

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Los retos de las políticas públicas de inmigración en la Unión Europea

El parlamento europeo ante los retos de las políticas de inmigración
en la UE

Cristina Castagnoli

Paolo Martino Cossu

*Administrador principal
Dirección General H - Justicia y Asuntos de Interior
Consejo de la Unión Europea*

A pesar de lo que pueda parecer, los representantes del Parlamento y del Consejo europeos no estamos siempre en desacuerdo. Es más, comparto muchas de las cosas que se han señalado en la ponencia anterior, pues no dejan de ser ciertas y porque, además, trabajar para una institución no significa compartir completamente las ideas y visiones de la misma.

Estoy absolutamente de acuerdo con la afirmación de que no hay una estrategia clara sobre inmigración a escala europea. Pero esto no es culpa ni de la Comisión –que es cómplice de muchas cosas y que también se puede involucrar en nuestra discusión– ni del Parlamento: el problema radica que también se carece de estrategia a escala nacional.

En la exposición de motivos de este seminario, se cita la Comunicación 757 de noviembre de 2000, que señala que uno de los principales problemas demográficos que padece Europa es el envejecimiento de su población. Para solucionar este problema y mantener el nivel actual económico de nuestros países, la Comunicación apunta distintas medidas, entre las que destaca la necesidad de admitir un número importante de personas. Pues bien, dada esta descripción de la situación, yo me pregunto qué se hace a nivel nacional, qué están haciendo los países europeos. Italia es, por ejemplo, uno de los países más afectados por el envejecimiento de la población y las bajas tasas de natalidad, y en cambio no tiene desarrollada una estrategia en este sentido. Si no existe una estrategia en el ámbito nacional, es difícil plantearse que la misma pueda existir en el ámbito europeo.

A esta reflexión se le puede añadir otro argumento, pues con el problema migratorio se pueden ganar o perder elecciones. La inmigración es un tema que afecta a la opinión pública y sobre el cual, en ocasiones, se vierten posiciones conservadoras fruto del miedo al extranjero, a las dificultades de convivencia, etc. Estos temas de especial sensibilidad son en los que los estados quieren reservarse el máximo de prerrogativas, por lo que la posibilidad de una estrategia a nivel europeo aún parece menos probable.

En el año 2000, la propia Comisión intentó crear un marco de acción futura, que se concretó en la Comunicación 757. Pero ese fue el único

documento programático que la Comisión pudo realizar. Después, se han producido documentos e intervenciones de carácter más pragmático en materias específicas, pero que en ningún caso han adquirido el carácter general y transversal que tuvo la Comunicación del 2000.

En la misma línea, el programa de Tampere fue muy ambicioso y, a pesar de las dificultades en su desarrollo, no puede negarse su importancia. A pesar de la misma, también es cierto que las propuestas de la Comisión no pudieron llevarse a cabo de forma integral. Además, y creo que hay que señalarlo aunque pueda sorprender que lo diga, en mi opinión es un defecto del sistema que el Parlamento no esté más involucrado en este ámbito de acción. Hay que felicitar, pues, por el paso que significa que el Parlamento haya adquirido competencias en el sector de la inmigración ilegal.

En mi opinión, creo que los problemas y fallos que Europa puede tener ahora mismo van mucho más allá de las cuestiones de inmigración, y son una cuestión de carácter más general.

Tampere fue un momento muy particular, pero no hay que olvidar que en 1999, la situación general en Europa era muy distinta a la de hoy en día. En primer lugar, la situación económica, anterior a la crisis de la bolsa, era más favorable que la actual, y en segundo lugar, no hay que olvidar las consecuencias que tuvo el 11 de septiembre en todos los aspectos de seguridad. A la luz de los acontecimientos, hasta la Comisión se vio obligada, en cierto modo, a aplicar las cláusulas de orden público y de seguridad nacional en su totalidad. Evidentemente, todos estos hechos influyeron notablemente en las políticas migratorias.

En este sentido, y tal y como se ha planteado en sesiones anteriores, no se puede obviar que, en el Consejo, los temas de inmigración son tratados casi exclusivamente por los ministerios del Interior. Desde el Consejo no podemos hacer nada al respecto, pues cada Estado determina quién es su representante en una reunión determinada. Es cierto que, según hemos observado, no siempre existe suficiente coordinación interna entre los distintos ministerios nacionales, y en muchas ocasiones, desde el Comité Estratégico hemos constatado que los delegados del Ministerio del Interior no se coordinan con sus colegas del Ministerio de Trabajo, de Asuntos Sociales o de los varios ministerios implicados. En cualquier caso, a nivel europeo, se reproduce la misma situación, y no existen suficientes sinergias entre el Consejo JAI (de Justicia y Asuntos de Interior) y el Consejo de Asuntos Sociales.

En otro orden de cosas, es evidente que hay que hacer mucho más, pero también hay que señalar que ya se han hecho algunos avances. Al hacer balance de la situación, nos encontramos con cinco directivas referidas a la inmigración legal y una serie de instrumentos relativos a la política de retorno. Es probable que sea un problema de la política migratoria en general encontrar un enfoque equilibrado entre estos dos aspectos. La política de retorno es la cara menos amable, en parte más represiva, del fenómeno migratorio, pero también es una parte necesaria –a la que hay que recurrir sólo cuando no queda otro remedio– para asegurar la credibilidad del sistema y que tiene su contraparte en la política de admisión.

En relación con las aportaciones concretas, existe una directiva de reagrupación familiar cuyo (único) mérito radica en el hecho de declarar que la reagrupación familiar es un derecho, aunque sujeto a algunas condiciones. Por su parte, la directiva sobre residentes de larga duración establece un estatuto a escala europea para estos residentes, que aunque con mayores restricciones y condiciones, se basa en la misma lógica que el que permite a los ciudadanos de la Unión circular por el territorio de la misma.

Es cierto que hay otros temas que aún deben tratarse con mayor profundidad, como sucede con la integración. Desde un punto de vista conceptual, no veo ningún problema en el hecho que la integración sea una competencia de los Estados Miembros, porque la integración es, según mi opinión, una cuestión íntimamente relacionada con la cultura, la tradición y la historia de cada uno de los países miembros. De todos modos, es cierto que, complementariamente, la Unión puede y debe hacer una política de promoción de la integración y facilitar, por ejemplo, los principios comunes que se adoptaron en el 2004.

Formalmente, creo que no deberíamos entrar en la lógica que abrió la Comisión cuando presentó su propio dictamen y reclamó que la Comunidad tuviera competencias en estos ámbitos. Me parece poco acertado perderse en este tipo de luchas interinas, porque lo que debería primar es que, sea competencia de los Estados Miembros o de la Unión, en Europa se trabaje en materia de integración y se evite convertir este concepto en un paraguas que cubra demasiados aspectos. Este es el mensaje político que se debería enviar.

Con la nueva dinámica que se abre en el Parlamento europeo, especialmente en la directiva de retorno que establece unas condiciones mínimas para éste, los Estados Miembros se verán obligados a actuar y tomar medidas, y además, deberán justificar sus posiciones y tener en cuenta la postura del Parlamento. De hecho, trabajar con el sistema de la unanimidad significa hacer concesiones a cualquier Estado, mientras que con el sistema de la codecisión, las cosas son mucho más transparentes.

Una mayor participación del Parlamento tiene, además, otra ventaja que me gustaría señalar. En mi opinión, en determinadas ocasiones y por el hecho de estar "fuera de juego", esta institución ha tomado posiciones algo extremas. Si el Parlamento estuviera dentro del juego político, se responsabilizaría más, tendría mayores competencias técnicas y jugaría –de hecho, creo que lo va a hacer sin duda– un papel esencial. Esta nueva dinámica, este nuevo papel, es muy interesante y, seguramente, facilitará que haya mayores progresos que hasta ahora.

Si bien es cierto que es una anomalía del sistema que, y según recoge el Tratado Constitucional, el Parlamento participe en temas de inmigración ilegal y no pueda hacer lo mismo en los ámbitos de inmigración legal, no se debe olvidar la importancia de los avances. En temas de inmigración nos encontramos, a riesgo de reiterarme, en un ámbito de alta sensibilidad política, en el que los estados tienen grandes dificultades para renunciar a sus prerrogativas y en el que, sobre todo al principio, fue difícil hasta para la Comisión imponerse como protagonista y actor.

En los inicios del proceso, la mentalidad de los estados era claramente intergubernamental, y no pensaban que la inmigración fuera una competencia comunitaria. Ahora, sin embargo, nos encontramos inmersos en una dinámica diferente –la Comisión ha seguido todas las directivas desde Tampere– que espero que se refuerce gracias tanto al Tratado Constitucional como al papel del Parlamento europeo.