DEMOGRAFÍA Y MIGRACIONES

Veinte años de impasse

Reflexiones sobre la política de inmigración y asilo de la Unión Europea

Gemma Pinyol-Jiménez



Embarcació de migrants a la Mediterrània

Hoy en día, hablar de movilidad supone hablar de los objetivos, instrumentos y resultados que los países de origen, destino y transito articulan en relación a este fenómeno. Supone, por lo tanto, hablar de una política pública imprescindible en cualquier estado, en tanto que afecta elementos constitutivos clave como el territorio y la población. En el caso de la política europea de inmigración y asilo, además, también afecta el concepto de soberanía, porque la misma solo puede construirse desde la convergencia de voluntades de los estados miembro que conforman la Unión Europea. El objetivo de este artículo es intentar vislumbrar algunos de los retos perentorios de una política europea de inmigración y asilo veinte años después de su concepción.

El proceso de construcción de la política europea de inmigración

En el escenario de la Unión Europea, la consolidación del espacio Schengen, que permite la libre circulación de personas entre los países que forman parte ha significado uno de los avances más bien valorados por la ciudadanía europea [1], y uno de los ejemplos paradigmáticos de la construcción de un espacio supranacional interrelacionado y con un marco regulador propio. La articulación de un espacio interior común, sin fronteras interiores, que favorece la circulación de la ciudadanía residente en el territorio, explica la necesidad de formular una respuesta compartida en relación a las fronteras exteriores y de rebote, en la determinación de quién, cómo y por qué puede cruzarlas. La política de inmigración europea nace, por lo tanto, como requisito imprescindible para garantizar el espacio de libre circulación, con el objetivo de construir instrumentos comunes y compartidos en este ámbito. No es, pero, un espacio de trabajo cualquiera: las políticas de inmigración afectan dos condiciones clave del estado-nación sobre el cual se sustenta el sistema internacional actual, como son la población y el territorio. Decir quien entra a formar parte de la sociedad de un país y como se articula esta entrada son cuestiones consustanciales para los estados europeos, y precisamente así se explican las grandes reticencias para ceder competencias en este ámbito que los estados miembros muestran desde hace 20 años. En el escenario de la Unión Europea, la política de inmigración se dibuja desde el primer trazo como un complicado equilibrio entre soberanía nacional e integración europea, con una tensión evidente entre la lógica estatal y la dinámica supranacional [2].

Un año después de firmar el acuerdo de Schengen (1985), el Acta Única Europea señalaba la necesidad que los Estados miembro cooperasen en la entrada, circulación y residencia de la población no-comunitaria, asumiendo pero que ninguna de las disposiciones que estableciesen podían afectar los derechos de los Estados a adoptar las medidas que estimasen oportunas en materia de control de la inmigración procedente de países terceros. El Tratado de Ámsterdam de 1997 incorporó el *acquis* Schengen en el ámbito normativo comunitario, y dos años después, en 1999 se inició el proceso para articular una política de inmigración y asilo común. Con el objetivo de construir un espacio de libertad, seguridad y justicia, las cuestiones sobre inmigración y asilo se vincularon a la libre circulación y los visados, y también al control de fronteras exteriores y la prevención y lucha contra la delincuencia. Este vínculo entre inmigración y seguridad [3] se irá modulando en intensidad y matices en los años posteriores, pero será una consideración permanentemente presenta en la narrativa sobre inmigración y asilo a la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 estableció cuatro puntos básicos sobre los que sustentar las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea: (1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; (2) la gestión eficaz de los flujos migratorios; (3) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; y (4) el trato justo a las personas nacionales de terceros países residentes en la UE. Para desarrollar estos cuatro ejes de trabajo, se plantearon diferentes agendas de trabajo, la última de ellas de 2015 bajo el título de Agenda Europea de Migración, y se desarrolló bajo una serie de

instrumentos normativos que intentaban abastecer las diferentes dimensiones de esta política. Especialmente en sus primeros diez años de la política de inmigración y de asilo, se aprovecharon directrices diversas en cuestiones como el reagrupamiento familiar, la residencia de larga duración, el retorno de las personas nacionales de terceros países en situación irregular, el permiso único [4], el mecanismo para determinar el estado responsable para examinar una solicitud de asilo o los requerimientos de acceso y residencia para personas con ocupaciones altamente cualificadas; de trabajo de carácter temporal, intracorporativo por razones de estudio e investigación entre otras. Todo este desarrollo legislativo ha tenido como objetivo ordenar y harmonizar los instrumentos principales de entrada al territorio de la Unión Europea, prestando atención a las diferentes vías y condiciones por las cuales podrían acceder y residir las personas extracomunitarias (familia, estudios o trabajo) en el territorio de la UE.

> El fenómeno migratorio es una constante de nuestros tiempos, y la capacidad de respuesta de los países de la Unión Europea tendrá mejores resultados si se avanza, aunque sea parcialmente, en una gestión conjunta que vaya más allá del control de fronteras

Sin negar la importancia capital de los avances hechos en estos últimos años, que han constituido al espacio europeo como ejemplo único de cogestión supranacional de las políticas migratorias, hace falta señalar algunas disfunciones que han acompañado este proceso y que han limitado su impacto. La principal obstrucción a la consolidación de una política europea común de inmigración y asilo ha sido el mantenimiento del principio intergubernamental en la adopción de acuerdos en estas materias, que ha derivado en una fragmentación (sectorialización) de las decisiones tomadas, de tal forma que los pasos adelante han sido parciales y poco articulados entre ellos. El único espacio donde ha habido margen para generar consensos ha sido en la protección de las fronteras exteriores, donde se ha avanzado de forma más articulada, con objetivos compartidos y con más instrumentos y recursos que en otros ámbitos, lo que ha derivado en una gestión migratoria securizada que ha contaminado todo el discurso sobre inmigración e inclusión de las personas extranjeras en la Unión Europea.

Finalmente, las relaciones con los países terceros también han quedado mediatizadas por esta perspectiva de seguridad, lo que ha derivado, por un lado, en una en una externalización del control migratorio que genera condicionalidad y a la vez dependencia en las relaciones de los países europeos con sus vecinos, y, por el otro, ha condicionado otras políticas como, por ejemplo, la de cooperación con estos países de origen y tránsito migratorio.

La falta de consensos, la fragmentación, la mirada securitaria, la externalización o la condicionalidad han marcado la construcción de la política europea de inmigración y asilo, afectando de manera clara en los objetivos que la misma había establecido en Tampere. En las relaciones con los países de origen y tránsito, no se han construido espacios de decisión

real basados en la corresponsabilidad ni en la gestión compartida, sino que se han establecido relaciones basadas básicamente en la externalización del control de fronteras y en la dudosa (y no demostrada) correlación entre incrementar el desarrollo en origen para reducir los flujos migratorios [5]. En el momento de hablar de la gestión de los flujos migratorios, la fragmentación ha impedido avanzar en una mirada integral, focalizando toda la acción comunitaria en la lucha contra la inmigración irregular. El sistema europeo común de asilo tampoco ha sido capa de avanzar sustantivamente, y la falta de solidaridad entre los estados miembro ha confirmado la defunción de instrumentos que, como el reglamento de Dublín, estaban pensados para ir avanzado en el fortalecimiento de este sistema. Finalmente, y a pesar de que el espacio europeo goza de unas leyes antidiscriminatorias fuertes, toda la narrativa anterior ha acompañado un discurso cada vez más negativo sobre la inmigración en la Unión Europea, provocando la aparición de nuevos discursos de odio con alto contenido xenófobo que ponen en riesgo la convivencia y la cohesión social [6].

Escenarios de futuro para una política europea de inmigración y asilo

Visto con perspectiva, en Tampere se pusieron las bases para una política integral de inmigración que ha demostrado ser demasiado ambiciosa. En el único espacio que los estados miembros han llegado a un consenso claro ha sido en la protección de las fronteras exteriores, aunque haya sido a costa de reducir la confianza y la solidaridad entre estos. El resto de los instrumentos que se plantearon y en los que se ha ido avanzando lentamente en los últimos veinte años han quedado en una situación de *impasse*, especialmente en la última década. Este 2019, con un nuevo parlamento europeo y una nueva Comisión Europea, deberemos esperar cuál es la nueva propuesta comunitaria sobre la gestión de la inmigración y el asilo.

Continuar con la dinámica de estos últimos años es decidir, definitivamente, que no se quiere avanzar en una política de inmigración y de asilo común, y que el único espacio de convergencia en el que hay una voluntad de trabajar conjuntamente es el control de las fronteras exteriores. Este escenario factible condicionará en buena medad el futuro del proyecto de la Unión Europea: de momento, la falta de consenso y de coordinación ya ha puesto en riesgo la libre circulación en el espacio Schengen, y pronosticar el retorno de las fronteras interiores es un riesgo creíble hoy en día [7]. Este seguramente sería el escenario más factible, pero es el que se ha demostrado que no proporciona los mejores resultados [8]. De hecho, este avance parcial muy vinculado al principio intergubernamental deja pocas expectativas a superar la sobreatención al control de fronteras, y augura que los avances en otros ámbitos continuarán siendo de carácter fragmentado y con la tendencia a construir cada vez consensos más de mínimos, dada la beligerancia de los países del Grupo de Visegrado al hablar de inmigración y asilo.

Un escenario diferente requiere volver al consenso (y el espíritu) de Tampere, y avanzar en la construcción no solo de una política de inmigración y asilo común, sino en el desarrollo de instrumentos harmonizados para gestionar parcialmente las migraciones y el asilo en el

ámbito europeo. Flexibilizar y adecuar las vías de acceso regulares es clave, no solo para desarrollar una política pública ordenada y equilibrada, también para evitar las disfunciones que supone la irregularidad. Un escenario donde se hable de inclusión y de sociedades diversas, es un debate basado en los principios democráticos y de bienestar que sostienen las sociedades europeas, y en la que la lucha contra la discriminación y los discursos del odio debe ser también prioritaria. Un ejemplo de este escenario que contemplaría la armonización parcial de algunos ámbitos seria explorar la posibilidad de dibujar un auténtico sistema europeo común de asilo, en el que la determinación de la necesidad de protección podría desligarse del procedimiento. En el primer momento, la Oficina Europea de Asilo (EASO) podría jugar un papel clave –liderando o coordinando la revisión de las solicitudes– para, en un segundo momento, garantizar la distribución de las personas solicitantes en un país UE de acogida, atendiendo a unos criterios de distribución previamente aprobados siguiendo, por ejemplo, el modelo alemán. Con esta lógica, y aplicando el criterio de subsidiariedad, se podría facilitar la participación de los gobiernos subestatales (regionales y/o locales) en el proceso de acogida e integración de la población refugiada, y garantizar mejores resultados en este proceso de inclusión de acogida. Abrir el debate de la geometría variable en el caso de la gestión de la inmigración y asilo en la Unión Europea, tiene poco sentido porque afectaría la pervivencia del espacio Schengen y la libre circulación de personas.

> Si no hay cambios sustantivos, este impasse de los últimos años se convertirá en la tónica general, y la falta de una política europea de inmigración y asilo, de una voz común y compartida frente a los retos actuales, impactaría aún más en la credibilidad del proyecto europeo

Finalmente, un tercer escenario sería avanzar definitivamente en la definición de una política de inmigración y asilo europea y común. Este escenario parece, hoy, totalmente impracticable. No parece factible que los estados miembros cedan competencias en materia de inmigración y asilo que vayan más allá del control de fronteras. Se pueden revisar algunas directivas que afectan las vías de acceso más habituales, como los estudios, el trabajo temporal o altamente cualificado. Pero no parece muy viable que, en el corto plazo, se exploren opciones e instrumentos que superen la fragmentación del sistema, y que impulsen una mirada integral que vincule estas políticas con otras políticas comunitarias, por otro lado, también articuladas por la vía de la cooperación intergubernamental más que por la lógica supranacional, como las políticas de ocupación o la política exterior común. Si no hay cambios sustantivos, este *impasse* de los últimos años devendrá la tónica general, y la falta de una política europea de inmigración y asilo, con una voz común y compartida ante los retos actuales, impactaría aún más la credibilidad del proyecto europeo. Especialmente en un tema que ha sido instrumentalizado por los partidos de extrema derecha que acompañan sus tradicionales discursos eurófobos con durísimos discursos xenófobos.

A modo de conclusión

Casi veinte años después de su concepción, la política de inmigración europea no ha sido explorada en todas sus potencialidades. No se pueden minimizar las contribuciones hechas desde 1999 hasta la fecha, porque han construido el experimento multilateral más innovador de la política migratoria. Pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes [9]. La ausencia de discusiones compartidas sobre cómo se quiere gestionar la inmigración en la Unión Europea, con qué instrumentos y con qué objetivos, ha dejado el relato de la política migratoria centrado básicamente en el control de fronteras.

Este debate desequilibrado ha permitido a los estaos miembros seguir sin afrontas una discusión necesaria en la arena europea, y construir narrativas propias en los escenarios nacionales, muchas veces contrarios al principio de solidaridad y respeto a la diversidad sobre los que se sustenta la Unión. La tradicional tensión intergubernamental-supranacional adquiera en el ámbito migratorio una fuerza inusitada y de difícil solución.

Abrir un espacio de debate y reflexión sosegada sobre la cuestión migratoria parece imposible en la Unión Europea de hoy en día, con una fractura este-oeste evidenciada en las negativas de los países más orientales de la Unión a firmar el pacto Global sobre Migración, y con un crecimiento innegable de los partidos con discursos xenófobos. Pero es imprescindible. Porque el fenómeno migratorio es una constante de nuestros tiempos, y la capacidad de respuesta de los países de la Unión Europea tendrá mejores resultados si avanzan, aunque sea parcialmente, en una gestión conjunta que vaya más allá del control de fronteras. Y porque en un contexto donde crecen los discursos que fomentan el odio al diferente, hace falta dar una respuesta clara y coordinada a esta amenaza, que ponen en riesgo la cohesión social, y el modelo de convivencia que recoge el *motto* de la Unión Europea (unidos en la diversidad). Superar el *impasse* de la política europea de inmigración es imprescindible, porque no hacerlo puede tener un elevado coste para la supervivencia del proyecto europeo.

REFERENCIAS

1 — Véase Eurobarómetro 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 establece el conjunto común de derechos que disfrutan los trabajadores de terceros países residentes en territorio de la Unión Europea. Véase 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. Disponible en línea.
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
Gemma Pinyol-Jiménez és directora de polítiques migratòries i diversitat al centre de recerca i consultoria Instrategies, i investigadora associada del GRITIM-UPF, un grup de recerca interdisciplinari sobre immigració de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. És experta del Consell d'Europa en el marc del Projecte de Ciutats Interculturals i coordina la xarxa RECI-Red de Ciudades Interculturales. És especialista en polítiques migratòries i d'asil.