

## EUROPA

### ¿Per què és tan difícil la construcció de la identitat política i cultural europea?

Klaus-Jürgen Nagel

Els problemes amb la identitat europea comencen amb la mateixa paraula. La seva etimologia és tan «fosca» com el seu significat original (semític per «fosc», «obscur»). Si mirem l'esborrany del Tractat de Constitució que ha presentat la Convenció Europea, tampoc no hi trobem cap resposta a la pregunta senzilla «¿Què és Europa?». Els catàlegs de valors europeus que hi trobem (drets humans, llibertat, democràcia, estat de dret etc.), a molts, els semblen universals. L'esborrany de la Convenció obre les portes de la Unió a tots els Estats «europeus» que respecten els valors de la constitució (Art. I-1 (2)). La recent discussió sobre la possible adhesió turca ha demostrat, tanmateix, que no hi ha unanimitat sobre on comença «Europa». Si acceptéssim les seves fronteres geogràfiques, els calmuqs budistes que parlen una llengua mongol, els tàtars de llengua turca i religió islàmica, i els txetxens defensors de la *xaria* serien europeus. El centre geogràfic d'Europa se situaria més o menys a l'actual Bielorrússia, més enllà de les fronteres de l'actual (i de la futura) UE.

A Europa, hi ha identitats culturals i polítiques; però no coincideixen. El que no hi ha és una identitat europea. Jean Monnet, ja l'any 1950, tenia clar que Europa encara no existia; s'havia de crear. Tanmateix, bona part del discurs oficialista europeista dels anys de la postguerra ha afirmat l'existència d'una identitat europea mil·lenària. Molts dels europeistes «institucionals» s'expressaven en termes com els següents:<sup>1</sup> «Europa no és una creació. És un redescobriments. (...) ... durant més de mil anys la idea d'Europa no va ser mai del tot oblidada.» Moltes vegades, els defensors de l'existència d'una identitat cultural i política europea parlen com si d'una nació és tractés: addueixen elements de cultura comuna, religió, tradicions, història, comunicació, mercat, voluntat comuna. Anem a pams, i analitzem breument alguns d'aquests marcadors d'identitat.<sup>2</sup>

Cada construcció d'identitat significa un procés de diferenciació entre els «de dins» i els «de fora», que ha de ser compartit pels individus implicats. En el cas dels Estats-nació, ben sovint, van ser les guerres les que van fomentar aquest procés. Però, el moviment europeista històric va néixer com un moviment contra les guerres. ¿I de qui es podria diferenciar la identitat europea? Possibles regions candidates actuals són la nord-americana i l'espai islàmic. En tot cas, la construcció de la identitat europea competiria amb altres formes d'identitat més arrelades. El principal competidor és la identitat nacional. ¿Però quin marcador diferenciaria «Europa»?

El marcador més «dur» seria la sang. Per a Adolf Hitler (que tenia una retòrica europeista), «Europa» era un «blutsmässig bedingter Begriff», un concepte basat en la sang comuna. Per a ell, Carlemany era el fundador d'una Europa dominada pels pobles germànics. Avui no falten partits que, com el Vlaams Blok flamenc, defensen la «fortalesa europea» de l'home blanc. Però, a la gran majoria dels europeistes, aquests conceptes els semblen, a

<sup>1</sup> Paraules de Walter Hallstein, traduïdes per José Ma. Tortosa: *El nacionalismo europeo. Origen, materiales y versiones*, Alacant 1993, p. 65.

<sup>2</sup> Vegeu també Klaus-Jürgen Nagel: «Nation-building europea? Unificació europea i teories de la nació», a: FERRAN REQUEJO (ed.): *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, Barcelona 2000, p. 187-205.

més de moralment rebutjables, poc plausibles.

Si continuem l'analogia amb la identitat nacional, cal esmentar la diversitat lingüística europea. Hi ha hagut intents de subratllar les arrels comunes indoeuropees per fomentar un particular europeisme. Però una altra vegada, l'element definidor triat no marca bé la distància entre gent que comparteixen la identitat i la que volen diferent: falta una llengua hegemònica; les llengües més parlades, el rus i a molta distància l'alemany, no ho són. La llengua franca de debò és l'anglesa, parlada sobretot per una potència no europea.

Molts dels que conceben Europa com un fet cultural, tanmateix, no parlen en termes de races, ètnies o llengües, sinó en termes d'una identitat cultural quasi primordial i perenne, això sí: mig destruïda pels Estats-nació i les seves guerres, i que, per això, hauria de ser redescoberta i restaurada. És el cas dels paneuropeistes en la tradició de Coudenhove-Kalergi, autèntics defensors d'un *Renaixement* cultural i polític europeu. En el seu intent de trobar la fe comuna i els valors comuns en una època llunyana, recorren a una identitat i una cultura cristiana que creuen que és particular d'Europa, si més no, de l'Europa occidental. La primera CEE era, amb l'excepció holandesa, una comunitat d'Estats amb majoria catòlica: Bèlgica, Itàlia, França, Luxemburg, fins i tot l'antiga RFA d'abans de la unificació. Però, les ampliacions hi van portar Estats de majoria protestant i ortodoxa. A l'Europa actual, hi ha una presència important de comunitats no-cristianes com els musulmans dels Balcans, i de la immigració. Hi ha zones «descristianitzades» per l'experiència comunista. Al mateix temps, les diferents confessions cristianes, que per cert no es limiten a Europa, encara obvien tensions importantíssimes entre elles, i no només a l'antiga Iugoslàvia o a Irlanda del Nord. Sembla poc convincent basar la «identitat» europea en una religió d'origen asiàtic que no ha estat mai limitada a aquest continent.

Les nacions, segons Anthony Smith, es basen en el redescobriment, la reinterpretació, i la regeneració d'uns mites d'origen o de descendència. Amb analogia a les identitats nacionals, els europeistes han intentat utilitzar mites també.<sup>3</sup>

Però, en una societat tan fragmentada com l'actual, el seu ús genera conflictes. El president polonès, Aleksander Kwasniewski quan en un discurs pronunciat l'any passat, va fer ús del mite de l'Europa raptada per Zeus, va haver d'escoltar preguntes irades de periodistes femenines sobre la seva posició davant de la violència sexual.<sup>4</sup>

Queda el gran tema de la història, matèria primera de moltes identitats construïdes. Totes les tradicions «europees», des del dret romà passant pels valors judeo-cristians, l'humanisme del Renaixement, la Reforma i la Contrarreforma, l'època dels descobriments, la Il·lustració, la colonització, les grans revolucions, la dislocació del capitalisme, l'industrialisme i la urbanització, el Romanticisme, i altres, només posen en evidència contradiccions internes. Totes tenen la seva banda fosca, que va culminar en les guerres mundials, que van desbordar el marc d'Europa, però també van enfrontar els europeus. Això, evidentment, no és cap prova en contra: prou Estats-nació han estat capaços, amb el temps, de superar conflictes greus com guerres civils. Però no cal dir que es tracta d'un procés llarg i difícil que per quallar demana, en l'absència d'un enemic comú amenaçador, la presència de força condicions favorables. Els Estats-nació porten alguns segles

---

<sup>3</sup> L'autor citat ja no creu que Europa es podria edificar sobre aquests fonaments. Vegeu el seu *Nations and nationalism in a global era*, Cambridge 1995.

<sup>4</sup> Vegeu *Der Spiegel* 21, 2003, p. 205.

d'avantatge en aquesta obra de construcció. A més a més, els fenòmens històrics proclius a fonamentar una identitat comuna estarien distribuïts de manera desigual sobre el territori. Són compartits, en molts casos, per comunitats extraeuropees, cosa que faria difícil la seva funció de distingir clarament entre els *insiders* i els *outsiders*. Poques figures de la història europea poden ser acceptades per lusitans i estonians per igual. Ni Carlemany, que, dit sigui de pas, no tenia cap concepte mental o polític d'Europa, però que, en nom de la cristianització, va massacrar molts saxons. La seva imatge «europeista» és un constructe del romanticisme alemany que el va convertir en una mena de líder d'una comunitat cristiana de nacions occidentals. Però, sembla difícil d'acceptar Aquisgrà, capital de l'imperi carolingi, com a capital o Grial europeu, sobretot si es vol incloure com a europeus els pobles situats a l'est del riu Elba.

Sembla, doncs, que hem d'admetre la no-existència d'una cultura europea, tant en el sentit antropològic, com en el d'una cultura popular comuna, i que la cultura de masses és mundial o nord-americana. Potser í que existeixi l'elit europea que combina Lull amb Goethe, amb Cervantes i d'altres, i que podria avançar en la línia de legitimació del projecte identitari europeu. Però, la massa crítica d'aquesta elit em sembla d'una insuficiència manifesta.

Si és tan difícil construir una identitat cultural europea, potser hauríem de posar més èmfasi en els aspectes socials i econòmics i polítics que també podrien tenir repercussions culturals. En la terminologia de la Comissió europea abunden termes com «spill over» (desbordament) i «ever closer union» (una unió cada vegada més estreta). ¿No signifiquen els nous mitjans de comunicació un pas cap a noves fronteres, que institucionalitzarien una nova comunitat comunicativa? ¿No s'han intensificat considerablement els corrents financers, comercials, turístics, migratoris en general, fins i tot l'intercanvi científic i estudiantil, almenys des dels anys 60? ¿No és la unió monetària la culminació d'aquest camí?

La nostra resposta ha de ser diferenciada. Si hi ha els mateixos productes als súpers de Lisboa i Hèlsinki, també n'hi ha a Montreal o Sydney. Els nous mitjans de comunicació no són d'abast europeu. I no hi ha televisions, ràdios o diaris europeus. La moneda comuna, la UE, l'Europa de Schengen constitueixen espais «europeus» diferents. Les federacions o confederacions europees dels partits i el moviment europeista, a la pràctica, no juguen cap paper, i les campanyes de les eleccions europees tenen agendes nacionals.

La Unió Europea no té una única capital reconeguda, sinó que, almenys, en té dues, sinó tres. No té el monopoli de la violència legítima, li falta autonomia financera etc. Els intents de la UE d'arribar a una ciutadania comuna s'han quedat molt curts. I el *welfare-state* tampoc no és el punt fort de la Unió Europea, al contrari: queda en mans dels Estats membres. Moltes identitats nacionals s'han construït des de dalt, des d'un Estat consolidat; la construcció d'una identitat europea no es pot basar en un Estat europeu.

Es podria objectar, en contra del que s'ha dit fins ara, que un nombre considerable de ciutadans, quan han de respondre enquestes sobre la seva identitat, també marquen la casella de l'europea. Giscard d'Estaing mateix, amb motiu de la recepció del Premi Carlemany 2003, va dir: «És sens dubte més fàcil sentir aquesta identitat que no pas definir-la.»<sup>5</sup> Manifestar una identitat europea addicional no té costos. Però hom es pot

---

<sup>5</sup> Vegeu *Forum. Magazin der Bertelsmann Stiftung* 2/2003.

preguntar per la intensitat de la identificació amb Europa. En última instància, Anthony Smith reflexiona:<sup>6</sup> «Ras i curt, ¿qui moriria per Europa?»

Podem concloure que fins i tot quan se n'admet la possibilitat, la construcció real d'una identitat cultural i política europea és una tasca difícil. No hi ha «un» poble europeu ni tampoc cap moviment europeista de base amb voluntat i força per construir aquesta identitat, contra tots els entrebancs. L'Europa actual és el resultat de la cooperació d'Estats i d'elits econòmiques, amb el beneplàcit (de vegades tàcit) de l'opinió pública. Però potser tampoc no cal construir un nou Estat-nació, aquesta vegada europeu. Potser ens hauríem de dedicar a crear una entitat política de nou encuny, que reduís les seves pretensions identitàries per respectar millor les identitats existents. No es tracta de crear una entitat política «neutral davant de la diversitat», sinó una *polity* liberal disposada a reconèixer, respectar i acomodar les identitats polítiques i culturals existents, incloses les minoritàries i/o no-estats.

## ¿Per què Europa no té una política exterior i de seguretat comuna eficaç?

Elisabeth Johansson-Nogués<sup>7</sup>

La política exterior i de seguretat europea (PESC) ha complert el seu desè aniversari al novembre de 2003. No obstant, lluny de gaudir del respecte i consolidació que aporten els anys, la PESC continua essent una política europea polèmica i periòdicament qüestionada. La primavera de 2003, en aquest sentit, va ser especialment dura per a la política exterior comuna, degut a la greu crisi que es va generar entre els Estats membres de la Unió Europea arran de la intervenció militar «preventiva» dels Estats Units i del Regne Unit a l'Iraq. Així, malgrat la posició comuna adoptada pel Consell d'Afers Generals i Relacions Exteriors el 27 de gener en relació amb l'Iraq, la UE va estar molt lluny de parlar amb «una sola veu» durant aquest conflicte, a causa de les iniciatives de política exterior gairebé independents d'alguns Estats membres i de les picabaralles que això ocasionà entre els europeus. Les diferències entre Alemanya, Espanya, França i Regne Unit al Consell de Seguretat de les Nacions Unides o la iniciativa pro-americana Aznar-Blair proposada en la «Carta dels Vuit» (30 de gener de 2003)<sup>8</sup> són exemples manifestos de la manca de comunicació i concertació entre els líders europeus i de la dificultat habitual de la Unió per mantenir-se unida en contextos de crisi a gran escala.

La crisi de la diplomàcia europea en la «qüestió de l'Iraq» ha donat peu a nombrosos titulars als mitjans de comunicació, alguns fins i tot certificant la defunció de la política exterior comuna. D'altres han coincidit en destacar despectivament la creixent irrellevància de la PESC en la nova era internacional posterior a l'11 de setembre.

---

<sup>6</sup> SMITH, *Global era*, op. cit., p. 139.

<sup>7</sup> L'autora vol agrair en particular la Dra. Esther Barbé i l'Anna Herranz Surrallés per la seva ajuda.

<sup>8</sup> L'anomenada «Carta dels Vuit» va ser impulsada per Espanya i Regne Unit, a la qual es va unir Dinamarca, Itàlia i Portugal a més de tres països candidats: Hongria, Polònia i Txèquia, i en dies posteriors de la publicació, Eslovàquia. La carta va ser publicada a Espanya a *El País* sota el títol: «Europa y América deben permanecer unidas» el 30 de gener de 2003.

Potser encara és prematur fer aquest tipus d'avaluacions sobre el futur de la PESC i sobre les conseqüències de la crisi de l'Iraq per a la integració europea, però el que sí és cert és que, deu anys després de l'entrada en vigor del Tractat de Maastricht, encara ens hem de preguntar per què la UE no té una política exterior i de seguretat comuna eficaç.

### **Actors i mecanismes**

La política exterior i de seguretat europea va néixer fruit d'un compromís polític complex i d'última hora entre els dotze Estats membres que van participar al Consell Europeu de Maastricht el 1991. Aquest compromís es va decantar finalment per una política exterior europea essencialment intergovernamental, amb pocs procediments novedosos respecte de la seva predecessora, la Cooperació Política Europea (CPE, iniciada el 1970). Des d'aleshores s'ha produït una veritable proliferació de mecanismes PESC per fer front a les exigències del nou sistema internacional (guerres balcàniques, canvis a l'Europa de l'Est, ...), però tot i així, la PESC continua essent objecte de severes crítiques, ja que malgrat el seu potencial polític latent, l'eficàcia i l'envergadura reals de la UE en l'escena internacional són més aviat escasses.

Un dels obstacles més grans per l'eficàcia de la PESC, i factor que dificulta que la UE pugui exercir una influència positiva més enllà de les seves fronteres, és l'amalgama d'actors que intervenen en el procés PESC i, sovint, la seva manca de coordinació. En el Tractat d'Amsterdam de 1999 s'intentà posar fi a aquesta confusió mitjançant la creació de la figura de l'Alt Representant per a la PESC –càrrec que des de l'any 2000 ostenta Javier Solana–, que hauria de donar més visibilitat a la diplomàcia europea. Tanmateix, tot i que els esforços i la bona voluntat de Javier Solana en aquesta direcció han estat valorats positivament per tots els Estats membres, la seva tasca s'ha vist condicionada per diversos factors. En primer lloc, la funció de l'Alt Representant d'assistir la presidència de torn de la UE –tant en la tasca de representació externa com a l'hora d'elaborar l'agenda política del semestre– és molt sovint passada per alt pel mateix país que ostenta la presidència, a fi i efecte que les institucions nacionals puguin actuar amb la màxima independència. En segon lloc, la tasca de l'Alt Representant de donar coherència a la política exterior comuna s'ha vist entorpida, per una banda, pel fet que diferents vessants de la política exterior europea recauen sobre persones diverses. Així, mentre que l'Alt Representant és el responsable de temes PESC, per a d'altres facetes de la política exterior europea ho són el Comissari de Relacions Exteriors, el Comissari de Comerç Internacional, i el Comissari de Desenvolupament. Per altra banda, les tensions existents entre àrees burocràtiques fan que moltes vegades la coordinació entre les diferents institucions i direccions generals no sigui precisament l'òptima. Un tercer i últim factor que dificulta el paper de l'Alt Representant és l'anomalia que suposa el fet que aquest no gaudeixi de dret d'iniciativa en matèria de PESC. Això ha donat lloc a situacions surrealistes com ara que l'Alt Representant hagi de recórrer a iniciatives conjuntes, per exemple, amb el Comissari de Relacions Exteriors, Chris Patten, per poder transmetre les seves propostes de millora de la PESC. Si bé la manca d'iniciativa de l'Alt Representant no ha ocasionat problemes greus fins ara, fruit en bona part de la bona relació entre Solana i Patten, és evident que aquesta és una situació poc sostenible a llarg termini.

A banda del problema dels actors, la manca d'eficàcia de la PESC també es pot atribuir als seus propis mecanismes, alguns dels quals resulten poc adequats o excessivament

rígidis per a l'actual context internacional, caracteritzat precisament per la rapidesa dels canvis. Entre aquests mecanismes destaquem, en primer lloc, el sistema de presidències semestrals que, tot i haver-hi convertit un dels trets més distintius de la Unió, és un dels instruments que més dificulten el rendiment de la PESC. Això és perquè la funció de la presidència d'establir l'agenda de treball del semestre comporta que cadascun dels Estats membres configuri l'agenda europea del període que presideix en funció de les seves pròpies prioritats<sup>9</sup>. Per exemple, la tendència de les presidències nòrdiques ha estat la de promoure una cooperació més estreta amb Rússia i l'espai bàltic, mentre que els interessos espanyols s'han centrat sempre en la Mediterrània i l'Amèrica Llatina. Per tant, en general, el mecanisme de les presidències alternants ha contribuït a que la PESC s'articuli a curt termini i de manera poc consistent. Aquesta tendència és contraproductiva ja que, per tal que la Unió esdevingui un actor internacional rellevant, el que cal és justament una agenda estratègica estable i a llarg termini. A més, cal tenir en compte que en una Unió de 25 membres aquest problema s'aguditzarà, si el sistema de presidències alternants es manté després de la Conferència intergovernamental per a reformar el Tractat de la Unió Europea.

Un segon mecanisme PESC que destaca per la seva ineficàcia és el sistema de presa de decisions que continua majoritàriament regit per la rígida norma de la unanimitat, malgrat els diversos intents de flexibilització introduïts en els Tractats d'Amsterdam i Niça (vot per majoria qualificada, l'abstenció constructiva i la cooperació reforçada). Per exemple, amb la introducció de les estratègies comunes (Tractat d'Amsterdam) la idea va ser que, encara que aquestes s'adoptessin per unanimitat, les accions i posicions comunes complementàries a l'estratègia comuna s'adoptarien per majoria qualificada. Si bé aquesta va ser una de les principals finalitats del nou instrument PESC, el cert és que, a vegades –per exemple, el cas de l'estratègia comuna de la Mediterrània–, el mateix text de l'estratègia impedia l'ús de la majoria qualificada en les àrees considerades «sensibles» (procés de pau de l'Orient Mitjà etc.). Veiem, doncs, que els intents d'agilitar els mecanismes PESC a favor d'una major eficàcia topen sovint amb el temor dels Estats membres a veure's sotmesos per decisions comunes adoptades per majoria qualificada contra la seva voluntat.

### **Agendes nacionals divergents**

Més enllà de la descoordinació entre actors i la rigidesa d'alguns mecanismes de la política exterior comuna, l'heterogeneïtat de prioritats nacionals entre els Estats membres també constitueix un element d'ineficàcia de la PESC. El caràcter intergovernamental de la PESC fa que aquesta segueixi estant molt condicionada per les polítiques i agendes nacionals. En aquest sentit, les a vegades irreconciliables preferències nacionals dels Estats membres han desembocat en situacions d'inacció diplomàtica per part de la UE (Algèria, Bòsnia-Hercegovina, Albània, Txetxènia, i com hem vist darrerament, Iraq), inacció que sovint li han retret els països tercers<sup>10</sup>. D'aquí

---

<sup>9</sup> El Consell Europeu de Sevilla (el 2002) intentà posar remei a aquesta situació introduint la innovació següent: les dues Presidències d'un mateix any haurien de fixar conjuntament les prioritats per a la PESC el desembre de l'any anterior als seus mandats. No obstant, no cal dir que les preferències nacionals segueixen dominant l'agenda de treball de cada Presidència.

<sup>10</sup> Tot i que en alguns casos estats membres individuals o a coalicions dels disposats (*coalitions of the willing*) han intervingut per pal·liar els efectes d'algunes d'aquestes crisis, com va ser el cas, per exemple, d'Albània el 1997; i si bé és cert que es poden identificar alguns temes que han fet convergir les agendes

que tant analistes com polítics lamentin sovint que la PESC sigui un instrument que només s'utilitza quan convé, sobretot als grans de la UE (Alemanya, França i Regne Unit). De fet, però, són la majoria dels Estats membres els que se serveixen de la PESC *à la carte*, és a dir, utilitzant-ne només aquells aspectes que coincideixen amb els seus propis interessos.

La divergència entre agendes nacionals també és present en l'àmbit de la política europea de seguretat i defensa (PESD), política que forma part del mateix pilar PESC. La PESD, adoptada formalment pel Consell Europeu d'Hèlsinki el 1999, fou producte del sentiment de fracàs europeu a l'hora d'afrontar la situació a Bòsnia-Hercegovina a mitjans dels anys noranta. Malgrat que aquesta es troba ja en fase operativa –el 2003 s'han posat en marxa la missió policial a Bòsnia i la de gestió de pau a Macedònia–, la política europea de defensa es troba lluny de poder realitzar totes les tasques previstes en matèria de gestió de crisis i intervencions humanitàries. Les seves mancances són greus pel que fa a les capacitats militars, sobretot si tenim en compte la clivella tecnològica que existeix entre les forces nacionals europees i les forces armades nord-americanes (capacitat per a desplegament de tropes i comandament, control, comunicació i intel·ligència). Davant d'aquesta situació, els europeus s'han compromès a millorar les seves capacitats individuals, però en realitat, l'absència d'amenaques a gran escala contra l'Europa integrada de la postguerra freda, juntament amb l'existència d'altres prioritats pressupostàries de caràcter nacional (generació de llocs de treball,...), fan que actualment la majoria de governs europeus no estiguin precisament disposats a augmentar les seves despeses militars nacionals per al benefici comú que significa la PESD. No obstant, la majoria d'analistes coincideixen en assenyalar que, sense una capacitat militar més coordinada, els europeus no podran aspirar a un paper més rellevant a l'escena internacional ni a tenir una política exterior més eficaç i autònoma.

Finalment, i no per això menys important, cal remarcar un altre tema que sempre ha donat peu a prioritats nacionals divergents: les relacions transatlàntiques. Mentre alguns Estats membres s'esforcen per aconseguir una actuació més independent dels europeus a l'escena internacional i limitar el poder unipolar dels EUA, altres volen mantenir l'estreta relació històrica dels Estats Units amb el continent europeu en termes de política internacional i de defensa. La crisi sobre Iraq va reobrir de forma espectacular aquesta recurrent clivella «europeïstes» vs. «atlantistes» entre els Quinze. Alhora, però, aquesta fractura també ha creat molts dubtes sobre l'eficàcia de la política exterior comuna de cara a la UE ampliada. D'altra banda, cal recordar que a la divisió europea s'hi afegeix l'habilitat extraordinària de Washington per dividir Europa quan ho considera convenient per als objectius de la seva política exterior.

### **Observacions finals**

El compromís de Maastricht que va donar llum a la PESC va ser dissenyat per mantenir el difícil equilibri entre aquells Estats membres que volien que la nova política suposés un salt qualitatiu respecte de la CPE, i aquells Estats membres que preferien mantenir un dispositiu essencialment intergovernamental. Aquesta tensió entre reforma i continuisme encara segueix viva i continua condicionant l'eficàcia de la diplomàcia i de la seguretat europees.

---

nacionals, com ara el desig comú d'aturar les guerres als Balcans durant la dècada passada o la coincidència en posar fi a l'inacabable conflicte de l'Orient Mitjà.

La política exterior comuna es troba ara en un període decisiu. Primer de tot, la Unió Europea ha de resoldre les seves diferències internes i superar la crisi de confiança generada entre els líders europeus per l'assumpte d'Iraq. Aquesta confiança renovada és de màxima importància tenint en compte que la UE està en plena fase de reforma de les seves estructures i mecanismes en el marc de la Convenció Europea i de la posterior Conferència Intergovernamental. En termes de PESC, el projecte de la Convenció per a una Constitució de la UE contempla crear un nou càrrec: un Ministre d'Afers Estrangers amb un mandat més ampli, substituint l'Alt Representant. També s'han fet propostes per millorar l'eficàcia de la PESC quant al sistema de votació i de representació externa, i per crear un concepte estratègic de llarg termini per a la PESC/PESD. I tot plegat, en un moment en què la UE també ha de fer front a un dels reptes més grans de la història de la integració europea: l'ampliació cap a l'Est.

### **¿Per què no té èxit la idea d'una «Europa social»?**

Andreas Aust

La política social europea entesa com una política autònoma de la CE per reduir les desigualtats socials ha tingut sempre un paper subordinat dins la història de la integració europea. Els efectes positius esperats per al benestar i la ocupació han de sorgir del comerç intensiu i de la liberalització dels mercats. En aquest sentit, existeix una primàcia de la «integració negativa», en la qual la integració de les societats europees ha de passar per la reducció dels obstacles comercials. Aquesta forma d'integració contrasta amb formes d'«integració positiva», que es caracteritza en primer lloc per la construcció d'institucions europees amb capacitat d'actuació i competències reconegudes. En l'àmbit de la política social, la integració positiva és especialment improbable, ja que aquí les polítiques determinants, com són l'assegurança per a la vellesa, la sanitat i la política d'ocupació, entre d'altres, es troben fortament institucionalitzades a nivell nacional i tenen un paper molt important en la legitimació dels sistemes polítics.<sup>11</sup> El marc europeu no disposa, per tant, ni de les bases contractuals ni de mitjans econòmics rellevants per poder tenir un paper sociopolític rellevant. La política social europea es limitava al principi de manera explícita a fomentar la cooperació entre nacions (art. 118, Tractat de la CEE). A més, només es preveia un paper independent en tots aquells àmbits que semblaven necessaris a nivell funcional per a la creació de mercats uniformes (lliure circulació de treballadors). Fins i tot en aquells àmbits on el Tractat establia una autorització d'actuació que anava més enllà, com l'establiment de la igualtat salarial entre homes i dones, aquests aspectes es va ignorar durant anys i no van començar a aplicar-se fins que la Comunitat Europea va prendre decisions que van permetre obrir noves perspectives.

Tot i que el pensament liberal ha dominat sempre dins la història de la integració europea, la idea d'una «Europa social» ha viscut diverses conjuntures. Una petita mirada retrospectiva mostra els contextos en els quals es va posar de manifest la necessitat d'una Europa social, però també les resistències que s'oposaven a la seva

---

<sup>11</sup> Per a una comparació vegeu: S. Leibfried/P. Pierson (ed.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, 1995; F. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, 1999; M. Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Houndmills, 2002.

realització. La consolidació de la dimensió social ha de mitigar als ulls dels seus defensors tots els possibles retrets socials i regionals, provocats per la integració del mercat europeu, així com enfortir la legitimació social del procés d'integració.

Fou a finals dels anys seixanta quan es va fer evident la relació, quan els caps d'Estat van anunciar la seva intenció d'establir una unió monetària europea. L'enfortiment de la política regional i social europea fou un dels aspectes del projecte de reforma. Com ja se sap, aquesta iniciativa fou víctima de les crisis petroleres dels anys setanta, que van repercutir en la realització dels programes de benestar social.

El següent intent de dinamitzar la integració europea s'ha produït de manera més eficaç des de mitjans dels anys vuitanta. El projecte de creació d'un mercat interior comú fins l'any 1992 i la posterior ampliació mitjançant una unió monetària van modificar de manera radical l'economia política d'Europa occidental. La creació del mercat interior va reduir la capacitat d'intervenció político-econòmica dels governs nacionals i el Tractat de Maastricht va encarrilar el desenvolupament durant els anys noranta. Les polítiques fiscals nacionals es van orientar cap a l'objectiu de consolidar el pressupost mitjançant criteris de convergència del Tractat i del pacte d'estabilitat. Al principi, la política monetària va quedar al marge dels temes polítics i l'any 1999 fou traspassada a la competència d'un Banc Central Europeu autònom. D'aquesta manera, els tradicionals mitjans de promoció del creixement i l'ocupació havien alimentat els governs. Amb la introducció de la moneda unitària, se suprimiria amb el tipus de canvi un instrument de suspensió de desenvolupaments econòmics asimètrics i «xocs» externs. Davant d'aquesta transformació d'Europa, les demandes que reclamaven un enfortiment de la dimensió social cada vegada es van fer sentir més des de finals dels anys vuitanta. Aquesta demanda incloïa tant subvencions econòmiques més altes per als Estats membres i regions més pobres com els desigs dels sindicats d'establir estàndards mínims sociopolítics que evitin la competència entre centres de producció, ja que acaba perjudicant els treballadors que en depenen. Tot i que el llavors president de la Comissió, Jacques Delors, va recollir totes dues peticions, no es van poder realitzar de la mateixa manera en tots els governs. Mentre els mitjans a favor de les inversions polítiques estructurals es van ampliar de manera considerable a les regions més pobres, l'intent d'elaborar una Carta Social (1989) vinculant per als ciutadans europeus no va tenir èxit. Tot i que la majoria d'Estats membres recolzaven llavors un enfortiment de la política social europea, les iniciatives centrals van fracassar per la resistència del govern britànic de Margaret Thatcher. D'aquesta manera, la Carta Social es va convertir en una simple «declaració solemne» i les mesures del programa d'acció sociopolítica van ser bloquejades o, fins i tot, interrompudes. L'intent d'abolir la posició de veto d'un sol país en el Tractat de Maastricht mitjançant l'ampliació del procediment de majoria qualificada tampoc no fou possible, per la negativa del govern britànic. La modificació prevista fou proscria en un protocol separat, que no era vàlida per al Regne Unit. Malgrat tot, es van poder aprovar algunes lleis importants, en part sense la participació britànica, com, per exemple, la introducció de comitès d'empresa europeus. La major resistència contra un establiment més fort de la dimensió social va arribar en aquesta època, per tant, d'un govern que gaudia del dret de veto.

El Tractat d'Amsterdam, signat l'any 1997, representa el principi de la tercera fase del debat sobre l'Europa social, relacionada amb el domini dels governs socialdemòcrates a Europa durant aquest temps. El nou govern del Regne Unit, encapçalat per Tony Blair, va acceptar incloure l'acord social de Maastricht al Tractat d'Amsterdam. Els requisits

institucionals per a la capacitat d'obrar europea en el camp de la política social van millorar considerablement gràcies a l'ampliació del procediment de majoria qualificada, tot i que no es va produir sense excepcions. Els processos de decisió, per tant, no posen gairebé obstacles a un progrés sociopolític a nivell europeu. La manca de progrés es deu actualment a la voluntat dels actors. De fet, dos canvis han tingut repercussions considerables en el desenvolupament de l'«Europa social». Al principi, els greus problemes d'acceptació dels referèndums van fer que el principi de subsidiarietat guanyés pes. En principi, s'havien d'establir competències a nivell nacional. Posteriorment, sobretot les directrius legals vinculants van ser considerades problemàtiques. A més, la crisi de l'ocupació va eliminar de l'agenda europea el tema dels estàndards socials mínims. Això és rellevant en el sentit que els actors demòcrata-cristians i social-demòcrates van veure progressivament en l'Estat del benestar existent una causa de la crisi de l'ocupació. Segons aquest punt de vista, les transferències econòmiques redueixen els incentius per a l'ocupació. A més, l'euroescleròtic dret laboral i de convenis col·lectius protegeix sobre tot els ocupats de la competència dels desocupats.

La política d'ocupació europea, inclosa en el Tractat d'Amsterdam de 1997, reflecteix aquests canvis. Pel que fa al mètode, es renuncia a les mesures vinculants i s'estableix un nou mètode de fer política, l'anomenat «mètode obert de coordinació». Amb aquest nou sistema de coordinació, es traspasa la idea central dels criteris de convergència de Maastricht a la política d'ocupació: es desenvolupen objectius i estratègies conjunts, però la posada en pràctica concreta continua essent competència dels governs nacionals. Pel que fa al contingut, l'«Estratègia d'ocupació europea» recomana als governs portar a terme una política d'ocupació preventiva i «activadora» que pugui completar-se amb mesures de flexibilització. Finalment, a la cimera de Lisboa, celebrada el mes de març de 2000, s'aprovà una nova estratègia mitjançant la qual la UE s'havia de convertir en un període de deu anys en la regió més competitiva del món. Amb aquest concepte global, s'ha de restablir la plena ocupació fins l'any 2010; concretament, es pretén aconseguir una taxa d'ocupació del 70 % (60 % en el cas de les dones). Com a pilar d'aquesta estratègia i un dels punts principals de l'agenda trobem també la modernització del «model social europeu». Per primera vegada, a més de la política d'ocupació, s'inclouen a l'agenda europea els pilars centrals de l'Estat del benestar, com són les pensions de jubilació i la sanitat, així com la lluita contra la marginació social. En aquests àmbits també caldrà seguir el mètode de coordinació oberta.

L'Europa social també ha tingut un paper important en el debat més recent que s'ha produït entorn de la Constitució i s'ha reflectit, sobretot, en la inclusió de la Carta dels Drets Fonamentals al projecte de Constitució europea, mentre que, per la seva banda, les disposicions al voltant de la política social tan sols ratificaven l'*statu quo* o codificaven pràctiques habituals (coordinació oberta). El projecte de Constitució europea també estableix drets fonamentals en matèria social. No obstant això, la Carta protegeix els ciutadans europeus només de les intervencions fetes per la política europea. No garanteix ni drets socials exigibles ni evita la supressió dels drets socials a nivell nacional. També cal esperar, però, veure si els governs accepten el projecte de Constitució i el converteixen realment en la Constitució europea.

Els desenvolupaments més recents es caracteritzen per la primacia d'un procediment «més suau» i legalment no vinculant. Precisament per aquest motiu, el mètode de la coordinació oberta ha estat molt elogiat, perquè evita el dilema de la falta de legitimació

democràtica de les normes europees i no perjudica la diversitat de sistemes de protecció nacionals existents. Amb això, hi ha forts arguments en contra d'una unificació més forta de la política de l'Estat del benestar a Europa.

No obstant això, la premissa de la coordinació oberta que les obligacions alliberades de la integració de mercat no repercuteixen negativament en l'Estat del benestar i poden, d'aquesta manera, reduir el paper de la UE i convertir-lo en recolzament d'un procés d'aprenentatge recíproc. De moment, els actors polítics semblen trobar-se força indefensos davant l'actual crisi econòmica. Una anàlisi actual de la Comissió Europea mostra que a la segona meitat dels anys noranta, sota els auguris dels criteris de convergència de Maastricht, les despeses socials se situaran per primer cop per sota de l'índex de creixement. El «consens latent» que «la importància de l'Estat social... ha d'augmentar, tal com ho fa el benestar d'un país» (Fritz Scharpf) i que fins ara ha caracteritzat Europa sembla trobar-se en perill. Si aquest descens del creixement es confirmés com una nova tendència, caldria reformular les exigències envers seguretats institucionals vinculants davant la reducció dels serveis socials.

## ¿Per què Europa no resol el paper de les regions?

Klaus-Jürgen Nagel

L'esborrany del Tractat de Constitució que ha presentat la Convenció Europea gairebé no esmenta les regions. Potser tampoc no era d'esperar. Al cap i a la fi, les regions no hi eren, a la Convenció, si fem excepció d'algun membre que representava una segona cambra territorial o que acumulava mandats, com és el cas de Giscard, president d'Auvèrnia.<sup>12</sup> Tanmateix, pot sobtar que, després de parlar tant d'una «Europa de les Regions», el tema ja no ocupi un lloc destacat a l'agenda.

Hem de fer una mica d'història.<sup>13</sup> Potser la bona conjuntura que ha tingut el tema entre nosaltres ens amaga el fet que durant anys les Comunitats Europees han demostrat un desconeixement quasi total de les regions. La situació va canviar als anys 70, amb la creació del Fons de Desenvolupament Regional. Amb l'adhesió de Grècia, d'Espanya i de Portugal els fons van créixer molt. Actualment, la despesa corresponent és, després de l'agrària, la segona en importància de tot el pressupost europeu. Les regions han entrat a l'agenda comunitària, però no a causa d'una pressió regionalista o nacionalista. Tanmateix, el principi del *partenariat* establert l'any 1988 pel que fa als fons regionals (ara anomenats estructurals), semblava estimular un contacte directe entre la Comissió i les autoritats regionals; aquest procediment ha quedat limitat a la política regional. La seva implementació real sempre ha divergit bastant d'un Estat-membre a l'altre; en tot cas, els Estats sempre seien a la taula. Cal dir que les «regions» dels fons són les de la nomenclatura NUTS,<sup>14</sup> definida pels Estats.

Molts autors han interpretat el Tractat de Maastricht com un salt endavant en el

---

<sup>12</sup> La delegació del Comitè de les Regions no hi tenia vot.

<sup>13</sup> Vegeu Klaus-Jürgen Nagel: «Integració europea i acomodació de les nacions sense Estat», a: Jaume Urgell (dir.): *Donar protagonisme a Catalunya. Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*, Barcelona 2003, p. 69-93.

<sup>14</sup> La «Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques» agrupa regions de caràcter molt diferent en tres nivells que serveixen, entre altres coses, per repartir els diners dels fons estructurals.

reconeixement de les regions. S'esmenten la possibilitat d'accés al Consell de Ministres (amb consentiment de l'Estat-membre corresponent), i sobretot, l'establiment del Comitè de les Regions.

El Consell de Ministres és la base del poder dels Estats membres a l'organigrama europeu. Amb aquest argument, els nacionalistes escocesos de l'SNP justifiquen la seva reivindicació de l'«independence in Europe». Però el Tractat de Maastricht només obre les portes del Consell a les regions, si els Estats respectius ho permeten. Una regió fins i tot pot emetre els vots que corresponen a l'Estat. A la pràctica, les regions d'un Estat primer han d'arribar a acords perquè posteriorment una d'elles les defensi al Consell.

En lloc del Consell, alguns comentaristes han vist en la Comissió l'aliat natural de les regions. Per ells, la Comissió és un dels principals motors de la integració europea, un actor supranacional que s'ha autonomitzat dels Estats, i que utilitza el dret a la iniciativa legislativa que li concedeixen molts dels Tractats europeus per fer prevaler la seva agenda pròpia. ¿Podrien les regions trobar-se entre els possibles aliats de la Comissió? ¿No podria haver-hi un moviment de pinça entre la Comissió i les regions, en detriment dels Estats-membres «egoistes» o poc europeistes? La Comissió ha d'implementar determinades polítiques europees, però, en contra del que hom pugui pensar, no disposa de gaire burocràcia pròpia. Per consegüent, es podria suposar un interès per part de la Comissió a poder servir-se de les administracions regionals per implementar millor les *policies*. De fet, durant el mandat de Delors, la Comissió va fer algun pas en aquesta direcció, i la regionalització d'alguns Estats-membres certament ha comptat amb l'ajut o vist-i-plau de Brussel·les.

Cal recordar que els comissaris europeus són nomenats pels Estats-membres, on han estat formats políticament. Després, però, juren d'abandonar la seva lleialtat nacional mentre duri el seu càrrec. El grau real d'europeisme dels comissaris pot variar molt. La Comissió europea no ha buscat mai obrir-se una base alternativa de la seva legitimitat política, sigui aquesta «el poble europeu» (si suposem que existeix), siguin les regions. En pocs Estats-membres aquestes tenen prou recursos per interessar la Comissió. I el principi de subsidiarietat, fins ara, només regeix les relacions entre les institucions europees i els Estats-membres. I pel Tribunal Europeu, les regions només existeixen en el cas que els Estats permeten representar-les.

Com ja hem esmentat abans, el Tractat de Maastricht estableix l'existència d'un Comitè de les Regions. Però les funcions del Comitè són consultives. Les regions que ja havien somniat a establir un «tercer nivell» europeu, s'han trobat desenganyades. Són els Estats els qui es reserven la decisió sobre qui enviar al Comitè, i molts Estats trien representants locals enlloc de regionals. L'auto-organització interior del nou Comitè respecta el patró estatal, i els representants hi són tractats com a membres designats per un Estat determinat. Les decisions del Comitè han demostrat que les regions «fortes», siguin nacions o no, tenen les de perdre davant d'una majoria formada per regions de competències i/o identitats febles i representants locals. Els nacionalistes que governen nacions sense estat, però també les regions fortes com ara els estats federats d'Alemanya es troben en una situació de desengany, que ja els ha impulsat a buscar remeis o alternatives, com demostren les noves associacions de les regions constitucionals i de les regions amb poder legislatiu.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Vegeu <http://www.flanders.be/public/authority/government/news/colloquium.pdf>.

La instauració del nou Comitè de les Regions ofereix als líders regionals i locals l'oportunitat de presentar-se com a polítics «influent» davant dels seus electorats respectius. Regions febles i autoritats locals hi tenen la majoria. Actualment, no sembla probable que el Comitè pugui convertir-se en una segona cambra del Parlament Europeu, com s'havia somniat a l'hora de la seva creació.

Amb el Consell, la Comissió i el Tribunal, el Parlament Europeu (PE) és la quarta gran institució de l'organigrama de la UE. Sens dubte, els Tractats de Maastricht i Amsterdam han ampliat el seu poder, i és possible que la nova Constitució vagi més enllà, malgrat que no assoleixi el poder d'un parlament «normal». Les eleccions al PE ja fa anys que són directes, però cada Estat imposa les seves regles i tradicions. Molts parlamentaris europeus no representen circumscripcions subestats o regionals. Alguns Estats (Espanya, fins ara França) són circumscripcions úniques. D'aquesta manera, l'accés al Parlament Europeu de partits implantats només en una part del territori estatal es fa difícil. Tot i així, el PE ja ha passat un feix de resolucions a favor de la descentralització i de la regionalització dels Estats. Però quan es discuteix l'organigrama institucional de la UE, la simpatia del PE per a les regions és més dubtosa. Té por de perdre part del seu poder ja de per si reduït –per exemple s'ha pronunciat en contra d'una segona cambra regional. Tot i ser la institució europea més oberta a les reivindicacions de les regions (i, dit sigui de pas, a les lingüístiques i culturals també), no cal considerar-lo com un aliat incondicional.

Podem dir que el rol de les regions a la UE ha crescut, com demostren les seves possibilitats d'accedir a certes institucions de la UE. Però els punts d'accés encara estan molt controlats pels respectius Estats. Enlloc de parlar, com es fa sovint, d'una Europa «de» les Regions, si de cas podríem parlar d'una Europa «amb» les Regions. Hi ha una clara tendència per part de les institucions europees a tractar totes regions per igual, amb independència del seu nivell de competències i de la seva identitat. Aquesta tendència va en contra de les regions que al mateix temps són nacions sense Estat, però també pot anar en contra dels interessos de les regions que són estats membres de federacions.

Podem resumir dient que, entre els factors que impedeixen que Europa solucioni el paper de les regions, trobem la manca d'interès de les institucions europees per solucionar-lo, el paper dels Estats dins de l'organigrama europeu, i l'heterogeneïtat de les regions.

Pel que fa a aquest últim factor, només hem de recordar que a Europa trobem Estats multinacionals com el Regne Unit, Bèlgica o Espanya; Estats federals com Bèlgica, Alemanya o Àustria, on les regions col·laboren en la formulació de la política europea de l'Estat central; Estats descentralitzats com Itàlia, França o els Països Baixos; Estats centralitzats com ara Grècia, Dinamarca, Luxemburg, Irlanda, Portugal i Finlàndia (els últims dos amb autonomies per algunes illes). Algunes «regions» són nacions, altres són estats membres de federacions, encara altres han obtingut cert reconeixement constitucional (a Espanya, algunes regions italianes); però també n'hi ha (i força) que només són creades per lleis (França), i en algun cas, només per decret governamental (cas de la regionalització grega); en alguns estats, el nivell regional encara és inexistent (Dinamarca, Luxemburg).

Hi ha regions amb identitat nacional, altres tenen identitats culturals i històriques més o menys arrelades; però n'hi ha força de creació recent, creades, de vegades, per adequar l'estructura administrativa de l'Estat per rebre diners dels fons. En l'àmbit econòmic,

L'heterogeneïtat no només afecta la competència per gaudir dels fons estructurals; també hem de considerar que les regions competeixen entre elles per atraure inversors.

L'heterogeneïtat en el nivell competencial fa que algunes regions es queixin que Brussel·les els pren competències, amb el vist-i-plau dels Estats. Aquests transfereixen a Brussel·les les competències que eren propietat de les regions, per després, via Consell, co-decidir sobre aquestes matèries. Però la majoria de les regions no tenen prou competències per compartir aquesta por.

Aquesta varietat d'interessos i identitats impedeix una actuació comuna de les regions. Algunes van als Consells de Ministres i hi voten pel seu Estat, altres hi poden portar les negociacions, encara altres només tenen accés a determinats grups de treball, i la gran majoria ni això. El Comitè de les Regions pot ser que no serveixi per gaire cosa, però ens mostra l'alt grau de diversitat regional europea: Bèlgica només hi envia representants regionals, a les representacions d'Alemanya, Espanya i Àustria (per ordre decreixent) hi predomina l'element regional. França i Itàlia reparteixen els seus escons per igual entre regions i municipis, i de Portugal, sobretot, participen representants municipals. Els altres estats, hi envien figures del nivell local o d'agrupacions de municipis.

L'heterogeneïtat afebleix el moviment regional europeista. L'Assemblea de les Regions d'Europa, durant molt de temps, no parava de créixer. Ha arribat a reunir més de 300 regions de nivells competencials i identitaris força diferents, algunes fins i tot de països que no pertanyen a la UE. Ara, tanmateix, hi ha regions que posen en dubte la utilitat d'aquest magma regional.

Cal dir que davant d'aquest escenari, moltes regions prefereixen influir directament sobre el «seu» govern estatal. A Brussel·les, practiquen un *lobbying* més individualista que, en bona part, busca la col·laboració amb l'Estat membre respectiu perquè aquest usi el seu poder i la seva influència per fomentar els interessos de la regió en qüestió.

Sembla ser que durant una època, es va creure massa en l'interès de Brussel·les a buscar una nova legitimitat en les regions i una col·laboració per implementar *polícies* europees. Massa vegades, s'ha infravalorat el poder de resistència i la capacitat d'adaptació de l'Estat-nació.

Les perspectives per solucionar el paper de les regions no són gaire prometedores. L'Estat-nació no s'està morint, sinó canviant funcions. Amb l'ampliació, s'afegeixen regions artificials, creades recentment. Com en els casos d'algunes de les regionalitzacions d'Estats-membres, no es pot descartar que les perspectives de cobrar dels fons hi tinguessin a veure. S'han creat regions econòmicament febles, i amb un estatus jurídic insegur. Cap dels estats en vies d'adhesió és federal o gaudeix d'un nivell de descentralització comparable a l'espanyol. A causa del tamany petit de molts d'ells, no tindran massa interès en fomentar regions més grans que ells mateixos. Tampoc no hi trobem nacions minoritàries relativament grans, a l'estil de Catalunya o Escòcia (però sí minories nacionals i grups ètnics petits). Per consegüent, les regions fortes constitueixen, més que mai, una minoria entre les regions europees. La seva cooperació és, doncs, més necessària que mai.

## Immigració i migració a Europa, un procés sistemàtic

Dietrich Thränhardt

Durant els últims anys ha transcendit per primer cop a la llum pública europea el fet que les taxes de natalitat disminueixen de manera dramàtica i que Europa depèn de la immigració si vol aconseguir els ambiciosos objectius que es van fixar a la Declaració de Lisboa de l'any 2000: «*convertir-se en l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de manera sostenible amb més i millors llocs de treball i una major cohesió social*». Qualsevol altra alternativa seria alarmant: Europa es podria convertir en la residència mundial de la tercera edat, veure com els seus millors talents emigren als Estats Units –país que durant el segle XXI doblarà el seu índex d'immigració– i comptar amb una població immigrant marginal poc present en els sectors econòmics moderns.

Europa és, en conjunt, un continent amb una població cada cop menor. Tots els països europeus excepte Turquia, Albània i Islàndia tenen actualment una taxa de natalitat que no garanteix la reproducció de la seva població. Això vol dir que, en el futur, Europa necessitarà acollir més immigrants. El nombre d'aquells que desitgen emigrar és gairebé il·limitat; els països rics tenen, per tant, una posició dominant i poden determinar en gran part com volen que es produeixi aquesta immigració.

Els països rics categoritzen i canalitzen el fenomen de la immigració amb mitjans legals. A alguns grups se'ls anima a emigrar; d'altres, no interessen, tot i que moltes vegades aquest control no funciona de la manera desitjada i pot tenir repercussions contraproductives i imprevistes.

### 1. La inclusió de membres del mateix grup ètnic

En tots els països la categoria «membre del mateix grup ètnic» és la que més s'accepta des del punt de vista legal i polític. Aquesta categoria es defineix mitjançant criteris territorials, històrics, lingüístics o culturals. Atès que aquests grups obtenen molt ràpidament tots els drets ciutadans, se'ls afavoreix mitjançant programes especials, són acceptats socialment i molt sovint mantenen relacions de parentesc dins la societat receptora, i poden integrar-se amb una relativa facilitat. Tots els antics estats colonials han establert regulacions mitjançant les quals no només els membres de l'administració colonial poden emigrar cap a la «pàtria», sinó també els grups ètnics socialment acceptats.

Alemanya, així com Finlàndia i Itàlia en menor mesura, van ser forçades per les potències guanyadores de la II Guerra Mundial a acollir membres del mateix grup ètnic que vivien en regions separades o en països veïns. Aquests moviments migratoris van continuar posteriorment i van experimentar un nou salt qualitatiu amb la creixent riquesa d'Alemanya occidental, la seva manca de mà d'obra i la discriminació exercida contra els alemanys a Polònia, Romania i la Unió Soviètica.

Amb l'augment del benestar als països de l'OCDE i el creixement de la desigualtat econòmica, la immigració és una opció cada cop més atractiva pels grups ètnics reconeguts. Al llarg dels últims anys, s'ha produït la desintegració econòmica de Llatinoamèrica, que fins als anys seixanta fou una important regió d'acollida

d'immigrants procedents sobretot del sud d'Europa, mentre que actualment és considerada, simplement, com «el país pobre del sud». Paral·lelament, la desintegració del bloc oriental s'anava preparant, tot i que durant molt de temps va quedar emmascarada per la superpotència militar de la Unió Soviètica, abans que aquesta es desintegrés amb una dinàmica sorprenent sota el mandat de Gorbatxov. Tots dos factors van deixar via lliure a processos de migració i d'emigració de retorn, que, per la seva banda, donaven lloc als intents de limitació dels països d'acollida.

Espanya i Itàlia, mentrestant, han definit les possibilitats de l'emigració de retorn de tal manera que es limita als antics emigrants i als seus fills. Des de la modificació de la llei de 2002, Itàlia els atorga privilegis a l'hora de concedir la nacionalitat, però, en canvi, posa moltes més traves a altres grups.

## **2. La inclusió i exclusió de grups de les antigues colònies**

Durant el període de traspàs de poder i d'establiment de noves relacions entre els antics colonitzadors i els nous Estats independents, la majoria d'Estats colonials han permès fins a cert punt el retorn a la «pàtria». Quan després de la II Guerra Mundial va esdevenir impossible mantenir el poder colonial, es va intentar establir nous lligams sobre una base amb els mateixos drets, que havien de mantenir o fins i tot institucionalitzar d'una nova manera les influències econòmiques, culturals i polítiques. Quan els pobles colonitzats van anar perdent la nacionalitat dels Estats colonitzadors, i es va institucionalitzar una obertura recíproca o es van produir discriminacions colonials, va sorgir la possibilitat d'emigrar. Les antigues burocràcies colonials i els empresaris interessats, com per exemple la indústria tèxtil britànica, hi van tenir un paper central.

Durant alguns anys va sorgir una *window of opportunity* (finestra d'oportunitats), que permetia l'emigració i que ha tingut repercussions fins al dia d'avui. El caràcter colonial de les relacions també era sempre sinònim de resistència, exclusions i discriminació, sobretot degut a la pervivència del racisme. Això va ser especialment tràgic per a aquells grups que en les lluites d'alliberament havien optat pel bàndol dels colonitzadors i, per això, en dissoldre's el poder colonial van poder marxar o com a mínim van rebre garanties, com els nadius de les Illes Moluques als Països Baixos, els *harkis* (algerians de l'exèrcit francès durant la guerra d'alliberament d'Algèria) a França o els ciutadans britànics d'origen indi a l'Àfrica oriental. Tots aquests grups han estat víctimes de discriminació al cap dels anys.

Malgrat la igualtat de drets cívics sens dubte positiva, el racisme postcolonial tenyeix les relacions socials en els països receptors d'immigració. Les lleis d'equiparació plausibles només poden fer canviar aquesta situació de manera limitada. Així, mentre que la situació legal als Països Baixos és excel·lent, els indicadors de la integració econòmica i social són més aviat negatius. Tots els antics països colonials, especialment, però, França i Gran Bretanya, s'esforcen per escurçar la cadena de migració que ells mateixos van posar en marxa durant l'època de l'obertura.

## **3. La captació de mà d'obra i les seves conseqüències**

En tots els països europeus receptors d'immigració, però sobretot en països sense un passat directament colonial, com Alemanya, Àustria, Suïssa i els països escandinaus, la

captació de mà d'obra es va convertir en la principal categoria d'immigració durant els anys seixanta. Els dos moviments migratoris principals van ser des de Turquia cap a Alemanya i des de Portugal cap a França. La immigració a gran escala va acabar el 1970 a Suïssa, el 1972 a Suècia, el 1973 a Alemanya i el 1974 a França quan aquests països van suspendre la captació de mà d'obra.

Al principi es va partir de la base que la mà d'obra captada tornaria als seus països d'origen al cap d'uns anys. Només Suècia ja va decidir al cap de pocs anys portar a terme un programa social que tingués com a elements principals la limitació de les xifres d'acollida, les ajudes per a la integració, la concessió del dret de vot a nivell de municipis al cap de tres anys de residència, la naturalització al cap de cinc i, posteriorment, el foment de tradicions culturals especials. En els altres països es van concedir més o menys drets socials i econòmics i, sobretot, en molts casos, una prolongació del permís de residència.

Des de l'1 de gener de 2000, Alemanya té una llei de ciutadania que facilita l'obtenció de la nacionalitat alemanya, però que, atès que exigeix la renúncia a l'antiga nacionalitat estrangera, no ha anat seguida d'un alt nombre de sol·licituds de naturalització. Això no obstant, l'augment de l'índex d'estrangers no augmenta només pels naixements, des que els nens adquireixen la nacionalitat alemanya des del principi (*ius soli*), si fa com a mínim vuit anys que els seus pares resideixen legalment a Alemanya.

Encara que igual que els altres països comunitaris Alemanya tingui una taxa d'aturats molt alta, la llei seva d'estrangeria, en vigor des de l'1 de gener de 1991, ha creat una nova forma legal de captació de mà d'obra temporal. A més, s'ha facilitat l'entrada de treballadors amb contractes d'obra procedents de Polònia i onze països més de l'Europa central i de l'Est. L'any 2002 es van simplificar els requisits d'entrada de ciutadans dels països en vies d'adhesió que es dediquessin a feines relacionades amb l'assistència a malalts. Es preveu que amb l'adhesió dels deu països de l'Europa central i de l'Est es produirà una equiparació quant a l'estatus dels seus ciutadans, encara que determinats terminis transitoris també afecten la migració lliure.

#### **4. Els ciutadans comunitaris**

Els moviments migratoris de ciutadans comunitaris, possibles gràcies al Tractat de la CEE, han passat inadvertits. Mentre que en els darrers anys als països del nord de la Unió Europea s'ha començat a diferenciar de manera clara els ciutadans comunitaris dels extracomunitaris i l'antipatia envers els italians en països com França, Alemanya i Holanda, però de manera més accentuada a Suïssa, havia tingut anteriorment un paper molt important, en els països del sud de la Unió Europea aquesta diferenciació encara va més enllà i es fa evident fins i tot en l'àmbit lingüístic: és molt habitual sentir parlar d'*extracomunitaris* i *comunitaris* en italià i francès.

#### **5. Els refugiats**

Tots els països d'Europa occidental es van adherir a la Convenció de Ginebra, que va entrar en vigor l'any 1951, com a base del Tractat. En un principi, el seu objectiu era l'acollida de refugiats que, un cop acabada la II Guerra Mundial, no podien o no volien tornar als seus països d'origen, situats a l'Europa de l'Est. En plena Guerra Freda, aquest sistema va funcionar bé. Hongaresos, txecs, eslovacs, polonesos, vietnamites i fins i tot

tibetans van ser acollits en massa a països com Suïssa, Alemanya, França i Suècia. Les primeres resistències van aparèixer, però, quan arribaren refugiats que no entraven dins l'esquema anticomunista, que procedien del Tercer Món o que arribaven en massa. Es van dirigir campanyes en contra d'aquests grups i es van convertir en el centre de controvèrsies polítiques a nivell intern. A Alemanya, aquesta tendència va començar amb la campanya contra els refugiats xilens, acusats de terrorisme i comunisme pel govern de l'oposició de la CDU/CSU.

Europa occidental s'ha aïllat durant els últims anys del Tercer Món mitjançant una política comuna i coordinada de concessió de visats, la qual ha provocat que s'impedeixi a la major part dels refugiats del Tercer Món poder sol·licitar asil. La postura de rebuig envers els refugiats s'ha anat imposant cada vegada més i els nous acords sobre aquesta qüestió pràcticament ja no presenten solucions, sinó que més aviat estan determinats per una actitud negativa i la intimidació. Això es pot veure sobretot en el principi del primer país d'acollida, que obliga els països que deixen entrar refugiats a concedir-los ajudes. Els Acords de Schengen i el Conveni de Dublín estableixen aquest principi, que deixa lliure una pressió de control, amb la qual cada vegada més països es veuran obligats a prendre mesures d'aïllament.

## 6. La nova immigració capitalista

Seguint el model dels països tradicionalment receptors d'immigració, com els Estats Units, Canadà i Austràlia, últimament la immigració que té com a objectiu importar capital ha adquirit importància a Europa. Tot i que per a un milionari no hauria de ser difícil emigrar amb el seu capital a cap país, aquesta política s'ha posat en pràctica de manera més clara a la República d'Irlanda. L'agost de 1994 en aquest país es va augmentar la quantitat necessària per a la naturalització de mig milió de lliures irlandeses fins a un milió (1,2 milions d'euros), fet que va desfermar molta polèmica en un cas concret. Així, es pot parlar d'una migració de milionaris en el sentit més ampli de la paraula. En alguns cantons de Suïssa, són possibles regulacions semblants a nivell municipal. Això contribueix a una notable transferència de capital; només cal pensar en els casos Thyssen, Horten i Jacobs.

## 7. La immigració indocumentada

L'expressió *illegal* és enganyosa, ja que aquest tipus d'immigració és acceptat i fins i tot impulsat d'una manera tàcita per les autoritats del país d'acollida o dels dos països implicats. Seria, doncs, més encertat parlar de *política d'ilegalització*, atès que en aquest cas els immigrants es veuen privats de tots els seus drets. Els salaris de la població immigrant no corresponen al nivell habitual de salaris del país, els immigrants no estan afiliats a la seguretat social, no disposen d'assegurança d'accidents i els immigrants no censats són víctimes de tota mena d'instrumentalitzacions.

El concepte d'*ilegalitat* ha adquirit més importància durant els últims anys, també a Alemanya. La data més assenyalada és la limitació del dret d'asil de 1993, que, per una banda, tancava una possibilitat de legalització fàcilment accessible, però que, per l'altra, deixava residir a Alemanya les persones a les quals els havia estat denegada la sol·licitud d'asil. Aquí cal diferenciar entre problemes de residència i problemes laborals. En molts dels casos, la residència era o havia estat (en el cas de les persones que superen el temps de residència permès) legal, mentre que el permís de treball no ho era. D'acord amb la

relació de tensió que es dona en el cas de l'estatus no legal amb les autoritats de control, és difícil donar dades i fets concrets.

## Conclusió

Moltes vegades, el debat públic només va unit en certa manera als fets reals. Això no ha de tenir necessàriament res a veure amb manipulacions intencionades, sinó que depèn sovint de l'estat de neguit de l'opinió pública i de les necessitats de mitjans de comunicació i polítics concrets. Així, podem observar un cop rere l'altre que és possible cridar molt l'atenció sobre uns quants casos espectaculars o que són presentats com si ho fossin.

Les relacions entre els països d'origen i els països receptors dins el procés de migració també es poden crear. En aquest sentit, existeix una aclaparadora hegemonia dels països receptors potencials, tant pel que fa a aspectes legals com fàctics. Mentre que les prohibicions de sortida actualment han estat proscrietes en el panorama internacional, la decisió sobre la immigració és considerada com una part de la sobirania. Això porta al fet que els països d'immigració tenen una posició dominant a l'hora d'elaborar els criteris i els requisits d'entrada. Fins i tot els dèficits de control van lligats sobretot als interessos interns dels països d'acollida.

El debat públic no reproduïx aquestes relacions de poder. En tots els països aquest debat es caracteritza per un llenguatge marcat per fluxos, corrents i reduccions, en part, amb bones intencions. Durant els últims anys s'ha reconegut el «danger of securitizing» en el debat científic. Després de la desaparició de l'antiga fractura Est-Oest i del sentiment d'amenaça que hi estava associat, els òrgans de seguretat intenten, igual que la *strategic community* (comunitat estratègica), dedicar-se a noves tasques. Aquest fet va unit a la producció d'idees d'amenaça i perills corresponents, sobretot amb el pensament geoestratègic, o fins i tot amb la proposta de l'Informe Trilateral d'establir la gran línia fronterera al Sàhara en comptes del mar Mediterrani i, així, preveure mesures d'ajuda als països situats a la perifèria sud del Mediterrani. Un pensament d'aquest tipus s'uneix al nou culturalisme i una nova presa de consciència de les antigues idees d'amenaça, més o menys de l'antagonisme contra l'Islam. En francès, fins i tot es parla sovint de *dissuasion*, terme extret de la doctrina de seguretat gaullista, per parlar del tracte envers els immigrants. França apareix en tots dos discursos com el *sanctuaire* (santuari).

El conflicte entre el drets dels estats sobirans a controlar la immigració i la coherència de les seves societats, així com el dret fonamental a l'autodeterminació i mobilitat es pot solucionar de dues maneres en aquesta època de mobilitat transcontinental: permetent de manera selectiva l'arribada d'immigrants seleccionats en funció de categories com ara capital, coneixements professionals, sorteigs, etc., o ampliant de mica en mica l'espai de lliure mobilitat, sempre que això sigui convenient i factible. Mentre que els països tradicionalment receptors d'immigració com els Estats Units, Canadà i Austràlia donen preferència a una admissió selectiva, fet que provoca importants efectes de *brain drain* (drenatge de cervells), els països comunitaris s'han posat d'acord durant les últimes dècades per obrir mútuament les seves fronteres. Aquesta política ha provocat poques migracions. I quan s'han produït, ho han fet de manera poc espectacular i s'han produït en funció de les circumstàncies socials de cadascuna de les societats. En comparació amb els Estats Units o fins i tot amb l'antiga Unió Soviètica, la diversitat de tradicions

lingüístiques, estatals i legals fa més difícil la migració. La Unió Europea ha demostrat també que discrepàncies greus pel que fa al nivell de vida entre regions no han provocat migracions amenaçadores o caòtiques. Amb la llibertat de concessió de visats per a Polònia, els països successors de l'antiga Txecoslovàquia, Hongria i, actualment, també Croàcia i Eslovènia, la Unió Europea ja ha fet els primers passos per ampliar aquest sistema de fronteres lliures. Ha estat realment fascinant la rapidesa amb què s'ha aconseguit l'acord d'adhesió de deu països d'Europa central i de l'Est per a l'any 2004. Com que no existeix pressió demogràfica, en aquest cas tampoc no s'esperen altes xifres d'immigració.

Ampliar l'espai de manera gradual té un gran avantatge. Dins l'espai d'obertura no es produeixen efectes contraproductius, com els que té qualsevol sistema de selecció limitat. Un altre dels avantatges d'aquesta perspectiva europea és la seva calculabilitat, previsibilitat i continuïtat per a tots els participants. L'inconvenient és, no obstant, l'exclusió des d'aquesta perspectiva de la majoria d'habitants d'Àsia, Àfrica i, en part, Llatinoamèrica. Per a aquests ciutadans, continuarien aplicant-se només autoritzacions excepcionals, sobretot, per a homes i dones de negocis, estudiants i refugiats.

Les polítiques de migració, però, mai no podran solucionar els problemes de la població mundial en tot el seu conjunt, i menys si han estat creades o aguditzades per altres àmbits polítics dels països industrialitzats. La política de migració ha de ser sempre previsible, tant per als habitants del mateix país, els immigrants i els seus països d'origen. Ha de fer possible i facilitar als immigrants una ràpida integració al país de destí i que s'hi puguin arribar a identificar. Mecanismes inclusius i lligams que engloben diversos sectors actuen a favor de la coherència, també en el context europeu. Al mateix temps, l'experiència d'una immigració que s'ha produït amb èxit fa créixer l'esperit obert d'un país, una qualitat local en un món cada vegada més unit.

### Referències seleccionades

BARBÉ, ESTHER, ELISABETH JOHANSSON I LAIA MESTRES I CAMPS «Las nuevas fronteras de la PESC: Un estudio sobre el papel internacional de la Europa ampliada. Parte II. La frontera institucional – PESC/PESD». Ministeri d'Afers Estrangers, Espanya, 2002.

BARBÉ, ESTHER I ALFONSO GONZÁLEZ BONDIA «La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual», *Arbor* CLXXII, 678 (juny 2002): 357-382.

GINSBERG, ROY H. «Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap», *Journal of Common Market Studies* 37 (3) (setembre 1999): 429-54.

NUGENT, NEILL I SABINE SAURUGGER «Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities», *Journal of European Public Policy* 9 (3) (juny 2002): 345-364.