

APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UE EN EL MEDITERRÁNEO^{*}

Ángel G. Chueca Sancho^{*}

Sumario: I. LA BÚSQUEDA DE UN PLANTEAMIENTO GLOBAL SOBRE INMIGRACIÓN O “EL SÍNDROME DE LAS TRES “R. II. EL PRIMER SÍNTOMA DEL SÍNDROME: ACUERDOS Y CLÁUSULAS DE READMISIÓN. III. EL SEGUNDO SÍNTOMA DEL SÍNDROME: LA MAL LLAMADA “DIRECTIVA DE RETORNO”. IV. EL SÍNDROME AFECTA GRAVEMENTE A LAS RELACIONES MIGRATORIAS DE LA UE CON EL MEDITERRÁNEO.

I. LA BÚSQUEDA DE UN PLANTEAMIENTO GLOBAL SOBRE INMIGRACIÓN O “EL SÍNDROME DE LAS TRES “R”

En materia migratoria, la Unión Europea padece desde hace tiempo una inconfundible obsesión securitaria, pretendiendo reforzar la ciudadela o fortaleza europea. Esta obsesión no ha sido superada ni en el Programa de Estocolmo (que en su apartado 6 continúa repitiendo los clichés acuñados anteriormente en Tampere y La Haya) ni en el Tratado de Lisboa¹; esta obsesión se concreta sobre todo en los extranjeros que se hallan en situación irregular

Si entendemos por síndrome el conjunto de síntomas característicos de una enfermedad (Real Academia Española de la Lengua), la obsesión migratoria europea puede sintetizarse en el que denominaremos “síndrome de las tres R”: Readmisión, retorno, repatriación. La obsesión securitaria se plasma indudablemente en las relaciones UE-Mediterráneo Sur, constituyendo un pesado lastre².

Fecha de recepción del artículo: 30 de marzo de 2010. Fecha de aceptación de la versión final: 15 de abril de 2010

^{*} El presente estudio ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación SEJ2007-66436/JURI (Migraciones Internacionales y Política Mediterránea de la Unión Europea), del Ministerio español de Educación y Ciencia (Plan Nacional I+D), cofinanciado por el FEDER.

^{*} Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Zaragoza y Director del Máster On-Line en Migraciones Internacionales y Extranjería.

¹ Sobre todo, ver el art. 79 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

² Ver mi estudio titulado **La política de inmigración de la UE en el Mediterráneo o el síndrome de las tres “R”** publicado en Ángel G. CHUECA SANCHO, V. L. GUTIÉRREZ CASTILLO e I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, **Las migraciones en el Mediterráneo y Unión Europea**, HUYGENS Editorial-FUNDACIÓN TRES CULTURAS, Barcelona-Sevilla, Octubre de 2009, pp. 21 y ss.

El PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO³ confirma la existencia del síndrome. Ello resulta especialmente claro relejendo sus cinco compromisos políticos principales, que son⁴:

- Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta prioridades, necesidades y capacidades de recepción determinadas por cada Estado miembro y favorecer la integración,
- Luchar contra la inmigración irregular, en particular, garantizando el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular,
- Reforzar la eficacia de los controles fronterizos,
- Construir una Europa del asilo,
- Crear una colaboración global con los países de origen y tránsito que favorezca las sinergias entre migraciones y desarrollo.

El segundo compromiso político en realidad conjuga dos de los síntomas del síndrome: Directamente se refiere al retorno e indirectamente a los acuerdos de readmisión. En un análisis político, como el efectuado por Mehdi LAHLOU, el Pacto “lleva claramente el sello del antiguo ministro del Interior y actual presidente francés: Dotado de un fuerte matiz ideológico “securitario”, se basa en un enfoque unidimensional. Por ejemplo, no se tienen en cuenta –ni siquiera se mencionan- los efectos negativos de la globalización sobre los países de origen de los inmigrantes, ni tampoco los acuerdos de asociación firmados por la UE con distintos países del Sur”⁵

Desde esta perspectiva, veamos de manera sintética los dos primeros síntomas del síndrome; dejaremos fuera de este sintético análisis el de la repatriación (que corresponde en mayor medida a la competencia de los Estados miembros).

II. EL PRIMER SÍNTOMA DEL SÍNDROME: ACUERDOS Y CLÁUSULAS DE READMISIÓN Y MEDITERRÁNEO SUR

El primer síntoma del “síndrome de las tres R” se concreta en los acuerdos y cláusulas de readmisión. Generalmente hablaremos de acuerdos de readmisión refiriéndonos a los tratados internacionales celebrados en los cuales se regulan los procedimientos a través de los cuales entran de nuevo en territorio del Estado readmitente los nacionales, los extranjeros o los apátridas que se hallaban irregularmente en territorio del Estado enviante.

³ Texto en www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/103454.pdf. Se trata del Doc. 13440/08

⁴ Texto en http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=86&LANG=7&cmsid=352

⁵ La fortaleza Europa se construye hacia el Sur, AFKAR/IDEAS, nº 19, Octubre 2008, p. 24, ver en <http://www.afkar-ideas.com/>

Si los acuerdos de readmisión celebrados por la Unión Europea no son frecuentes y no existe ninguno con algún Estado del Mediterráneo Sur⁶, sí proliferen las cláusulas de readmisión, entendiéndose por tales la o las normas de un tratado (especialmente de cooperación) que regulan esta materia. Forman pues parte de ese tratado bi o multilateral.

En la práctica de la UE tiene una gran proyección la cláusula recogida en el art. 13 de la Convención de Cotonou, por la que se establece una asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra. Además existen cláusulas de readmisión en algunos de los acuerdos euromediterráneos.

En la práctica los tratados o acuerdos de readmisión suelen ser poco frecuentes. En el ámbito mediterráneo sur, destacan las dificultades que tiene la UE para celebrar otro con Marruecos. En un plano general, deberemos plantearnos y responder a algunas cuestiones, entre ellas las siguientes:

1ª ¿Desea la UE que Marruecos actúe como un Estado-policía de su frontera Sur? Desde luego ese parece ser el objetivo.

2ª Aun cuando Marruecos asumiera ese u otro deseo similar, ¿tiene la capacidad suficiente para cumplir sus compromisos? Porque con 3.500 km de costa y otros tantos de frontera terrestre con Mauritania y Argelia, el problema de medios económicos y humanos es patente. En este terreno la UE ofrece contrapartidas económicas y de cooperación técnica.

3ª ¿Será rentable económicamente para Marruecos disminuir su tasa de población emigrada, cuando las remesas de esa población superan en mucho las divisas obtenidas por el turismo o por otras actividades económicas?

4ª ¿Resulta social y políticamente admisible el retorno de una parte importante de la población emigrada, con la consiguiente desestabilización social e incluso política? Tal vez exista un temor subyacente pero real, que no aflora a la superficie.

Por todo ello, como escribe EL ARBI MRABET, las instancias oficiales marroquíes aceptan negociar un acuerdo de readmisión con la UE, sobre todo debido a los problemas económicos y sociales que puede provocar la inmigración ilegal a sus socios europeos; pero “las ONG’s, activistas de Derechos Humanos y muchos analistas tienen una diferente apreciación de estos acuerdos y los consideran ilegítimos, si no ilegales”⁷

⁶ Sí se hallan vigentes cinco firmados con Albania, Serbia, Macedonia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro.

⁷ Readmission agreements and Human Rights. The case of Morocco, <http://www.droit.univ-oujda.ac.ma/unesco/nouvellepage34.htm>, p. 1-2 (consultado el 14 de Abril de 2005)

El mismo autor señalaba que, dado el grado de pobreza existente en Marruecos, “los acuerdos de readmisión pueden seguir siendo percibidos como otro instrumento europeo de imposición utilizado sobre un pequeño y débil país”⁸

Sí existe cláusula de readmisión en algunos acuerdos euromediterráneos de asociación, en concreto en los celebrados con Egipto, firmado el 25 de Junio de 2001⁹, y Líbano, firmado el 17 de Junio de 2002¹⁰. No resulta sorprendente el hecho de que en ellos surja el tema de la readmisión, con una mayor o menor amplitud y con numerosas semejanzas

Al hablar del diálogo y la cooperación en asuntos sociales, los dos acuerdos señalan que las partes establecerán un diálogo, entre otros temas, sobre la emigración ilegal¹¹. El capítulo II (Egipto) y III (Líbano) del Título VI incluye en ambos casos tres normas (los arts. 68, 69 y 70) que son idénticas (hasta en la numeración), variando tan sólo el Estado afectado, la República Árabe de Egipto o la República Libanesa.

III. EL SEGUNDO SÍNTOMA DEL SÍNDROME: LA MAL LLAMADA “DIRECTIVA DE RETORNO”

El segundo síntoma del “síndrome de las tres R”, el retorno, existe desde hace mucho tiempo pero ha mutado con gran virulencia recientemente. No me refiero al retorno voluntario, por decisión del inmigrante, ejerciendo su libertad de circulación, sino a un retorno forzado.

La citada virulencia se comprueba en la DIRECTIVA 2008/115/CE, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular¹²,. Además esta virulencia ha sido completada con la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular¹³

El miedo al extranjero en situación irregular, una variante institucional de xenofobia paneuropea apenas disimulada, explica la mal llamada “Directiva de Retorno”, que podemos calificar como “Directiva de la vergüenza”, “Directiva del Internamiento” o

⁸ Readmission Agreements. The case of Morocco, European Journal of Migration and Law nº 5, 2003, p. 385.

⁹ Texto en DO L 304, 30.9.2004, p. 39

¹⁰ D L 143, 30.5.2006, p. 2.

¹¹ Art. 63 del Acuerdo con Egipto y 64 del acuerdo con Líbano.

¹² DO L 348, 24.12.2008, p. 98

¹³ DO L 168 de 30.6.2009, p. 24

“Directiva de la Expulsión”. Si efectuáramos un análisis comparativo, seguramente la Directiva no superará el test de compatibilidad ni con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa) ni con la Carta de Derechos Fundamentales de la misma Unión Europea¹⁴. Y ello aun cuando su considerando 24 afirma textualmente: “La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y tiene en cuenta los principios consagrados, en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”

Estamos ante una Directiva en la cual se olvidan las garantías procesales en numerosas ocasiones. Un ejemplo puede servir: El art. 12, 2º, señala que “los Estados miembros proporcionarán, previa petición, una traducción escrita u oral de los principales elementos de las decisiones de retorno, conforme a lo dispuesto en el apartado 1, incluida información sobre las vías de recurso, en una lengua que el nacional del tercer país comprenda o que pueda suponerse razonablemente que comprende”.

El capítulo IV sobre el internamiento a efectos de expulsión (arts. 15-18) es el que ha provocado (con toda razón) más polémica. Es asimismo el que más directamente viola los Derechos Humanos de los extranjeros. Destacaré solamente algunas barbaridades:

1ª El legislador europeo llega a permitir un internamiento durante 18 meses

2ª La Directiva permite el internamiento de familias

3ª La Directiva permite el internamiento de niños, pensando tal vez que así se respeta el interés superior del menor, que exige la Convención de Derechos del Niño, ratificada por todos los Estados miembros de la UE

IV. EL SÍNDROME AFECTA GRAVEMENTE A LAS RELACIONES MIGRATORIAS DE LA UE CON EL MEDITERRÁNEO

La política común de inmigración, que la UE diseña desde hace tiempo, no favorece ciertamente la libre circulación de las personas procedentes de fuera de la UE ni siquiera en el ámbito mediterráneo. Más bien sirve para trabar o limitar esa libre circulación. Por eso puede afirmarse sin temor a equivocación que el síndrome de las tres “R” lastra gravemente las relaciones migratorias de la UE en el Mediterráneo. Además no podemos olvidarnos de FRONTEX, el brazo ejecutor de esta política.

La mencionada política tiene como elemento muy importante el Reglamento 539/2001 que establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado y la de los países cuyos nacionales están exentos de visado. Por si acaso algún extranjero entra irregularmente o permanece en territorio de un Estado miembro de la

¹⁴ Este análisis no ha sido realizado por el momento.

UE cuando su estancia regular haya terminado, se prevén además otras medidas, los síntomas del síndrome de las tres “R”, la readmisión, el retorno y la repatriación.

Al incluir las cláusulas de readmisión y al firmar los acuerdos sobre esta materia, la Unión Europea no entra en las causas reales por las cuales esas personas han emigrado y tampoco se pregunta si dichas causas pueden solucionarse. Sólo realiza una aproximación securitaria, pensando en su propia seguridad, no en la de todo el espacio mediterráneo; sólo piensa en una seguridad que la globalización relativiza en gran medida.

En esta política existe, además, un grave peligro: El de establecer una relación estrecha e incluso automática entre readmisión y fondos europeos de cooperación al desarrollo. El peligro es muy real, no teórico. El día en el que la Unión afirme que un Estado subdesarrollado no recibe fondos de tal cooperación si no colabora él mismo en la readmisión de sus nacionales (e incluso de extranjeros y apátridas procedentes de su territorio), la política común de inmigración de la UE habrá abandonado cualquier respeto por los Derechos Humanos de los migrantes.

La Directiva de retorno (sobran razones para calificarla como “Directiva de la vergüenza”) supone una virulenta reafirmación del síndrome y un elevadísimo desprecio por los Derechos Humanos. Ante ella sólo nos queda la esperanza de que suceda como acaecía en el derecho histórico castellano, donde se decía de una norma de imposible cumplimiento: “Obedézcase, pero no se cumpla”

Zaragoza, Junio de 2010