

## Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Els reptes de les polítiques públiques d'immigració a la Unió Europea

El consell europeu davant els reptes de les polítiques d'immigració a la UE

Paolo Martino Cossu

### Paolo Martino Cossu

*Administrador principal.  
Direcció General H - Justícia i Afers d'Interior,  
Consell de la Unió Europea*

**M**algrat el que pugui semblar, els representants del Parlament i el Consell europeus no estem sempre en desacord. Encara més, comparteixo moltes de les coses que s'han assenyalat en la ponència anterior, ja que no deixen de ser certes i perquè, a més, treballar per a una institució no significa compartir completament les idees i visions d'aquesta.

Estic absolutament d'acord amb l'afirmació que no hi ha una estratègia clara sobre immigració a escala europea. Però això no és culpa ni de la Comissió –que és còmplice de moltes coses i que també es pot involucrar en la nostra discussió– ni del Parlament: el problema radica que també manca una estratègia a escala nacional.

En l'exposició de motius d'aquest seminari, se cita la Comunicació 757 de novembre de 2000, que assenyalava que un dels principals problemes demogràfics que pateix Europa és l'envelliment de la seva població. Per solucionar aquest problema i mantenir el nivell actual econòmic dels nostres països, la Comunicació apunta diferents mesures, entre les quals destaca la necessitat d'admetre un nombre important de persones. Doncs bé, donada aquesta descripció de la situació, jo em pregunto què es fa a nivell nacional, què estan fent els països europeus. Itàlia és, per exemple, un dels països més afectats per l'envelliment de la població i les baixes taxes de natalitat, i en canvi no té desenvolupada una estratègia en aquest sentit. Si no existeix una estratègia en l'àmbit nacional, és difícil plantejar-se que aquesta pugui existir en l'àmbit europeu.

A aquesta reflexió se li pot afegir un altre argument, ja que amb el problema migratori es poden guanyar o perdre eleccions. La immigració és un tema que afecta l'opinió pública i sobre el qual, en ocasions, es vessen posicions conservadores fruit de la por a l'estranger, a les dificultats de convivència, etc. Aquests temes d'especial sensibilitat són els que els estats es volen reservar el màxim de prerrogatives, per la qual cosa la possibilitat d'una estratègia a nivell europeu encara sembla menys probable.

L'any 2000, la mateixa Comissió va intentar crear un marc d'acció futura, que es va concretar en la Comunicació 757. Però aquest va ser l'únic document programàtic que la Comissió va poder realitzar. Després, s'han produït documents i intervencions de caràcter més pragmàtic en

matèries específiques, però que en cap cas han adquirit el caràcter general i transversal que va tenir la Comunicació del 2000.

En la mateixa línia, el programa de Tampere va ser molt ambiciós i, tot i les dificultats en el seu desenvolupament, no se'n pot negar la importància. Malgrat aquesta, també és cert que les propostes de la Comissió no van poder dur-se a terme de manera integral. A més, i crec que cal assenyalar-ho encara que pugui sorprendre que ho digui, segons la meua opinió és un defecte del sistema que el Parlament no estigui més involucrat en aquest àmbit d'acció. Cal felicitar-se, doncs, pel pas que significa que el Parlament hagi adquirit competències en el sector de la immigració il·legal.

Segons la meua opinió, crec que els problemes i errades que Europa pot tenir ara mateix van molt més enllà de les qüestions d'immigració, i són una qüestió de caràcter més general.

Tampere va ser un moment molt particular, però no cal oblidar que el 1999 la situació general a Europa era molt diferent de la situació actual. En primer lloc, la situació econòmica, anterior a la crisi de la borsa, era més favorable que l'actual, i en segon lloc, no hem d'oblidar les conseqüències que va tenir l'11 de setembre en tots els aspectes de seguretat. Davant dels esdeveniments, fins i tot la Comissió es va veure obligada, en certa manera, a aplicar les clàusules d'ordre públic i de seguretat nacional en la seva totalitat. Evidentment, tots aquests fets van influir notablement en les polítiques migratòries.

En aquest sentit, i tal com s'ha plantejat en sessions anteriors, no es pot obviar que, al Consell, els temes d'immigració són tractats gairebé exclusivament pels ministeris de l'Interior. Des del Consell no podem fer res sobre això, ja que cada Estat determina qui és el seu representant a una reunió determinada. És cert que, segons hem observat, no sempre existeix coordinació interna suficient entre els diferents ministeris nacionals, i moltes vegades, des del Comitè Estratègic hem constatat que els delegats del Ministeri de l'Interior no es coordinen amb els seus col·legues del Ministeri de Treball, d'Afers Socials o dels diversos ministeris implicats. En qualsevol cas, a nivell europeu, es reproduïx la mateixa situació, i no hi ha prou sinèrgies entre el Consell JAI (de Justícia i Assumptes d'Interior) i el Consell d'Afers Socials.

Amb relació a les aportacions concretes, existeix una directiva de reagrupació familiar, l'únic mèrit de la qual radica en el fet de declarar que la reagrupació familiar és un dret, encara que subjecte a algunes condicions. Per la seva part, la directiva sobre residents de llarga durada estableix un estatut a escala europea per a aquests residents, que tot i que amb majors restriccions i condicions, es basa en la mateixa lògica que el que permet als ciutadans de la Unió circular pel seu territori.

És cert que hi ha altres temes que encara s'han de tractar amb major profunditat, com succeeix amb la integració. Des d'un punt de vista conceptual, no veig cap problema que la integració sigui una competència dels Estats Membres, perquè la integració és, segons el meu parer, una qüestió íntimament relacionada amb la cultura, la tradició i la història de cadascun dels països membres. De tota manera, és cert que, comple-

mentàriament, la Unió pot i ha de fer una política de promoció de la integració i facilitar, per exemple, els principis comuns que es van adoptar el 2004.

Formalment, crec que no hauríem d'entrar en la lògica que va obrir la Comissió quan va presentar el seu propi dictamen i va reclamar que la Comunitat tingués competències en aquests àmbits. Em sembla poc encertat perdre's en aquest tipus de lluites interines, perquè el que hauria de prevaler és que, sigui competència dels Estats Membres o de la Unió, a Europa es treballi en matèria d'integració i s'eviti convertir aquest concepte en un paraigua que cobreixi massa aspectes. Aquest és el missatge polític que caldria enviar.

Amb la nova dinàmica que s'obre al Parlament europeu, especialment a la directiva de retorn que estableix unes condicions mínimes per a aquest, els Estats Membres es veuran obligats a actuar i prendre mesures, i a més hauran de justificar les seves posicions i tenir en compte la postura del Parlament. De fet, el fet de treballar amb el sistema de la unanimitat significa fer concessions a qualsevol Estat, mentre que amb el sistema de la codecisió, les coses són molt més transparents.

Una major participació del Parlament té, a més, un altre avantatge que m'agradaria assenyalar. Segons el meu parer, en determinades ocasions, i pel fet d'estar "fora de joc", aquesta institució ha pres posicions una mica extremes. Si el Parlament estigués dins del joc polític, es responsabilitzaria més, tindria majors competències tècniques i tindria –crec que sens dubte ho farà– un paper essencial. Aquesta nova dinàmica, aquest nou paper, és molt interessant i, segurament, facilitarà que hi hagi més progressos que fins ara.

Si bé és cert que és una anomalia del sistema que, i segons recull el Tractat Constitucional, el Parlament participi en temes d'immigració il·legal i no pugui fer el mateix en els àmbits d'immigració legal, no cal oblidar la importància dels avenços. En temes d'immigració ens trobem, a risc de reiterar-me, en un àmbit d'alta sensibilitat política, en allò que els estats tenen grans dificultats per renunciar a les seves prerrogatives i en el que, sobretot al principi, va ser difícil fins i tot per a la Comissió imposar-se com a protagonista i actor. En els inicis del procés, la mentalitat dels estats era clarament intergovernamental, i no pensaven que la immigració fos una competència comunitària. Ara, però, ens trobem immersos en una dinàmica diferent –la Comissió ha seguit totes les directives des de Tampere– que espero que es reforci gràcies tant al Tractat Constitucional com el paper del Parlament europeu.