

LA CONFERENCIA MINISTERIAL EURO-AFRICANA DE
RABAT SOBRE LA INMIGRACIÓN Y EL DESARROLLO.
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA
DE INMIGRACIÓN DE ESPAÑA Y DE LA UE

TERESA FAJARDO DEL CASTILLO*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA DECLARACIÓN DE RABAT.
- III. EL PLAN DE ACCIÓN.
 1. MIGRACIÓN Y DESARROLLO.
 2. LA MIGRACIÓN LEGAL.
 3. LA INMIGRACIÓN IRREGULAR.
 4. LA COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL Y LA AYUDA A LAS VÍCTIMAS.
- IV. MARCO INSTITUCIONAL DE SEGUIMIENTO
- V. LA FINANCIACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.
- VI. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.
- VII. LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN LA CONFERENCIA DE RABAT.
- VIII. CONCLUSIONES.

* Profesora Contratada Doctora, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación de Excelencia «La problemática jurídico-internacional derivada de los fenómenos actuales de la globalización económica y social, y de la integración», SEJ 725, de la Junta de Andalucía.

I. INTRODUCCIÓN

La Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre inmigración y desarrollo tuvo lugar en Rabat, en el momento oportuno. En los primeros días de julio de 2006, justo al comienzo del período del año en que se multiplican las llegadas de inmigrantes ilegales a las costas de España y tan sólo a unas semanas de que se iniciara un controvertido proceso de regularización y expulsión de inmigrantes irregulares en Francia¹. Sin embargo, la oportunidad de esta Conferencia ha de valorarse sobre todo en una perspectiva de futuro.

Los Estados convocantes, España y Marruecos, con el apoyo de Francia y de la Comisión Europea, reunieron a 47 de los países de origen, tránsito y destino de las rutas migratorias que conectan las fronteras africanas con las fronteras de la Unión europea, para crear una asociación que dé soluciones al problema de la inmigración irregular. Juntos han acordado tratar la inmigración irregular de forma integral, sumando a las medidas de seguridad y control de fronteras que frenan los flujos indeseados, las políticas de cooperación al desarrollo que tratan las causas de la emigración.

Como señalara el país anfitrión en la presentación de la Conferencia, «[e]n un contexto, marcado cada vez más por las crisis humanitarias provocadas por las afluencias masivas de inmigrantes irregulares, es imperativo en lo sucesivo actuar directamente sobre las causas profundas que engendran y mantienen este fenómeno migratorio, que ha alcanzado una amplitud cada vez más preocupante»².

Actuar sobre las causas de la emigración supone acometer el desarrollo del África Subsahariana que es, según todos los indicadores de desarrollo³,

¹ Véase «Francia se dispone a expulsar a 25.000 familias ‘sin papeles’», *El País*, de 17.08.2006, «6.924 parents sans-papiers d’enfants scolarisés ont été régularisés, selon M. Sarkozy», *Le Monde*, 18.09.2006, «Les associations protestent contre les critères retenus pour les régularisations», *Le Monde*, 19.09.2006.

² Discours d’ouverture de S.E.M. Mohamed Benaïssa, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération du Royaume du Maroc, Rabat, 10 de julio de 2006, en Internet en <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/Discours%20d’ouverture%20Arabe.pdf> <http://www.maec.gov.ma/migration/fr/documentation.htm>

³ Véase A. SORROZA BLANCO, «La Conferencia Euro-mediterránea de Migración y Desarrollo. Más allá del espíritu de Rabat», Área de Demografía y Población/África Subsahariana/Europa, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI n.º 93/2006, de 28.08.06, pp. 1-9.

la zona más pobre del planeta⁴ que tiene al otro lado de sus fronteras la zona más rica⁵. En el contexto general de África, esta región está marcada por un déficit ya crónico de las capacidades alimentarias, sanitarias, educativas y de formación⁶. Los flujos migratorios son mixtos y engloban tanto a los inmigrantes económicos que huyen de la pobreza⁷ como a los desplazados y a los refugiados que huyen de la guerra y la violencia⁸.

Los países de origen y de tránsito de África han lanzado un mensaje muy claro a los países de destino europeos: la gestión de los flujos

⁴ El Informe Sachs caracteriza África como «la región del mundo con una mayor necesidad de inversión para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al existir una serie de factores que inciden especialmente en la persistencia de la llamada «trampa de la pobreza», tales como los altos precios del transporte y el pequeño tamaño de los mercados, la baja productividad agrícola, la elevada incidencia de enfermedades infectocontagiosas, una adversa historia geopolítica y la muy baja difusión de la tecnología», *Investing in development. A practical plan to achieve Millenium Development Goals*, 2005, en Internet en <http://www.unmillenniumproject.org/reports>.

⁵ Es este desequilibrio de los niveles de desarrollo la causa de las migraciones de los países en vías de desarrollo a los países desarrollados, tanto de los flujos migratorios de África hacia Europa, como de los de América Latina hacia América del Norte, o los de Asia hacia Australia, Canadá y otros países. Este tema ha sido analizado en diversos informes de Naciones Unidas, del Banco Mundial y de institutos especializados, véase por ejemplo: R. H. ADAMS, J. PAGE, «International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries», *World Bank Policy Research Working Paper* 3179, December 2003; R. ROTTE, M. VOGLER, «Determinants of International Migration: Empirical Evidence for Migration from Developing countries to Germany», *IZA Discussion Paper* n.º 12, 06.1998; T. J. HATTON, and J. G. WILLIAMSON, *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Effects*, Oxford University Press, New York, 1998; United Nations, *World Population Monitoring 1997: International Migration and Development*, United Nations Press, New York, 1998; R. ROTTE, M. VOGLER, K. F. ZIMMERMANN, «South-North Refugee Migration: Lessons for Development Co-operation», *Review of Development Economics*, Vol. 1, 1997, p. 99; M. BRUNI, A. VENTURINI, «Pressure to migrate and propensity to emigrate: The case of the Mediterranean Basin», *International Labour Review*, n.º 134, 1995, p. 377; M. TWADDLE, «The Settlement of South Asians in East Africa» in R. Cohen (ed.), *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 74.

⁶ Véase el documento African Tourism Organization, «Source of Human Trafficking & Illegal Migration in Africa», en Internet en www.African-tourism.org, p. 1.

⁷ Véase P. GARCÍA PICAZO, «Migraciones: entre la intolerancia y la utopía. Sobre la globalización de la “cultura de la pobreza”», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 11, 2006, en Internet en <http://www.reei.org>.

⁸ Véase M. GIBNEY, C. APODACA, J. MCCANN, «Refugee Flows, the Internally Displaced and Political Violence (1980-1993): An Exploratory Analysis», en A. P. SCHMID (ed.), *Whither Refugee? Human Rights Violations and Refugees: Causes and Consequences*, LISWO, Leiden, 1996.

migratorios está condicionada a la concesión de la ayuda económica y al desarrollo necesaria para fijar la población a sus territorios⁹.

Con este presupuesto de partida, aceptado de antemano por los países europeos, el objetivo central de la conferencia ha sido articular una asociación entre España y Francia, con los países de África central y occidental y Marruecos, para establecer una gestión conjunta de la inmigración irregular, al precio de un incremento de la calidad y la cuantía de la cooperación al desarrollo destinada a África, así como de unas condiciones más favorables para la migración legal en el territorio europeo.

Los fines de la asociación estaban ya claros al inicio de la Conferencia, sólo se necesitaba el compromiso político para abordarlos y fijar las acciones concretas que les dieran credibilidad y visibilidad. Había que «identificar [para ello] las orientaciones estratégicas para una cooperación efectiva de todos los países y de las organizaciones concernidas, para una gestión eficaz de los flujos migratorios, reforzar las políticas en materia de desarrollo relacionadas con las cuestiones migratorias, (...), elaborar un Plan de Acciones concretas e identificar los medios necesarios para su puesta en práctica [y] crear un mecanismo de seguimiento para velar por la realización de las acciones»¹⁰.

La mayor parte de los medios jurídicos y operativos para alcanzar estos objetivos ya estaban previstos en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea¹¹. Lo importante para movilizarlos era el compromiso político que se plasma en la Declara-

⁹ La vinculación entre cooperación al desarrollo y migración ya está presente en el diseño de las políticas migratorias de numerosos países y ha sido objeto de estudio, véase: W. R. BÖHNING, M.-L. SCHLOETER-PAREDES (eds.), *Aid in Place of Migration?* International Labor Office, Geneva, 1994; H. Breier, Development and migration: the role of aid and co-operation, en OECD (ed), *Migration and Development: New Partnerships for Co-operation*. OECD, París, 1994, p. 173; R. FAINI, A. VENTURINI, «Trade, aid and migrations», *European Economic Review* 37: 1993, p. 435.

¹⁰ Véase el documento preparatorio de la Conferencia *Projet de Concept Paper de la Conférence Ministérielle euro-africaine sur la Migration et le Développement*, en Internet en la página web de la Conferencia en <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/>

¹¹ Véase D. J. LIÑÁN NOGUERAS, «El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en A. Mangas Martín y D.J. Liñán Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 717; E. GUILD, C. HARLOW (eds.), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 2001; A. DEL VALLE GÁLVEZ, «La libre circulación de personas en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» en M. López Escudero, J.M. Martín y Pérez de Nanclares (Coords.): *Derecho Comunitario Material*, McGraw Hill, Madrid, 2000, p. 52.

ción Final y las medidas concretas del Plan de Acción, que paso a analizar. Una vez estudiados la Declaración final y el Plan de acción, presentaré algunas de las cuestiones de interés de la Conferencia, tales como el tratamiento de la protección de los derechos humanos, la financiación, el mecanismo de seguimiento y los problemas de aplicación de los compromisos adquiridos.

II. LA DECLARACIÓN DE RABAT

La Declaración final adoptada por los participantes en la Conferencia Ministerial de Rabat establece los presupuestos en los que se basa la asociación Euro-africana para la migración y el desarrollo: la asociación de todos los países por los que pasan las rutas migratorias de África a Europa, el tratamiento integral de la migración ilegal, la asimetría en las obligaciones pero el equilibrio en las cargas soportadas, la responsabilidad compartida.

La asociación implica que tanto los países de origen como los de destino definirán conjuntamente la política migratoria para regular las rutas de migración de las que formarán un eslabón más, sin que quepa concentrar la presión sobre uno solo de ellos.

Los países de origen y de tránsito de África, aunque con intereses diversos, convergían en un consenso sobre las responsabilidades compartidas, sin el cual no hubiera sido posible llegar a acuerdos concretos, ya que Marruecos se negaba a ser el país que recibiera la mayor presión migratoria. Aún así, las ausencias —como la de Argelia, quedándose al margen del compromiso alcanzado, pueden provocar en un futuro flujos secundarios de emigración que pongan en peligro la consecución de los objetivos y obliguen a reformularlos y a ampliar el número de Estados participantes en el proceso.

La Declaración concierta un abanico de medidas muy variadas, elegidas en función de las preferencias, tan diferentes, por una parte, de los países de origen y de tránsito y, por otra, de los países de destino. Para los países de origen y de tránsito, las acciones deberán dirigirse a «la valorización del potencial de la migración legal (...)», «la facilitación de la circulación de los trabajadores y de las personas», la realización de una política activa de integración de los inmigrantes en situación regular y de lucha contra la exclusión, la xenofobia y el racismo¹².

¹² Véase «Partenariat Euro-africain pour la Migration et le Développement. Déclaration de Rabat», en Internet en www.maec.gov.ma/migration/Doc/DECLARATION%20DE%20RABAT.pdf, p. 3.

Para los países de destino son claves el «reforzamiento de las capacidades de los países de origen, de tránsito y de destino para gestionar los flujos migratorios en su conjunto», el desarrollo de campañas de sensibilización, el control de las fronteras, «la lucha contra la inmigración ilegal, incluida la readmisión de los inmigrantes en situación irregular y la lucha contra la trata de los seres humanos». Estas medidas son las que los países de origen y tránsito quieren que se vean desde un enfoque de responsabilidades compartidas, ya que en realidad, hacen recaer sobre ellos el peso de la gestión de la inmigración, dentro del territorio africano y lejos de Europa.

Al no existir reciprocidad en el régimen de obligaciones que han de aceptar los países de origen, tránsito y destino de las rutas migratorias, lo que garantiza su cumplimiento es un cierto equilibrio en las cargas que se obtiene con la previsión de incentivos económicos y legales. Los países de destino negocian obligaciones de readmisión con los países de origen y tránsito de sus nacionales o de los nacionales de terceros países que han accedido a las puertas de Europa atravesando su territorio¹³. Aunque, en principio, sea la obligación de los estados de origen readmitir a sus nacionales, hacerlo les supone una pérdida de ingresos económicos¹⁴. Por otra parte, la adopción de medidas de reforzamiento del control de las salidas desde sus fronteras les granjea el rechazo de su población. Asumirán estas cargas a cambio de un paquete de medidas de cooperación al desarrollo y de mejora de las condiciones de la migración legal.

En cuanto a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes irregulares, en una y otra orilla, los estándares de protección que son capaces de garantizar los países de origen, tránsito y destino no son

¹³ Sobre acuerdos de readmisión, véase M. SCHIEFFER, «Community readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations», *European Journal of Migration and Law*, vol. 5, 2003, p. 343 y ss.; S. PEERS, «Readmission Agreements and EC External Migration Law», *Statewatch analysis*, n.º 17, 2003; D. BOUTELLET-PAQUET, «European Harmonization in the Field of Readmission Agreements», *International Journal of Human Rights*, 1997, X. Denoël, «Les accords de readmission du Benelux à Schengen et au-delà», *RTD.eur.*, Vol. 29, 1993, p. 635.

¹⁴ Las remesas de los inmigrantes constituyen una parte muy importante de los ingresos de los países en vías de desarrollo. El Ministro de Asuntos Exteriores, M. Moratinos, ha tenido en cuenta este factor a la hora de iniciar las negociaciones para sentar las bases de la política de cooperación y de repatriaciones con los países subsaharianos, véase su presentación del Plan África, «España: Una Nueva Política Exterior hacia África», publicada en *Política Exterior*, Vol. 111, mayo-junio, 2006, p. 57.

comparables, pero se ha acordado un mínimo común denominador con vocación a emular los estándares de los instrumentos internacionales. En el marco de la lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos, los Estados de destino han incorporado la protección de los derechos humanos como límite de las actuaciones, ya que las medidas deberán adoptarse en «el marco de una asociación viable y solidaria que respete los derechos fundamentales y la dignidad de los inmigrantes»¹⁵. Nada se dice en cambio de la protección debida a las personas desplazadas o a los solicitantes de asilo que pueden confundirse con los inmigrantes económicos en los flujos migratorios irregulares y a los que se negarían sus derechos si no se les diera un trato diferenciado y acorde con su situación. Respecto a ellos y a modo de concesión, los países africanos que en su mayoría no han suscrito la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, han aceptado una mención indirecta a «la necesidad de prestar una protección internacional adecuada conforme a las obligaciones internacionales de los países socios»¹⁶. Esta mención tan escueta ha sido bien recibida por el Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados que invitado en la Conferencia, se ha prestado a participar en la aplicación y seguimiento de la Declaración y del Plan de Acción. Asimismo, el Alto Comisario ha propuesto un Plan de diez puntos con el que abordar los flujos migratorios mixtos, preservando el respeto de los derechos tanto de los refugiados como de los inmigrantes económicos¹⁷.

La importancia de esta Conferencia no radica en su declaración que reitera objetivos ya formulados previamente en otros foros políticos de similar naturaleza, sino en el programa de actuaciones, que paso a presentar.

III. EL PLAN DE ACCIÓN

El Plan de Acción se diseña para una actuación en el corto y medio plazo pero teniendo en perspectiva un período de vigencia prolongado,

¹⁵ Declaración de Rabat, *loc. cit.*, p. 1.

¹⁶ Declaración de Rabat, *loc. cit.*, p. 2.

¹⁷ Véase la nota de prensa del UNHCR, de 12.07.2006, «L'Europe et l'Afrique s'engagent à respecter les droits des migrants et des réfugiés», el Plan de 10 puntos en Internet en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=44b25a784> y la presentación del Alto Comisario Antonio Guterres en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=ADMIN&id=44b254654>

acorde con la naturaleza estructural del fenómeno migratorio, y consta de cuatro ejes: la migración y el desarrollo, la migración legal, la inmigración irregular y la cooperación policial y judicial y la ayuda a las víctimas, para cuyo desarrollo se prevé financiación y un marco operativo de seguimiento, que paso a analizar

1. LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO

El eje de la migración y el desarrollo es el más ambicioso del Plan de Acción y contempla a su vez campos de actuaciones como la promoción del desarrollo, el codesarrollo, la formación de los recursos humanos en el *savoir-faire* del desarrollo, la asociación entre instituciones científicas y técnicas y el apoyo a la formación universitaria y profesional en los países de origen. Existe además una convergencia entre las medidas que se proponen en la Conferencia ministerial euro-africana para la inmigración y el desarrollo y las que la Unión Europea, España y Francia han diseñado para África en los próximos años¹⁸.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, es donde mejor puede la UE respaldar la Conferencia de Rabat. Después de más de 30 años de cooperación privilegiada con África, la UE cuenta con una sólida experiencia con los países de África, Caribe y Pacífico (países ACP, en adelante) que le ha permitido crear un marco jurídico e institucional de cooperación muy sólido y que se ha convertido en su modelo a exportar a las demás zonas del mundo¹⁹. La última apuesta de la UE es «el Consenso Europeo»²⁰ que marca una nueva etapa en su política de cooperación al

¹⁸ Véanse las Conclusiones de la Presidencia de 15 y 16 de diciembre de 2005, sobre el Diálogo y la cooperación con África en la que se establece como objetivo «intensificar (...) el diálogo con los principales Estados africanos subsaharianos, en virtud del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú, de forma que se abarque un amplio abanico de cuestiones, desde la creación de instituciones, la constitución de capacidad y la integración efectiva de los migrantes legales, hasta la repatriación y el cumplimiento efectivo de las obligaciones de readmisión, con el fin de establecer una colaboración mutuamente beneficiosa en este terreno», y la Declaración sobre África del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, en el Comunicado de Prensa de la sesión n.º 2725 de 27 y 28 de abril de 2006, 8402/06 (Presse 106).

¹⁹ Véase L. N. GONZÁLEZ ALONSO, «La Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo», en M. López Escudero, J. M. Martín y Pérez de Nanclares (Coords.): *Derecho Comunitario Material*, McGraw Hill, Madrid, 2000, p. 446.

²⁰ Véase la Comunicación de la Comisión, «La política de desarrollo de la Unión Europea. El consenso europeo, *Doc. COM(2005) 311*, de 13.07.2005, así como la

desarrollo en la que el proceso de selección de los objetivos de desarrollo es una responsabilidad, sobre todo, del país receptor de la ayuda.

Esta visión estratégica encaja perfectamente con el espíritu de la Conferencia Ministerial Euro-Africana y en el plano operativo cuenta para ejecutarse con la Estrategia para África adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2005²¹, que tiene como ejes de acción: paz y seguridad, derechos humanos y buen gobierno, ayuda al desarrollo, crecimiento económico sostenible, integración regional y comercio e inversión en el ser humano. En términos económicos, la apuesta por África como prioridad de la política exterior de la UE supondrá doblar su ayuda al desarrollo de aquí a 2010 y destinar el 50% de ese aumento a África.

La participación en la Conferencia de los responsables de exteriores y de justicia y de interior de la Comisión Europea ha permitido establecer programas de acción específicos y la adaptación de los existentes para responder a los objetivos identificados en el Plan de Acción²².

La apuesta más novedosa del Plan de Acción es por la idea de co-desarrollo, entendiendo por tal la acción que favorece la contribución de los emigrantes al desarrollo de su país de origen y que permite fomentar una cooperación no gubernamental más sólida. La idea de co-desarrollo está llamada a ser objeto de importantes avances en el futuro, en la medida en que puede ser el mejor fermento para las iniciativas locales y para el tejido social productivo. Por ahora, tiene importantes limitaciones ya que, aunque se haya hecho especial hincapié en el papel transformador de la sociedad de origen por parte de sus emigrantes, las ayudas al retorno de éstos no han tenido el éxito esperado²³.

Declaración conjunta del Consejo, de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, «El consenso europeo sobre el desarrollo», de 22.11.2005.

²¹ Adoptada por el Consejo Europeo de 15 y 16 de diciembre de 2005, «La UE y África: hacia una asociación estratégica».

²² Véanse las «15 medidas urgentes de la UE contra la inmigración ilegal», en Internet en <http://www.mpr.es/NR/rdonlyres/D03898BE-21B8-4CB8-BBD1-D1450E6FD7AD/77436/MEDIDASURGENTESDELAUEENMATERIADEINMIGRACION.pdf>; el discurso del Vicepresidente Frattini, «Rabat: une occasion extraordinaire qui s'offre à l'Afrique et à l'Europe pour une gouvernance commune des flux migratoires», *Speech/06/449*; la nota «Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo: la UE espera alcanzar un acuerdo de cooperación concreta con los países de África occidental, central y septentrional», *IP/06/954*, DE 7.07.2006.

²³ Los problemas para promover el retorno aunque han sido estudiados a nivel teórico aún no se han resuelto en la práctica, véase C. Dustmann, *Return intentions of migrants: theory and evidence*, *CEPR Discussion Paper* No. 906, 1994.

Francia ha propuesto proyectos de co-desarrollo en el conjunto de las rutas migratorias, a partir de las experiencias que ya ha llevado a cabo en Marruecos, Malí y Senegal²⁴.

Para promover el co-desarrollo, el Plan de Acción propone facilitar el envío de las remesas financieras de los inmigrantes. Aunque las remesas de los inmigrantes superan ya la Ayuda Oficial al Desarrollo, África es de las regiones del planeta menos beneficiadas por ellas. Las remesas se consideran medios de financiación innovadores del co-desarrollo²⁵ que se destinan principalmente a actuaciones locales y que pueden ser muy positivas en el futuro, siempre que puedan salvarse los inconvenientes derivados de los fenómenos de dependencia que las remesas generan en los beneficiarios²⁶. La facilitación y el abaratamiento de los costes de envío se han convertido en una ayuda indirecta de la cooperación al desarrollo, en cuyo control están interesados los Estados europeos y la Unión Europea para evitar los problemas de seguridad que el envío de remesas puede plantear ya que para ello se utilizan los mismos canales informales de remisión que para las operaciones de blanqueo de dinero y de financiación del terrorismo. Francia ha apostado por el envío de remesas destinadas a la inversión en desarrollo local, incentivándolas con deducciones fiscales²⁷.

²⁴ Véase el documento «Propositions françaises pour la mise en oeuvre du plan d'action de la Conférence euro-africaine sur les Migrations et le Développement », en Internet en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/02rabat.pdf>

²⁵ «Née dans les années 70, l'idée que les transferts des migrants pouvaient être orientés vers des investissements productifs, et, pour cela accompagnés d'incitations, a donné naissance à des expériences de co-développement, qui s'appuient sur des transferts de ce type, ainsi que sur des institutions de micro-finance. Ces dernières s'efforcent de collecter l'épargne accumulée par les familles réceptrices pour la faire fructifier au bénéfice des communautés et/ou à la création de petites entreprises», «Les remises», *Les Notes du Jeudi*, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, n.º 54, 16.03.2006, p. 7.

²⁶ Véase «Les remises», *loc. cit.*, p. 4.

²⁷ La nueva ley de inmigración e integración francesa contempla una «cuenta de ahorro desarrollo» que permite obtener deducciones fiscales a los inmigrantes que invierten en el desarrollo económico de su país de origen, «Propositions françaises...», *loc. cit.*, véase p. 8.

2. LA MIGRACIÓN LEGAL

La Unión Europea y sus Estados miembros no han desarrollado aún una política básica sobre la migración legal, ya que no existe acuerdo entre los Estados miembros sobre las medidas a adoptar²⁸. Esta falta de acuerdo a nivel europeo se ha puesto de manifiesto en la negociación de medidas que favorezcan la migración legal en el Plan de Acción, y serán España y Francia las que adopten medidas sobre una base voluntaria y bilateral. Sólo las medidas destinadas a la selección de trabajadores en el país de origen cuentan con respaldo europeo mientras que la negociación de cupos de inmigración legal y los procesos de regularización, que son de especial interés para los países africanos, se negociarán con los países bilateralmente.

Las medidas que sí se han consensuado en el marco de la UE se dirigen a mejorar «el acceso al mercado de trabajo europeo, especialmente a través de la puesta en marcha de un mecanismo de intercambio de información de las necesidades europeas y africanas en la materia, [que] permitiría optimizar el potencial de las migraciones de larga duración, circulares y temporales»²⁹. En este ámbito, Francia es partidaria de explorar nuevas vías y ha propuesto dos de particular importancia: el apoyo a la creación de agencias nacionales de empleo en los países africanos y el contrato de acogida y de integración a los inmigrantes regulares en el país de acogida, que contempla acciones para favorecer la inserción, el conocimiento del idioma y de la cultura³⁰.

No puede dejar de observarse que la mayoría de estas medidas están destinadas a una selección del trabajador en el país de origen, selección

²⁸ Véase la Comunicación sobre una Política Comunitaria de Migración de 22.11.2000, *Doc. COM(757) final*, p. 14 y la medida de aplicación, la Directiva 2003/86 de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, *DOCE L 251*, de 3.10.2003. El 21 de diciembre de 2005, la Comisión presentó un Plan para la inmigración legal, que no fue discutido durante la presidencia austriaca y que fue presentado para debate público en el Consejo JAI de 24 de julio de 2006; aún no se ha adoptado, sobre este plan véase el Doc. COM(2005) 669 en Internet en <http://www.es-ue.org/DefaultPrint.asp?section=1326> y en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0669es01.pdf

²⁹ Plan de Acción, *loc.cit.*, p. 3.

³⁰ Este contrato que se creó en 2003 y que ahora es obligatorio en el marco de la nueva ley de inmigración francesa es central en el dispositivo de integración de los extranjeros en Francia, véase para más detalles «Propositions françaises...», *loc. cit.*, p. 18.

que ha sido duramente criticada por los países de origen³¹ por lo que supone de pérdida para ellos de su capital humano más válido —fuga de cerebros³²— y de discriminación del grueso de su población, no apta tras el proceso de selección de la inmigración deseada.

Por último, señalar que es un objetivo del Plan de Acción alcanzar un mejor conocimiento del inmigrante y de sus países de origen. Para ello, se adoptarán medidas para luchar contra la xenofobia, el racismo, los estereotipos y se promoverá «el respeto de los valores de las distintas sociedades concernidas»³³, para superar la idea de amenaza que acompaña en ocasiones al fenómeno migratorio.

3. LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

La lucha contra la inmigración irregular³⁴ a través de la repatriación es el eje del Plan de Acción que responde a las prioridades de España y Francia pero también de la Unión Europea en materia de inmigración³⁵, ya que consideran que la cooperación para el retorno —tanto el voluntario como el forzado— de los inmigrantes en situación irregular a sus

³¹ En particular, los países africanos criticaron la política de selección del ministro del interior francés Nicolás Sarkozy, véase «Sarkozy's New Policy», *Africa Research Bulletin*, 16663, mayo 2006.

³² El fenómeno de la fuga de cerebros, de la pérdida del capital humano más cualificado de los países en vías de desarrollo, asociada a la emigración y, al mismo tiempo, su contribución a la economía nacional con el envío de remesas se estudia en R.H. ADAMS, «International Migration, Remittances and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries», World Bank Policy Research Working Paper 3069, junio 2003.

³³ Plan de Acción, *loc.cit.*, p. 3.

³⁴ Véase sobre ella, A. DEL VALLE GÁLVEZ, M. A. ACOSTA SÁNCHEZ (Eds.), *Inmigración Irregular y Derecho*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Universidad de Cádiz-Cruz Roja Española, 2005.

³⁵ Véase sobre la política comunitaria de inmigración: P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Derecho Comunitario de la Inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona, 2006; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, A. OLESTI RAYO, «La regulación de la inmigración en la Unión Europea», en E. AJA, L. DÍEZ, *La regulación de la inmigración en Europa*, edición electrónica disponible en Internet en www.estudios.lacaixa.es. y «La inmigración irregular y el control de los flujos migratorios en la Unión Europea», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, 2005 p. 943; I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, «Hacia una política de inmigración en la Unión Europea», *Revista del Poder Judicial*, n.º 66, 2002, p. 107.

países de origen o tránsito, es la clave para la regulación de los flujos migratorios.

El retorno forzado al país de origen o de tránsito se articula a través de los acuerdos de readmisión, que constituyen el instrumento más eficaz para el control de la inmigración irregular en la medida en que tienen un efecto disuasorio y de freno muy importante. Sin embargo, en la ejecución del retorno ha de perseguirse el respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona, que se deja en manos de los países de origen y tránsito. Sobre esta cuestión se ha criticado que la política comunitaria ha estado marcada en su origen y en la mayor parte de su desarrollo por el objetivo de la seguridad, dejando al margen las cuestiones relativas al desarrollo y al respeto de los derechos humanos³⁶. La crítica la ha formulado expresamente Marruecos al señalar que «el problema de las migraciones irregulares (...) no puede limitarse a consideraciones de seguridad»³⁷.

El Plan de Acción señala que la celebración de los acuerdos de readmisión deberá realizarse —y acelerarse— en el marco del Acuerdo de Cotonú. Sin embargo, los primeros acuerdos de readmisión negociados después de la Conferencia han sido bilaterales.

España ha reactivado su acuerdo de readmisión con Mauritania³⁸, como ya hiciera el año pasado con el acuerdo con Marruecos³⁹, tras las

³⁶ Véase R. CHOLEWINSKI, «The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 2, 2000, p. 361.

³⁷ Discours d'ouverture de S.E.M. Mohamed Benaïssa, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération du Royaume du Maroc, Rabat, 10 de julio de 2006, en Internet en <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/Discours%20d'ouverture%20Arabe.pdf>, p. 3.

³⁸ 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* de 4.08.2003, núm. 185. El acuerdo de readmisión con Mauritania se ha reactivado en los primeros meses de 2006 después de que estuviera en suspenso en los últimos años, véase la nota de prensa del Ministerio del Interior: «El Gobierno completa las primeras 170 repatriaciones de subsaharianos a Mauritania» de 29.03.06, en Internet en http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/Ministerio_Interior/2006/np032908.htm. Las repatriaciones fueron precedidas de la construcción de infraestructuras de acogida en Mauritania, en la que participaron ingenieros del ejército español.

³⁹ 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, firmado en Madrid, *BOE* de 25.04.1992, núm. 100; véase

crisis humanitarias de Ceuta y Melilla. España también negociará nuevos acuerdos de readmisión con los países a los que se han desplazado las rutas migratorias después del éxito de las medidas represivas adoptadas por Marruecos, y tratará de completar una «red de Acuerdos de Cooperación Migratoria y Readmisión» con Senegal, Malí, Ghana, Camerún, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Conakry y Gambia, que se suman a los ya concluidos con Nigeria y Guinea Bissau⁴⁰. Por su parte, Francia ha firmado con Senegal después de una dura y difícil negociación un acuerdo de inmigración que contempla la readmisión⁴¹.

A la UE, le corresponderá proseguir con sus negociaciones con Marruecos para alcanzar un acuerdo de readmisión, que después de seis años infructuosos podría tener una oportunidad de concretarse ahora. Marruecos abandera las exigencias de los países de tránsito y las de los países que suman a esa condición la de país vecino de la Unión. Como país de tránsito obligado, Marruecos ha dejado claro que no va a asumir en solitario todo el peso de la inmigración que ha de compartirse entre todos los países afectados. Respecto al acuerdo de readmisión que negocia con la Unión Europea desde el año 2000, Marruecos ha condicionado su conclusión a que la Unión negocie acuerdos similares con los restantes países objeto de tránsito y salida.

De la Unión Europea, Marruecos va a recibir un incremento de la dotación financiera para luchar de forma más eficaz contra la emigración ilegal en tránsito hacia Europa, gracias a un programa urgente, adoptado en agosto⁴². El acuerdo alcanzado permitirá modificar el proyecto inicial de 2003 —«Gestión de los controles fronterizos»—, ya que «la actual agravación del fenómeno migratorio requiere corregir el enfoque inicial y volver a definir las necesidades en cuanto a medios logís-

sobre este acuerdo I. GONZÁLEZ GARCÍA, «El Acuerdo España-Marruecos de Readmisión de Inmigrantes y su problemática aplicación: Las avalanchas de Ceuta y Melilla», *Anuario de Derecho Internacional*, 2006, en prensa; EL ARBI MRABET, «Readmission Agreements. The Case of Morocco», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 5, 2003, p. 379.

⁴⁰ Véase el Plan África, en Internet en <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/2931C11A-CA1D-4A45-B928-7C1FFD0B5000/0/LIBROPLANAFRICA.pdf>, pp. 102 y ss. y 143.

⁴¹ Véase «La France et le Sénégal signent un accord de 'gestion concertée des flux migratoires'», *Le Monde*, 23.09.2006.

⁴² El nuevo convenio se firmó el 22 de agosto de 2006, véase la nota de prensa «La Comisión refuerza la nueva estrategia marroquí de lucha contra las migraciones ilegales concediendo apoyo presupuestario a Marruecos», *IP/06/1121*, de 23.08.2006.

ticos y financieros»⁴³. Las nuevas previsiones financieras vendrán a reforzar las medidas ya contempladas en el Plan de acción UE/Marruecos que, aunque válidas, son insuficientes y se destinarán al «refuerzo institucional de los recursos administrados por la Dirección de migraciones y vigilancia de fronteras del Ministerio del Interior, mejora del marco jurídico, modernización de los puestos fronterizos fijos y refuerzo de las capacidades en materia de investigación judicial»⁴⁴. Este programa se completará además con iniciativas destinadas a informar y a sensibilizar a los «emigrantes en potencia».

Igualmente, la UE habrá de desarrollar acuerdos de readmisión o impulsar la aplicación de las cláusulas ya negociadas en los acuerdos de cooperación con los países africanos sobre la base del Artículo 13 del Acuerdo de Cotonú⁴⁵. Este artículo ofrece un tratamiento integral de la inmigración que se articula en cada uno de sus apartados: así la cooperación al desarrollo para abordar los factores desencadenantes de los flujos migratorios, el tratamiento de la emigración legal, la formación de los emigrantes y de los potenciales emigrantes, el tratamiento de la inmigración ilegal desde el enfoque de su prevención y de su contención con la herramienta de los acuerdos de readmisión y ello con el compromiso de garantizar el respeto de los derechos humanos.

Por último, señalar que como medida complementaria en la lucha contra la inmigración irregular el Plan de Acción prevé la realización de campañas de información que adviertan a la población de los peligros de los desplazamientos y de los riesgos de caer en las redes del tráfico ilícito o de la trata de seres humanos.

⁴³ «Se han añadido 30 millones de euros a la dotación del programa de apoyo al desarrollo institucional y a la modernización de la estrategia migratoria del Gobierno marroquí. Unos dos millones y medio se dedicarán a la asistencia técnica para la ejecución del programa, lo que elevará el total del programa propiamente dicho a 67.625.000 de euros (700 millones de dirhams)», *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* Estas medidas son las mismas del Plan de acción UE-Marruecos, en Internet en http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/ue_maroc/Plan%20d'action.pdf

⁴⁵ Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú, el 23 de junio de 2000, *DO L 317*, de 15.12.2000, p. 11.

4. COOPERACIÓN OPERATIVA POLICIAL Y JUDICIAL Y DE AYUDA A LAS VÍCTIMAS

De entre las medidas que el Plan de Acción propone para establecer una cooperación operativa policial y judicial y de ayuda a las víctimas destacan sobre todas, por su importancia y su ejecución inmediata, el reforzamiento de los mecanismos de cooperación y de acción conjunta entre los países de origen, tránsito y destino para luchar contra la trata de seres humanos, por una parte, y la cooperación marítima, terrestre y aérea con el objetivo de luchar contra las mafias de la inmigración, por otra. Las restantes medidas tienen un perfil voluntarista, difícilmente practicable dado los marcos jurídicos y operativos con los que se cuenta para la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada o el Plan de Ouagadougou para combatir la trata de seres humanos.

Los mecanismos de cooperación policial y judicial ya están previstos en el marco de la UE. El Consejo Europeo informal de Hampton Court adoptó un conjunto de actuaciones, bajo el título de «Enfoque Global de la Migración: Medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo», impulsadas por el gobierno español⁴⁶. La Conferencia de Rabat ha sido un foro donde estudiar la viabilidad de esas medidas, especialmente las que requieren de una cooperación activa por parte de los países de origen, y entre las que se encuentran las relativas al establecimiento de un sistema electrónico de vigilancia en el Mediterráneo, la vigilancia de la frontera marítima mediterránea y la puesta en marcha de una red de patrullas costeras y la constitución de una red de oficiales de enlace⁴⁷.

La red de oficiales de enlace ya se había puesto en marcha antes de la Conferencia de Rabat, en un marco más reducido de cooperación, el

⁴⁶ El Consejo informal de Hampton Court tuvo lugar el 27 de octubre de 2005 poco después de los dramáticos acontecimientos vividos en el otoño de 2005 en Ceuta y Melilla, en que numerosos inmigrantes murieron intentando saltar la verja; acontecimientos que luego se han vuelto a repetir a principios de julio de 2006, poco antes de que tuviera lugar la Conferencia de Rabat; véase en Internet en <http://www.es-ue.org/Default.asp?section=1085&new=yes&lg=2> y http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/jha/87595.pdf

⁴⁷ Véase la nota del Ministerio del Interior: «Los Ministros del Interior de España y Finlandia consideran que la inmigración debe ser una responsabilidad compartida de la Unión Europea», en Internet en http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/Ministerio_Interior/2006/np061305.htm

llamado G-6, en el que participan los Ministros de interior de España, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Polonia. Este grupo aceptó la propuesta española de crear una Red de Oficiales de Enlace en el África Occidental para combatir la inmigración ilegal compartiendo la información sobre las redes existentes y que se coordinará desde Canarias⁴⁸.

Por parte de España ya se han adoptado medidas a título individual. El Consejo de Ministros de 28 de julio de 2006⁴⁹ adoptó el Plan Integral de Seguridad para Canarias 2006-2008 que tiene 8 objetivos: Mejorar y reforzar el control y la vigilancia de las costas y el mar territorial, completando el despliegue del Servicio Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) a todo el archipiélago, perfeccionar el control de los flujos de entrada en puertos y aeropuertos⁵⁰, reforzar la lucha contra la delincuencia organizada, mejorar la seguridad ciudadana, reforzar el servicio de salvamento marítimo para mejorar su respuesta en situaciones de emergencia, combatir la inmigración irregular y garantizar la atención humanitaria y la acogida de inmigrantes⁵¹, reforzando la atención a los menores extranjeros no acompañados, mejora de los Servicios de Sanidad Exterior, perfeccionar los medios y procedimientos para hacer frente a los riesgos de Protección Civil.

Respecto a FRONTEX, nos referiremos a este servicio en el apartado de los problemas de aplicación del Plan de acción.

IV. MARCO INSTITUCIONAL DE SEGUIMIENTO

La Declaración final de Rabat termina emplazando a sus participantes a una próxima reunión en un período de dos años. Durante ese tiempo, la aplicación de los compromisos asumidos se asegurará gracias a la creación de un Comité de seguimiento, que además estará encargado de

⁴⁸ Véase la nota del Ministerio del Interior en Internet en http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/Ministerio_Interior/2006/np032908.htm

⁴⁹ En Internet en http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2006/refc20060728.htm

⁵⁰ Se pondrán en marcha programas nacionales -no comunitarios- como el Sistema de Validación de Documentos y el Proyecto FADO de información sobre documentos de identidad.

⁵¹ Está previsto que el Programa de atención humanitaria se refuerce a través de Cruz Roja Española y con la participación de las fuerzas armadas. Se reforzarán las infraestructuras con la construcción de nuevos Centros de acogida, un Centro de menores y un Centro de Internamiento de Extranjeros.

coordinar las iniciativas institucionales, no sólo las de los Estados convocantes y las de la UE sino también las que partan de los foros de cooperación restringida como las organizaciones regionales de integración como la CEDEAO o los Estados mediterráneos de la UE.

Otras propuestas de refuerzo institucional las asumirán la UE y sus Estados miembros y estarán dirigidas a apoyar la iniciativa de los países ACP de crear un Observatorio euro-africano de las migraciones que tendría como principal misión identificar las rutas migratorias y que sería financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo. La UE, España y Francia también fortalecerán sus delegaciones y sus infraestructuras consulares y diplomáticas en los países de origen y de tránsito y examinarán la posibilidad de crear «centros comunes de solicitud» para los visados⁵².

La apuesta más visible de España será el refuerzo en África Occidental de la red de embajadas y consulados generales, con sus agregadurías sectoriales y las Oficinas Técnicas de Cooperación y la apertura de nuevas embajadas en Malí, Sudán y Cabo Verde⁵³. Este despliegue diplomático especial⁵⁴ se realizará con la colaboración y las infraestructuras de las Delegaciones de la Comisión Europea y de los Estados miembros.

V. LA FINANCIACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

El capítulo financiero ha sido fundamental en la conferencia de Rabat. El compromiso de fondos es siempre la condición previa y necesaria del éxito de los planes de acción y Marruecos criticó expresamente que los proyectos abordados en anteriores cumbres nunca habían sido provistos de los fondos prometidos. En Rabat, las reivindicaciones han tenido por objeto asegurar los mecanismos financieros ya existentes y establecer fondos específicos para las nuevas acciones. En concordancia con la responsabilidad común pero diferenciada⁵⁵, los Estados europeos deben

⁵² Véanse las Conclusiones de la Presidencia de 15 y 16 de junio de 2006, 10633/1/06 REV 1, p. 2.

⁵³ Véase el Plan África, *loc. cit.*, p. 40.

⁵⁴ Véase en Internet <http://www.mae.es/es/Home/despliegue+diplomatico+AO.htm>

⁵⁵ En su discurso de apertura, Marruecos señaló que «C'est dans cet esprit que s'inscrit l'initiative du Maroc et de l'Espagne, appuyée par la France, de réunir, avec le soutien actif de la Commission européenne, les pays africains et européens concernés par les routes migratoires d'Afrique du Centre et de l'Ouest en vue de se pencher sur cette problématique dans le cadre d'une politique solidaire et une responsabilité partagée», *loc. cit.*, p. 3 e igualmente en p. 6.

soportar la carga financiera de los compromisos que se alcancen. En el caso de la Unión Europea, la financiación comunitaria será un desarrollo de los compromisos financieros adoptados en el Consejo Europeo de diciembre de 2005⁵⁶, a los que se sumarán los de los programas ya existentes —MEDA—, y los específicos en materia de inmigración y asilo —AENEAS.

Habrà que esperar a 2007 para que en razón de las perspectivas financieras 2007-2013 se provean los tan necesarios fondos para acciones e infraestructuras, y que se establezca para ello un Fondo Europeo de retorno y un instrumento específico para el control de las fronteras exteriores, tal y como propuso en su día la Comisión europea⁵⁷.

Las nuevas perspectivas presupuestarias para 2007-2013 contemplan que el Programa AENEAS⁵⁸ prosiga «como programa temático diseñado para reforzar la integración de las cuestiones relativas a la inmigración y al asilo en las relaciones exteriores de la Comunidad, en cuanto prioridad interna transversal de la UE»⁵⁹. Este programa temático Inmigración y Asilo desarrollará el concepto de asociación con terceros países y

⁵⁶ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2005, En Internet en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/87658.pdf

⁵⁷ Véase la Nota de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, de 19.11.2004, sobre las perspectivas financieras 2007-2013, 14952/04, p. 19 y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013 que contiene la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios y la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, *Doc. COM (2005) 123 final*, de 6.04.2005, 2005/0046 (COD), 2005/0047 (COD), 2005/0048 (CNS), 2005/0049 (COD).

⁵⁸ Véase el Reglamento 491/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo de 10 de marzo de 2004 que establece un programa de asistencia técnica y financiera en favor de los terceros países en el ámbito de las migraciones y del asilo (AENEAS), *DO L 80*, de 18.03.2004, p. 1.

⁵⁹ Véase la Comunicación de la Comisión, Las acciones exteriores a través de los programas temáticos en el marco de las futuras perspectivas financieras de 2007-2013, *Doc. COM (2005) 324 final*, de 3.08.2005, p. 8, y la Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile, *Doc. COM (2006) 26 final*, de 25.01.2006.

el enfoque global de la inmigración⁶⁰, que se complementará además con el programa temático Democracia y Derechos Humanos en todas aquellas cuestiones que «incorporen a su misión la protección de los derechos humanos y sustenten de diversas formas los procesos democráticos»⁶¹.

España en su Plan África y en el Plan Director de la Cooperación Española hasta 2008⁶² ha previsto un incremento del esfuerzo y de la calidad de la ayuda en el África subsahariana que llegará a los 120 millones de euros en 2008, con una asociación con los países beneficiarios para que sean éstos los que decidan las estrategias de desarrollo, en consonancia con el «Consenso europeo»⁶³ que rige las nuevas políticas de desarrollo de la UE con las que se complementa el Plan español⁶⁴. Por otra parte, España ha mostrado su compromiso con el Plan de Acción con medidas concretas en la lucha contra la inmigración ilegal con la aportación de 20 millones de euros destinados a proyectos regionales centrados en los transportes, las comunicaciones, la energía y el agua. España también ha manifestado su disposición para liderar la constitución de un fondo de microcréditos y una estructura regional centrada en la creación de empleo⁶⁵.

VI. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El respeto de los derechos humanos es una cuestión central en la gestión de los flujos migratorios, que sin embargo, sólo se trata de manera formal y superficial en esta Conferencia Euro-africana. Este tratamiento

⁶⁰ Véase la Comunicación de la Comisión, Las acciones exteriores a través de los programas temáticos en el marco de las futuras perspectivas financieras de 2007-2013, *Doc. COM (2005) 324 final*, de 3.08.2005, p. 8..

⁶¹ Véase Comunicación de la Comisión, Programa temático para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial en el marco de las futuras perspectivas financieras (2007-2013), *Doc. COM (2006) 23 final*, 25.1.2006, p. 8.

⁶² Véase en Internet en http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/index.htm

⁶³ Véase la Comunicación de la Comisión sobre una Propuesta de Declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, «El Consenso europeo», *Doc. COM(2005) 311 final*, de 13.07.2005.

⁶⁴ Véase el Plan África, *loc. cit.*, p. 36.

⁶⁵ Véase la nota de prensa del MAE, «Europa y África aprueban en Rabat un Plan de Acción para regular los flujos migratorios y fomentar el desarrollo del continente africano», en Internet en <http://www.la-moncloa.es/actualidadhome/100706-rabat.htm>

sólo puede justificarse por la urgencia de llegar a acuerdos y la necesidad de marginar todas aquellas cuestiones espinosas que pudieran obstaculizar el desarrollo de las negociaciones.

En esta cumbre no se ha entrado a abordar los problemas de protección de los derechos humanos que sin duda se presentarán en el momento de la aplicación de los compromisos alcanzados: la no distinción entre inmigrantes irregulares y demandantes de asilo, el tratamiento a dispensar a los inmigrantes durante los períodos previos a la devolución y a la readmisión a sus países de origen, las condiciones de traslado, la situación particular de los menores no acompañados, el respeto del principio de *non-refoulement* que obliga a no devolver a los ciudadanos en situación irregular al país de origen si allí corren peligro de sufrir persecución⁶⁶.

El debate sobre el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los derechos humanos, la democracia que si bien se señala en la Declaración de Rabat, deberá desarrollarse en otros foros.

Se han dado por supuestas unas condiciones de respeto de los derechos humanos en los países de origen y de transición que no se corresponden con la realidad⁶⁷: el ordenamiento jurídico de la mayoría de estos países no contempla la figura de los refugiados, sólo unos pocos aceptan la figura de la protección internacional, tal y como se recoge en los instrumentos internacionales africanos de protección de los derechos humanos, y en ninguno de ellos existe un sistema de garantía de

⁶⁶ Véase sobre estos problemas D. BOUTELLET-PAQUET, «Passing the Buck: A Critical analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 5, 2003, p. 361; L. PERAL, «Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: Non refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 11, 2005.

⁶⁷ En el Plan África se hace una reflexión contemporizadora que no deja de ser insatisfactoria: «Al sur del desierto del Sahara se extiende un extenso territorio con frecuencia retratado con estereotipos que ponen el acento en las condiciones de subdesarrollo y violencia, la dramática repetición de desastres naturales o la preeminencia de regímenes autocráticos y corruptos. Y sin embargo, aunque no es posible obviar ni subestimar la magnitud de los problemas a los que se enfrenta la región subsahariana, los 47 países que la componen presentan características singulares y una evolución propia que, en términos generales, les ha llevado a avanzar de modo progresivo durante los últimos años en la vía de la implantación de sistemas democráticos, la integración regional, el establecimiento de mecanismo de gestión de conflictos y la ejecución de políticas de reducción de la pobreza», *loc. cit.*, p. 14.

estos derechos que cumpla con los niveles de protección básicos previstos en la normativa comunitaria sobre asilo⁶⁸. Por todo ello, los recursos que se dedicarán a partir de 2007 desde el programa temático Democracia y Derechos⁶⁹ serán esenciales para dar cobertura financiera a las actuaciones de fortalecimiento para el respeto de los derechos humanos en estos países.

En una Conferencia de las características de la de Rabat, es de especial interés la experiencia que pueden aportar organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o la Organización internacional de las migraciones (OIM), además de su apreciación sobre la adecuación de las medidas propuestas a las necesidades reales de protección y la aportación de sus propias infraestructuras sobre el terreno⁷⁰. La implicación del ACNUR en el control de la aplicación de las medidas será muy importante, tanto como su ayuda para el desarrollo de la legislación interna de los países de origen y tránsito de acuerdo con la legislación internacional en materia de asilo y refugio, que es uno de los programas que apoyará la UE en Marruecos⁷¹.

⁶⁸ Sobre el asilo en la UE, véase J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, op. cit.; R. TRUJILLO HERRERA, *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Dykinson, Madrid, 2003; J. J. MARTÍN ARRIBAS, *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Dykinson, Madrid, 2000; L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, «Asilo y Refugio en el Tratado Constitucional», en F. M. Mariño Menéndez (dir.), C.J. Moreira González (Coord.): *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 403 y ss. y del mismo autor «El Derecho de asilo en la Unión Europea», en *Alegatos. Revista del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana de México*, n.º 39, 1998, 183-216.

⁶⁹ Véase Comunicación de la Comisión, Programa temático para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial en el marco de las futuras perspectivas financieras (2007-2013), Doc. COM (2006) 23 final, 25.1.2006, p. 8.

⁷⁰ Por estas razones la Comisión europea proponía la cooperación con estas organizaciones en el marco de la lucha contra la inmigración ilegal, en su Comunicación relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal, Doc. COM (2001) 672 final, de 15.11.2001, p. 9.

⁷¹ Véase en este caso el Plan UE/Marruecos que establece como acciones a realizar las siguientes: «Développement de la législation selon les principes et les standards internationaux dans les domaines de l'asile et des réfugiés. Mise en œuvre des Conventions des NU en la matière; Mise en œuvre des principes de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967 par exemple en ce qui concerne les

En Rabat, no se ha escuchado, sin embargo, a las organizaciones no gubernamentales que durante años han sido constantes en la denuncia de la violación sistemática de los derechos humanos, que no son respetados en el momento de la expulsión o de la devolución, y que, además, ante los fenómenos de los flujos migratorios mixtos, no distinguen entre los demandantes de asilo y los emigrantes económicos⁷².

VII. LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN LA CONFERENCIA DE RABAT

Sólo unas semanas después de que se desarrollara la Conferencia de Rabat, los compromisos adquiridos han sido puestos a prueba con los flujos masivos que han llegado a las costas españolas y las operaciones de devolución que les han seguido.

El 11 de agosto de 2006⁷³ se puso en marcha la operación europea de control de la inmigración irregular en el Atlántico, a cargo de la Agencia europea de fronteras —FRONTEX—.

échéances pour l'application, le principe de non refoulement, l'obtention et le maintien du statut de réfugié et le traitement des demandes d'asile manifestement infondées; Mise à disposition de l'expérience et expertise européenne en matière de transposition de la Convention de 1951 dans la législation nationale; Développement de structures administratives appropriées pour le traitement et le suivi des demandes d'asile grâce à une coopération, notamment en matière de formation du personnel concerné », Doc. UE-MA 2702/05, p. 23, en Internet en http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/ue_maroc/Plan%20d'action.pdf

⁷² Véase por ejemplo Amnistía Internacional, «Lettre ouverte d'Amnesty International à la présidence britannique entrante à l'occasion de la Tournée mondiale du Réfugié», de 22.06.2005, en Internet en http://www.amnestyinternational.be/doc/imprimersans.php?id_article=5663

⁷³ Véase «El Plan para controlar a los sin papeles en el Atlántico se inicia sin un acuerdo con Senegal», *El País*, de 11.08.2006. La operación «contará con la presencia de una embarcación portuguesa, un avión y una patrullera de la guardia costera italiana, y un avión de Finlandia, además de dos barcos y dos helicópteros españoles que ya están trabajando en la zona. El Gobierno ha cedido cuatro patrulleras a Mauritania para mejorar la vigilancia. El comandante del servicio de Costas y Fronteras de la Guardia Civil, Eduardo Lobo, que es también el coordinador español del proyecto, explicó ayer a EFE que el plan empezará en Mauritania y Cabo Verde, pero confía en alcanzar un compromiso con Senegal a lo largo de las siete o nueve semanas que durará el proyecto. «El objetivo de la operación es el efecto disuasorio, que la gente vea que hay medios europeos vigilando y que no salga», afirmó Lobo».

Esta operación nació lastrada en un principio porque las patrulleras no podían cubrir las costas de Senegal, de donde procede la mayor parte de las embarcaciones que arriban a Canarias. La negociación con Senegal ha sido dura, porque en este país su población se ha revelado contra las restricciones de los flujos de migración. Finalmente, Senegal ha aceptado patrullas conjuntas con efectivos españoles e italianos, pero con la condición de que sólo las patrulleras senegalesas podrán detener las embarcaciones con destino a Canarias⁷⁴. El mayor control ejercido en Senegal ha tenido como resultado el desplazamiento de los puntos de salida de las embarcaciones con destino a Canarias, a la aún más lejana Guinea Bissau. Las mafias de la inmigración están ahora explorando otras vías de salida desde la orilla mediterránea.

Dados los cambios en los puntos de partida de las rutas migratorias y las avalanchas migratorias del mes de agosto, los esfuerzos se han mostrado insuficientes para frenar el flujo constante. Los recursos destinados tampoco han sido los adecuados⁷⁵, lo que pone de manifiesto otro tipo de insolidaridad, la de los Estados miembros con España.

La intensidad de los flujos ha llevado a la Comisión europea a hacer una llamada a los Estados miembros para que aporten más medios a la operación de FRONTEX, que va a prolongarse hasta comienzos del 2007, para consolidarse como sistema de vigilancia en la frontera sur de la UE⁷⁶.

También se ha mostrado la cara más dramática del problema, Marruecos ha abandonado en una zona desértica de la frontera a inmigrantes que habían quedado varados en las costas del Sahara Occidental, procedentes de Mauritania⁷⁷. Este reenvío al país de partida no se ha hecho en aplicación de ninguno de los acuerdos alcanzados en Rabat, pero pone en evidencia la naturaleza de las prácticas que se utilizan en la represión de la inmigración.

⁷⁴ Véase «Senegal acepta a última hora que barcos de la Guardia Civil vigilen sus aguas», *El País*, de 30.08.2006.

⁷⁵ Véase «El barco italiano que debía vigilar Senegal lleva 10 días averiado en Cádiz», *El País*, de 29.08.2006.

⁷⁶ Véase «Bruselas pide más medios a los Veinticinco para reforzar el control de la inmigración. La UE acepta prorrogar hasta diciembre el despliegue de vigilancia comunitaria en la costa africana», *El País*, de 30.08.2006.

⁷⁷ Véase «Marruecos abandona a 53 subsaharianos en pleno desierto. La ONG Médicos del Mundo denuncia que uno de los inmigrantes murió deshidratado», *El País*, de 29.08.2006. La mayoría de los 40 inmigrantes procedía de Malí y el resto de Senegal, Gambia, Guinea Conakry, Costa de Marfil y Mauritania.

Ante la gravedad de la crisis que se vive en Canarias y ante las peticiones del Gobierno español, la UE se ha limitado a señalar que no puede movilizar más ayudas para frenar la inmigración ilegal, en el actual marco financiero. Habrá que esperar a 2007, cuando puedan ejecutarse las nuevas partidas presupuestarias, y mientras tanto, habrá que recurrir a los medios disponibles, que son todos de carácter represivo y que ya se han mostrado insuficientes.

España como Marruecos se ha convertido, así, en el último eslabón que ha de soportar toda la presión de la inmigración que se dirige a Europa.

VIII. CONCLUSIONES

La Conferencia ministerial euro-africana de Rabat sobre la cooperación al desarrollo y la migración ha tenido la virtud de reunir por primera vez a los países de origen, tránsito y destino para regular los flujos de migración que utilizan las rutas que unen África central, occidental y del norte con Europa, bajo el paraguas de una asociación para la gestión de la inmigración, a partir de una cooperación global que comprendería la cooperación al desarrollo, la organización de la migración legal y la lucha contra la inmigración ilegal.

Sin embargo y a pesar de un rechazo formal a ello, el fenómeno de la migración se trata como una manifestación más de la movilidad de los factores de producción: la movilidad de una mano de obra que, previamente seleccionada en el país de origen, se desplaza ordenadamente para atender las necesidades del mercado laboral europeo. Sólo así pueden entenderse en última instancia, las medidas destinadas a seleccionar a la inmigración en el país de origen en razón de su formación y de las necesidades laborales del mercado europeo. Desde este punto de vista, la Conferencia de Rabat sería también la expresión de la apuesta de la UE, de España y Francia por el modelo de migración seleccionada y excluyente que copia el modelo restrictivo norteamericano⁷⁸, aun-

⁷⁸ Véase M. C. REGETS, «Research and Policy Issues in High-Skilled International Migration: A Perspective with Data from the United States», *National Science Foundation and IZA Discussion Paper No. 366*, 2001; J. G. WILLIAMSON, T. J. HATTON, «International Migration in the Long-Run: Positive Selection, Negative Selection and Policy», *IZA Discussion Paper No. 1304*, *Institute for Economic Research Harvard University Research Working Paper No. 2038*, 2004.

que éste no haya sido especialmente exitoso en el freno de los flujos irregulares⁷⁹.

Ahora bien, esta selección de la emigración debe realizarse conforme al principio de que «toda acción destinada a contrarrestar los flujos migratorios irregulares debe llevarse a cabo lo más cerca posible de las personas en situación irregular concernidas»⁸⁰. Así se deslocaliza el problema y se le recluye en territorio africano.

Las otras soluciones posibles para la inmigración irregular que deben abordarse en territorio europeo no han alcanzado el grado de consenso necesario para abordarse en el ámbito comunitario, por el contrario, existe un consenso respecto al rechazo de su tratamiento. Véase por caso la controvertida figura de la regularización, estigmatizada por su efecto llamada, cuando en realidad, su importancia radica en ser la herramienta de la política migratoria más representativa del ejercicio de la soberanía estatal frente a los nacionales de terceros Estados⁸¹. Un enfoque que prime la regularización en origen y restrinja la regularización de inmigrantes en territorio europeo a los supuestos de reagrupación familiar⁸², a supuestos excepcionales o por motivos de protección internacional y razones humanitarias⁸³, caracterizará como selectivo al modelo de la inmigración europea y hará aún más evidentes los otros gran-

⁷⁹ Entre las ideas propuestas para controlar los flujos migratorios irregulares en Norteamérica, hay algunas tan controvertidas como la protección de la frontera con México con voluntarios armados o la más reciente de construir un muro de separación-seguridad. También desde el campo doctrinal se han realizado propuestas «irregulares» que propugnaban la diferenciación entre los inmigrantes y los ciudadanos norteamericanos vía impuestos y, además, dentro del grupo de los inmigrantes, gravar más a los trabajadores no cualificados que a los cualificados, véase H. CHANG, «Migration as International Trade: The Economic Gains From the Liberalized Movement of Labor», *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 3, 1999, pp. 371-414

⁸⁰ Véase la Comunicación de la Comisión relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal, Doc. COM (2001) 672 final, de 15.11.2001, p. 3.

⁸¹ Véase C. DAUVERGNE, «Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times», *Modern Law Review*, Vol. 67, 2004, p. 590.

⁸² Véase para la transposición en España, M. MOYA ESCUDERO, «El derecho a la reagrupación familiar en la Ley de Extranjería», *La Ley*, de 1 de febrero de 2000.

⁸³ Véase la Directiva 2004/81 de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, *DOCE L 221*, de 17.09.2004, p. 81; véase sobre ella P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 223.

des problemas que los Estados miembros no están dispuestos a armonizar: el tratamiento de la migración legal y de sus derechos⁸⁴ y la lucha contra los empleadores que se lucran del trabajo de los inmigrantes ilegales⁸⁵, que se cifran en doce millones actualmente en Europa.

Por otra parte, tras la idea de co-desarrollo que han apoyado la UE, Francia y España se esconde una doble motivación: quieren que el emigrante regrese para transformar su sociedad de origen siendo un fermento de modernidad y conocimientos, pero también quieren que regrese porque no hay lugar para él en el concepto de ciudadanía europea⁸⁶, sino un asimilado estatuto para residentes de larga duración⁸⁷. Las endeble medidas, casi todas bilaterales, para mejorar la integración del inmigrante en la sociedad del país de destino, no están destinadas a hacer de él un ciudadano de la UE, sino un elemento social neutro, es decir, que a pesar de que haya de «integrarse» en las capas más bajas de nuestras estructuras sociales, no cause conflictos y no se una a las filas de la delincuencia que nace de la pobreza y la exclusión social.

En la introducción puse de relieve que la celebración de la Conferencia coincidía con los procesos de regularización en Francia y con la llegada de cayucos a Canarias y a nuestras costas del Mediterráneo, en las conclusiones tengo que añadir otra coincidencia: la del relativo fracaso de la Agenda de Doha para el desarrollo⁸⁸, que exige un replantea-

⁸⁴ Véase F. FONSECA MORILLO, «Los derechos de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, Situación jurídico-política tras la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión», *Afers Internacionals*, n.º 53, 2001, p. 77.

⁸⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, OECD, París, 2000.

⁸⁶ Sobre la cuestión del inmigrante y la ciudadanía véase E. GUILD, «Citizens, immigrants, terrorists and others», en S. Peers, A. Ward, *The European Union Charter on Fundamental Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2004. Sobre esta cuestión en el caso de los Estados Unidos y Japón, véase MYRON WEINER and TADASHI HANAMI, eds., *Temporary Workers or Future Citizens? Japanese and U.S. Migration Policies*, New York University Press, New York, 1998, p. 177.

⁸⁷ Véase la Directiva 2003/109 de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DO L 16*, de 23.01.2004, p. 44, y sobre ésta A. OLESTI RAYO, «El estatuto de los residentes de larga duración: comentario a la Directiva del Consejo 2003/109 de 25 de noviembre de 2003», en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 4, mayo de 2004.

⁸⁸ Tras la suspensión de las conversaciones en la reunión de Ginebra de julio de 2006, el Comisario Europeo P. Mandelsson ha manifestado el apoyo permanente de la UE a la Agenda de Doha, en la reunión del G-20, véase la nota «Rio offers chance for Doha review and discuss», de 5.09.2006, en Internet http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/doha_da/pr050906_en.htm

miento de la política migratoria y de la política de cooperación al desarrollo de la UE. La UE ha considerado el comercio con los países del sur como una herramienta con la que promover el desarrollo y la integración de sus economías, sin obviar que también servía al objetivo de frenar la migración⁸⁹; ahora, esta herramienta está roma y hay que utilizarla con sumo cuidado en las zonas geográficas donde mayores intereses tiene en juego la UE, como es el caso de África.

África es una de las piezas centrales del rompecabezas de la nueva geopolítica de la inmigración, en la que los problemas de seguridad dejan de ser los principales protagonistas de las políticas de la Unión Europea y de sus Estados miembros, para dejar paso a la inmigración irregular, las mafias del tráfico ilícito de inmigrantes y la trata de seres humanos⁹⁰. En esta geopolítica de la inmigración, a pesar de que los países del Mediterráneo y África tengan un perfil propio, tendrán que competir con los países de Europa del Este y Asia por recursos e influencia del mismo modo que sus nacionales deberán luchar por su cuota del mercado de trabajo europeo⁹¹. España, en razón de su interés nacional y de su propia parcela de geopolítica de la inmigración, deberá apoyar sin condiciones a los países subsaharianos en el reparto europeo de los recursos.

El interés español es que se comunitarice el problema de la inmigración africana y así deberá defenderlo junto a los demás Estados miembros del Mediterráneo en el momento de definir la política de retorno de la UE⁹², frente a los restantes Estados miembros, para los que esta

⁸⁹ R. Rotte, M. Vogler señalaron que «(...) en los países industrializados ha habido una cierta percepción política de que sólo la reducción de las grandes diferencias entre los estándares de vida puede reducir la presión migratoria. La liberalización del comercio se ha percibido como la manera más adecuada de alcanzar este objetivo, en parte dentro de la integración regional. Los acuerdos mediterráneos de la UE y el NAFTA son ejemplos de este enfoque»; en «Determinants of International Migration: Empirical Evidence for Migration from Developing countries to Germany», *IZA Discussion Paper* No. 12, 06.1998

⁹⁰ Véase M. VENTRELLA MCCREIGHT, «Smuggling of Migrants, Trafficking in Human Beings and Irregular Migration on a Comparative Perspective», *European Law Journal*, Vol. 12, 2006, p. 106.

⁹¹ Sobre la competencia entre el este y el sur, véase E. BRIBOSIA, A. WEYEM-BERGH, «L'Union européenne face aux migrations. Concurrence entre les ressortissants de l'Est et du Sud?», en M. DONY (Ed.), *L'Union Européenne et le monde après Amsterdam*, Ed. Université Libre de Bruxelles, Bruselas, 1999.

⁹² España ha defendido ante la Unión Europea que «el fenómeno de la inmigración ilegal ha de abordarse por todos los Estados miembros de manera conjunta e

cuestión no es prioritaria y siguen atrincherados tras una visión parcial de la frontera exterior de la UE.

España ya ha celebrado una reunión con los países mediterráneos de la Unión Europea en Madrid el 29 de septiembre de 2006 para pedir a la UE más medidas de actuación y el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Conferencia de Rabat⁹³. Su desafío ahora es conseguir el apoyo prometido por la UE, porque sin él, la credibilidad de los compromisos españoles y comunitarios se verá gravemente menoscabada. Asimismo, sin la intervención comunitaria no podrán garantizarse los derechos humanos básicos de los inmigrantes irregulares, y los Estados miembros y la Unión Europea quedarán deslegitimados para reivindicar o exigir a los países de tránsito a quienes se les endosan, que cumplan la indeseada misión de devolverlos a sus países de origen respetando dichos derechos. Sin esa intervención, también se menoscabará la coherencia de la Unión Europea en su defensa de los valores humanísticos en el mundo y, en particular, en África.

LA CONFERENCIA MINISTERIAL EURO-AFRICANA DE RABAT
SOBRE LA INMIGRACIÓN Y EL DESARROLLO. ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE ESPAÑA
Y DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: La Conferencia ministerial euro-africana de Rabat sobre la cooperación al desarrollo y la migración ha reunido a los países de origen, tránsito y destino para regular los flujos de migración ilegales. Estos Estados han acordado, desde un enfoque de responsabilidad compartida, una asociación para la gestión de la inmigración, que comprendería medidas para la cooperación al desarrollo, la organización de la migración legal y la lucha contra la inmigración ilegal.

La Conferencia ha adoptado una declaración política y un plan de acción que fijan los objetivos a alcanzar así como los mecanismos para reforzar las capacidades

integral», véase la nota de prensa «La Vicepresidenta se desplaza a Bruselas para tratar sobre inmigración», de 29.08.2006, en Internet en <http://www.mpr.es/Centro+de+prensa/NotasdePrensa/NP20060829.htm>; véase igualmente «España convoca a los países mediterráneos de la UE ante la urgencia de la crisis migratoria. De la Vega reclama en Helsinki un modelo europeo para gestionar las fronteras marítimas», *El País*, 30.08.2006.

⁹³ Véase «Lettre conjointe de huit chefs d'Etat ou de gouvernement européens à M. Matti Vanhanenm Premier Ministre de la Finlande, Président du Conseil Européen, sur l'immigration illégale en Méditerranée et au sud de l'Europe», en Internet en <http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/61182.htm>

humanas y operativas de los países africanos. El co-desarrollo, la selección de la mano de obra en los países de origen y el apoyo a la migración legal, el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de los inmigrantes, la lucha contra el tráfico ilegal de inmigrantes, la fuga de cerebros, la facilitación del envío de las remesas, sistemas de integración social, son algunos de los objetivos perseguidos en el plan de acción y que deberán conseguirse gracias a la actuación conjunta de la UE y de sus Estados miembros, con un implicación particular de Francia y España.

PALABRAS CLAVE: Inmigración irregular, cooperación al desarrollo, co-desarrollo, remesas, selección de los trabajadores inmigrantes, derechos de los inmigrantes.

THE RABAT SUMMIT ON MIGRATION AND DEVELOPMENT. SOME APPROACHES TO THE EUROPEAN UNION AND SPANISH IMMIGRATION POLICIES

ABSTRACT: The Rabat Summit on Migration and Development brought together the African and European countries of origin, transit and destination of illegal migration flows. These countries have accepted a shared responsibility in seeking structural solutions and have considered migration not just as a security problem but also as a question of cooperation to development, so that populations can remain in their countries of origin. The Summit adopted a final political statement and an action plan to reinforce human and operative capacities of African countries. Co-development, selection of migrant workers in the country of origin, legal migration, respect for migrants' human rights and dignity, the fight against human trafficking, facilitating remittances and social integration are some of the goals foreseen.

KEYWORDS: Illegal migration flows, cooperation to development, migrants' human rights, remittances, legal migration.

LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE EURO-AFRICAINE DE RABAT SUR LA MIGRATION ET LE DÉVELOPPEMENT. OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE DE MIGRATION DE L'ESPAGNE ET DE L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: La Conférence ministérielle Euro-africaine de Rabat sur la migration et le développement a réuni aux pays d'Afrique et d'Europe impliqués dans le phénomène de la migration en tant que pays émetteurs, de transit et de destination de la migration irrégulière. Ils se sont reconnus une responsabilité partagée dans la recherche de solutions structurelles et ils ont abordé la migration pas seulement dans sa dimension sécuritaire mais moyennant la coopération au développement dans le but de maintenir dans leurs pays les candidats à la migration. Cette Conférence a adopté une déclaration politique et un plan d'action fixant les objectifs à atteindre ainsi que les mécanismes pour renforcer les capacités humaines et opérationnelles des pays

africains. Le co-développement, la sélection de la main d'œuvre dans les pays d'origine et l'encouragement de la migration légale, le respect des droits et de la dignité des migrants, la lutte contre les réseaux de trafic de migrants, la lutte contre la fuite de cerveaux, la facilitation de l'envoi de remises, des systèmes d'intégration sociale, ces sont les objectifs visés.

MOTS CLÉS: Migration irrégulière, coopération au développement, co-développement, remises, droits des migrants.