancar fronteres ni establir controls, com sí que es podia fer, i es va fer, en el cas de Síria. Es va activar la directiva per evitar que, milions de persones, després de tres mesos, estiguessin il·legalment disperses per tot el territori europeu, ja que no es podien ni s’haurien concentrat en un sol país.

En paral·lel, també és important, consideren els experts, la diàspora prèvia. Arran de la guerra de Crimea el 2014, i el conflicte al Donbass, moltes persones procedents d'Ucraïna s'havien instal·lat a Europa, la qual cosa crea una xarxa de persones que funcionen com a suport.

Un altre factor clau és la diferència de comportament que va haver-hi als països de l'est, fronterers de la UE. Aquests països que, el 2015, van ser hermètics en l'entrada de persones de Síria, van obrir les seves portes en el cas d'Ucraïna. Aquí entra en joc el factor del racisme, que només Ekmen assenyala directament. La resta d'experts opinen que si bé és veritat que els ucraïnesos no es van percebre com a estrangers igual que els sirians, s'ha d'acotar on es troba aquest racisme. A més, creuen que és un factor més, no el principal, i que s'ha de combinar amb la resta ja esmentats com la percepció de guerra i el jurídic-pragmàtic.

La directiva no es va aplicar el 2015 i sí que ho va fer el 2022, per primera vegada des de la seva creació, fa 20 anys. En ser preguntats per si hagués pogut funcionar, consideren que no hagués solucionat la crisi de persones procedents de Síria. Sigui com sigui, no es podrà saber perquè no va haver-hi els acords, o la voluntat suficient per activar-la. Perquè no era la nostra guerra, no eren els nostres refugiats, i la protecció de les fronteres d'Europa van ser més fortes que el principi de solidaritat que la regeix.

BIBLIOGRAFIA

ACNUR (2022). *Derecho de asilo y protección subsidiaria: relación entre los conceptos* https://eacnur.org/blog/que-relacion-tienen-el-derecho-de-asilo-y-la-proteccion-subsidiaria/?tc_alt=47342

Arenas Hidalgo, N (2022). La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*

Arenas Hidalgo, N (2006). The concept of “mass influx of displaced persons” (about the European Directive that establishes the Temporary Protection System), European Journal of Migration and Law

Arent, H (1943). *Nosotros, los refugiados*

Benavides Hernández, L. Á. (2011). *Derecho Internacional Humanitario*. http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_DerInternacionalHumanitario2aReimpr.pdf

Boluarte, K. R. L. U. (2015). *Algunas reflexiones sobre la vigencia e importancia de los derechos humanos*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5278273>

Carrera, S., Ineli-ciger, M., Vosyliute, L., Brumat, L., (2022). The EU grants Temporary Protection for People fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policies

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra ("Cuarto Convenio de Ginebra"), (1949). Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Convenio de Ginebra <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>

Ekmen, D. (2022). Sense coordenades d'origen. Línia. <https://liniatarxa.cat/opinio/sense-coordenades-dorigen-dilara-ekmen/>

Faúndez Ledesma, H. (1999). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: IIDH

Ferrero Turrión, R. (2016). *Seguridad y derechos humanos, la crisis de refugiados como crisis de valores de la UE*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5992475>

Frits, K i Zegveld, L (2001). Restricciones en la conducción de la guerra: Introducción al Derecho Internacional Humanitario

Garcés, B. (2015). Porqué Dublín, CIDOB, nº 135.

Garcés, B. (2022). ¿Por qué esta crisis de refugiados es diferente?, CIDOB Opinión

Ineli, M. (2022) Reasons Why: Understanding the Reasons behind the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022

Morgades, S. (2012). La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos

Morgades, S. (2016). Refugiado, Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad.

PEERS, S. (2022). “Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A”, EU Law Analysis

Salmón, E. (2004). Introducción al derecho internacional humanitario, Lima.

Solanes Corella, Á. (2016). Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea. *Documentación social*, 180, 149-166. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5784579>

Statista. (2023). Guerra entre Rusia y Ucrania: refugiados ucranianos registrados por país en 2023. <https://es.statista.com/estadisticas/1293856/guerra-entre-rusia-y-ucrania-refugiados-ucranianos-por-pais-2022/>

Straehle, E. (2018). Europa frente a los refugiados: Releer los derechos humanos desde Hannah Arendt. *DOAJ: Directory of Open Access Journals - DOAJ*. <https://doi.org/10.1344/lectora2018.24.5>

Tirado, T. A. (1992). EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS: FUNCIONES DEL ACNUR. *Relaciones Internacionales*, 1(3).

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10188/Documento_completo.pdf?sequence=1

TJUE (2017) Sentencia del 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/Consejo

Van Selm, J (2022). “Temporary Protection for Ukrainians: Learning Lessons of the 1990s

ANNEXOS

Entrevista Nuria Arenas Hidalgo - Doctora en Dret Internacional

(via formulari escrit)

¿A qué crees que se debe esta doble respuesta de la UE? ¿Cuál dirías que es la causa principal?

Se han barajado varios factores: la proximidad geográfica y cultural, la historia migratoria de los últimos años (las personas de Ucrania han sido tradicionales y deseados migrantes económicos que han ido creando una importante diáspora en diversos países de la Unión), pero también hay que tomar en consideración la propia geopolitización del derecho de asilo en este caso. Ninguna de esas razones tiene que ver con parámetros normativos. Los presupuestos para la activación del dispositivo se cumplen en este caso: existe una afluencia masiva (si bien se trata de un concepto indeterminado); que tiene el potencial de afectar de manera adversa el sistema de protección internacional; y las personas huyen de uno de los peligros contemplados en la Directiva (conflicto armado). En atención a los arts. 2 a y 2 c de la Directiva se cumplen los requisitos, pero también se cumplían en la crisis de 2015. Los números en aquel caso no fueron tan altos ni de evolución tan rápida, pero sí podían calificarse como afluencia masiva (así lo hizo a posteriori el Tribunal de Justicia) y colapsaron las capacidades de Italia y Grecia claramente. Así las cosas, varios autores/as apuntan a que este doble rasero es más bien una muestra de discriminación y racismo institucionalizado. Pienso que hay que tomar en consideración todos estos factores para llegar a una conclusión y no solo verlos de manera aislada.

¿Pues ser que se haya 'aprendido de los errores' que se cometieron en 2015? Ha evolucionado la UE desde entonces?

Se trata de un giro en la respuesta tradicional de la UE en estos casos más que bienvenido, pero dudo de que se trate de una evolución. Más bien parece una respuesta coyuntural. Después de la crisis de 2015, las propuestas de reforma del Sistema europeo común de asilo no se aprobaron y dieron lugar a la presentación de un nuevo paquete de medidas con el Nuevo Pacto de Migración y Asilo que aún se está negociando. Se pueden extraer lecciones muy positivas de esta experiencia con Ucrania, pero dudo de que supongan un auténtico cambio de paradigma. La securitización del control migratorio, la externalización del mismo o la criminalización del

rescate seguirán estando presentes. La solidaridad basada en la libre elección, tal y como se ha aplicado en el caso de Ucrania, no creo que se vaya a plasmar en los nuevos reglamentos.

¿Tiene algo que ver el contexto económico? Hubo la crisis del Euro, pero luego la crisis de la pandemia, ¿es diferente?

Europa ha tenido que aprender que la solidaridad no es solo un principio constitutivo o un valor, es imprescindible y hay que llenarla de contenido para hacerla verdaderamente efectiva. Se han dado pasos importantes como consecuencia de esas crisis que menciona; también se han dado en el marco de esta respuesta coordinada, pero insisto en que para valorar la respuesta de la UE en este caso, hay que tener en cuenta todos los factores anteriores. No es solo que Europa haya aprendido de sus errores.

¿Puede afectar el hecho que el enemigo sea Rusia? (conflicto internacional, guerra en Europa, enemigo de occidente...)

Sin duda. Tanto en la propuesta de Decisión de la Comisión (pág. 2), como en la Decisión del Consejo (considerando 16), dan una enorme importancia a la situación excepcional que supone la gravedad de la guerra y su proximidad con las fronteras de la UE. Ello ha llevado a algunos autores (Ineli-ciger, concretamente) a concluir que el país agresor (Rusia) es determinante a la hora de decidir activar el dispositivo. En todo caso, es importante subrayar que desde los trabajos preparatorios de la Directiva se insistió en que no debía ser un instrumento para la protección temporal de los desplazados de países vecinos. Debía ser un instrumento geográficamente neutro. No obstante, profesoras como van Selm han defendido que la proximidad es un argumento de gran peso en este caso. Se trata de un argumento ajeno a la letra de la Directiva y su espíritu, pero para algunas expertas es una variable a tener en cuenta. No estoy de acuerdo.

¿A qué te refieres diciendo que no estás de acuerdo?

Quiero decir que, efectivamente, entiendo que el argumento de proximidad ha tenido peso en la adopción de esta decisión, pero no comparto que deba ser así. Van Selm era bastante contundente en su reflexión. Según ella, la activación de la Directiva debía ser el resultado de una decisión política frente a una crisis *próxima e inmediata en la que la UE tenga un interés*

directo y existencial. No digo que, en este caso, no haya sido así. Lo que digo es que no estoy de acuerdo en que la Directiva solo deba aplicarse en esos casos. Nada nos indica que la Directiva solo estuviera pensada para activarse en casos de desplazamiento procedente de Estados vecinos. Es más, en otros trabajos he defendido que el mecanismo de evacuación podría utilizarse precisamente para atender casos de desplazamiento alejados de Europa. Eso está en algunos trabajos anteriores.

¿Y el hecho que vinieran muchas más personas y se esperasen más, en un período de tiempo menor?

Se trata del desplazamiento de mayor magnitud y crecimiento más rápido desde que se tiene registro. Está claro que este instrumento (la Directiva de PT) estaba llamado a atender situaciones excepcionales que pudieran poner en riesgo el sistema de asilo y esta lo era. En todo caso, seguimos sin saber cuándo una afluencia es masiva, o en qué condiciones se entiende que el sistema de asilo está en peligro. Se trata de conceptos indeterminados que se valoran caso por caso. Aquí el margen de apreciación del Consejo es grande y todo depende de que haya la suficiente voluntad política para activar el dispositivo. Si no se hizo en 2015 fue porque no hubo suficiente consenso y últimamente la Comisión no realiza propuestas sin que exista ese consenso, a pesar de que solo se requiere mayoría cualificada. En futuras propuestas de reforma sería importante incorporar indicadores que resten discrecionalidad a esta decisión, pero dudo que se incorporen

¿Tuvo importancia el papel de los medios?

Pienso que los medios siempre tienen un peso importante, pero en este caso, siguieron un relato previamente elaborado. No cabe duda de que la Unión debía dar una respuesta y que las características de la Directiva la hacían especialmente útil en este caso. Proporcionar protección temporal a casi cinco millones de personas no es fácil y este instrumento lo permite. En todo caso, las Instituciones de la UE y los gobiernos nacionales no reaccionaron a una previa sensibilización elaborada por los medios, sino que ya había una conciencia de que la UE debía proporcionar una respuesta contundente. Es diferente al momento en que aparece el cadáver del niño Aylán, en una playa turca, y esas imágenes provocan una reacción en la opinión pública que exige mayor protección a sus gobiernos para las personas que huían de Siria. En este caso, no fue así.

En todo caso... crees que hubiera funcionado la directiva en el caso de Siria?

Yo no puedo afirmar si hubiera o no podido funcionar. Lo que considero es que se trataba de un instrumento pensado para ese tipo de crisis y que objetivamente podía haberse activado, pues se daban los presupuestos básicos, exigidos por la normativa. Otra cuestión es que no hubiera el suficiente consenso entre los EMs y que, en esas circunstancias y con la vaguedad de algunos de sus postulados, se considerase que era mejor no usar este instrumento. Se necesitaba dar una respuesta rápida y eficaz, de ahí que se optara por la vía vinculante del 78.3.

Entrevista Sílvia Morgades - Doctora en Dret Internacional Públic

(entrevista presencial)

La primera pregunta és a què creus que es deu aquesta doble resposta de la Unió Europea? Perquè és evident que hi ha hagut una resposta diferent en els dos casos...

Home, jo crec que els fets són diferents també.

En quin sentit?

També hi ha una cosa que has dit al començament, les polítiques de la Unió Europea en relació a les dues situacions. Jo crec que hi ha una política europea sobre migració i asil que comporta també política de control de fronteres, dins de la qual hi ha una sèrie d'instruments. I en el cas de la directiva del 2015 no es va activar l'instrument de la protecció temporal, que tampoc s'havia activat mai. Llavors, no és una canvi de política, sinó és quins instruments s'utilitzen en cada supòsit.

Jo crec que com a mínim hi ha alguns elements de fet que són diferencials des d'una crisi a una altra. No tinc les xifres al cap, les hauria de comprovar perquè ja fa bastants dies que va passar això i ara mateix ho he de comprovar exactament quants.

Però a la crisi del 2015, tot i que va ser una crisi de gestió de les migracions forçoses que implicava moltes persones, en el fons van ser en el període d'un any, el 2015, un milió i vuit-centes entrades irregulars que es corresponien més o menys a un milió de persones perquè llavors només detectaven les entrades, no s'identificava la persona.

Per tant, el Frontex calculava que era això. En un període de mesos... Al 2016, el nombre d'entrades irregulars ja va baixar molt si un computa les demandes d'asil del 2015 al 2016, com

pot pensar que gairebé tots van entrar al 2015, però simplement no se'ls va registrar, això venen a ser uns dos milions, quatre-centes o tres-centes mil demandes d'asil.

És a dir, tenim un nombre de persones alt, molt més alt que en períodes anteriors, però tampoc tan alt. I a més a més que entren en un període de temps que sembla curt, però que és uns quants mesos. I són persones que creuen fronteres internacionals, marítimes, principalment des de Turquia fins a Grècia.

Llavors, en el cas de la crisi ucraïnesa hi ha un fet que és l'acte d'agressió de Rússia cap a Ucraïna que fa que en un període de quinze dies surti més o menys, crec, recordar uns quatre milions de persones. En dues setmanes. Doncs aquí sí que hi ha, els nombres són molt superiors, però sobretot el període de temps en què això es produeix. Per tant, aquí hi ha un primer fet diferencial, crec jo, entre les dues situacions.

Segon fet diferencial és que, en el cas de la crisi del 2015, allà hi havia fronteres exteriors que teòricament havien de ser controlades per part de Grècia perquè controlàvem l'accés d'estrangers, sense la documentació per entrar, etc. Aquí podríem discutir molt qui té dret a entrar, qui no, demanant d'asil. Però, en fi, aquí teníem fronteres exteriors controlables amb relació als sirians que entraven.

En el cas d'Ucraïna, no, perquè teníem fronteres exteriors, però els ucraïnesos ja tenien dret d'accés al territori de la Unió Europea per la política de visats. I, per tant, aquí també hi ha un fet diferencial claríssim, és a dir, aquí no podies ni tancar fronteres, ni restablir els controls de les fronteres, i no podies veure aquestes coses. Per tant, la política de control de fronteres associada a la política migratòria era diferent, en el cas del 2015 al 2022, perquè és així. I aquest és, jo crec, els dos fets objectius més diferenciats.

A partir d'aquí podríem dir altres coses, com per exemple que en la crisi del 2015 també hi havia una pressió molt forta per part de les fronteres de l'est terrestre, per tant, hi havia una sensació, una percepció d'amenaça d'estats que maldaven per entrar a l'espai Schengen. Romania, alguns ja hi eren, o que maldaven per entrar a l'espai Schengen, o que ja hi eren, però que eren estats de l'est, Polònia, Hongria, etc.

I, per tant, aquests es van agafar una posició de dir si hem de ser els guardians d'Europa, doncs ho posem a fer, i anem a fer un control de fronteres molt ferri, cosa que en la crisi del 2019 no hi era, perquè era una altra història. Era un acte d'agressió de Rússia contra la Ucraïna, que en el fons eren percebuts com a iguals, per part dels... eren percebuts com a persones que eren

potencials candidats a l'adhesió futura a la Unió Europea. Per tant, no eren percebuts com a... sí, és veritat, són estrangeres comunitaris, però no són percebuts com a estrangers, igual que ho són els sirians o que són altres, no?

Sí, com que hi ha una diferència de percepció de la persona que ve, del refugiat que ve...

Això jo no voldria entrar tant aquí, sinó que també... Tu pots interpretar-ho d'una manera o d'una altra. Jo t'ho he fet la interpretació més... que a mi m'ha semblat potser més objectiva. Sí que és veritat que tu pots anar a l'altra interpretació i sé que hi ha hagut gent que ha treballat sobre el terreny que ha dit que el comportament de les persones a les fronteres de Polònia, per exemple, o d'Hongria, era un comportament discriminatori i racista. Això és possible que sigui així, perquè les persones poden ser racistes i es poden comportar com a racistes. I pot ser que això passi.

Però jo això de fer-ne una política global de l'aproximació hongaresa o qui sigui a aquesta qüestió, jo no ho faria. Jo no nego que hi hagi aquestes situacions, però no crec que això sigui l'aproximació de l'estat.

Que no és el determinant el fet...

Jo crec que l'aproximació, clar, d'abans també era qui té dret a creuar la frontera o no. I clarament els nacionals ucraïnesos que tenien els passaports biomètrics o que no els tenien, però que eren ucraïnesos, sí. Llavors aquí hi havia una diferenciació en col·lectius de persones que, bé, que hi havia una certa discussió sòlida si tenien o no el dret aquest de fugir d'Ucraïna. Des del meu punt de vista el tenien perquè hi havia una guerra, és obvi, no?

No, i de fet la directiva de protecció sí que els inclou aquestes persones. La meva pregunta és si tens raó amb el fet que van arribar, evidentment, moltíssimes més persones en molt poc temps en el cas d'Ucraïna, però va arribar un moment que Grècia estava saturadíssima, jo vaig estar-hi, i estava saturada, en concret al camp de Mòria.

Clar, perquè la qüestió és que tu accedeixes a Grècia, però no tens llibertat de circulació.

Sí, exacte.

Els ucraïnesos sí, és creuament de fronteres i lliure circulació.

Però em refereixo al moment en què Grècia estava saturada i el seu sistema d'asil no podia assumir la quantitat de persones que hi havia al seu territori, per què no s'activa la

directiva si compleixen tots els requisits? Perquè al final la directiva, l'objectiu que té és reduir la pressió que tenen els sistemes d'asil dels països, per què no es decideix?

Jo intentaré tenir la perspectiva **més jurídica i la menys subjectiva** possible. Llavors, jo crec que podríem dir, si va haver-hi una oposició, jo no crec que hi hagués una proposta molt ferma en aquell moment. Hi havia propostes molt fermes de fer altres coses. Jo no crec que l'activació de protecció temporal, en el cas del 2015, hagués estat la solució, perquè en el fons... L'activació de protecció temporal, si no va combinada el que passava amb els ucraïnesos, que és dret d'accés i lliure circulació durant uns mesos, si això no hi és, l'activació de protecció temporal no et resol el problema principal, que és el registre d'aquestes persones i l'accés de serveis bàsics, perquè al final l'activació de protecció temporal només et serveix perquè, tu quan registres algú com a demandant d'asil i que pertany a una categoria, en aquest cas serien ucraïnesos i tal, l'altre cas podrien ser sirians. Els registres hi té accés a serveis bàsics, però com que això no va lligat a lliure circulació, aquesta gent, serveis bàsics a Grècia, tenen en compte que Grècia no té capacitat en aquell moment, no serveix de res.

És a dir, el que hagués pogut servir eren altres estratègies que es van plantejar, que es van activar tard, malament i que no van ser prou reeixides, però que eren estratègies vàlides, que eren el de reassentament i la reubicació, principalment aquesta última, que és la de la reubicació. I això és veritat, que es va fer tard, que es va fer d'una forma imperfecta i que no va ser prou reeixida, però era la solució, perquè això sí que consisteix en el moment mateix en què el registre com a demandant d'asil, el reubico. No és l'atenc, l'atenc, però el reubico ja. No sé fins a quin punt l'activació de la protecció temporal en el cas del 2015, tenint en compte que la crisi del 2015 no va lligada al lliure accés al territori europeu, no sé si hagués millorat les coses. A mi se m'acuden més maneres de millorar-ho, explorant millor el reassentament i la reubicació i fent-ho millor.

Cosa que per mi són mesures vàlides que no van funcionar perquè no va haver-hi prou agilitat, flexibilitat, facilitat, perquè la crisi és veritat que hi ha un moment en què deixa de ser tan present que és a partir del març del 2016, que ja **no és tan present als mitjans de comunicació**, que es creu que ja tot anirà passant i potser no. No hi ha tants recursos ni tant xup-xup a l'opinió pública

La realitat seguia estant allí. Jo vaig anar el 2019 i Moria estava col·lapsadíssim...

Però el flux no és constant. En canvi, a Ucraïna la guerra continua i tu veus les imatges constantment.

O sigui tu creus que els mitjans de comunicació també han tingut un paper clau en la percepció de la gent...

Evidentment, els mitjans de comunicació tenen un paper clau per mi en la percepció i en el nivell de pressió i les opinions públiques sobre els seus governs. No diré que siguin determinants, no ho sé, però tenen un paper rellevant, sí, és clar. I el que passa a Grècia no es veu. Des de quan no veus tu el que passa a Grècia? De tant en tant, si te'n vas amb alguns mitjans d'aquest tipus 5W aquests mitjans que no són... Quanta gent utilitza aquests mitjans? Gent que està a la universitat i que coneixes el problema. Està, llavors la Guàrdia, el País, els diaris digitals... I, per tant, deixa de ser present, deixa de ser important, deixa de ser una vergonya europea, que és el que és.

I el tema de la crisi de l'euro, tu creus que el pot afectar en aquell moment, que els països no rebessin les persones que els hi portava?

El 2015? La crisi de l'euro ja teníem des del 2007, 2007, 2008, 2009...

Sí, a partir del 2012, quan fa el pitjor, potser el sortia amb una percepció que no podem assumir aquesta gent perquè ens tornarà a passar. No sé si aquesta perspectiva econòmica creus que hagués pogut influir.

Crec que sí, ha pogut influir, però no veig que m'ho ha fet diferencial de les dues crisis. No ho sé, potser sí, però d'entrada no veig que això hagi pogut influir més a la crisi del 2015 que a la crisi del 2022.

I pel que fa a aprendre dels errors? Tu creus que Europa ha après dels errors en el sentit que ho van fer malament, i ara hem d'intentar fer-ho bé? O creus que és bàsicament aquests fets jurídics que m'has comentat?

Això s'ha dit, és veritat. No ho sé, la meva intuïció, però aquí sí que és una intuïció, no ho he desenvolupat, no ho puc justificar en dades. A mi m'evoca més que pugui tenir a veure el Brexit, és a dir, el fet que el Regne Unit ja no hi és, prenen decisions, que no pas hem d'aprendre els errors. Jo crec que el Regne Unit, en temes de política migratòria, d'asil i de fronteres, tenia una posició fins i tot més fèrria que la d'altres estats, i més rígida i tot això. Podria tenir més a veure que El Regne Unit ja no hi fos, el Consell prenent decisions, i la decisió d'activació de la protecció temporal es va prendre per unanimitat quan no era necessari fer-ho. Això és excepcional que això passi. No era necessari fer-ho. La directiva de protecció temporal del 2001

no exigeix la unanimitat. I quan s'activa, 20 i pico anys després, que és la decisió d'execució, aquesta es fa per unanimitat. I això és molt nou.

Un superconsens...

És que és una guerra. Una guerra a Síria no és una guerra europea. És molt diferent. Ucraïna no era candidat a l'admissió en aquell moment, que tu veies com un potencial candidat a l'admissió.

Una percepció guerra Europa?

Crec que tot ha d'anar combinat, com a compartiments estancs amb costa. El que sí que crec és que hi ha un fet molt diferencial que és el que aquestes persones tenien dret d'accedir al territori Schengen, i amb lliure circulació. I els sirians, no

Entrevista Francesco Pasetti - Investigador de migracions al CIDOB

(entrevista presencial)

¿A qué crees que se debe esta doble respuesta de la Unión Europea? ¿Cuál dirías que es la causa principal?

Hay varias razones, intento ponerlas en orden. Hay un tema geopolítico clave. Es decir, Europa estaba en guerra, con la invasión de Ucrania por parte de Rusia: Europa ha entrado en guerra, Siria no era a guerra de Europa. Esta es nuestra guerra, son nuestros refugiados y se perciben como tal, se les trata como tal políticamente, a nivel de instituciones. La lógica del enemigo común sí que mueve sentimientos, voluntad política y un imaginario, un sentir político a nivel de estados miembros y de la institución europea que ha marcado la diferencia.

Y en este sentido, la diferencia clave está con los países del este, porque eran ellos los primeros a representar un bloque para cualquier tipo de reforma en sentido solidario tanto hacia los refugiados como entre países europeos. Eran el obstáculo en 2015...

Y fueron la entrada en 2021...

Exacto. Y el cambio de posición por parte del grupo de Visegrado, un cambio en cierta medida también inevitable... luego te explico la causa importante. Fueron los principales países

receptores, porque colindan con ellos. Entonces su posición cambiaba en el tablero, también en el nivel de negociación. Quien se oponía antes, ya no se opone...

Y hay un tema pragmático, jurídico pragmático. Es decir, los ucranianos iban a entrar igualmente, porque colindan con Europa y no necesitaban un visado para entrar. Europa, si hubiera tenido que contestar igual que en el caso de Siria, hubiera significado construir muros, cambiar la política... algo impensable si el plan era ayudar a Ucrania en la guerra contra Putin. Es parte de cierto pragmatismo. Ucrania no necesitaba visado e iba a entrar igualmente. Se activa la directiva porque iban a llegar millones de personas que iban a estar en situación irregular al cabo de 3 meses. Entonces, para dar amparo legal y evitar una situación incontrolable de gobernanza y provisión de nerviosos a unas personas que iban a llegar igualmente... por un lado, y por otro que si no se activa habrían tenido que pedir asilo y colapsar los sistemas de asilo. Ya bajo presión, Europa decidió activar la protección temporal y dar un canal alternativo a la protección, paralelo a la que se da a través del sistema de asilo que hay desde 2015.

Entonces hay un tema geopolítico, del cambio de papel de los países del este, un papel pragmático y una cuestión identitaria. O sea, yo soy muy cauto a hablar de racismo porque es muy sencillo y muy fácil también... pero creo que habría que articular mejor este punto porque racismo ¿dónde? ¿En la sociedad, las instituciones...? Está claro que hay un tema de afinidades étnicas, sobre todo y aquí sí que hay cierto racismo institucional y una posición más declarada xenófoba hacia otro tipo de refugiados... que son otra vez los países del este... y luego si apagas te cuento...

Vale...

Que comparten bueno, color de piel, cultura, historia... de hecho no es un secreto que a nivel de negociación de la aprobación de la directiva tardaron nada en aprobarla... 5 días, pero el punto clave, que hizo que tardara 5 y no 2 era el tema de los extranjeros que vivían en Ucrania. El quid de las negociaciones a nivel de Unión Europea era vale damos protección a través de la directiva a todos los que huían de Ucrania. Nacionales ucranianos sí, pero residentes... yo que sé, sirios o nigerianos que vivían en Ucrania, ellos no.

¿Pero al final si, no? En la directiva están incluidos

En realidad se da posibilidad a los estados miembros de decidir hasta qué punto incluirlos... España los incluyo. Están incluidos porque se habla de residentes, pero hay margen para los estados a restringir este tipo de protección. Está claro que había una cuestión étnica también... Pero no me gusta lo de una Europa racista, es muy sencillo y se tiene que articular un poco mejor esta complejidad... porque ¿Dónde está el racismo? ¿En qué instituciones? ¿En qué decisiones? ¿Y en qué momentos?

¿También podría ser que estuviera ese punto, pero no fuera tan determinante como otros que me has comentado?

Exacto, hay una serie de concausas... yo creo que es evidente que hay una doble moral y creo que no es justificable que mientras se movilizaban , y hablo del caso español, no es justificable que se movilizaran recursos, instituciones, coordinación para ucranianos pasaba lo que pasaba en Melilla... Esto no es admisible moralmente para un estado que se declara democrático y respetuoso en los derechos humanos.

Antes me has dicho que activaron también la directiva porque se vieron venir que habría un colapso y la directiva está para eso. Pero si nos trasladamos a 2015 hasta 2020, Grecia estaba colapsada. Había gente que dormía fuera de los campos porque no había sitio, las entrevistas iban lentas... ¿Por qué no se activó en ese momento si había países colapsados?

Porque... por la falta de ponernos de acuerdo. No creo que el problema fuera la falta de la directiva, porque hubo otras medidas, se acordó un mecanismo de reasentamiento, de reubicación desde Italia y desde Grecia justamente, pero fueron casi imposibles las negociaciones. Y una vez aprobados los mecanismos de reasentamiento fueron una farsa, ninguno de los países cumplió su cuota.

El problema en ese momento era el sistema de asilo europeo. Tenía que ser reformada la regla que regula el sistema de Dublín, como se define. Se necesitan mecanismos de solidaridad para gestionar un asunto que es europeo y lo demuestra el hecho que las personas que entran a España o Italia luego se van a esos países. Pero el asunto es que se presionan más unos países que otros.

Se tenían que compartir no solo recursos, sino acogida y voluntad de acoger quien por derecho merece protección internacional. Esto fue imposible y allí sí que hay una cuestión de voluntad política. No se hizo en 2015.

Es verdad que ahora varían las causas del porqué se hace ahora respecto a las causas de porque no se hizo antes. A mí la lógica contrafactual no me convence del todo. No son las mismas causas las que explican un caso y el otro.

Está claro que en 2015 no hubo voluntad política, y no la hubo porque gobernaban también países en los cuales xenofobia y el peso de partido de extrema derecha era clave en la gestión del tema migratorio... cosa que no pasa con los ucranianos. Aquí vuelve el tema de la etnia y el imaginario común y social: que se consideran parte de nosotros... En 2015 era imposible porque esto habría significado darle un 10% más a la extrema derecha.

En todo caso, crees que la directiva hubiera funcionado en 2015? ¿Hubiese sido útil?

Es difícil hablar porque no se trata solo de un tema legal, sino de un tema de dinámica socialdemográfica. Es decir, otra razón por la cual se activa la directiva es que le damos un amparo legal, pero contamos mucho que estas personas pueden integrarse según las comunidades que están en los países europeos. Los ucranianos ya estaban muy asentados en diferentes países. Era una manera de amparar y favorecer legalmente un proceso de integración que se imaginaba, iba a poder contar con la población ya integrada en el país de acogida. Esto con los sirios... en Suecia a lo mejor...

Centro Europa tienen contactos... en Grecia no tenían a nadie...

Claro, pero esto probablemente habría significado favorecer los movimientos secundarios, justamente lo que los países del centro de Europa quieren impedir con la política de asilo.

Se ha hecho una política migratoria de asilo que es justamente lo contrario a la directiva, el *hot spot*, donde llegan, se quedan... Si hiciéramos un ejercicio de abstracción, claro que habría ayudado y habría favorecido la integración y movimiento libre dentro del territorio europeo. Eso habría sido clave porque hubiera permitido un proceso de integración más fácil... podrían haberse movido para alcanzar sus familias, sus amigos y pedir el asilo en esos países.

Pero reducir el problema... es decir, plantear la crisis del 2015 como un problema que hubiera podido ser solucionado con la directiva, no. Es mucho más grande el problema de gobernanza, no hubiera sido suficiente...

Se tendrían que haber aplicado otras medidas...

Claro, ante todo, abrir la posibilidad de pedir protección internacional en consulados y embajadas, que esto está escrito en la ley de migración española, pero no se hizo... solo en la crisis de Afganistán del 2021... pero claro, eso es pasta, gestión... eso evitaría a las personas que se metieran en viajes peligrosos...

Puede ser que se haya aprendido de los errores pasados?

[Duda] No voluntariamente. Es decir, no creo que haya aprendido. La demostración es el hecho que se están construyendo más fronteras... Bielorrusia, Balcanes, Melilla... dicho esto, puede que haya soluciones institucionales y políticas que se hayan tomado para dar respuesta a la crisis en Ucrania, que servirán también para dar acogida a los que vendrán de otros países: se han creado recursos, ha cambiado un poco el gobierno de gobernanza... las Comunidades Autónomas han sido involucradas, los ayuntamientos también, utilización de nuevos fondos... y esto ha potenciado mucho el sistema y la idea es que puedan acceder también los otros.

Pero claro, para que puedan acceder, tienen que entrar... y si en Melilla le matan a palos, pues ya le sirve de poco tener un sistema de acogida más amplia aquí.

¿Tiene alguna cosa que ver el contexto económico... que saliéramos de una crisis del euro?

No, eso no... no le veo... porque, de hecho, la situación económica de 2015 era mucho mejor que la de 2022. Es decir, la crisis ya estaba atrás. Los indicadores económicos eran muy positivos, se planteaba un nuevo crecimiento, los tipos interés estaban bajísimos... y la perspectiva era de mejora... es decir, el miedo era no dejamos entrar porque si no la extrema derecha crece.

En 2022, sales de una pandemia que aún tienes que tener bien claro la ostia económica que te ha dado y te metes en guerra con Putin. Es decir, el futuro va a ser muy jodido. Pero, a pesar de eso, movilizamos fondos y unos recursos que eran impensables hasta ese momento de movilizar.

Afecta el hecho que el ataque sea de Rúsia.. Puede ser que se perciba como un enemigo común?

Sí, es lo que hablábamos al principio... la lógica del amigo-enemigo... El enemigo de mi amigo es mi enemigo. Y eso pasa con Ucrania. Entonces... luego obviamente está la cuestión de la OTAN, está el modelo occidental, está la invasión de un estado que colinda con Europa y que ya estaba... no en proceso, pero se oía que iba a entrar...

Cosa que no pasó con Bashar Al-Assad...

Claro, Ucrania es nuestra guerra.

¿Y el papel de los medios? En Siria hubo un boom con el cuerpo de Aylan en las costas turcas... Ahora hablamos y seguimos hablando de Ucrania... Siria se ha olvidado un poco, no se ha hablado más, sin contar con el terremoto... y en ese momento se habló con un discurso diferente

Sí... creo que la cuestión no es tan cuanto se hable de un tema, que también obviamente, sino más en como se habla del tema. Y la percepción que había de Siria, Afganistán y luego todos los que vinieron de países subsaharianos por otras crisis, es la percepción de avalancha, de que vamos a tener problemas de seguridad, nos van a quitar el trabajo, no hay espacio para todos... Este discurso del miedo.

Luego yo entiendo que en una situación de crisis, de fuerte desigualdad, una persona que le cuesta llegar a final de mes le falte experiencia directa con la diversidad y la migración y su manera de pensar lo que la migración representa le vienen de los medios. Si estos le dicen que van a invadirle y hay un problema de seguridad, se preocupa y luego es un pez que se muerde la cola. Alimenta cierta tendencia de voto y decisiones políticas.

Con Ucrania todo esto no pasa, es un 'hay pobrecitas'... También hay un punto de género. La construcción de refugiado, los esos eran amenazas, estos son mujeres y niños víctimas de un malo, que es Putin, y hay que acogerlos... El relato mediático es que necesitan ayuda y también lo bueno que es lo que estamos haciendo.

Y no hay críticas... Nadie de los partidos de la oposición se plantea criticar las medidas que ha tomado el gobierno para ayudar a los ucranianos, porque, claro, no es aceptable moralmente en le debate público. Imagínate un Feijóo criticando a Sánchez porque está financiando la acogida de ucranianos... Cambia completamente el debate público, de la amenaza a la solidaridad y esto juega también su papel, claro.