

Cinco años después de Tampere. II Seminario Inmigración y Europa.

INMIGRACIÓN Y LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR: LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE ORIGEN

Marta Rodríguez-Tarduchy

*Directora General de Inmigración,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

Quisiera agradecer en primer lugar la invitación para hablar de un tema de enorme interés. Un tema, el que nos ocupa, sobre el que quiero trasladarles, como punto de partida, algo que todos compartimos. Y es que los flujos migratorios son, en la mayoría de los casos, el síntoma de que en los países de origen existen lo que se ha dado en denominar “causas de expulsión”. Son, en efecto, las violaciones de los derechos humanos o las necesidades económicas los motivos que, en general, impulsan a un importante número de personas a emigrar.

Por ello, una política eficaz de promoción y protección de derechos humanos y de cooperación al desarrollo, resulta necesaria a la hora de abordar el fenómeno migratorio y, por el contrario, son serias e importantes las consecuencias negativas que una gestión ineficaz del mismo trae consigo, tanto para los países de origen, como para los de tránsito o destino. La inmigración es, casi siempre, un síntoma de desigualdad y de la falta de garantías de los derechos humanos y, mientras estas causas permanezcan, los flujos se mantendrán en mayor o menor medida. La globalización ha generado nuevos perfiles en el fenómeno migratorio y la Unión Europea es escenario de ello. La presión migratoria sobre la Unión ha sido un elemento fundamental para abordar de manera común este fenómeno.

Por eso, el Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, puso de manifiesto la necesidad de que la Unión hiciera realidad la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia, creado en virtud del Tratado de Ámsterdam. Y para ello, señalaba que el desarrollo de una política de asilo y migración común debía basarse en (1) la colaboración con los países de origen; (2) un sistema común de asilo; (3) un trato justo a los nacionales de 3º países y (4) la gestión de los flujos migratorios.

Dado el objeto de esta mesa, voy a centrar mi intervención en el primer punto, la colaboración con los países de origen, elemento que permite destacar la importancia otorgada por el Consejo Europeo a la colaboración con los países de origen y de tránsito, en la gestión de los flujos migratorios.

A este respecto, el Consejo de Tampere señala en sus Conclusiones que la Unión Europea necesita (conclusión número 11) un enfoque global de la migración que aborde los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito de los solicitantes de asilo y los migrantes. Y en su conclusión número 12, el Consejo señala que, *en este sentido, acoge favorablemente el Informe del Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración y aprueba la continuación de su mandato y la elaboración de nuevos Planes de Acción.*

Por lo tanto, en materia de colaboración con terceros países, el Programa de Tampere no parte de cero, aunque, como diré más adelante, sí que es la referencia que marca el inicio de la inclusión de los asuntos migratorios en la Agenda Exterior de la Unión Europea. Y esto es así porque, diez meses antes del Consejo de Tampere, en el CAGRE (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores), los ministros de Asuntos Exteriores habían reconocido que la afluencia de inmigrantes a los estados miembros hacía necesario establecer, en primer lugar, un enfoque común, e integrado, entre los 3 pilares de la Unión, teniendo en cuenta la situación existente en los principales países de origen y tránsito de los solicitantes de asilo y de los migrantes. Y, en segundo lugar, crear un Grupo de Trabajo de Alto Nivel que se encargara de llevar esta tarea adelante.

Este Grupo debía presentar al Consejo una propuesta de lista de los principales países de origen y tránsito de los solicitantes de asilo e inmigrantes, para los que se elaborarían unos Planes de Acción que abordarían los problemas de cada uno de ellos, con vistas a la aplicación del enfoque integrado interpilares. Respecto a la lista de países que debía estudiar el Grupo, el Consejo, de enero de 1999, determinó que fueran Afganistán y Pakistán; Albania y la zona colindante; Marruecos, Somalia y Sri Lanka. El Grupo debía presentar un informe final con los Planes de Acción relativos a estos países antes del Consejo Europeo extraordinario de Tampere y, una vez presentado, disolverse, a menos que el Consejo Europeo decidiera lo contrario, como así hizo.

Por tanto, se puede afirmar que la inclusión de la inmigración en la Agenda Exterior de la Unión, viene dada por la instauración formal del Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración, en el marco de los trabajos del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Tras la aprobación del Programa de Tampere (2000-2001), la actividad exterior de la Unión en materia de inmigración, consistió en la puesta en marcha, ejecución y seguimiento de esos Planes de Acción, para lo cual aprobó una línea presupuestaria temporal, dotada con 10 millones de euros. El carácter temporal de esta dotación y su cuantía nos da idea de la incipiente y prudente actuación con que se aborda la cuestión. Durante la presidencia española del Consejo, en el primer semestre de 2002, se amplía, por un lado, el mandato del Grupo de Alto Nivel y por el otro, se extiende su marco geográfico a China y Asia Central, así como al África Subsahariana y a los países del Norte de África. Además, se incrementa la línea presupuestaria hasta los 12,5 millones de euros.

A tales efectos, en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de junio de 2002, recordando las Conclusiones de Tampere y del Consejo de Laeken (diciembre 2001) sobre la integración

de la gestión de los flujos migratorios en las políticas exteriores de la Unión, al ampliar el mandato del Grupo de Alto Nivel le asigna, entre otras misiones, (1) desarrollar un planteamiento estratégico y una política coherente e integrada de la Unión para estos países; (2) analizar las tendencias migratorias, tanto desde el punto de vista del número como de la problemática, incluyendo entre las medidas el establecimiento de nuevos Planes de Acción y (3) establecer una asociación real con estos países a fin de que cooperen con la Unión y promover esfuerzos destinados a abordar las causas principales de las migraciones. También concreta los elementos que deben incluir estos Planes de Acción, entre los que destaca medidas tendentes a la inclusión de cláusulas de readmisión en los Acuerdos que se realicen con estos países; medidas destinadas a favorecer la repatriación voluntaria de sus nacionales y propuesta de medidas conjuntas dirigidas a la lucha contra la delincuencia transfronteriza, con una referencia específica a la cooperación policial destinada a una lucha eficaz contra las organizaciones delictivas dedicadas a la inmigración ilegal.

Al cierre de la presidencia española, el Consejo de Sevilla, de junio de 2002, en sus Conclusiones resaltó una vez más la necesidad de una estrecha colaboración con los países de origen y tránsito para la gestión del flujo migratorio, así como la inclusión de una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro Acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebrará con cualquier país.

Esto dio pie a que el CAGRE, en su reunión de noviembre de 2002, aprobara unas Conclusiones sobre la intensificación de la cooperación en la gestión de los flujos migratorios con terceros países, de las que hay que destacar, en el contexto en el que estamos, la concreción de los criterios para determinar con que países considera el Consejo que debería establecerse una cooperación intensificada. Estos criterios son, en primer lugar, el carácter e importancia de los flujos migratorios en dirección a la Unión Europea; segundo, la situación geográfica en relación con la Unión; tercero, la necesidad de ampliar con ellos una relación en materia de gestión de las migraciones y, por último, su actitud en relación con la cooperación en materia de migraciones

Basándose en estos criterios el Consejo entendió que esta cooperación intensificada se debía desarrollar, en primer lugar, con los países con los que ya existe una cooperación en la que basar la mejora: Albania, China, Yugoslavia, Marruecos, Rusia, Túnez y Ucrania. Además, consideró esencial poner en marcha la cooperación con Libia y destacó la importancia de proseguir e intensificar la cooperación con Turquía, entre otras cosas, habida cuenta de su posición geográfica. Y, también, se estableció el contenido mínimo de esa cláusula sobre gestión de flujos migratorios y sobre readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal.

Hay que decir que, en estos primeros años (2000-2002), se manifiesta la reiterada voluntad del Consejo de la Unión Europea de situar los asuntos relacionados con la inmigración en el primer plano de la Agenda Política, si bien los avances, en relación con las necesidades, son lentos y se limitan, por un lado, al fortalecimiento de las estructuras instituciona-

les del Consejo y a constatar los problemas de inmigración que plantean determinados países a los estados miembros, bien por su situación geográfica (Marruecos), bien por su situación política (Afganistán), bien por la intensidad del flujo (China). Además, también se centra en elaborar Planes de Acción y explorar las posibilidades de firmar Acuerdos de Gestión de Flujos migratorios con los terceros países. Pero adolece de algo tan importante como es establecer las vías financieras adecuadas para la cooperación con estos terceros países, que permitan atacar las causas profundas de la inmigración (pobreza, corrupción, subdesarrollo). En todo caso, hay que destacar que, en estos años, hay que hacer frente a dificultades importantes derivadas de tradiciones jurídicas y prácticas muy diferentes, a una realidad distinta en cada estado miembro y, en consecuencia, diferentes prioridades en cada Estado, si bien se van sentando bases importantes para caminar juntos.

También en 2002 se adoptan, por el Consejo de Justicia e Interior, dos Planes de importancia relevante: por un lado, el Plan para la lucha contra la inmigración ilegal y por el otro, el Plan de gestión de las fronteras exteriores de la Unión. Estos Planes, fundamentales en materia de política de inmigración de la Unión Europea, inclinan la balanza de la política migratoria en acciones a favor de la lucha contra la inmigración ilegal, así como el control y vigilancia de las fronteras exteriores de los estados miembros, materias de enorme relevancia y en las que se consiguen grandes avances.

Sin embargo, en materia de políticas de inmigración legal e integración de los inmigrantes, aún habiéndose dado pasos, Tampere no plantea en este momento el mismo nivel de balance positivo.

Quiero hacer notar que, cada vez que se hace referencia a la firma de un Acuerdo de Cooperación de la Unión con un tercer país, se está haciendo referencia a la firma de un Acuerdo de Readmisión para que admita en su territorio a sus nacionales o los nacionales de terceros estados que se encuentren en situación irregular en los estados miembros, con escasos incentivos para ello. En definitiva, se centra más en atajar los síntomas de la inmigración y no las causas, lo que explica, en buena medida, su merma de eficacia.

La inclusión de la inmigración en las relaciones exteriores debe convertirse en uno de los ámbitos prioritarios de actuación de la Unión Europea en el ámbito de la inmigración, y esa actuación debe ir más allá de la firma de Acuerdos de Readmisión o de la inclusión de este tipo de cláusulas en los distintos Acuerdos con terceros países. Debe, repito, atender a las causas, pues si estos Acuerdos no se acompañan de medidas eficaces que vayan al origen de los movimientos migratorios incontrolados pierden eficacia.

Este hecho, sumado a los intereses nacionales de cada uno de los estados, explica por sí solo las dificultades con que se enfrenta la Comisión para cerrar Acuerdos de Readmisión con terceros países. La firma de los Acuerdos Comunitarios de Readmisión es poco atractiva para los países de origen y tránsito, ya que por parte de la UE no se ofrecen contrapartidas satisfactorias para estos países. En las negociaciones de estos Acuerdos comunitarios, los países terceros suelen pedir como contrapartida

tida a la readmisión de personas en situación irregular, que se facilite la circulación de sus nacionales por el territorio de la Unión Europea. En muchos casos -la mayoría- se trata de países cuyos nacionales se encuentran sometidos a la obligación de visado, por lo que vinculan la readmisión a la supresión del visado u otro tipo de facilidades y se hace difícil alcanzar acuerdo en la negociación.

Por seguir avanzando en la cronología de las decisiones adoptadas, me interesa resaltar que el Consejo de Tesalónica, en junio de 2003, señala la necesidad de una política de la Unión más estructurada, que abarque todo el espectro de las relaciones con terceros países, por lo que invita a que se revisen los medios financieros existentes para los años 2004-2006 y que se refleje, en las perspectivas financieras de la Comunidad para después de 2006, esta prioridad política. Otra conclusión importante, adoptada en este Consejo de Tesalónica, hace referencia a la importancia de establecer un mecanismo de evaluación para el seguimiento de las relaciones con terceros países que no cooperan con la UE en la lucha contra la inmigración ilegal. Un mecanismo establecido por el CAGRE, en diciembre de 2003, que persigue hacer un seguimiento de la situación migratoria de los países afectados y, también, de la capacidad administrativa e institucional de estos países para gestionar el asilo y la migración, incluyendo las medidas adoptadas para hacer frente a la inmigración ilegal.

También hay que resaltar la sustitución de la línea presupuestaria temporal por una línea presupuestaria permanente para un periodo de 5 años (2004-2009), con un presupuesto de 250 millones de euros. Se trata del Programa AENEAS (asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de inmigración y asilo), que tiene el objetivo de prestar ayuda financiera y técnica a terceros países para apoyar su labor destinada a gestionar mejor los flujos migratorios en todas sus dimensiones. Eso sí, el Programa se destina en especial, pero no exclusivamente, a los terceros países que están procediendo activamente a la preparación y aplicación de un Acuerdo de Readmisión rubricado, firmado o celebrado con la Unión Europea. Ciertamente, con el establecimiento del Programa AENEAS, se ha dado un salto cualitativo a la acción exterior de la UE en esta materia. AENEAS es la mejor herencia de Tampere en materia de cooperación con los países de origen y tránsito de inmigrantes. Quiero destacar que AENEAS es un Programa dirigido a países terceros y son dichos países los beneficiarios del Programa, por lo que en esta exposición cronológica de los 5 años transcurridos desde Tampere sobre la inclusión de la inmigración en la Agenda Exterior de la Unión, a mi juicio, el balance global tras esta aprobación es positivo.

No quisiera terminar sin hacer referencia al Consejo Europeo de Bruselas, de noviembre 2004, en el que se señala que, tras los cinco años transcurridos desde Tampere, ha llegado el momento de establecer un nuevo Programa que permita a la Unión avanzar sobre los logros y hacer frente, con eficacia, a los nuevos retos que le esperan. Con este objetivo ha aprobado un nuevo Programa plurianual, para los próximos 5 años, que se conoce como Programa de La Haya, y que refleja las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

A la vista del Programa, la Comisión debe presentar en el año 2005 un Plan de Acción con propuestas concretas y un calendario para su aplicación.

Por lo que respecta a las relaciones exteriores de la Unión, el Consejo Europeo insta a la Comisión y al Secretario General y Alto Representante a que, a finales de 2005, hayan presentado al Consejo una estrategia de todos los aspectos exteriores de la política de libertad, seguridad y justicia basada en las medidas desarrolladas en el Programa de La Haya. La estrategia deberá reflejar las relaciones especiales de la Unión con terceros países y deberá centrarse en las necesidades particulares de cooperación con los mismos en materia de justicia e interior.

En conclusión, Tampere ha supuesto una etapa fructífera, que ha ido construyéndose como tal paso a paso, que ha servido de manera especial para poner unas bases para avanzar en el futuro y que ha abonado el terreno para la realización de un nuevo Programa cuyo contenido práctico y operativo no podremos conocer hasta que la Comisión presente el Plan de Acción, y el Secretario General/Alto Representante presente la estrategia de los aspectos exteriores de la política de inmigración.

Acabo sintetizando algunas ideas. Por un lado, la inmigración es, casi siempre, un síntoma de desigualdad y de falta de garantías de derechos humanos. Es por eso que la Unión Europea, como actor político y económico de primer orden, debe centrar sus esfuerzos en paliar las desigualdades. La inmigración es un fenómeno global y, como tal, necesita respuestas globales. Por otro lado, tal vez sea la incipiente política común lo que lleva a la Unión a centrarse en los síntomas y no las causas de la inmigración. Sin embargo, la consolidación de esta política común debe llevar a establecer medidas eficaces que vayan al origen de los movimientos migratorios incontrolados. Finalmente, la inclusión de la inmigración en la Agenda Exterior de la UE exige que los estados miembros adopten una posición común respecto de cómo debe afrontarse el fenómeno migratorio y las relaciones políticas y económicas con los terceros países. Por eso, es una buena noticia, y tengo esperanzas depositadas en su eficacia, que el Programa de La Haya refuerce esta línea de acción.