



LOS DESAFÍOS DE LA UE EN MATERIA MIGRATORIA: LA COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

Gracia Abad ¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Los dos principales desafíos a que debe hacer frente la Unión Europea en materia migratoria son la dificultad para conseguir una aproximación común a estas cuestiones y la imposibilidad de abordarlas actuando exclusivamente desde uno de sus pilares. Como respuesta al segundo de estos desafíos la UE ha diseñado el denominado enfoque global. El artículo analiza la cooperación de la UE con terceros estados así como su importancia en el contexto del enfoque global y las dificultades que tal cooperación entraña.

Palabras clave: Unión Europea; migraciones.

Title in English: “Challenges for the EU on Migration Issues: Cooperation with Third States”

Abstract:

The European Union is confronted with two main challenges as far as migration issues are concerned: the difficulties to achieve a common approach on these issues and the impossibility to address them within the narrow limits of one of the EU pillars. As a response to the second of these challenges the EU has designed the so called “global approach”. The article analyses the EU cooperation with third states as well as its importance for the global approach and the difficulties entailed by such cooperation.

Keywords: European Union; migrations.

Copyright © UNISCI, 2007.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Gracia Abad Quintanal es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* graciaabad@cps.ucm.es.



Introducción: los principales obstáculos de la política de la UE en materia migratoria

En el contexto de la inevitabilidad de los fenómenos migratorios y de la posición cada vez más consolidada de la Unión Europea como principal receptora de tales flujos en la actualidad, son dos los principales desafíos a que se enfrenta la UE:

1. Los recelos soberanistas de los distintos estados miembros y la diversidad de tradiciones sociales y políticas existente en el seno de la unión en relación con el tratamiento de las migraciones.

La respuesta, —al menos pretendida— a esta realidad ha venido en forma de una creciente concertación entre los estados miembros en la materia y, singularmente, del traspaso de las cuestiones migratorias del tercer pilar de la UE al primero, el comunitario, con el incremento que ello supone en lo que hace a instrumentos en manos de la UE; un traspaso que además y, aunque más tarde de lo deseable, ha acabado por ser completado con la toma de decisiones por mayoría cualificada, abandonando por tanto la unanimidad, en materia migratoria.

2. El segundo desafío, en cierto modo vinculado al primero, proviene del complejo carácter de los fenómenos migratorios que hace que no puedan ser abordados dentro de los estrechos límites de uno de los tres pilares de la unión, el comunitario, como mencionábamos más arriba.

En este caso la respuesta de la UE es la adopción, como medio de aproximarse a la realidad migratoria, de lo que se ha denominado un “enfoque global”. Ello supone la aspiración a que el desarrollo de otras políticas de la Unión Europea, —ya no sólo comunitarias— sea coherente con —y contribuya a— las metas establecidas en el ámbito de la política migratoria.

Esto será especialmente válido en lo que hace a las relaciones exteriores, la PESC y la política de cooperación al desarrollo ya que, como es obvio, las migraciones proceden del exterior y, en la mayoría de los casos de países considerados en vías de desarrollo.

Todo ello supone situar el fenómeno migratorio en un contexto mucho más amplio que tenga en cuenta las causas que dan lugar a los movimientos migratorios internacionales y el impacto de las mismas no sólo en los estados receptores sino en los emisores².

Ahora bien, en el contexto de la importancia que, en este nuevo enfoque global cobran los aspectos exteriores de la UE, un elemento se revelará como la clave de la nueva aproximación de la Unión a las migraciones: la cooperación con terceros estados³, un aspecto que, por otra parte, ya había hecho notar su trascendencia repetidamente con anterioridad.

² “Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior” en *SCADPlus*, 3 de febrero de 2003, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133207.htm>

³ 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 [COM (2002) 703 final].



1. Los orígenes de la cooperación con terceros estados

En efecto, si tratamos de rastrear los orígenes de la cooperación con terceros estados en materia migratoria, de algún modo nos tenemos que remontar hasta 1985, año en que se firma el Acuerdo de Schengen, un espacio comunitario sin fronteras interiores, -algo que ocurriría definitivamente el 1 de enero de 1993- caracterizado precisamente por la libre circulación a través de las mismas. Una libre circulación que vendría a reforzarse un año después, en 1986, con la aprobación del Acta Única Europea⁴.

Era evidente que para que tal libre circulación fuera posible debía acompañarse de un refuerzo del control de las fronteras exteriores y a ello se orientaban tanto ambos documentos como algunos otros instrumentos creados con posterioridad y entre los que cabe mencionar el grupo *ad hoc* sobre inmigración integrado por los estados que formaban parte del grupo de Trevi, el convenio para la aplicación del Acuerdo de Schengen o los proyectos de convenios sobre fronteras exteriores.

Un grupo *ad hoc* que ya a la altura de 1990 recomendaba algo en la línea del actual “enfoque global” en materia de migraciones, como era tratar de abordar las causas económicas de las migraciones por medio de la ayuda al desarrollo y la facilitación comercial⁵ algo que, no obstante, no se materializó. Y ello, a pesar de que ya en 1988 en el transcurso del Consejo Europeo de Rodas se había mencionado la importancia de dar respuesta a algunos de los factores potencialmente subyacentes a la migración como los conflictos armados, la falta de democracia y respeto a los derechos humanos o unas condiciones económicas degradadas y de que también la Comisión, ya en 1991, llamaba la atención acerca de la necesidad de integrar la inmigración en el ámbito exterior de la Comunidad.

Con todo, como la mera imposición de restricciones era claro que no bastaba y, para los casos en que los controles fallaran, se recomendaba ya la firma de acuerdos de readmisión con terceros estados⁶ ya fuera bajo la forma de tales acuerdos, ya fuera insertando cláusulas en los acuerdos de asociación o cooperación⁷ e, incluso, de acuerdos de tránsito para los casos en que no fuera posible el retorno directo al país de origen.

La firma de tales acuerdos comenzaría a producirse unos años más tarde, en el contexto de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la inclusión de las cuestiones migratorias en el tercer pilar de la recién nacida UE, relativo a los asuntos de justicia e interior. En virtud de tales acuerdos los países terceros se obligan a readmitir a personas originarias de los mismos o que hayan transitado por su suelo antes de franquear ilegalmente las fronteras de la Unión Europea⁸. Por tanto quedaba ya aquí claro quiénes eran esos países terceros susceptibles de firmar acuerdos de readmisión con la UE: eran tanto los países de origen como los de tránsito.

Unas cláusulas que, por otra parte, tendrán su primera manifestación en los acuerdos de librecambio firmados con algunos de los estados de la ribera sur del Mediterráneo⁹,

⁴ Ver Marquina, Antonio (ed.) *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea: asociación y diplomacia preventiva*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1997, pp 92 y ss

⁵ *Idem*, pp 95

⁶ Withtol de Wenden, Catherine *L'Europe des migrations*, La documentation Française, Paris, 2001, pp 21

⁷ “Libro Verde: retorno de los residentes ilegales”, en *SCADPlus*, 18 de octubre de 2005, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133192.htm>

⁸ *Idem*, pp 30

⁹ Ver Marquina, Antonio (ed.) *op. cit.*, pp 8



anticipando ya en cierto modo cuál sería el área prioritaria de preocupación una década más tarde.

En ese mismo espíritu y, bajo presidencia francesa, se logra, en el marco del Consejo de Ministros de Interior celebrado el 9 de marzo de 1995, firmar por primera vez y, en el contexto del Tercer Pilar un convenio relativo a la extradición simplificada que, entre otras cosas, clarificaba la organización de las relaciones de la Unión Europea con terceros estados¹⁰.

Sin embargo, será en el contexto del Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de 1999 cuando la importancia de esta cuestión¹¹, —como de muchas otras en materia migratoria por otra parte— empiece a ser tenida verdaderamente en cuenta. Así, en las Conclusiones de la Presidencia se resalta la “...necesidad de una gestión más eficientes de los flujos migratorios, en estrecha cooperación con los países de origen y tránsito...”, apareciendo ahora ya sí, de modo explícito y, por primera vez, las dos categorías antes aludidas de países de origen y tránsito.

Además en dicho Consejo se consideró la asociación con los países de origen como uno de los cuatro componentes fundamentales de la política de inmigración y asilo, comprometiéndose poco después la Comisión a organizar consultas regulares con los terceros países, con los que consideraba conveniente establecer un diálogo global y estructurado que también tuviera en cuenta las cuestiones relativas a los derechos humanos y el desarrollo¹².

Sobre esa base, en noviembre de 2001 la Comisión insistía en la importancia de la cooperación con los países de origen en el establecimiento de una política comunitaria de readmisión y retorno¹³ y, un año después, en noviembre de 2002, presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo que recomendaba adoptar una aproximación a las migraciones que tuviera en cuenta la situación de los países de origen y el impacto de las políticas migratorias en ellos (impacto derivado de fenómenos como la fuga de cerebros).

En ese mismo sentido, se empieza a plantear la cooperación con esos terceros estados en unos términos que van más allá de la mera firma de acuerdos de readmisión. Así lo demuestra el hecho de que el Consejo, liderado por Francia, Alemania y Reino Unido¹⁴, abogara por estudiar en profundidad la propia situación de los países de origen¹⁵ y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de diciembre de 2002 para la “Integración de las cuestiones migratorias en las relaciones exteriores de la UE”¹⁶. En la Comunicación, más allá de reiterar la necesidad de cooperación con terceros países, se recomendaba el desarrollo de programas a largo plazo que permitieran tratar de abordar algunas de las que parecían ser las causas últimas de las migraciones, tales como la pobreza, los conflictos o el desarrollo institucional insuficiente existente en muchos de esos estados vinculando así por primera vez

¹⁰ Idem, pp 107 y ss

¹¹ “Towards a common European Union immigration policy” en *Justice and Home Affairs – Immigration*, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/inmigration/fsj_inmigration_intro_en.htm

¹² “Coodinación de la política comunitaria en materia de inmigración”, *SCADPlus*, 8 de octubre de 2001, <http://europa.eu/scadplus/leg.es/lvb/133155.htm>

¹³ “Plan global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos” en *SCADPlus*, 5 de agosto de 2005, <http://europa.eu/scadplus/leg.es/lvb/133191b.htm>

¹⁴ Tandonnet, Maxime *Migrations: la nouvelle vague*, L’Harmattan, Paris, 2003, pp 207

¹⁵ Witthol de Wenden, Catherine, op. cit., pp 25 y ss

¹⁶ 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 [COM (2002) 703 final].



las cuestiones migratorias a algunos aspectos de la acción exterior de la Unión Europea¹⁷. La asociación en el tratamiento de la migración provendría de la identificación de intereses comunes entre los Estados implicados¹⁸.

Por otra parte, el Consejo hizo hincapié en la importancia de la lucha contra las redes de inmigración clandestina algo que, cada vez parece más evidente que pasa también necesariamente por la cooperación con terceros estados.

En este sentido, el febrero de 2004 el Consejo aprobó un Reglamento en que, para favorecer la cooperación entre los estados miembros y los terceros estados, se decide que cada estado miembro destine un funcionario de enlace de inmigración (FEI) ante sus autoridades consulares en terceros país, funcionarios que estarán encargados de mantener relaciones con el estado anfitrión y de mejorar los intercambios de información en todo lo relacionado con¹⁹:

- Los flujos migratorios en los que el estado anfitrión tenga el carácter de estado de destino o tránsito
- Los itinerarios de los flujos de migración
- La existencia de organizaciones criminales de tráfico de inmigrantes
- Los factores que pudieran generar un cambio en los flujos
- Los métodos de falsificación de documentos
- Asistencia a las autoridades del estado anfitrión en la prevención de migraciones
- La articulación de medios que faciliten el retorno de los inmigrantes ilegales

Así, los FEI formaran parte integrante de una red local que tratará de:

- Intercambiar información y experiencias prácticas
- Articular posiciones comunes frente a los transportistas comerciales
- Organizar sesiones formativas para los agentes consulares de los Estados miembros con destino en el país anfitrión.
- Adoptar métodos comunes de recogida de información.

¹⁷ Se empezaba, en definitiva, a hacer evidente la necesidad de adoptar un enfoque global en el marco de la UE en lo relativo a las migraciones. Un buen estudio en relación con esta cuestión es Argerey Vilar, Patricia “La dimensión exterior de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal” en VVAA *La seguridad de la UE: Nuevos factores de crisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp 51 y ss

¹⁸ “A framework for cooperation with third countries on migration issues” en *Freedom, Security and Justice*, Julio 2006, <http://ec.europa.eu/>

¹⁹ Reglamento (CE)nº 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración.



Así, sería ya en el Consejo Europeo de Sevilla, (no exento de controversia como veremos más abajo) donde los jefes de estado y de gobierno reconocerían abiertamente la contribución que los instrumentos externos de la Unión podían hacer en el ámbito de las cuestiones migratorias, pidiendo además expresamente que la cuestión migratoria se integrara plenamente en las relaciones con terceros estados²⁰.

Al propio tiempo, la comisión europea ha ido estableciendo diferentes fondos y programas de asistencia financiera y técnica para incrementar las capacidades y hacer posible una cooperación más efectiva de los estados terceros y, el 10 de marzo de 2004, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una regulación por la que se creaba el programa AENEAS de asistencia financiera y técnica a terceros estados. El programa, previsto para cuestiones relativas no sólo a migración sino también a asilo, pero dirigido en especial a los estados terceros que se encontraran activamente implicados en la preparación o aplicación de acuerdos de readmisión²¹, tiene un carácter plurianual (2004-2008) y una dotación de 250 millones de euros²². A el hay que añadir los fondos más o menos *ad hoc* liberados para reforzar la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal²³.

2. El marco actual

Sobre estas bases, en el contexto del Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2004, se aprobó el Plan de Acción de la Haya que recogía una lista de diez prioridades en lo relativo a migraciones entre las que se incluía una vez más la cooperación con terceros estados, señalando que la

*...EU policy aims at assisting third countries, in full partnership, using existing Community funds where appropriate, in their efforts to improve their capacity for migration management and refugee protection, prevent and combat illegal immigration, inform on legal channels for migration, resolve refugee situations by providing better access to durable solutions, build border-control capacity, enhance document security and tackle the problem of return.*²⁴

En el contexto de este nuevo plan de acción, la UE sigue considerando prioritario reforzar la capacidad de los estados terceros, si bien en este momento se hace especial hincapié en la mejora del control de fronteras y de la seguridad documental existentes en los mismos²⁵.

En ese sentido, en septiembre de 2005 la Comisión por medio de la Comunicación “Migración y Desarrollo: algunas orientaciones concretas”, trataba de que el impacto generado por la migración en los países de origen fuera más favorable en un amplio abanico de campos, como los relativos a las remesas, la implicación de aquellos miembros de la diáspora que lo deseen en el desarrollo de los países de origen, la agilización de la circulación

²⁰ “Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior” en *SCADPlus*, 3 de febrero de 2003, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133207.htm>

²¹ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

²² “Towards a common European Union immigration policy” en *Justice and Home Affairs – Immigration*, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm

²³ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 52

²⁴ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

²⁵ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 50 y ss



de cerebros facilitando el retorno de los mismos a sus países de origen y limitando el impacto de la fuga de cerebros²⁶.

Asimismo, el 30 de noviembre de 2005, la Comisión adoptó una Comunicación previendo una serie de medidas a aplicar en asociación con los estados de origen y tránsito. Con ello se pretendía contribuir a dar respuesta a la pobreza y desarrollar una estrategia conjunta para una mejor gestión de las rutas migratorias. Se esperaba que todo ello permitiera, al propio tiempo luchar contra el tráfico de seres humanos y la migración ilegal pero también crear un marco exitoso de migración legal²⁷.

En ese mismo sentido, el 19 de junio de 2006 la Comisión adoptó una Comunicación²⁸ en la que, entre otras prioridades en la lucha contra la inmigración ilegal volvía a incluirse la cooperación con terceros estados. En este sentido se señalaba que ya se habían puesto en marcha medidas a corto y medio plazo que permitieran dar respuesta a lo ocurrido en la región mediterránea, en materia migratoria, en los meses y semanas previos a la Comunicación. (Unos meses marcados por el incremento de los flujos y los incidentes en Ceuta y Melilla). Tales medidas incluían patrullas conjuntas, vigilancia y refuerzo de la capacidad de respuesta²⁹.

De ese modo y en ese espíritu, la UE ha ido poniendo en marcha un complejo abanico de mecanismos vinculados a muy distintos aspectos de la relación de la UE con terceros pero que, en lo esencial, no dejan de ser medidas de cooperación al desarrollo, cooperación en emergencias y cooperación en la gestión específica de las migraciones³⁰. Entre tales mecanismos cabe destacar:

- Un programa temático en marcha desde 2007, llamado a reordenar y clarificar la acción comunitaria en este ámbito, financiar proyectos que permitan respaldar las iniciativas de los terceros estados y permitir que la acción de los estados y la Unión se refuercen mutuamente. Actúa como continuación de las actividades iniciadas por el programa AENEAS (al que hacíamos referencia más arriba) y tiene un marco temporal de seis años (2007-2013)³¹.

Al programa temático y, siempre de acuerdo con la Comunicación que da origen al mismo³², especialmente enfocado a las rutas de inmigración procedentes del este y el sur de la UE³³, pueden acogerse todos los estados terceros comprendidos en el instrumento para la

²⁶ La inversión en capital humano realizada en el país de origen es rentabilizada en el de destino, resultando poco rentable para el primero. Se considera que los países emisores pueden resultar perjudicados en términos netos incluso si se tienen en cuenta las remesas de emigrantes. Ver Sandell, Richard; Sorroza, Alicia y Olivé, Iliana *Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?*, Real Instituto Elcano, DT Nº19/2007, 22/05/2007, www.realinstitutoelcano.org

²⁷ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

²⁸ COM (2006) 402

²⁹ “Wide-ranging common actions to combat illegal immigration at EU level and promote return of illegal immigrants”, en *Freedom, security and Justice*, Julio de 2006, <http://ec.europa.eu>

³⁰ Sánchez Costa, Raúl “Una política de inmigración” en *Diario Siglo XXI*, 24 de junio de 2005, www.diariosigloxxi.com

³¹ “Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo” en *SCADPlus*, 1 de abril de 2006, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14510.htm>

³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo [com(006) 26 final]

³³ “Inmigración y Asilo: nuevas acciones de cooperación con terceros países”, IP/07/872, Bruselas, 25 de junio de 2007



política de vecindad y en el instrumento para la cooperación al desarrollo y la cooperación económica.

- Sendos instrumentos de carácter geográfico para Europa Oriental y el Norte de África por un lado y para los países que se benefician de la política de cooperación al desarrollo de la Unión.

Por lo que respecta al Norte de África, ya desde 2005 –como veíamos- la Comisión había señalado la necesidad de intensificar la cooperación de los socios Euromediterráneos con vistas a lograr una mejor gestión de las rutas migratorias³⁴.

En concreto, la cooperación con los estados norteafricanos es prioritaria en relación con la lucha contra la inmigración ilegal ya que son tanto países de origen como de tránsito de ilegales.

- Acuerdos de readmisión.

Buen ejemplo de los mismos son los firmados por estados como España, con fronteras exteriores, con estados de África Occidental. Tales acuerdos parecen ser, junto con el mayor control de las fronteras, los responsables de la reducción en más de un 60% del número de inmigrantes llegados en patera a las Islas Canarias³⁵.

- Inclusión de la cuestión migratoria, en especial en lo que hace a la inmigración ilegal, pero también en relación con otros aspectos como las causas profundas de las migraciones, en todos los acuerdos de cooperación y asociación firmados por la comunidad desde 1999.

En consonancia con todo ello, se ha creado también una aproximación basada en la identificación de “rutas migratorias³⁶” –que se revelan cada vez más largas, como muestra el caso de la inmigración existente en España y procedente de Senegal- y llamada a intensificar la cooperación entre aquellos estados que forman parte de un determinado itinerario, de tal modo que sea posible una gestión más coherente y una protección internacional efectiva de las personas que puedan necesitarla³⁷. Ello será posible por medio de plataformas de cooperación en que participarán los estados miembros de la UE, los estados africanos e incluso las organizaciones internacionales que puedan desempeñar un papel³⁸.

En este mismo sentido, también la política europea de vecindad resulta de utilidad en lo que respecta a la política migratoria de la UE, en especial en lo que hace a la lucha contra la inmigración ilegal³⁹. En el marco de dicha política se elaboran los *country and regional strategy papers* que evalúan la acción de los terceros estados en esta materia así como la situación de los mismos y condicionan la relación bilateral entre la unión y cada país socio. Y es que, si por una parte la gestión eficaz de las fronteras permite no sólo reducir la inmigración ilegal sino luchar contra la delincuencia organizada y el terrorismo, por otra

³⁴ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

³⁵ Huizinga, Johan “Cierre de Fronteras Arroja Resultados” en *Radio Nederland*, 15 de agosto de 2007, www.informarn.nl

³⁶ Concepto resultante de la Conferencia de Rabat. Idem, pp 55

³⁷ Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, Conclusiones de la Presidencia, 16879/1/06 REV 1 DQPG ES

³⁸ “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14542.htm>

³⁹ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 57 y ss



contribuye al mantenimiento de buenas relaciones con los estados vecinos⁴⁰ con lo que política de vecindad y de migración se refuerzan mutuamente.

Al propio tiempo se crean “perfiles de migración” llamados a contribuir a dar respuesta a las causas profundas de la migración a que hacíamos referencia más arriba y que se espera que a medio plazo puedan quedar establecidos para todos los países en vías de desarrollo interesados⁴¹. Se trata de recopilar información de cada uno de los países en desarrollo implicados para dar respuestas más ajustadas por medio de medidas específicas para cada caso, sea el refuerzo de las estructuras institucionales, los medios de control de las fronteras exteriores, el retorno y la reintegración de refugiados. A estos efectos, en el marco de la política de cooperación al desarrollo, se elaboran documentos de estrategia por países regiones por periodos de entre cinco y siete años.

Junto a ello, la Comisión ha propuesto la creación de Equipos de Apoyo a la Migración (EAM) que, integrados por expertos de los estados miembros de la UE, puedan asesorar y prestar asistencia a los estados que lo requieran.

Ahora bien, en lo que hace a las relaciones con terceros estados llama la atención la prioridad –apuntada más arriba- otorgada al continente africano⁴² en los últimos años como prueba que fueran las primeras regiones a las que se decide aplicar el enfoque global. En ese sentido, un año después de la aprobación del Plan de Acción de la Haya, el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2005 hará de nuevo aportaciones muy significativas en ese sentido, como la aprobación de una “Asociación Estratégica UE-África” o la publicación de un anexo a las conclusiones con acciones prioritarias para África y el Mediterráneo, a los que se uniría posteriormente el envío de misiones⁴³ de la UE a África⁴⁴. Unos pasos que, al propio tiempo, parecían indicar – incluso confirmar pues los programas temáticos van en una dirección similar- cuáles iban a ser desde un punto de vista geográfico las prioridades de la Unión Europea en relación con la cooperación con terceros y a los que, de hecho, seguiría en 2006 la elaboración de un programa de trabajo donde se desgranaran todos los aspectos de las relaciones UE-África.

Algo que también queda reflejado en la actividad de la comisión que, por medio de distintas comunicaciones entre las que destaca la “Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África” intenta dejar claro que la emigración puede ser un fenómeno positivo tanto para la UE como para África siempre que se promueva el codesarrollo, –considerado por muchos autores como la única respuesta de verdad efectiva a los flujos migratorios⁴⁵- y se corrijan los efectos negativos de la fuga de cerebros⁴⁶.

⁴⁰ Comunicación de la Comisión Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia COM (2005) 491 final. Ver también “Dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia” en *SCADPlus*, 16 de mayo de 2006, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/116014>

⁴¹ “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁴² Pinyol, Gemma, “La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y tránsito” en *Balances*, 2006, CIDOB, Barcelona, pp 209

⁴³ Basadas en el artículo 13 del acuerdo de Cotonú. Tres tuvieron lugar en 2006. Ver “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁴⁴ Consejo Europeo de Bruselas 21 y 22 de junio de 2007, Conclusiones de la Presidencia, 11177/1/07 REV 1 ES

⁴⁵ Ribs, Jacques y Henry, Pierre “Inmigration et droit d’asile, quelle politique? en *Le Monde*, 16 de agosto de 2007, www.lemonde.fr

⁴⁶ “Debates” en *CRE*, 15 de junio de 2006, ANN-01 – H-2006-0464, Parlamento Europeo, <http://europarl.europa.eu>



Precisamente para contribuir a todo ello, la propia Comisión ha lanzado otras propuestas como la de la creación de una red panafricana de observatorios sobre migración, la creación de programas de hermanamiento entre la UE y los países africanos que permitan asistirles en las necesidades financieras derivadas del desarrollo de sus políticas de migración y asilo o la designación de personas de contacto en lo relativo a migraciones en sus delegaciones en los estados africanos⁴⁷.

Asimismo, se multiplican a partir de esas fechas las reuniones euroafricanas entre las que cabe mencionar la “Conferencia euroafricana de migraciones” celebrada en julio de 2006 en Rabat por iniciativa española y en la que estuvieron presentes representantes de 60 países ubicados en las rutas migratorias de África Central y Occidental y que permitió sentar las bases de la asociación con África Occidental⁴⁸ y la reunión ministerial entre la UE y África sobre migración y desarrollo celebrada en Libia en noviembre de 2006 en que se sentaron las bases para un enfoque conjunto de la UE y África en materia de migraciones⁴⁹ en especial en lo relativo a la lucha contra la inmigración ilegal y las causas profundas de las migraciones⁵⁰.

De igual manera, el hecho de que la cantidad asignada a África Septentrional y Subsahariana en el programa temático sea (por comparación con otras zonas y regiones) la más elevada (70 millones de euros de un total de 205) no hace más que confirmar tal interés⁵¹.

En todo caso, parece claro que la aplicación de este marco global a la migración y las prioridades establecidas a partir del mismo están resultando satisfactoria como se desprende de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2006 donde se considera demostrada la idoneidad del enfoque global y la necesidad de redoblar los esfuerzos realizados en su marco⁵².

3. La dificultad de la cooperación con terceros estados

Ahora bien, la indiscutible conveniencia de la cooperación con terceros no hace la tarea más fácil. Cuando la Unión Europea trata de cooperar con terceros estados en el ámbito que sea suelen surgir dos series de suspicacias a las que tampoco escapan las cuestiones migratorias:

- a) La Unión Europea queda frecuentemente frustrada por las limitadas realizaciones de sus socios o, cuando menos, por la diferencia entre aquellas y las expectativas de la propia UE. El asunto se complica cuando desde la Unión se cree detectar una falta de voluntad política por parte de los estados terceros para hacer que la cooperación resulte más efectiva.

⁴⁷ Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁴⁸ “Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los Países Mediterráneos miembros de la UE sobre la inmigración ilegal en las fronteras marítimas” Nota de Prensa, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España, 28 de septiembre de 2006, www.mae.es

⁴⁹ “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁵⁰ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 62 y ss

⁵¹ “Inmigración y Asilo: nuevas acciones de cooperación con terceros países”, IP/07/872, Bruselas, 25 de junio de 2007

⁵² Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, Conclusiones de la Presidencia, 16879/1/06 REV 1 DQPG ES



- b) Los estados terceros que, no pocas veces aducen razones de falta de capacidad para no cooperar de modo más efectivo, piden también en muchas ocasiones contraprestaciones por su cooperación⁵³ pudiendo quedar insatisfechos con lo obtenido.

Como decíamos esta tendencia se cumple también en el caso de la cooperación en materia migratoria. En consecuencia, no es de extrañar la situación vivida con ocasión del Consejo Europeo de Sevilla, centrado como pocos en las cuestiones migratorias. En efecto, en aquel Consejo, un grupo de estados miembros liderados por España y el Reino Unido pero entre los que también se incluían Alemania, Italia, Holanda y Bélgica, probablemente persuadidos de la falta de voluntad de colaborar en la lucha contra la inmigración ilegal de algunos países de origen abogaron por adoptar posturas mucho más duras frente a ellos, pudiendo llegar a imponerles sanciones o, cuando menos, condicionando la liberación de los fondos de ayuda al desarrollo a la firma de acuerdos de readmisión⁵⁴. Postura que, en un momento histórico que acabaría por caracterizarse por la división europea en muchas otras cuestiones, no fue bien recibida ni por otros estados miembros, entre los que destacan Suecia, Francia y Luxemburgo⁵⁵, ni por la propia Comisión. Quizá por ello el Consejo acabaría por optar por incluir las cuestiones migratorias en las relaciones con terceros animándolos a cooperar pero no penalizando a los que no lo hicieran⁵⁶.

No obstante, tales preocupaciones por la falta de cooperación de los estados terceros no son ni mucho menos excepcionales como demuestran los acuerdos del Consejo Europeo de Salónica donde se recomendó hacer una evaluación de las relaciones con terceros estados que no cooperaban en la lucha contra la inmigración ilegal valorando sus realizaciones en los ámbitos de⁵⁷:

- Readmisión/repatriación de sus nacionales y de los de terceros estados
- Control de fronteras e interceptación de ilegales
- Lucha contra el tráfico de seres humanos
- Cooperación en materia de visados
- Creación de regímenes de asilo
- Redocumentación de nacionales

Una evaluación que se haría apoyándose en la información proporcionada por los FEI.

Con todo, el grado de cooperación de los países terceros varía notablemente de unos a otros. En ese contexto, la falta de acuerdo acerca de un acuerdo comunitario de readmisión con Marruecos o la inexistencia de una cooperación regional entre Marruecos, Túnez y sus

⁵³ Argerey Vilar, Patricia, op. cit. pp 59

⁵⁴ Pinyol, Gemma, op. cit., pp 210

⁵⁵ Black, Ian "EU splits on linking aid to action on migration" en *The Guardian*, 18 de junio de 2002, www.guardian.co.uk

⁵⁶ "Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior" en *SCADPlus*, 3 de febrero de 2003, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133207.htm>

⁵⁷ Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, Conclusiones de la Presidencia, 11638/03, BAM/psm ES



respectivos vecinos que permita una mejor estrategia de gestión de las corrientes migratorias han sido motivos de especial descontento para la Comisión Europea⁵⁸.

Del mismo modo, la consecución de compromisos firmes en materia de repatriación de inmigrantes llegados a la UE de forma ilegal es aún más difícil cuando se trata de países de tránsito que cuando se trata de países de origen.

Por lo demás y, como señalábamos, también dificultan la cooperación con los países terceros las propias reticencias de algunos estados miembros de la UE a la creación de un abanico de instrumentos a nivel europeo que permitan crear un marco sólido que facilite la inmigración legal, una contrapartida que los estados terceros piden reiteradamente a cambio de su cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal y en la firma de acuerdos de readmisión⁵⁹.

Conclusiones

La situación que acabamos de describir pone de manifiesto que tanto la comunitarización – aunque limitada- de las cuestiones migratorias como el “enfoque global” adoptado recientemente por la UE en relación con estas cuestiones tienen todavía un largo camino por recorrer para dar los resultados esperados.

Así, tanto los pasos dados por la UE en su intento de cooperar con terceros estados en materia migratoria como las dificultades que acabamos de describir ponen de manifiesto que en realidad ésta es una cuestión que enlaza con diferencias de fondo en los planteamientos de los estados miembros de la UE.

Así, cualquiera que sea el momento histórico y, aunque con distinta virulencia, nos encontramos con una serie de estados más favorables a la adopción de soluciones de carácter comunitario frente al fenómeno migratorio frente a otros favorables siempre al mantenimiento del control nacional sobre estas cuestiones.

La situación se complica, a los efectos de la cuestión que aquí nos ocupa, porque, por lo general, los segundos se revelaran mucho más partidarios de políticas restrictivas y de control, mientras que serán los primeros quienes abogarán en mayor medida por el desarrollo de políticas concertadas con terceros estados. Y ello es especialmente así, porque la concertación con terceros estados necesariamente nos acabará llevando a una situación en la que no quedará más opción que diseñar una gestión ordenada de la inmigración legal (abandonando definitivamente la aspiración, en muchos casos no explícita pero sí implícita de evitarla) como único medio para frenar la inmigración ilegal.

Además tampoco deben pasar inadvertidos los efectos políticos –y electorales- que para los gobiernos de los distintos estados miembros puede tener apoyar una política migratoria determinada, habida cuenta de la existencia de sociedades cada vez más sensibilizadas con esta cuestión.

⁵⁸ “Control y evaluación de los terceros países en materia de lucha contra la inmigración ilegal” en *SCADPlus*, 22 de febrero de 2006, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114505.htm>

⁵⁹ Richard; Sorroza, Alicia y Olivie, Iliana, op. cit.



En consecuencia, no parecería descabellado pensar que la cooperación con terceros estados en materia migratoria no es sino un manifiesto ejercicio de retórica, que explica las limitadas realizaciones alcanzadas en ese terreno, en buena medida, como consecuencia una clara falta de voluntad política.

