

UE - Marruecos: obsesionados por la readmisión

Europa quiere que Marruecos ejerza de gendarme y deje de ser un país de inmigración y de tránsito hacia el Norte para convertirse en un país de readmisión.

Abdelkrim Belguendouz

Actualmente existen acuerdos en materia de readmisión entre Marruecos y los siguientes países: España, Alemania e Italia. A esto hay que añadir el protocolo de readmisión firmado con Francia y los protocolos de identificación con Bélgica y Holanda.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estos instrumentos bilaterales, la Unión Europea (UE) decidió a finales del siglo pasado sintetizar estos acuerdos en el plano comunitario, mostrando así que la readmisión atormenta el espíritu de los europeos y constituye para ellos una preocupación obsesiva y una idea fija. Bajo esa óptica, a finales de 2000 y teniendo en consideración, en el ámbito europeo, el trabajo del Grupo de Alto Nivel de Asilo-Migración, la Comisión Europea remitió oficialmente a las autoridades marroquíes un proyecto de acuerdo euromarroquí en materia de readmisión.

Hay que precisar que, aparte de Marruecos, el Consejo ha encargado a la Comisión negociar acuerdos con 10 países o terceras entidades: Sri Lanka, Rusia, Pakistán, Hong Kong, Macao, Ucrania, Albania, Argelia, China y Turquía. Hasta ahora la Comisión solo ha llegado a acuerdos efectivos con cuatro socios: Hong Kong, Macao, Sri Lanka y Albania, de los que solo han entrado en vigor los dos primeros. (el 1 y 12 de junio de 2003 respectivamente).

Es importante partir de la versión original del proyecto de acuerdo euromarroquí para poner claramente de relieve el espíritu de la Comisión, la definición del campo de aplicación del acuerdo y sus modalidades de ejecución. Puesto que en marzo de 2006 no habían finalizado todavía las negociaciones entre las dos partes, la redacción final no se conoce a fecha de hoy.

En su forma inicial, el proyecto se marcó como objetivo "establecer procedimientos rápidos y eficaces de identificación y devolución de personas que no cumplen, o ya no cumplen, las condiciones de entrada o de estancia en territorio marroquí o en uno de los Estados miembros de la UE y facilitar el tránsito de estas personas con espíritu de cooperación".

¿Qué prevé para Marruecos el proyecto de acuerdo?
¿Cuáles son sus obligaciones y deberes?

Compromisos asumidos por Marruecos

Lo que se busca es la celeridad y la eficacia en la readmisión de nacionales marroquíes, que no debe sufrir trabas en su tramitación, tanto para los que entraron ilegalmente como para los que ya no cumplen los criterios establecidos por la legislación sobre la estancia de inmigrantes vigente en los países europeos de destino. El apartado 1 del artículo 2 estipula que "Marruecos readmite, tras la petición de un Estado miembro y sin formalidades, a toda persona que, encontrándose en el territorio de dicho Estado, no cumpla, o ya no cumpla, las condiciones de entrada, de presencia o de estancia vigentes, cuando se haya establecido o se suponga legítimamente, basándose en el principio de pruebas aportadas, la nacionalidad marroquí".

Por consiguiente, la presunción o un principio de prueba pueden bastar para ejecutar la readmisión. A partir de ese momento Marruecos debe aportar "sin demora los documentos necesarios para la reconducción de las personas que van a ser readmitidas", para un periodo válido de al menos seis meses, un plazo ampliamente suficiente para el regreso de los afectados. Si por alguna razón (enfermedad u otra), no se readmitiese a la persona durante el periodo de validez del documento de viaje, debe expedirse en dos semanas otro documento que abarque el mismo periodo de validez. En caso de incumplimiento de algún tipo y sea cuál sea la razón esgrimida, Marruecos se ve obligado a aceptar un formulario establecido de manera uniforme a escala comunitaria.

Por eso, según la Comisión, los agentes de enlace que se ocupan de la inmigración, que están destinados en los países de origen o de tránsito, podrían también tener que ocuparse de cometidos relacionados con el regreso.

Sin embargo, el proyecto de acuerdo sobre readmisión que la UE se ha propuesto que ratifique Marruecos no concierne únicamente a los nacionales marroquíes. Para Bruselas no puede haber ni siquiera dos acuerdos distin-

Abdelkrim Belguendouz, Universidad Mohamed V - Agdal (Rabat), es investigador en migraciones.

tos. El mismo documento tiene también como objetivo la readmisión de nacionales de terceros países e incluso de apátridas “que no cumplen o ya no cumplen las condiciones de entrada, de presencia o de estancia vigentes en el Estado miembro que presenta la solicitud, cuando se haya establecido o se suponga legítimamente, basándose en el principio de pruebas aportadas, que estas personas se encuentran en posesión de un visado o un permiso de estancia vigente en Marruecos, o que han entrado en territorio de los Estados miembros de manera ilegal procedentes de territorio marroquí”. En este caso, Marruecos debe seguir el mismo procedimiento de expedición de documentos de viaje que para los nacionales marroquíes, o en caso contrario la UE le impondrá un documento de viaje estándar que sirva para la expulsión.

Hay que precisar que según el artículo 13 del proyecto de acuerdo que describe el procedimiento de tránsito, éste puede no limitarse a Marruecos, sino que puede ir hasta la frontera del Estado de destino final. Esto da por entendido que la UE (o Marruecos con la “ayuda” de la UE) va a establecer, en el marco de una “red”, acuerdos de “libre intercambio” particulares, en el interior de la posible zona de inmigración, para poder organizar el tránsito.

La reflexión de los autores del Plan de Acción UE-Marruecos adoptado a finales de 2004 por el Consejo Europeo en materia de política europea de vecindad parece ir en esa dirección, puesto que una de las medidas tomadas en el marco de la prevención y de la lucha contra la inmigración ilegal hacia y a través de Marruecos consiste en “la acción previa de la UE ante los países de origen y de tránsito y la puesta en práctica efectiva de los acuerdos ACP, en particular en materia de readmisión”.

Las operaciones de readmisión efectuadas por Marruecos hacia Nigeria (finales de 2003-principios de 2004) y, sobre todo, en octubre de 2005 y que conciernen a casi 3.400 personas, esencialmente hacia Dakar, Niamey, Bamako, Lagos y Yaundé, a raíz de los trágicos acontecimientos de Melilla y Ceuta durante los cuales una docena de inmigrantes subsaharianos clandestinos murieron a manos de las fuerzas del orden marroquíes y españolas, confirman esta interpretación.

Evolución de la postura de Marruecos

Desde la sesión del Consejo de Asociación Marruecos-UE del 9 de octubre de 2001 que tuvo lugar en Bruselas, se ha percibido cierta inflexión en la gestión marroquí. ¿Se debe a la presión ejercida por el ex presidente del gobierno español José María Aznar sobre Marruecos, que no prorrogó el acuerdo de pesca con la UE y llevó a Madrid a instrumentalizar la cuestión de la migración clandestina? ¿o se debe también a efectos precoces del 11 de septiembre de 2001? Lo cierto es que después de que Marruecos cursase oficialmente ante los representantes de la UE en Rabat una petición de apoyo comunitario en la lucha contra la inmigración clandestina en Marruecos (radares de tecnología punta, motoras rápidas, todoterre-

nos, etcétera), el día de la reunión se presentó ante las instancias implicadas el consiguiente documento técnico.

Por otro lado, en la Declaración al Consejo de Asociación “Marruecos subraya su disponibilidad para iniciar con la UE un diálogo constructivo en materia de readmisión sobre la base de los intereses mutuos y dentro del respeto a las dimensiones jurídicas y humanas de esta cuestión”. Y a pesar de que la propia UE reconozca que “los acuerdos de readmisión sirven únicamente los intereses europeos”, esto no ha impedido que Marruecos haya accedido desde el principio a aceptar a los clandestinos de Europa y a iniciar, a partir del 8 de abril de 2003, la primera ronda oficial y formal de negociaciones sobre este tema, posterior a las tres rondas informales que se han prolongado casi dos años, “lo que permitirá que Marruecos y la UE se pongan de acuerdo sobre un consenso de principios generales que presida la acción común de las dos partes en este tema”. El 23 de septiembre de 2003, en una segunda reunión formal en Bruselas, Marruecos presentó su visión e hizo ciertos comentarios al respecto del proyecto europeo. Con posterioridad a esta fecha, las negociaciones se llevaron a cabo en seis ocasiones distintas a lo largo de 2004 y 2005 en Rabat y Bruselas.

Mientras tanto, en una entrevista concedida en la primavera de 2004, Fathallah Sejjemassi, entonces embajador de Marruecos ante la Comisión de la UE y ante el Consejo de la UE antes de serlo en París, confirmó “la voluntad y la afirmación de las dos partes (por tanto de Marruecos) de llegar a un acuerdo de readmisión”, “de poder cerrar lo más rápidamente posible un acuerdo”.

Así se abrió la brecha, activada por los atentados terroristas del 11-S, del 11 de marzo de 2004 en Madrid y por la aceleración del ritmo de aceptación y de ejecución de las medidas que se enfrentaban a bolsas de resistencia. Sin embargo, la firma de un tratado de readmisión tendría graves consecuencias, no solo para la comunidad marroquí en Europa, que sería la que más sufriría bajo esta espada de Damocles, sino también para las relaciones entre Marruecos y los países africanos implicados, arriesgándose Marruecos a perder su fuerza geoestratégica en África.

Marruecos, gendarme de Europa

El proyecto de acuerdo sobre readmisión UE-Marruecos, que se inscribe en el marco de la lógica de internamiento y confinamiento de extranjeros en campos en Europa, tiene a nuestro entender serias deficiencias en lo referente a los derechos humanos.

El problema radica sobre todo en las cuestiones del delito flagrante y de la carga de la prueba. En este aspecto, el texto se limita a exponer que una declaración del Estado que presenta la solicitud, según la cual se ha encontrado a la persona sin documentos de viaje, visado o permiso de estancia, representa el principio de prueba de entrada o de estancia irregular. Y el texto precisa que las pruebas serán mutuamente reconocibles por los Estados contratantes, sin que se exija una investigación

Repercusión de la Cumbre Barcelona 2005 para las migraciones

A pesar de que en la Cumbre Euromediterránea de Barcelona la aprobación del Código de conducta antiterrorista copara toda atención, es importante realizar una lectura detallada del Programa de trabajo para los próximos cinco años, que también se aprobó.

Una primera observación es que en los objetivos del programa se desprende una continuidad respecto a la Conferencia euromediterránea de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Dublín en mayo de 2004, donde se menciona, junto a los aspectos securitarios, la necesidad de realizar un enfoque global (*global approach*) que potencie una filosofía según la cual las migraciones, si están bien gestionadas, pueden resultar un factor positivo para el conjunto de la región. También se hace mención a la necesidad de reducir la inmigración ilegal y el tráfico de personas haciendo una referencia específica a las travesías marítimas y las pérdidas que implican.

Pero a parte de estos elementos de continuidad, hay tres aspectos sobre los que hay que prestar especial atención en su desarrollo a medio plazo. Por un lado, el apoyo de encuentros multilaterales específicos sobre migraciones. Uno a nivel ministerial en el seno del partenariado y otro referido a la celebración de una conferencia euroafricana sobre la gestión de las migraciones. No hay que olvidar que la propuesta de esta conferencia es una iniciativa hispano-marroquí, elaborada en octubre a partir del encuentro de sus ministros de Asuntos Exteriores. Según la propuesta esbozada en Rabat, participarían los países de origen, tránsito y destino, teniendo por objetivo

"abordar todos los aspectos de la migración y establecer mecanismos concertados de gestión de los flujos migratorios sobre la base de un partenariado que tome en consideración el vínculo entre migración y desarrollo". Esta propuesta surge a partir de los incidentes ocurridos en las fronteras de Ceuta y Melilla, en los que se plasma de forma dramática la realidad de las migraciones subsaharianas hacia Europa a través de Marruecos.

Ambos encuentros multilaterales deben inscribirse en una dinámica que se consolida a escala internacional sobre la gestión de las migraciones y que incluyen las políticas de inmigración, los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre controles fronterizos, los acuerdos comerciales sectoriales que permiten la circulación de personas, las medidas de seguridad e información y también los acuerdos sobre los derechos de los inmigrantes.

Tampoco escapa el que una cumbre euroafricana deberá poner sobre la agenda migratoria los factores que siguen siendo determinantes para el impulso de las migraciones: desigual desarrollo económico, tendencias demográficas, conflictos armados, degradación medioambiental y violación de los derechos humanos.

El segundo punto que destaca del plan de trabajo es la mención especial a la necesidad de canalizar de forma

eficiente las remesas de los inmigrantes. La gestión de estos flujos financieros es uno de los factores considerados clave a la hora de reexaminar la relación entre migración y desarrollo, puesto que las transferencias de capital realizadas por inmigrantes, que tradicionalmente habían sido consideradas poco relevantes y destinadas básicamente al consumo propio, pueden tener un gran impacto sobre la reducción de la pobreza. En este sentido, este aspecto tiene un fuerte potencial, puesto que promover los canales formales de envío de remesas y su inversión productiva puede ayudar a poner las remesas al servicio del desarrollo. En tercer lugar, encontramos objetivos de trabajo vinculados sobre todo al concepto de gestión ordenada de las migraciones. Se trata de ahondar en la cooperación en materia de justicia y seguridad mediante programas de formación para juristas y policías. Lo más destacado en este caso es que para su implementación, el plan de trabajo remite a los planes de acción de la política europea

de vecindad (PEV). Es preciso recordar dos lecturas sobre cómo puede incidir la PEV en el partenariado. Una establece la reducción de la importancia del partenariado al imponerse una lógica de bilateralismo diferenciado por encima del enfoque regional y multilateral del partenariado. Otra lectura contempla, no obstante, que la PEV puede corregir algunos déficit del Proceso de Barcelona en tanto que establece objetivos concretos en los planes de acción para cada país, a la vez que introduce un principio de condicionalidad positiva que puede suponer ventajas tangibles para el país de origen o

tránsito de las migraciones.

En conclusión, el Plan de trabajo aborda las tres perspectivas que hay detrás de los flujos migratorios: trabajar sobre los determinantes de los flujos migratorios (cumbre euroafricana), potenciar aquellos aspectos que refuerzan el vínculo migraciones-desarrollo (canalización eficiente de las remesas), y actuar en materia de control y seguridad (cooperación en justicia y policía). Asimismo, se desprende la prioridad que de momento tienen los aspectos securitarios (prioridad para los países UE) que se mantendrá por encima de los otros dos factores, mucho más prioritarios para los países del Sur.

Hay que esperar que, además de celebrarse, la conferencia euroafricana aporte nuevas oportunidades para actuar sobre las causas de las migraciones, que cuente con la voz y participación de todos los países implicados y, por consiguiente, tome en consideración aspectos como las dinámicas transnacionales y la circularidad de los flujos migratorios que ello comporta, para afrontar aquellas fracturas entre el Norte y el Sur que inciden tanto en los países emisores, los receptores y los de tránsito de las migraciones.

El Plan de trabajo aborda tres puntos: causas de la inmigración, seguridad y control y remesas

Xavier Aragall-IEMed

suplementaria. Sin embargo, en este punto la carga de la prueba por parte de la administración es claramente insuficiente. Las deficiencias son todavía más graves si se considera que no hay lugar alguno para un juez en todo el proceso, ya que el proyecto no prevé ninguna garantía jurídica, principalmente el recurso.

Por otra parte, y una vez más sin derecho alguno al recurso, una persona que previamente tenía un estatus legal puede verse de repente en la ilegalidad si mientras tanto ha cambiado en un sentido más restrictivo la política de inmigración del país en cuestión, como es el caso actual de numerosos países europeos.

También hay que mencionar que el proyecto de acuerdo sobre readmisión se basa predominantemente en preocupaciones sobre seguridad, en detrimento de cuestiones como el desarrollo, los aspectos humanitarios y los derechos humanos.

Según lo dicho anteriormente ¿se puede decir que las nuevas relaciones euromarroquíes ya no están basadas en una lógica de asistencia, sino en la asociación o incluso la vecindad en el marco de un “círculo de amigos”, con lo que ello conlleva de equidad en el proceso de toma de decisiones? De hecho, cuando se ve el chantaje llevado a cabo, la nula toma en consideración de la opinión del otro y la manera en que los europeos han puesto ciertos asuntos sobre el tapete, lo que prevalece es la lógica de la insistencia, intentando pillar al “socio” por medio del desgaste...

Si Marruecos empieza a ceder en los temas de inmigración, no es por razones puramente diplomáticas, es decir, saber no negarse para mantener una buena relación general con el socio europeo. La razón fundamental nos lleva a insistir en el factor siguiente. La cuestión de la inmigración afecta a toda Europa, que lo enfoca principalmente desde la óptica de la seguridad; desde septiembre de 2001 las injerencias en la lucha contra el terrorismo se usan cada vez más como argumento persuasivo y la acción en estas cuestiones se coloca en lo más alto de la agenda política. En otras palabras, desde septiembre de 2001, Europa ha intensificado la vigilancia de los movimientos migratorios provenientes del Sur, y especialmente de países musulmanes.

En un documento del 2 de junio de 2004, la Comisión reconoce que “la UE ha demostrado que es capaz de actuar de manera rápida y eficaz cuando la situación lo exige. Esta sensibilidad ante situaciones de crisis, como los acontecimientos del 11-S y del 11-M en Madrid, puede haber dado lugar a críticas sobre el carácter desequilibrado de los adelantos en materia de seguridad”.

En una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre el futuro del Espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), así como sobre las condiciones para reforzar su legitimidad y eficacia, la preocupación es la misma. El Parlamento está “convencido de que todo desarrollo futuro del ELSJ tendrá que tener en cuenta (particularmente) la irrupción desde el 11-S de la amenaza del terrorismo

internacional que golpeó espectacularmente a la UE en los atentados de Madrid del 11-M”.

Las conclusiones de la cumbre europea de Bruselas del 4 y 5 de noviembre de 2004 son aún más claras en el caso de la política de retorno y de readmisión: “Los inmigrantes que no tienen o ya no tienen el derecho a permanecer legalmente en la UE deben volver a su país de origen voluntariamente o, si es necesario, *ser obligados a ello*”. Con esta idea, el Consejo Europeo ha defendido especialmente “la conclusión a su debido tiempo de acuerdos europeos de readmisión” y “la rápida designación por parte de la Comisión de un representante especial para la política común de readmisión”, condicionando más la ayuda al desarrollo y otros apoyos económicos a la firma y aplicación de un acuerdo general de readmisión de la UE con terceros países... Se puede ver que cuando la UE habla de política global en materia de inmigración, no busca un enfoque equilibrado, sino un método que tome en consideración todos los aspectos referentes a la seguridad, como el retorno y la readmisión.

Sin embargo, al día siguiente del Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002), el presidente en ejercicio de la Comisión dijo acertadamente que “el fenómeno de la inmigración en su conjunto requiere un enfoque integrado, que tenga en cuenta los diversos aspectos políticos, sociales y humanos. El control de las fronteras está ligado a las políticas de asilo, la seguridad está ligada al tratamiento equitativo de todos los ciudadanos y a la seguridad interna y la eficacia de las diversas decisiones y acciones en el seno de la UE depende igualmente de las relaciones con terceros países y de la cooperación para el desarrollo”.

En resumen, el objetivo de la UE es conseguir que Marruecos se ocupe, por un lado, de la misión de retención y de asignación de residencia de sus nacionales y, por otro, en calidad de subcontratista de seguridad, del trabajo de control, disuasión, búsqueda, aislamiento, rechazo y devolución a sus países de origen de los subsaharianos (y otros extranjeros) que deseen llegar al Eldorado europeo. En otras palabras, en calidad de gendarme, ¿Marruecos deber dejar de ser un país de emigración y tránsito hacia Europa para convertirse en un país de readmisión!

Con esta idea y con ocasión de la reunión en Bruselas el 22 de noviembre de 2005 del quinto Consejo de Asociación UE-Marruecos, ¿no presionó Bruselas a Marruecos para que aceptase a los inmigrantes subsaharianos clandestinos, “redoblando los esfuerzos” por firmar su acuerdo de readmisión antes de finales de 2005? En efecto, en su declaración, la UE señala que “el proyecto de acuerdo sobre readmisión ya ha sido objeto de ocho ciclos de negociaciones. Invita a Marruecos a continuar progresando redoblando los esfuerzos con el fin de concluir un acuerdo antes de que acabe el año”.

¿Es esto el estatus “avanzado” concedido a Marruecos y la nueva asociación euromediterránea “enriquecida” por medio de la política europea de vecindad tan pregonada con ocasión de Barcelona +10? ■