DEMOGRAPHICS AND MIGRATIONS

Twenty years of impasse

Gemma Pinyol-Jiménez



Embarcació de migrants a la Mediterrània

The debate on mobility today revolves around goals, instruments and results that countries of origin, destination and transit coordinate in relation to the phenomenon. Thus, it is a public policy debate that is essential to every state, as it affects key constitutive elements such as territory and population. Furthermore, in the case of European immigration and asylum policy, it also affects the concept of sovereignty, as such policy can only be constructed through the converging wills of European Union Member States. The aim of this article is to examine some of the most pressing issues in European immigration and asylum policy, 20 years after its introduction.

The European immigration policy construction process

In the context of the European Union, the consolidation of the Schengen area, which permits free movement of persons between the countries within it, is one of the advances most highly valued by European citizens [1], and a paradigmatic example of the construction of an interrelated supranational area with its own regulatory framework. Coordination of a common internal area, with no internal borders, that favours the

movement of citizens living in the territory explains the need to formulate a common approach regarding external borders, as well as determine who, how and why they may be crossed. European immigration policy thus arose as a requirement for guaranteeing the area of free movement, with the aim of constructing common, shared instruments in this field. Hence it differs from other fields of work: immigration policies affect two key conditions of the nation-state on which the current international system is based: population and territory. Indeed, joining a country's society and the way this process is coordinated are common issues for European states, thereby explaining the degree of reluctance in giving up competencies in this field among the Member States over the last 20 years. From the very beginning of the European Union, immigration policy was drawn up as a complicated balance between national sovereignty and European integration, with a clear tension between state logic and supranational dynamics [2].

A year after the signing of the Schengen Agreement (1985), the Single European Act stressed the need for the Member States to cooperate with regard to the entry, movement and residence of the non-community population, while accepting that none of the stipulations in the agreement could affect the right of states to adopt whatever measures they considered necessary in controlling immigration from other countries. In 1997, the Treaty of Amsterdam incorporated the Schengen *acquis* into community regulations and two years later, in 1999, the process of coordinating a common immigration and asylum policy began. With the aim of building an area of freedom, security and justice, the issues of immigration and asylum were linked to free movement and visas, as well as external border control and the prevention of and fight against crime. This link between immigration and security [3] would vary in intensity and emphasis in subsequent years, but would remain a permanent consideration in the narrative on immigration and asylum in the European Union.

El Consell Europeu de Tampere de 1999 va establir quatre punts bàsics sobre els quals sustentar les polítiques d'immigració i asil de la Unió Europea: (1) la necessitat d'un enfocament global en la cooperació amb els països d'origen i trànsit; (2) la gestió eficaç dels fluxos migratoris; (3) el desenvolupament d'un sistema europeu comú d'asil; i (4) el tracte just a les persones nacionals de tercers països residents a la UE. Per desenvolupar aquests quatre eixos de treball, es van plantejar diferents agendes de treball, l'última de les quals regeix des de 2015 sota el títol d'Agenda Europea de Migració, i es van desplegar un seguit d'instruments normatius que intentaven abastar les diferents dimensions d'aquesta política. Especialment en els primers deu anys de la política d'immigració i asil, es van aprovar directives diverses en qüestions com el reagrupament familiar, la residència de llarga durada, el retorn de les persones nacionals de tercers països en situació irregular, el permís únic [4], el mecanisme per determinar l'estat responsable per examinar una sol·licitud d'asil o els requeriments d'accés i residència per a persones amb ocupacions altament qualificades; de treball de caràcter temporal, intra-corporatiu per raons d'estudi i investigació entre d'altres. Tot aquest desplegament legislatiu ha tingut com a objectiu ordenar i harmonitzar els instruments principals d'entrada al territori de la Unió Europea, prestant atenció a les diferents vies i condicions per les quals podien accedir i residir les persones extracomunitàries (família, estudis o treball) al territori UE.

> The phenomenon of migration is a constant factor in modern times and the capacity for response by European Union countries will provide better results if can progress, even if just partially, towards joint management above and beyond border control.

Sense negar la importància cabdal dels avenços fets en aquests darrers anys, que han constituït a l'espai europeu un exemple únic de cogestió supranacional de les polítiques migratòries, cal assenyalar algunes disfuncions que han acompanyat aquest procés i n'han limitat el seu impacte. La principal obstrucció a la consolidació d'una política europea comuna d'immigració i asil ha estat el manteniment del principi intergovernamental en l'adopció d'acords en aquestes matèries, que ha derivat en una fragmentació (sectorialització) de les decisions preses, de tal manera que els passos endavant han estat parcials i poc articulats entre ells. L´únic espai on hi ha hagut marge per generar consensos ha estat en la protecció de les fronteres exteriors, on s'ha avançat de manera més articulada, amb objectius compartits i amb més instruments i recursos que en altres àmbits, el que ha derivat en una gestió migratòria securititzada que ha contaminat tot el discurs sobre immigració i inclusió de les persones estrangeres a la Unió Europea. Finalment, les relacions amb els països tercers també han quedat mediatitzades per aquesta perspectiva de seguretat, el que ha derivat, per una banda, en una externalització del control migratori que genera condicionalitat i alhora dependència en les relacions dels països europeus amb els seus veïns, i, per l'altra, ha condicionat altres polítiques com, per exemple, la de cooperació amb aquests països d'origen i trànsit migratori.

La falta de consensos, la fragmentació, la mirada securitària, l'externalització o la condicionalitat han marcat la construcció de la política europea d'immigració i asil, afectant de manera clara en els objectius que la mateixa havia establert a Tampere. En les relacions amb els països d'origen i trànsit, no s'han construït espais de decisió real basats en la coresponsabilitat ni en la gestió compartida, sinó que s'han establert relacions basades bàsicament en l'externalització del control de fronteres i en la dubtosa (i no demostrada) correlació entre incrementar el desenvolupament en origen per reduir els fluxos migratoris [5]. A l'hora de parlar de la gestió dels fluxos migratoris, la fragmentació ha impedit avançar en una mirada integral, focalitzant tota l'acció comunitària en la lluita contra la immigració irregular. El sistema europeu comú d'asil no ha estat tampoc capaç d'avançar substantivament, i la falta de solidaritat entre els estats membres ha confirmat la defunció d'instruments que, com el reglament de Dublín, estaven pensants per anar avançant en l'enfortiment d'aquest sistema. Finalment, i malgrat que l'espai europeu gaudeix d'unes lleis antidiscriminatòries fortes, tota la narrativa anterior ha acompanyat un discurs cada cop més negatiu sobre la immigració a la Unió Europea, provocant l'aparició de nous discursos d'odi amb alt contingut xenòfob que posen en risc la convivència i la cohesió social [6].

Escenaris de futur per una política europea d'immigració i asil

Vist amb perspectiva, a Tampere es van posar les bases per una política integral d'immigració que s'ha demostrat massa ambiciosa. En l'únic espai que els estats membres han arribat a un consens clar ha estat en la protecció de les fronteres exteriors, encara que hagi estat a costa de reduir la confiança i la solidaritat entre aquests. La resta d'instruments que es van plantejar i en els quals s'ha anat avançant lentament en els darrers vint anys, han quedat en una situació d'*impasse*, especialment en la darrera dècada. Aquest 2019, amb un nou Parlament Europeu i una nova Comissió Europea, caldrà esperar quina és la nova proposta comunitària sobre la gestió de la immigració i l'asil.

Continuar amb la dinàmica d'aquests darrers anys és decidir, definitivament, que no es vol avançar en una política d'immigració i asil comuna, i que l'únic espai de convergència en el que hi ha voluntat de treballar conjuntament és el control de les fronteres exteriors. Aquest escenari factible condicionarà en bona part el futur del projecte de la Unió Europea: de moment, la falta de consens i coordinació ja ha posat en risc la lliure circulació en l'espai Schengen, i preveure el retorn de les fronteres interiors és un risc creïble avui en dia [7]. Aquest seria segurament l'escenari més factible, però és el que s'ha demostrat que no proporciona els millors resultats [8]. De fet, aquest avanç parcial molt vinculat al principi intergovernamental deixa poques expectatives a superar la sobreatenció al control de fronteres, i augura que els avenços en altres àmbits continuaran sent de caràcter fragmentat, i amb tendència a construir cada cop uns consensos més de mínims, donada la bel·ligerància dels països del Grup de Visegrad en parlar d'immigració i asil.

Un escenari diferent requeriria tornar al consens (i l'esperit) de Tampere, i avançar en la construcció ja no d'una política d'immigració i asil comuna, sinó en el desenvolupament d'instruments harmonitzats per gestionar parcialment les migracions i l'asil en l'àmbit europeu. Flexibilitzar i adequar les vies d'accés regulars és clau, no només per desenvolupar una política pública ordenada i equilibrada, sinó també per evitar les disfuncions que suposa la irregularitat. Un escenari on es parli d'inclusió i de societat diverses, en un debat basat en els principis democràtics i de benestar que sostenen les societats europees, i en el qual la lluita contra la discriminació i els discursos d'odi ha de ser també prioritària. Un exemple d'aquest escenari que contemplaria l'harmonització parcial d'alguns àmbits seria explorar la possibilitat de dibuixar un autèntic sistema europeu comú d'asil, en el qual la determinació de la necessitat de protecció podria deslligar-se del procediment. En el primer moment, l'Oficina Europea d'Asil (EASO) podria jugar un paper clau —liderant o coordinant la revisió de les sol·licituds— per, en un segon moment, garantir la distribució de les persones sol·licitants en un país UE d'acollida, atenent uns criteris de distribució prèviament aprovats seguint, per exemple, el model alemany. Amb aquesta lògica, i aplicant el criteri de la subsidiarietat, es podria facilitar la participació dels governs subestatals (regionals i/o locals) en el procés d'acollida i integració de la població refugiada, i garantir millors resultats en aquest procés d'inclusió d'acollida. Obrir el debat de la geometria variable en el cas de la gestió de la immigració i asil a la Unió Europea té poc sentit perquè afectaria la pervivència de l'espai Schengen i la

lliure circulació de persones.

Finalment, un tercer escenari seria avançar definitivament en la definició d'una política d'immigració i asil europea i comuna. Aquest escenari sembla, avui, totalment impracticable. No sembla factible que els estats membres cedeixin competències en matèria d'immigració i asil que vagin més enllà del control de fronteres. Es poden revisar algunes directives que afecten les vies d'accés més habituals, com els estudis, el treball temporal o l'altament qualificat. Però no sembla viable que, en el curt termini, s'explorin opcions i instruments que superin la fragmentació del sistema, i que impulsin una mirada integral que vinculi aquestes polítiques amb altres polítiques comunitàries, per altra banda també articulades per la via de la cooperació intergovernamental més que per la lògica supranacional, com les polítiques d'ocupació o la política exterior comuna. Si no hi ha canvis substantius, aquest *impasse* dels darrers anys s'esdevindrà la tònica general, i la falta d'una política europea d'immigració i asil, d'una veu comuna i compartida davant dels reptes actuals, impactaria encara més en la credibilitat del projecte europeu. Especialment en un tema que ha estat instrumentalitzat pels partits d'extrema dreta que acompanyen els seus tradicionals discursos euròfobs amb duríssims discursos xenòfobs.

A tall de conclusió

Gairebé vint anys després de la seva concepció, la política d'immigració europea no ha estat explorada en totes les seves potencialitats. No es poden minimitzar les contribucions fetes des de 1999 fins a la data, perquè han construït l'experiment multilateral més innovador de política migratòria. Però es tracta d'un procés inacabat, complex i amb algunes debilitats importants [9]. L'absència de discussions compartides sobre com es vol gestionar la immigració a la Unió Europea, amb quins instruments i amb quins objectius, ha deixat el relat de la política migratòria centrat bàsicament en el control de fronteres.

Aquest debat desequilibrat ha permès als estats membres seguir sense afrontar una discussió necessària a l'arena europea, i construir narratives pròpies en els escenaris nacionals, moltes vegades contraris als principis de solidaritat i respecte a la diversitat sobre els quals se sustenta la Unió. La tradicional tensió intergovernamental-supranacional adquireix en l'àmbit migratori una força inusitada i de difícil solució.

Obrir un espai de debat i reflexió assossegada sobre la qüestió migratòria sembla un impossible en la Unió Europea d'avui dia, amb una fractura est-oest evidenciada en les negatives dels països més orientals de la Unió a signar el Pacte Global sobre Migració, i amb un creixement innegable dels partits amb discursos xenòfobs. Però és imprescindible. Perquè el fenomen migratori és una constant dels nostres temps, i la capacitat de resposta dels països de la Unió Europea tindrà millors resultats si avancen, ni que sigui parcialment, en una gestió conjunta que vagi més enllà del control de fronteres. I perquè en un context on creixen els discursos que fomenten l'odi al diferent, cal donar una resposta clara i coordinada a aquesta amenaça, que posa en risc la cohesió social, i el model de convivència que recull el *motto* de la Unió Europea (units en la diversitat). Superar *l'impasse* de la política europea d'immigració és imprescindible, perquè no fer-ho pot tenir un cost elevat

per a la supervivència del projecte europeu.

REFERÈNCIES

1 — Vegeu Eurobaròmetre 474 de 2018 “Europeans’ perceptions of the Schengen Area”

2 — Goig Martínez, J. M. (2018). “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”. Revista de Derecho de la Unión Europea, (32), 71-111.

3 — Pinyol-Jimenez, Gemma. (2018). “Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito? en Closa, C. y Molina, N. (coord.): El futuro de la Unión Europea. Informe Elcano 23: 75-90.

4 — La directiva estableix el conjunt comú de drets que gaudeixen les persones treballadores de països tercers residents en territori de la Unió Europea. Vegeu Pascouau, Y., & McLoughlin, S. (2012). EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy. European Policy Centre. Policy brief.

5 — Landau, L.B., Wanjiku Kihato, C. & Postel, H. (2018). Europe Is Making Its Migration Problem Worse. The Dangers of Aiding Autocrats. Snapshot September 5. Foreign Affairs.

6 — De Lucas, J. (2017). “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, (36), 64-87.

7 — Carrera, S., Stefan, M., Chun Lu, N. & Vosyliūtė, L. (2018). The Future of the Schengen Area: latest developments and challenges in the Schengen governance framework since 2016. Policy Department for Citizen’s Rights and Constitutional Affairs. Brussels: European Parliament.

8 — Jakobson, M.L. & Lauren, A. (2018). “European Migration Policy or Migration Policy in Europe?” Paper Issue 18 July 2018. Tallinn: International Centre for Defence and Security. https://icds.ee/european-migration-policy-or-migration-policy-in-europe/

9 — Pinyol-Jimenez, Gemma. (2018). “Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito? en Closa, C. y Molina, N. (coord.): El futuro de la Unión Europea. Informe Elcano 23: 75-90.



Gemma Pinyol-Jiménez

Director of Migratory Policies and Diversity in Instrategies and Associate Researcher at GRITIM-UPF. Leading expert of the Council of Europe within the Intercultural Cities Project framework. She is also the RECI-Intercultural Cities Network coordinator