

M^a Asunción Asín Cabrera

Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad
de La Laguna

TRATADOS INTERNACIONALES RECIENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN CONCLUIDOS CON PAÍSES DE ÁFRICA OCCIDENTAL

1. Introducción.
2. La cooperación internacional como mecanismo de ordenación de los flujos migratorios.
3. Los Acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración concluidos por España con países de África Occidental.
 - Admisión de trabajadores.
 - Retorno voluntario de personas.
 - Integración de los residentes.
 - Migración y desarrollo.
 - Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.
 - Readmisión de personas.
4. Observaciones finales.

España por su posición de frontera sur de la Unión Europea se ha

1. INTRODUCCIÓN

convertido no sólo en un país de destino de flujos migratorios extracomunitarios, sino también en un país de tránsito de emigrantes a otros estados europeos comunitarios.

Actualmente, uno de los flujos de inmigrantes de mayor impacto social y mediático por su dimensión más trágica de pérdidas de vidas humanas es el procedente del continente africano, y en particular de los estados subsaharianos, que arriba a las costas españolas y a las de otros países europeos, como Italia (Lampedusa), Grecia (islas orientales), Malta o Chipre, a través de frágiles embarcaciones marítimas. Estos flujos alcanzaron su punto más álgido en el año 2006 con la denominada “crisis de los cayucos” (Kohnert, 2007; López Sala, 2007).

A pesar de que la afluencia de inmigrantes de origen subsahariano representa una parte minoritaria de la población extranjera que se encuentra en situación irregular en nuestro país, la intensificación de estos flujos ha reorientado la política migratoria española actual, desplazándose por primera vez en su historia reciente las prioridades de la política exterior hacia los países de África Occidental. Especialmente razones de índole económico, político, de

cooperación al desarrollo y migratorias “avalan esta nueva mirada que España tiende hacia un continente que constituye la frontera sur de nuestro país y, por consiguiente, también de Europa” (Moratinos, 2006).

Este giro de la acción exterior española hacia los países de África Occidental se contempla expresamente en el Plan de Acción para África Subsahariana, aprobado por el Gobierno español en el año 2006 y más comúnmente denominado Plan África.¹

EL PLAN ÁFRICA MARCA UN ANTES Y UN DESPUÉS EN LA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

El Plan África marca un antes y un después en la reorientación de la política migratoria española con los países de África Subsahariana. Con el objetivo de dar una respuesta adecuada a la gestión de los flujos migratorios provenientes de África, el Estado español parte de la necesidad de adoptar un enfoque global e integral del fenómeno migratorio, según el cual la lucha contra la inmigración ilegal debe ir acompañada de un impulso de la contratación legal de trabajadores a través de la facilitación de los mecanismos de contratación en origen, de la aplicación de políticas activas de integración y del fomento de acciones de cooperación al desarrollo. Este tratamiento del fenómeno migratorio se manifiesta fundamentalmente en las líneas de actuación desarrolladas en el plano bilateral internacional y se concretan en el contenido de los Acuerdos marco de cooperación inmigratoria o de “nueva generación” concluidos con Gambia (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2006) y Guinea el 9 de octubre de 2006 (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2007 y corrección de erratas, BOE núm. 80, de 3 de abril de 2007), con Cabo Verde el 20 de marzo de 2007

(BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2008), con Malí el 23 de enero de 2007 (BOE núm. 35, de 4 de junio de 2008) y con Níger el 10 de mayo de 2008 (BOE núm. 160, de 3 de julio de 2008), objetos de análisis del presente estudio.

2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO MECANISMO DE ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

El establecimiento de mecanismos de cooperación internacional para la ordenación de flujos migratorios no es una cuestión novedosa, pero, desde un primer momento, ha sido un factor clave para su gestión por las connotaciones internacionales que las migraciones conllevan.

En la actualidad, la percepción cada vez más generalizada por parte de los estados y de las organizaciones internacionales del fenómeno de la emigración como una oportunidad de desarrollo, tanto para los países receptores como para los emisores de flujos migratorios, ha impulsado el establecimiento de nuevas líneas de acción destinadas a mejorar los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo.

La consideración de que la migración es una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino precisa de nuevos instrumentos y de un mayor grado de cooperación interno-estatal, bilateral, regional y multilateral.² Con la finalidad de tener en cuenta los intereses y las inquietudes de todos los Estados involucrados, la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales continúa siendo un marco jurídico apropiado para la adopción de reglas y principios de solución en una amplia variedad de materias, como la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, los vínculos entre migración y desarrollo, la integración y el retorno voluntario de inmigrantes o la ordenación de migraciones laborales.

¹ *Plan África 2006-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, junio de 2006.

² Véase *World Economic and Social Survey 2004*. Department of Economic and Social Affairs. E/2004/75/Rev. 1/Add.1 ST/ESA/291/Add.1 United Nations, Nueva York, 2004, especialmente las páginas 189-208.

En el plano multilateral, además de los convenios internacionales celebrados bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de las Naciones Unidas –entre los cuales cabe mencionar los Convenios sobre trabajadores migrantes de 1949 y de 1975 (núm. 97 y 143) y, muy especialmente, la Convención internacional de 18 de diciembre de 1990 sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares–, en la actualidad nos encontramos con sugerentes propuestas de negociación de futuros convenios multilaterales en materia migratoria. En particular, nos referimos a la posibilidad y a la utilidad de aplicar ciertas técnicas de cooperación internacional desarrolladas por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado a ciertos aspectos de las migraciones internacionales.

Aunque los trabajos de la Conferencia de La Haya no tienen un papel esencial en las políticas sobre migraciones internacionales, existen ciertas técnicas de derecho internacional privado, desarrolladas en el ámbito de la cooperación transfronteriza de autoridades administrativas y judiciales, especialmente en materia de protección de menores y adultos, que podrían aplicarse “de forma gradual y progresiva” a un número limitado de cuestiones migratorias precisas. Algunos ejemplos de cooperación internacional que podrían beneficiarse de la experiencia de la Conferencia de La Haya son: a) la cooperación interestatal en la puesta en marcha de programas de migración temporal ; b) la cooperación con vistas a garantizar la buena organización del retorno y la reintegración de migrantes, especialmente cuando el retorno resulta de un acuerdo entre los países de origen y los países de destino de los migrantes; c) la cooperación en la puesta en marcha y seguimiento de un sistema de acreditación y de regulación de los agentes o entidades intermediarias (agencias de empleo); y d) la cooperación con el objetivo de facilitar la transferencia de remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen.³

³ Véase la Note établie par le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye de Droit International Privé, *Quelques réflexions sur l'utilité d'appliquer certaines techniques de coopération internationale développées par la Conférence de La Haye de Droit International Privé à des questions de migration internationale*, Doc. pré-l. n° 8, Mars/March 2006; Doc. pré-l. n° 23, Mars/March 2007; Doc. pré-l. n° 6, Mars/March 2008, Affaires Générales et Politique, Conférence de La Haye de Droit International Privé.

En el plano bilateral, concretamente España inició hace más de un década la firma de acuerdos bilaterales migratorios con diversos estados comunitarios y extracomunitarios. Marruecos fue el primer país africano con el que el Gobierno español suscribió, el 13 de febrero de 1992, un acuerdo relativo a la libre circulación de personas, tránsito y readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (BOE núm. 100 de 25 de abril de 1992 y corrección de erratas BOE núm. 130, de 30 de mayo de 1992). En la actualidad, la cooperación internacional a través de la celebración de acuerdos bilaterales de cooperación migratoria y de readmisión con países de África Occidental ocupa un lugar central en la política española de inmigración y, a su vez, se inscriben en el marco de la política desarrollada actualmente por la Unión Europea con terceros países. Como ha destacado G. Pinyol Jiménez “la inquietud de la Unión Europea por sus fronteras externas se ha centrado, en un primer momento, en garantizar la seguridad de sus límites marítimos y luchar contra los flujos de inmigración irregular procedentes de los territorios al este y al sur de sus fronteras, e inmediatamente después en intentar afrontar las causas últimas que generan los flujos migratorios, especialmente los de carácter irregular. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005), el Consejo estableció su *Enfoque global de las migraciones*, y presentó, anexo a las mismas su *Visión global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo*. Ambos documentos confirman que la Unión Europea reconoce la necesidad de dotar a las políticas de inmigración de una dimensión exterior coherente, a la vez que establece que tanto el Mediterráneo como África se han convertido en regiones prioritarias en este contexto” (Pinyol Jiménez, 2007: 88).

Paralelamente a la acción del derecho convencional internacional, y no menos importantes, son las acciones multilaterales de carácter internacional y no vinculantes propiciadas por los gobiernos, organismos internacionales y regionales y otras instancias internacionales para proceder a una gestión eficaz de las migraciones. Así entre otras iniciativas cabe citar el “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos”,

adoptado en una reunión tripartita de expertos, que se reunió en Ginebra del 31 de octubre al 2 de octubre de 2005,⁴ el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración internacional y el Desarrollo impulsado por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2006, el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD) cuya primera reunión tuvo lugar en Bruselas en julio de 2007⁵ o la creación de un partenariado entre Europa y África como modelo de diálogo y cooperación en materia migratoria y desarrollo sostenible entre países de origen, tránsito y destino.

La iniciativa de la creación de este partenariado surgió en la Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat durante los días 10 y 11 de julio de 2006 bajo el impulso de los gobiernos de España y Marruecos con el apoyo activo de Francia y la Comisión Europea. Esta conferencia vino a incorporar “un planteamiento novedoso de la cooperación en materia de gestión de flujos, ya que por primera vez en los países de origen, de tránsito y destino de la inmigración procedente de África Occidental y Central se reunían para constituir un partenariado que abordara todos los aspectos de la emigración sobre la base de la responsabilidad compartida y de íntima relación entre migración y desarrollo”.⁶

3. LOS ACUERDOS MARCO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN CONCLUIDOS POR ESPAÑA CON PAÍSES DE ÁFRICA OCCIDENTAL

Desde un enfoque integral, global y equilibrado y desde la consideración del fenómeno inmigratorio como una oportunidad de desarrollo tanto para los países receptores como para los emisores de flujos migratorios, el Estado español ha

concluido formalmente acuerdos bilaterales marcos de cooperación en materia migratoria con cinco países africanos: la República de Gambia, la República de Guinea-Conakry, la República de Cabo Verde, la República de Malí y la República de Níger. Para ello, ha sido necesario el despliegue de una intensa actividad diplomática en África Occidental que ha conducido al refuerzo de la presencia política e institucional de España en el continente africano, tanto mediante la apertura de nuevas embajadas y consulados como por la creación de oficinas técnicas de cooperación, económicas o comerciales y agregadurías de Defensa y de Interior.⁷

Los cinco estados referidos, de conformidad con el Plan África, son países de interés prioritario y específicos para el Gobierno español y de estados Parte del Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de Asociación entre los estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 y que entró en vigor para España el 1 de abril de 2003.⁸ Este Acuerdo de Asociación, que representa una nueva fase en la cooperación entre los países ACP y la Unión Europea y cuyos objetivos principales son la “reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, así como la integración progresiva de los estados de África, del Caribe y del Pacífico en la economía mundial, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible” (art. 1), abarca un amplio abanico de temas, incluida una disposición dedicada a la *cuestión de la emigración*.

El artículo 13 del Acuerdo de Cotonú contiene una serie de pautas encaminadas a reforzar el diálogo y la cooperación en materia de emigración en el marco de la Asociación ACP-UE, incluidas las relativas a la prevención y el control

⁴ Véase *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2007.

⁵ Véase Foro Global sobre Migración y Desarrollo, *Informe de la primera reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo*, Bélgica, 9-11 de julio, 2007, Bruselas: Bruylant, 2008.

⁶ Plan África, P. 74-76.

⁷ Véanse entre otros el Real Decreto 1590/2006, de 22 de diciembre, por el que se crea la Misión Diplomática Permanente en Cabo Verde (BOE núm. 9, de 10 de enero de 2007); la Orden AEC/170/2006, de 12 de enero, por la que se crea la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la Misión Diplomática Permanente de España

de Cabo Verde (BOE núm. 29, de 3 de febrero de 2006); el Real Decreto 611/2006, de 19 de mayo, por el que se crea la Misión Diplomática Permanente de España en Malí (BOE núm. 129, de 31 de mayo de 2006); la Orden AEC/1563/2007, de 24 de mayo, por la que se crea una Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Dakar (BOE núm. 133, de 4 de junio de 2007); la Orden AEC/2333/2007, de 27 de julio, por la que se establece un régimen transitorio de competencia territorial de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional de las Misiones Diplomáticas Permanentes de España en la República de Senegal, en la República Islámica de Mauritania, en la República de Filipinas y en la República Árabe de Egipto (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2007); y el Real Decreto 1202/2007, de 14 de septiembre, por el

de la inmigración ilegal. Específicamente, las letras *b)* y *c)* del apartado quinto de este precepto prevé la negociación de cláusulas de readmisión.

Centrándonos en el contenido de los Acuerdos marco de cooperación migratoria, la celebración de esta nueva categoría de instrumentos internacionales bilaterales supone un giro copernicano respecto al modelo de los primeros acuerdos suscritos por España con países del continente africano, como son los relativos a la *regulación y ordenación de flujos laborales*⁹, muy en particular, los celebrados monográficamente sobre la readmisión de personas en situación irregular.¹⁰ A diferencia de estos últimos, los nuevos Acuerdos parten de la consideración de la gestión de la inmigración como una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino de emigrantes y no pierden de vista los vínculos positivos y las sinergias que existen entre las políticas de emigración y desarrollo. Por consiguiente, la readmisión deja de ser “una herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios” (Fajardo del Castillo, 2006: 93).

Con una estructura y redacción cuasiidéntica, los Acuerdos marco de cooperación, con excepción del suscrito con la República de Malí, contienen dieciocho artículos comprendidos en ocho capítulos, precedidos de un preámbulo y finalizados con un anexo relativo al procedimiento y garantías para la readmisión de personas.

En el preámbulo de los mismos, entre otras consideraciones, se reafirma expresamente “el compromiso con los

principios e ideales de la Declaración de Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en lo que se refiere a los derechos de los emigrantes, *se reconoce que* las migraciones irregulares generan un vínculo vicioso de tráfico de personas, de explotación de trabajadores y de alarma social que debe ser combatido de manera eficaz y con pleno respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personal de los emigrantes y *se resuelve* abordar de manera integral, pragmática y cooperativa el fenómeno de las migraciones entre España y los Estados en cuestión, situando a los propios emigrantes en el eje de la acción bilateral en este campo”.

LA MIGRACIÓN ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA ENTRE LOS PAÍSES DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO QUE PRECISA DE NUEVOS INSTRUMENTOS Y COOPERACIÓN INTERNO-ESTATAL, BILATERAL, REGIONAL Y MULTILATERAL

Desde el punto de vista de su aplicación y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de los instrumentos bilaterales mencionados, las disposiciones de estos Acuerdos, con excepción del celebrado con la República de Cabo Verde en el año 2007, se aplican provisionalmente. Así a título de ejemplo, el Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008,

que se crea la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República Islámica de Mauritania (BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2007).

8 Diario Oficial L 209 de 11 de agosto de 2005 y BOE núm. 82, de 6 abril de 2006. Véase también el Acuerdo interno entre los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, por el que se modifica el Acuerdo interno de 18 de septiembre de 2000 relativo a las medidas y los procedimientos que deben adoptarse para la aplicación del Acuerdo de Asociación ACP-UE, hecho en Luxemburgo el 10 de abril de 2006 (BOE núm. 160, de 3 de julio de 2008).

9 Véanse la Aplicación provisional del Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid el 25 de julio de 2001 (BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 2001), entrada en vigor del Acuerdo, el 1 de septiembre de 2005 (BOE núm. 114, de 13 de mayo de 2005); y la Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la

República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Nouakchott el 25 de julio de 2007 (BOE núm. 260 de 30 de octubre de 2007).

10 Véanse el Acuerdo de 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (BOE núm. 100, de 25 de abril de 1992 y Corrección de erratas, BOE núm. 130, de 30 de mayo de 1992); el Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre libre circulación de personas, hecho en Argel el 31 de julio de 2002 (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2004); el Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en materia de inmigración, hecho en Madrid el 7 de febrero de 2003 (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2003); y el Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2003).

se aplica con carácter provisional a partir del 9 de junio de 2008. Es decir, treinta días después de la fecha de su firma, según se establece en su artículo 17.2. Algo similar ocurre respecto a la aplicación de los otros acuerdos.

Con el objetivo de abordar de manera integral y equilibrada el fenómeno de la inmigración, los instrumentos bilaterales comprenden un conjunto global de medidas de desarrollo que se dividen en seis grandes líneas de actuación: 1) admisión de trabajadores; 2) retorno voluntario de personas; 3) integración de los residentes; 4) migración y desarrollo; 5) cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos; y 6) readmisión de personas.

Admisión de trabajadores

Esta primera línea de actuación incluida en el Capítulo II de los Acuerdos, hace referencia al impulso de la “contratación legal de nacionales de la otra Parte contratante en su territorio, previo análisis de sus mercados de trabajo”.

LA CELEBRACIÓN DE ESTA NUEVA CATEGORÍA DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES BILATERALES SUPONE UN GIRO COPERNICANO RESPECTO AL MODELO DE LOS PRIMEROS ACUERDOS SUSCRITOS POR ESPAÑA

Sin lugar a dudas, una de las formas más eficaces de lucha contra la inmigración ilegal y de abordar el principal factor de empuje de la emigración internacional (el desempleo y la falta de perspectivas económicas) es la proporción de un empleo. A estos efectos, la promoción de sistemas de migración temporal mediante la admisión de trabajadores estacionales o temporeros y de sistemas de cuotas son mecanismos que merecen una valoración positiva en cuanto permiten reforzar la cooperación internacional y la lucha contra el empleo de inmigrantes irregulares. A este particular, hemos de señalar que expresamente, los Acuerdos prevén

la contratación en origen de nacionales de los países africanos en cuestión que no se hallen o residan en España en el marco del contingente anual de trabajadores extranjeros que en su caso apruebe el Gobierno español siempre que reúnan los requisitos establecidos para ello. A tales efectos, “con el deseo de impulsar el desarrollo de las relaciones bilaterales en el ámbito laboral y social, con el objetivo especial de establecer flujos migratorios y hacer posible la contratación en origen de trabajadores provenientes de la República de Senegal”, el Estado español ha procedido a la creación de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Senegal mediante el Real Decreto 1542/2006, de 15 de diciembre (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2006) y es previsible que de conformidad con los actuales Acuerdos suscritos con los países africanos, se creen nuevas consejerías de Trabajo. Con relación a Senegal hemos de precisar que España no ha concluido un Acuerdo formal de cooperación en materia de inmigración, pero si un Memorando de entendimiento con fecha de 24 de agosto de 2006 con importantes proyecciones en la práctica (Jiménez García, 2007: 411-412).

Ahora bien, para que los sistemas anteriormente referidos sean viables, es necesario que las legislaciones comunitaria y española arbitren procedimientos flexibles para la admisión tanto de trabajadores cualificados como de menor cualificación. Es decir, que las legislaciones ofrezcan permisos de corta duración flexibles, combinados con procesos de retorno y garantías para nuevas contrataciones en años sucesivos y muy en particular, que se facilite la expedición de visados de estancias de corta duración o de visados de estancia múltiple para los nacionales que necesiten viajar frecuentemente o para determinadas categorías de personas. Para ello, es preciso mejorar la organización de los servicios consulares de los estados en los países de origen y que se lleve a cabo un refuerzo de las instrucciones consulares para la expedición de este tipo de visados

Los Acuerdos marco de cooperación, conscientes de la importancia de la expedición de estos visados, establecen textualmente que “Cada Parte contratante proseguirá sus esfuerzos tendentes a facilitar, en el marco de la legislación

vigente, la expedición de visados de estancia múltiple a nacionales de la otra Parte contratante en los casos en que el solicitante del visado sea personal directivo u hombres de negocios, investigadores o científicos, profesores universitarios, artistas o intelectuales de reconocido prestigio, deportistas profesionales de alto nivel, que participen activamente en las relaciones económicas, sociales, científicas, universitarias, culturales y deportivas, entre otras; entre ambos países”.

Retorno voluntario de personas

La segunda de las líneas de actuación contemplada en el Capítulo III de los Acuerdos marcos de cooperación incluye una serie de medidas encaminadas a la puesta en práctica de programas de retorno voluntario y asistido de inmigrantes nacionales de una Parte contratante que decidan regresar a su país de origen.

La expresión “retorno voluntario de personas” en modo alguno debe confundirse con el “retorno de personas que residen de forma ilegal en un Estado Miembro de la Unión Europea”. La primera de las categorías a la cual se le aplica las disposiciones incluidas en el Capítulo III de los Acuerdos hace referencia, como se indica en el *Libro Verde relativo a una política en materia de retorno de los residentes ilegales* (COM/2002/0175 final), “a la situación de las personas que residen legalmente en un país y que, tras un determinado tiempo, expresan su deseo de regresar a su país de origen. A menudo, este retorno conlleva dificultades, ya que estas personas carecen de medios financieros o lo han perdido todo en su país de origen o su retorno afectaría a sus posibilidades de regresar posteriormente al Estado Miembro de que se trata con el fin de residir de nuevo en él o para efectuar estancias más cortas con el fin de visitar a miembros de sus familias o amigos”.

Con la finalidad de facilitar e incentivar el retorno de los inmigrantes a sus países de origen y paliar las dificultades que éste conlleva, las Partes contratantes se comprometen en particular a: a) realizar planes de formación específicos; b) financiar los gastos de regreso de la persona acogida a pro-

gramas de retorno voluntario y asistido en lo relacionado con su transporte al país de origen; c) proveer de recursos para la atención y cuidado inmediato de los nacionales voluntariamente retornados en su llegada al país de origen; d) analizar la viabilidad de la implementación de líneas de microcrédito para la realización de actividades beneficiosas para proyectos de desarrollo económico y social; e) gestionar campañas de difusión de los programas de retorno voluntario y asistido, y f) cooperación para el desarrollo de capacidades para facilitar la reinserción de las personas retornadas.

Paralelamente a los compromisos bilaterales adquiridos por España en esta materia en virtud de los Acuerdos de cooperación suscritos con determinados países de África occidental, un hecho que sin duda puede contribuir favorablemente a la puesta en práctica de los programas de retorno voluntario con estos países es la anunciada implantación por el Gobierno español de un Plan de Retorno voluntario mediante un futuro Decreto Ley cuya aprobación está en principio prevista para septiembre de 2008. Como ha puesto de manifiesto, el ministro de Trabajo e Inmigración, el desarrollo de este Plan incluye “ayudas al traslado, acumulación del seguro de desempleo, apoyo mediante microcréditos, asesoramiento tanto en España como en el país de destino, así como orientación y apoyo en la integración en el país de destino”.¹¹

Integración de los residentes

Esta línea de actuación la encontramos incluida en el Capítulo IV de los Acuerdos. La integración de nacionales de terceros países residentes en España es un proceso de adaptación mutua entre las sociedades de acogida y los inmigrantes y un factor esencial para obtener plenos beneficios de la inmigración.

En la actualidad, la integración de los nacionales de terceros países que residen en los Estados Miembros de la

¹¹ Véanse las declaraciones del Sr. Celestino Corbacho, ministro de Trabajo e Inmigración acerca del Programa español de retorno voluntario. <http://www.tt.mtas.es/periodico/ministro/200805/MIN20080527.htm>

Unión Europea forma parte de un intenso debate y ha ido cobrando cada vez más importancia en los programas europeos durante estos últimos años.

En el ámbito comunitario, un referente esencial son los once Principios Básicos Comunes (PBC) para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, aprobados por el Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior (JAI) el 19 de noviembre de 2004 y entre los cuales se incluyen como elementos clave del proceso de integración el respeto de los valores básicos de la Unión Europea, el empleo, el conocimiento de un idioma básico, la historia e instituciones de la sociedad de acogida o el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios, tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones. Además de estos Principios, otros referentes no menos importantes son el Programa Común para la Integración presentada por la Comisión en septiembre de 2005 que establece un marco para la integración de nacionales de terceros países en la Unión Europea¹² y los Informes anuales sobre inmigración e integración elaborados por la Comisión en los cuales se analizan las medidas adoptadas en los Estados Miembros y se describen los avances que ayudan a evaluar y consolidar las medidas de integración.¹³ Uno de los aspectos más relevantes del Programa Común son las propuestas de medidas concretas para poner en práctica los PBC, tanto en la Unión Europea como en los Estados Miembros. Así por citar un ejemplo, con relación al primero de los Principios Básicos Comunes según el cual “la integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados Miembros”, el Programa presentado por la

Comisión propone a los Estados Miembros “reforzar la capacidad de la sociedad de acogida para adaptarse a la diversidad a través de medidas de fomento de la integración dirigidas a la población de acogida. Elaborar programas nacionales para la aplicación de un enfoque bidireccional. Mejorar la comprensión y aceptación de la inmigración mediante campañas de sensibilización, exposiciones, manifestaciones interculturales, etc. Promover en la sociedad de acogida el conocimiento de las consecuencias de los programas de acogida y de admisión. Reforzar el papel del sector privado en la gestión de la diversidad. Promover la confianza y las buenas relaciones en los barrios, por ejemplo mediante iniciativas de bienvenida, acciones de patrocinio, etc. Cooperar con los medios de comunicación, por ejemplo mediante el establecimiento de códigos de conducta facultativos para los periodistas. Financiar acciones transnacionales, como campañas o manifestaciones interculturales destinadas a difundir información precisa y exacta sobre las culturas, las religiones y las contribuciones económicas y sociales de los inmigrantes. Financiar proyectos pilotos y estudios destinados a explorar nuevas formas de cooperación comunitaria en el ámbito de la admisión y la integración”.

Las disposiciones insertas en los Acuerdos marco de cooperación relativas a la puesta en práctica de medidas tendentes a la facilitación de la integración de los nacionales de una Parte contratante residentes en la otra, en la sociedad de acogida, son una expresión de los Principios Básicos Comunes sobre integración de la Unión Europea, y el objetivo de las mismas no es otro que la promoción de los derechos fundamentales de los inmigrantes, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades. Para ello se prevé, en particular, el desarrollo de programas de información y orientación en el territorio del país emisor para preparar la emigración, de programas de formación en materia de lengua y cultura del país de acogida, de programas de acogida en el territorio del país receptor que faciliten una rápida inserción sociolaboral de los nacionales del país emisor o el desarrollo de programas dirigidos a garantizar la igualdad de oportunidades de los nacionales del país emisor con los del país de acogida.

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones –Programa Común para la Integración– Marco para la Integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea (COM/2005/0389 final).

¹³ El último informe publicado el 11 de septiembre de 2007 es el tercero y recoge lo acaecido hasta junio de 2007. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Tercer Informe anual sobre inmigración e integración (COM/2007/0512 final).

Migración y desarrollo

Un factor de primer orden y clave del éxito o fracaso de la aplicación en la práctica de los Acuerdos de cooperación son las líneas de actuación en migración y desarrollo previstas en el Capítulo V, ya que sin la cooperación con los países de origen para favorecer su desarrollo, difícilmente las medidas de lucha contra la inmigración irregular establecidas en los mismos pueden conducir a la eficacia deseada.

Actualmente, el análisis de las conexiones entre migraciones y desarrollo está generando *una nueva forma de observar las migraciones*. Como se señala en el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “el papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad en los países de destino, debe ser reconocido y reforzado. Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados”. El desafío de nuestro tiempo “consiste en formular políticas que multipliquen las ventajas de las migraciones en los países de origen, limitando sus consecuencias negativas”. Para alcanzar este objetivo, los países receptores han de reconocer que también son beneficiosas para ellos,¹⁴ superando la visión según la cual las políticas migratorias han de definirse atendiendo exclusivamente a las necesidades y a los intereses de las sociedades de acogida de inmigrantes: la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos y dar satisfacción a las necesidades de nuestros mercados de trabajo.

¹⁴ Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005; <http://www.gcim.org/mm/File/Spanish.pdf>

¹⁵ Véanse, en particular, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros I. Migración y desarrollo II. Informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para los proyectos

Desde esta perspectiva, la Unión Europea¹⁵ y muy en particular el Estado español están llevando a cabo una actividad cada vez más centrada en las conexiones existentes entre migración y desarrollo, mediante la puesta en marcha de propuestas destinadas a mejorar el impacto de las remesas, la potenciación del papel de las organizaciones de las diásporas para el desarrollo o la promoción de políticas de inmigración circular y de asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros estados.

PARA QUE LOS ACUERDOS DE CONTRATACIÓN EN ORIGEN SEAN VIABLES, LAS LEGISLACIONES COMUNITARIA Y ESPAÑOLA HAN DE SER FLEXIBLES Y ADMITIR TRABAJADORES CUALIFICADOS COMO DE MENOR CUALIFICACIÓN

En el plano bilateral, a través de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de cooperación en materia migratoria suscritos con países africanos, se puede afirmar que el Gobierno español está realizando un intenso trabajo especialmente en tres ámbitos específicos: a) dentro del marco general de la lucha contra la pobreza, la adopción de estrategias para el desarrollo que tengan por objetivo el aumento de las capacidades económicas de las poblaciones más vulnerables, incluyendo programas de incentivo al arraigo encaminados a la generación de empleo y la creación de las adecuadas condiciones de vida en las zonas más empobrecidas; b) el apoyo y puesta en marcha de políticas públicas de migración para llevar a cabo una gestión ordenada y cooperativa de los flujos migratorios entre los países implicados de origen,

de asilo y migración en terceros países (COM/2002/0703 final); la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en desarrollo (COM/2005/0390 final); y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo, SOC/268. Inmigración y cooperación para el desarrollo, Bruselas, 25 de octubre de 2007.

tránsito y destino, y c) la organización de las diásporas a través, entre otras, del fomento de las siguientes acciones: la articulación de la diáspora residente en España, facilitando su vinculación con las comunidades de origen; acciones dirigidas a la capacitación de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus regiones de origen, apoyando el potencial que en estos ámbitos tienen las migraciones circulares y temporales; y acciones destinadas a mejorar el impacto de las remesas sobre el desarrollo de las comunidades a las que van dirigidas. Para ello, las Partes contratantes “se comprometen a colaborar con las instituciones financieras de los dos países para que se reduzcan los costes de transacción y para adecuar el sistema financiero a la recepción y a la inversión productiva de las remesas mediante la promoción de entidades populares de ahorro y crédito que puedan prestar sus servicios de manera accesible, tanto geográfica como económicamente”.

RESPECTO A ÁFRICA ESPAÑA ESTÁ REALIZANDO UN INTENSO TRABAJO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, LA PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS DIÁSPORAS

Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos

Con la finalidad de combatir y mitigar los flujos de inmigrantes irregulares y el tráfico de seres humanos, la cooperación judicial y policial internacional con las autoridades de los países de origen, de tránsito y destino de los inmigrantes irregulares ocupa un lugar prioritario en la política comunitaria y española actual de inmigración.

Los Acuerdos de cooperación en materia migratoria dedican el Capítulo VI a esta cuestión, comprometiéndose las Partes contratantes a asistirse mutuamente por lo que se refiere a: a) el intercambio de información entre autoridades compe-

tentes, sobre el tráfico de seres humanos; b) la provisión de asistencia técnica en materia de lucha contra la inmigración irregular; c) la organización de cursos de formación para personal consular y de inmigración; d) la cooperación para el refuerzo de los controles fronterizos; e) el apoyo técnico mutuo con el objeto de garantizar la seguridad de los documentos nacionales de identidad; f) el fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos; y g) la realización de campañas de sensibilización sobre los riesgos de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.

Readmisión de personas

Desde el punto de vista español y comunitario actual, la necesidad de impulsar la cooperación internacional con el fin de facilitar la readmisión de nacionales extracomunitarios que se encuentran en situación irregular en el territorio de un Estado Miembro de la Unión Europea por los países de origen o de tránsito continúa siendo un elemento clave de las políticas de inmigración.

La inserción de cláusulas sobre la Readmisión de personas en el Capítulo VII de los Acuerdos marco de cooperación, objeto de examen, con el objetivo de garantizar el “alejamiento efectivo” de los inmigrantes de países terceros en situación de irregularidad en una de las Partes contratantes constituye, sin duda alguna, una de las razones principales que ha motivado la conclusión de estos instrumentos bilaterales internacionales por parte del Estado español. A este respecto, hemos de subrayar que todos los Acuerdos asumen la obligación de readmitir a “cualquier persona que no tenga o haya dejado de tener derecho a entrar, permanecer o residir en el territorio de la Parte contratante requirente”, cuando se haya acreditado que la persona de que se trata es nacional de la Parte contratante requerida. No obstante, conforme ya expusimos en un anterior trabajo sobre la “Readmisión” en los Acuerdos suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano (Asín Cabrera, 2008), uno de los aspectos más positivos de los Acuerdos de *nueva generación* es el tratamiento que se dispensa a la “Readmisión de personas en situación irregular”,

al considerarlo como una medida más de prevención y de lucha contra la inmigración clandestina e ilegal. Y es que, como la propia Comisión Europea ha manifestado, el éxito de aplicación de estas cláusulas depende del *efecto palanca* de otras políticas complementarias que intervienen como *medios de persuasión o de incentivos*, y, muy en particular, de la apuesta por la realización de líneas de actuación que favorezcan la cooperación al desarrollo de los Estados de origen o de tránsito de inmigrantes.

4. OBSERVACIONES FINALES

1. Las migraciones son un fenómeno transnacional que exige la cooperación de los estados en los ámbitos subregional, regional y mundial. En modo alguno, se trata de un fenómeno nuevo, pero en los últimos años ha adquirido un impulso renovado, alentada por la globalización y las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre unas zonas y otras del planeta.

2. La potenciación de mecanismos de cooperación internacional a través de instrumentos bilaterales y multilaterales, así como la implementación de fórmulas creativas para abordar la complejidad de los flujos migratorios, es necesaria para el establecimiento de un marco de reglas y principios que atiendan los intereses de todos los sectores y de los estados involucrados. En este sentido, un hecho que merece a priori una valoración positiva es la labor que actualmente están desarrollando las organizaciones e instituciones internacionales que trabajan en el ámbito de las migraciones internacionales. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en foros internacionales, esta proliferación de acciones internacionales necesita de una mayor coordinación entre ellas. Esta situación, que resulta en parte del comportamiento competitivo que caracteriza a las relaciones entre instituciones, se debe también a la falta de coherencia nacional en los estados. Por ello, es importante que se tomen medidas para formular y alcanzar unos objetivos comunes.

3. El refuerzo de la lucha contra la inmigración clandestina e irregular mediante el incremento de la cooperación internacional y la acción concertada constituye uno de los obje-

tivos claves de las políticas migratorias europeas y española actuales.

En contraste con anteriores etapas, el Estado español ha incorporado al continente africano y en particular a los estados de África Subsahariana en sus prioridades de política exterior, intensificando sus esfuerzos de cooperación en una triple dimensión que se complementan entre sí: a) *interna*, mediante la canalización adecuada de flujos de mano de obra extranjera, la integración de los inmigrantes y el refuerzo de medidas de control de fronteras; b) *bilateral*, mediante la conclusión de acuerdos marco de cooperación migratoria y c) *multilateral*, mediante la promoción de iniciativas como la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en el año 2006 y, muy especialmente, mediante el impulso y la participación directa en las políticas de la Unión Europea en África.

4. Con el objetivo de dar una respuesta adecuada a los flujos migratorios procedentes de África Occidental, el Estado español consciente de que migración y desarrollo son procesos interdependientes y estrechamente vinculados entre sí, parte de la consideración de que una gestión ordenada de las migraciones debe realizarse desde la responsabilidad compartida y la cooperación de los países de origen, tránsito y destino. Este enfoque se concreta en las líneas de actuación establecidas en el contenido de los Acuerdos marco de cooperación migratoria, los cuales como señalamos en este estudio, marcan un antes y un después respecto al modelo de los primeros instrumentos bilaterales suscritos por España con países del continente africano y muy especialmente los centrados exclusivamente en la readmisión de personas en situación irregular.

BIBLIOGRAFÍA

ASÍN CABRERA, M^a A. "Los Acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular", pendiente de su publicación en la *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. No. 10, julio-diciembre de 2008.

FAJARDO DEL CASTILLO, T. "Los Acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España". En: ALDECOA LUZÁRRAGA, F, y J. M. SOBRINO HEREDIA (eds.) *Migraciones y Desarrollo*. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006. Madrid: Marcial Pons, 2007. P. 87-102.

JIMÉNEZ GARCÍA, F. "La práctica convencional de readmisión forzada en la política migratoria de la Unión Europea: del maximalismo de los Consejos Europeos al minimalismo de los Acuerdos". En: ALDECOA LUZÁRRAGA, F, y J. M. SOBRINO HEREDIA (eds.) *Migraciones y Desarrollo*. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006. Madrid: Marcial Pons, 2007. P. 407-432.

KOHNERT, D. "African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions". *GIGA WP* No. 49 (mayo de 2007).

LÓPEZ SALA, A. "Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones. El caso del archipiélago canario". En: AJA, E. y J. ARANGO (eds.) *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona, 2007. P. 226-244.

MORATINOS, M. Á. "España: una nueva política exterior hacia África". *Política Exterior*. No. 111 (mayo-junio de 2006). P. 57-63.

PINYOL JIMÉNEZ, G. "España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 79-80 (diciembre de 2007). P. 85-105.