DEMOGRAFIA I MIGRACIONS

Vint anys d’impasse

Reflexions sobre la política d'immigració i asil de la Unió Europea

Gemma Pinyol-Jiménez



Embarcació de migrants a la Mediterrània

Avui, parlar de mobilitat suposa parlar dels objectius, instruments i resultats que els països d’origen, destí i trànsit articulen en relació a aquest fenomen. Implica, per tant, parlar d’una política pública imprescindible en qualsevol Estat, en tant que afecta elements constitutius claus com el territori i la població. En el cas de la política europea d’immigració i asil, a més a més, també afecta el concepte de sobirania, perquè la mateixa només es pot construir des de la convergència de voluntats dels estats membres que conformen la Unió Europea. L’objectiu d’aquest article és intentar albirar alguns dels reptes peremptoris d’una política europea d’immigració i asil, vint anys després de la seva concepció.

El procés de construcció de la política europea d'immigració

En l'escenari de la Unió Europea, la consolidació de l'espai Schengen, que permet la lliure circulació de persones entre els països que en formen part, ha suposat un dels avenços més ben valorats per la ciutadania europea [1], i un dels exemples paradigmàtics de la construcció d'un espai supranacional interrelacionat i amb un marc regulador propi. L'articulació d'un espai interior comú, sense fronteres interiors, que afavoreix la circulació de la ciutadania resident en el territori, explica la necessitat de formular una resposta compartida en relació amb les fronteres exteriors i, de retruc, en la determinació de qui, com i per què pot creuar-les. La política d'immigració europea neix, per tant, com a requisit imprescindible per garantir l'espai de lliure circulació, amb l'objectiu de construir instruments comuns i compartits en aquest àmbit. No és, però, un espai de treball qualsevol: les polítiques d'immigració afecten dues condicions clau de l'estat-nació sobre el qual se sustenta el sistema internacional actual, com són la població i el territori. Dir qui entra a formar part de la societat d'un país i com s'articula aquesta entrada són qüestions consubstancials per als estats europeus, i precisament així s'expliquen les grans reticències per cedir competències en aquest àmbit que els estats membres mostren des de fa 20 anys. En l'escenari de la Unió Europea, la política d'immigració es dibuixa des del primer traç com un complicat equilibri entre sobirania nacional i integració europea, amb una tensió evident entre la lògica estatal i la dinàmica supranacional [2].

Un any després de la firma de l'acord de Schengen (1985), l'Acta Única Europea assenyalava la necessitat que els estats membres cooperessin en l'entrada, circulació i residència de la població no-comunitària, assumint, però, que cap de les disposicions que s'establissin podien afectar el dret dels Estats a adoptar les mesures que estimessin oportunes en matèria de control de la immigració procedent de països tercers. El Tractat d'Amsterdam de 1997 va incorporar l'*acquis* Schengen en l'àmbit normatiu comunitari, i dos anys després, el 1999, es va iniciar el procés per articular una política d'immigració i asil comú. Amb l'objectiu de construir un espai de llibertat, seguretat i justícia, les qüestions d'immigració i asil es vinculen a la lliure circulació i als visats, i també al control de fronteres exteriors i la prevenció i lluita contra la delinqüència. Aquest vincle entre immigració i seguretat [3] s'anirà modulant en intensitat i matisos en els anys posteriors, però serà una consideració permanentment present en la narrativa sobre immigració i asil a la Unió Europea.

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.

> El fenomen migratori és una constant dels nostres temps, i la capacitat de resposta dels països de la Unió Europea tindrà millors resultats si s'avança, encara que sigui parcialment, en una gestió conjunta que vagi més enllà del control de fronteres

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 s'havien 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.

> Si no hi ha canvis substantius, aquest impasse dels darrers anys 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

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? a Closa, C. i 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. Disponible en línia.
9 — Pinyol-Jimenez, Gemma. (2018). “Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito? a Closa, C. i 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.