

Recibido: 31.05.2006  
Aceptado: 14.06.2006

## **El control de la inmigración ilegal y la cooperación al desarrollo en el marco de la Unión Europea**

**Autores:** Dr. Emiliano García Coso, Prof. “Jean Monnet” de Derecho Comunitario y Paula García Andrade, Prof. Ayudante de Derecho Comunitario

### **Resumen**

Este artículo analiza el insatisfactorio marco legal europeo para combatir eficazmente la inmigración ilegal. El inacabado proceso de comunitarización de la política de inmigración causa problemas graves para controlar los flujos migratorios ilegales. Una posible solución sería el aumento de los acuerdos de readmisión de la UE y el refuerzo de los vínculos entre política de inmigración y la política de desarrollo a nivel de la UE.

*Palabras clave:* Política de inmigración de la UE, inmigración ilegal, acuerdos de readmisión, cooperación al desarrollo.

### **Abstract**

This paper analyses the unsatisfactory EU legal framework to fight effectively against illegal immigration. The unfinished “communitarization” of Titre IV of TEC

on immigration policy produce serious problems to control the illegal immigration flows. A possible solution should be the proliferation of EU readmission agreements with third countries and reinforce the links between immigration policy and development policy at EU level.

*Key words:* European immigration policy, Illegal immigration, Readmission agreements, Development cooperation.

---

## **I. Introducción**

Los retos suscitados por el proceso generado por la globalización presentan una naturaleza económica y humana. Los Estados miembros de la Unión Europea han sido capaces de arbitrar mecanismos para aprovecharse de la desaparición progresiva de los mercados nacionales y amortiguar, con matices, los efectos negativos de la globalización económica en el sistema de bienestar europeo. Sin embargo, la vertiente humana de este proceso, caracterizado por un incremento de los flujos migratorios tanto Sur-Sur como, fundamentalmente, Sur-Norte, está generando un vivo debate sobre cómo responder a este fenómeno.

La respuesta a esta realidad multifacética ya no es viable desde una perspectiva puramente nacional. La diversidad de marcos reguladores nacionales de los flujos migratorios, la incidencia económica y laboral en los Estados de destino, la percepción de las sociedades receptoras, la integración cultural o asimilación de estos nuevos “ciudadanos” y, desde 2001, cuestiones de seguridad, evidencian claras lagunas o insuficiencias de distinta índole. En línea con la respuesta dada a la vertiente económica de la globalización, los Estados miembros son cada vez más conscientes de la necesidad de profundizar en una actuación común en el marco de la ordenación y control de los flujos migratorios hacia “El Dorado” europeo. Esta apuesta requiere arbitrar una política coherente y eficaz a escala de la Unión Europea (en adelante UE) para afrontar con garantías los complejos retos suscitados por los flujos migratorios en sus distintas manifestaciones.

Entre todas las cuestiones suscitadas por el fenómeno migratorio, en el presente artículo se pretende hacer un análisis específicamente ceñido a los intentos de la Unión Europea de configurar y consolidar una política de inmigración propiamente europea, y dentro de ésta, las actuaciones emprendidas en el contexto del control de la inmigración irregular (Punto II).

La aproximación a la faceta de la inmigración irregular y su posible regulación desde la UE nos ha llevado necesariamente a justificar y defender por razones de eficacia la incardinación del tratamiento de la irregularidad en un contexto más

amplio. En concreto, apoyamos la reclamación de la UE de poder actuar en el contexto internacional para combatir los flujos migratorios irregulares mediante determinados instrumentos vinculados a la política exterior de la UE. Esta habilitación da paso a estudiar la problemática suscitada por uno de los instrumentos convencionales que están adquiriendo una importancia fundamental a la hora de intentar canalizar los procesos de retorno de los inmigrantes irregulares, esto es, los acuerdos de readmisión con países de origen y tránsito de los inmigrantes irregulares hacia Europa y los problemas detectados a la hora de su conclusión (Punto III).

Las reticencias o dificultades apreciadas por la Comisión europea en la negociación de estos acuerdos de readmisión nos han reafirmado en la postura de abordar otra faceta imprescindible que debe ser potenciada, en paralelo y complementariamente, por la UE. Se trata de incentivar la ayuda al desarrollo y configurar planes de actuación propios dentro de su política de cooperación al desarrollo (Punto IV). A nuestro juicio esta política debe desempeñar un papel más nuclear en los intentos de regular las corrientes migratorias irregulares.

## **II. La progresiva “comunitarización” del control de la inmigración irregular**

Con carácter previo a abordar los avances acontecidos en el contexto de la UE para combatir la inmigración irregular es preciso señalar el espacio geográfico en el que se está intentando establecer este control y qué alcance personal pueden tener estas medidas. Como se ha señalado es importante tener en cuenta que el ámbito geográfico sobre el que se pretende controlar las migraciones comprende 6.000 kms. de frontera terrestre y 85.000 kms de costas lo que nos hace tener el doble de la frontera sur que deben proteger los EEUU. Desde el punto de vista cuantitativo las posibles medidas de control recaen sobre unos 100 millones de pasajeros que llegan anualmente a los aeropuertos internacionales de la UE. Entre éstos, los Estados miembros niegan anualmente el derecho de entrada en la UE a más de 340.000 extracomunitarios, detienen a alrededor de 500.000 ciudadanos de terceros países que residen ilegalmente en sus territorios y expulsan a alrededor de 300.000 extranjeros no comunitarios.<sup>1</sup>

A estas consideraciones es preciso añadir las dificultades y la variedad de situaciones que pueden dar lugar a una situación de irregularidad o de ilegalidad del extranjero en territorio comunitario para poder tratarla así de forma conjunta, coherente y con respuestas válidas en todo el espacio europeo. Las principales circunstan-

---

<sup>1</sup> 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, COM (2005) 123 final. En la perspectiva positiva también se señala que en la UE-25 se conceden cada año a ciudadanos de terceros países alrededor de 2,2 millones de permisos de residencia o estancia a efectos de empleo, reunificación familiar, estudio, investigación u otras razones.

cias en las que puede incurrir un extranjero desde el punto de vista jurídico y que pueden desencadenar su consideración de irregular son<sup>2</sup>: Personas que entraron con un visado o un permiso de residencia en regla, que posteriormente ha caducado; personas cuya estancia, legal al principio, resulta ilegal a partir del momento en que ejercen una actividad por cuenta ajena; personas en posesión de un permiso de residencia y de trabajo que se quedan más tiempo que el que su residencia legal permite o que infringen de otro modo la normativa de residencia y personas que entraron ilegalmente en el territorio de un Estado miembro bien sin documentos o con documentos falsos.

Estos elementos geográficos, cuantitativos y de índole jurídica se complementan con los factores que inciden en el incremento o potenciación de la inmigración sea en su vertiente legal sea mediante medios ilegales. Estos factores se han clasificado en factores de empuje y factores de atracción<sup>3</sup>. Entre los primeros se cita un crecimiento económico bajo o negativo combinado con una distribución desigual de los ingresos; superpoblación, crecimiento elevado de la población; altas tasas de subempleo y desempleo, que en ocasiones pueden deberse a una reestructuración económica importante; fuerte presión sobre los medios rurales y urbanos; conflictos armados, limpieza étnica; violación de derechos humanos, discriminación, persecución; catástrofes naturales, degradación ecológica y gobernanza deficiente. Los segundos son la seguridad y la mejora de las condiciones socioeconómicas en los Estados de destino así como una elevada demanda de mano de obra legal e ilegal que incitan la inmigración hacia la UE, a los que podrían sumarse los continuos cambios, en algunos Estados, del marco legal aplicable que en ocasiones suelen ir acompañados de amnistías o regularizaciones<sup>4</sup>.

La multitud de factores de empuje y de atracción y las diferentes respuestas a nivel político, jurídico y económico entre los Estados miembros de la UE no contribuyen a tratar de abordar de forma global todas estas causas de manera que se contribuya a canalizar coherentemente los flujos migratorios a escala europea.

Es precisamente desde este planteamiento general desde el que es preciso pasar a analizar los avances logrados en el contexto de la UE y las bases legales establecidas para ofrecer una respuesta eficaz al control de las migraciones irregulares por una frontera extensa, con una importancia cuantitativa amplia, y dar una respuesta global a todas las causas que inciden en los flujos migratorios.

---

<sup>2</sup> Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, en *DOCE C 142/1* de 14. 6.2002.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con Países terceros, *COM (2002) 703 final*, de 3.12.2002.

<sup>4</sup> GORTAZAR ROTAECHE, C. "Two Immigration Acts at the End of the Millennium", *European Journal of Migration & Law*, vol.4, nº 1, 2002, pp.1-21. Idem; "The regularisation of illegal immigrants in Spain", en *Regularisations of illegal immigrants in the European Union*, (DE BRUYCKER, P, Dir), Bruylant, Bruxelles 2000, pp. 291-337.

La preocupación sobre el alcance de los flujos migratorios y el control de la inmigración irregular era puramente nacional<sup>5</sup> hasta la reforma introducida por el Tratado de Ámsterdam en 1999. Con esta reforma se introduce un nuevo Título IV en el Tratado de la Comunidad Europea (en adelante TCE) referido a cuestiones de asilo, inmigración y libre circulación de personas (arts.61 a 69) sometido a un plazo de cinco años para su desarrollo propiamente comunitario ya cumplido. Este marco legal general viene reforzado por el respaldo ofrecido por los Jefes de Estado y de Gobierno en distintos Consejos Europeos<sup>6</sup> para estudiar, analizar y proponer distintas actuaciones comunitarias para controlar la inmigración en general y la irregular en particular.

En concreto, para ver el marco legal comunitario referido a la inmigración irregular, hay que atender específicamente a lo dispuesto en el apartado 3, letra b) del artículo 63 del TCE que establece que el Consejo adoptará “medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:... (b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales”. Aquí radica precisamente uno de los problemas a la hora de abordar seriamente una política común activa contra la inmigración irregular y poder afirmar que se ha “comunitarizado” esta política.

---

<sup>5</sup> No obstante, ya se habían dado pasos para intentar conciliar puntos de vista nacionales sobre la respuesta al fenómeno migratorio. V Communication of Commission to Council and European Parliament on immigration, SEC (91) 1855 final, 23.10.1991. pp. 27 “...The Community is obliged to adopt a combined three-pronged approach as the only means of influencing the various elements of immigration: incorporating migration into the Community’s external policy... measures to combat illegal immigration.” Posteriormente, se dieron algunos pasos en forma de actos no vinculantes así: Recommendation of 30 November 1992 regarding practices followed by Member States on expulsion; Recommendation of 30 November 1992 concerning transit for the purposes of expulsion, Recommendation of 30 November 1994 concerning the adoption of a standard travel document for the expulsion of third-country nationals, en DOCE C 274, de 19.9.1996. Recommendation of 22 December 1995 on concerted action and cooperation in carrying out expulsion measures, en DOCE C 5.10.1.1996.

<sup>6</sup> Conclusiones del Consejo Europeo en Tampere, 15/16 octubre 1999. Pto. 23 “El Consejo Europeo está decidido a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y a la explotación económica de los migrantes. Insta a que se adopte legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito”. Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken 14-15 diciembre 2001, pto. 40. El Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio 2002, reafirmó la necesidad de luchar eficazmente contra la inmigración ilegal como una parte esencial de una política de inmigración y asilo global. En el punto 30 “...El Consejo Europeo... para la lucha contra la inmigración ilegal y luchar contra la inmigración clandestina... den la máxima prioridad a las siguientes medidas recogidas en el Plan...la lista de terceros Estados cuyos nacionales están sometidos a la exigencia de visado o están exentos de ésta... Instaurar lo antes posible... un sistema común de identificación de visados, ...Acelerar la conclusión de los acuerdos de readmisión en curso de negociación ... Por lo que se refiere a las políticas de expulsión y repatriación, aprobar los elementos de un programa de repatriaciones...” .Conclusions of the European Council of Thessalonica, 19 and 20 June 2003, point 19. “...the following topics to be of primary importance: cooperation of third countries in readmission/return of their nationals and of third-country nationals, efforts in border control and interception of illegal immigrants, combating of trafficking in human beings, including taking legislative and other measures”. El Consejo Europeo de Bruselas de 15-16 diciembre 2005 reafirma su voluntad de “...la nécessité de mettre en place une approche équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l’immigration illégale, et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l’immigration légale...”.

El problema se comprueba con una lectura detenida de esta disposición que claramente evidencia que la inmigración irregular es una competencia compartida entre los Estados miembros (que podrán seguir legislando a escala nacional siempre que dicha legislación sea compatible con lo acordado en la UE y en convenios internacionales, art.63.4) TCE), y la Comisión Europea<sup>7</sup>. La conclusión crítica que podemos avanzar es que, actualmente, cada Estado miembro puede libremente determinar en su legislación nacional las condiciones sustantivas y procesales en materia de control de la inmigración irregular, puesto que no hay principios comunes fijados legalmente desde la UE sino meras intervenciones sectoriales como señalaremos.

Esto se traduce, si se comparan las distintas legislaciones nacionales, en definiciones distintas de las sanciones, específicamente, la expulsión, diferentes criterios de valoración, procedimientos de salvaguardia y, en resumidas cuentas, lagunas apreciables que introducen serias deficiencias en el intento de regular, controlar y gestionar eficazmente el fenómeno de las migraciones irregulares hacia la UE en una perspectiva europea común y efectiva.

Con estas premisas generales se hace necesario señalar los tímidos avances y propuestas que se han discutido para intentar coordinar y sentar las bases comunes para combatir la inmigración irregular desde la UE. La Comisión Europea, asumiendo el mandato y apoyo ofrecido por distintos Consejos Europeos, inicia todo un conjunto de estudios para estudiar el impacto de la inmigración irregular y las medidas necesarias a adoptar en el plano comunitario para resultar eficaces.

La premisa de la que parte la Comisión en sus estudios es que las divergencias nacionales no contribuyen a facilitar un plan eficaz para combatir la inmigración irregular y por ello elabora distintas iniciativas generales para hacer frente a la inmigración irregular. La Comisión se reafirma en que la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal son partes esenciales de la política común y exhaustiva de asilo e

---

<sup>7</sup> La última modificación del TCE por el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, en vigor desde febrero de 2003, otorgó un nuevo impulso al proceso de comunitarización de dichas políticas. Así, el Consejo, con arreglo a las nuevas disposiciones previstas en el artículo 67 TCE, adoptará por mayoría cualificada medidas relativas al asilo, a los refugiados y a las personas desplazadas, a algunos aspectos de la política de inmigración y a los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente, siempre que el Consejo haya adoptado previamente por unanimidad disposiciones legales comunitarias que establezcan la normativa común y los principios esenciales que rigen estas materias. La introducción de la votación por mayoría cualificada sigue dependiendo de dichas condiciones y del establecimiento previo de principios comunes en la materia. Precisamente, un importante paso se dio el 1 de mayo de 2004, puesto que la iniciativa normativa la tendrá sólo la Comisión -aunque los Estados podrán realizar sugerencias a ésta- y el Consejo, por unanimidad, podrá decidir que todos o parte de los ámbitos del citado Título IV comiencen a adoptarse por mayoría cualificada. Un refuerzo en el papel de las instituciones europeas se produce con la Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2004 por la que determinados ámbitos cubiertos por el Título IV de la Tercera parte del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se registrarán por el procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado, en DOCE L396/45, de 31.12.2004, que garantiza que a partir del 1 de enero de 2005 se adopten por co-decisión las cuestiones migratorias aunque desgraciadamente quedan fuera las cuestiones relativas a las condiciones de entrada y residencia que se condicionan a la entrada en vigor de la futura Constitución europea.

inmigración de la UE<sup>8</sup>. Dentro de esta prevención y lucha, la Comisión entiende que es imprescindible incorporar, junto a otras actuaciones y mecanismos de cooperación<sup>9</sup>, la política de retorno a una política comunitaria global de inmigración y asilo<sup>10</sup>.

El principio que va a inspirar la configuración de una política de retorno es que debe garantizarse una amenaza creíble de un retorno forzoso y su aplicación inmediata, en caso de que no proceda a acogerse al retorno voluntario que debe ser el criterio general a aplicar en la prevención de la inmigración ilegal. El objetivo es dejar patente a los residentes ilegales en los Estados miembros, así como a los emigrantes ilegales potenciales fuera de la UE que pretendan entrar y residir ilegalmente que no van a disfrutar de una forma estable de residencia<sup>11</sup>.

En paralelo a estas actuaciones se emprenden determinadas iniciativas normativas vinculantes de carácter sectorial en un intento de mejorar los instrumentos para controlar la inmigración irregular. La primera de estas medidas legales a considerar es la Directiva 2001/40 sobre reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros estados<sup>12</sup>. Precisamente, esta norma es un instrumento a escala comunitaria para establecer un sistema integrado de cooperación entre los Estados miembros contra la inmigración irregular, cuya implementación en las legislaciones nacionales no ha sido realizada por todos y, por ende, resulta insatisfactorio en su ejecución práctica.

La eficacia de este sistema radica en lograr que todos los Estados miembros adopten en su legislación interna este modelo, de modo que las ventajas de movilidad y ausencia de controles en fronteras que otorga el “espacio Schengen”, no se conviertan en un obstáculo para la ejecución de las respectivas decisiones de expulsión de

<sup>8</sup> V. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo COM(2000)755 final; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, COM(2000)757 final.

<sup>9</sup> V. Comunicación de la Comisión relativa a una política común de inmigración ilegal, COM (2001) 672 final.

<sup>10</sup> V. Comunicación de la Comisión relativa al Libro verde sobre una política comunitaria en materia de retorno de residentes ilegales COM (2002) 175 final.

<sup>11</sup>V. COM (2001) 672, *op. cit.* COMISIÓN, “Informe relativo al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales, SEC (2004) 1349, de 25.10.2005.

<sup>12</sup> En DOCE L149/34, de 2.6.2001. Decisión del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países, en DOCE L60/55, de 27.2.2004. GARCIA COSO, E, “Report on the transposition of the Directive on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals”, en *Immigration and Asylum Law of the EU: Current debates*, (CARLIER, J-Y, DE BRUYCKER, P, Dir), Bruylant, 2005, pp. 252-257. ALBRECHT, H-J, “Fortress Europe?: Controlling illegal immigration”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol.10/1, 2002, p.20.

alcance nacional. Como complemento se aprueba, por un lado, la Directiva 2003/110<sup>13</sup>, sobre asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea para garantizar el uso de otro Estado como puente aéreo para la medida de expulsión. Por otro, la Decisión 2004/573<sup>14</sup>, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión.

En la misma línea, se deben señalar otras intervenciones normativas encaminadas a reforzar el control de la inmigración irregular. La primera de ellas mediante la Directiva 2001/51 por la que se complementan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985<sup>15</sup> que en la práctica se traduce en una delegación discutible de las funciones de control del acceso legal al espacio Schengen a las empresas de transporte de pasajeros que asumen la obligación del coste de la devolución y de su mantenimiento mientras se procede a la misma. La segunda, se trata de la Directiva del Consejo 2002/90, relativa a la definición de la ayuda a la entrada, circulación y residencia irregulares y de la Decisión Marco del Consejo, de 28 noviembre 2002, relativa a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la residencia irregulares.<sup>16</sup> Ambas normas se dirigen a armonizar estas situaciones en la normativa administrativa y penal de los Estados miembros.

La eficacia de estas actuaciones sectoriales es todavía escasa, habida cuenta, de las reticencias de algunos Estados miembros, por lo que se vuelve a insistir sobre la necesidad de estructurar, consolidar y arbitrar un sistema de retorno efectivo y dotado de los medios necesarios. En este contexto entra en juego el Programa de La Haya<sup>17</sup>, en el que, garantizando la configuración de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es preciso reafirmar y transmitir que los inmigrantes que no tengan o hayan dejado de tener derecho a permanecer legalmente en la UE deberán regresar de forma voluntaria o, si es necesario, obligatoria. Esta idea central se sustenta en los recomendaciones recogidas en el Programa de acción sobre la repatriación, adoptado por el Consejo el 28 de noviembre de 2002<sup>18</sup>, donde se pretende lograr a escala euro-

<sup>13</sup> Directiva 2003/110 del Consejo de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea, en DOCE L321/26, de 6.12.2003.

<sup>14</sup> Decisión 2004/573/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión, en DOCE L 261/28, de 6.08.2004.

<sup>15</sup> V. DOCE L187/45, de 10.7.2001. GARCÍA COSO, E; "Report on the transposition of the Directive supplementing article 26 of the Schengen Convention", en *ibid.* pp.481-486. Directiva 2004/82 del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, en DOCE L261/24, de 6.8.2004.

<sup>16</sup> V. DOCE L328/17, 5.12.2002. DOCE L328/1, 5.12.2002, respectivamente.

<sup>17</sup> El programa de La Haya: Consolidación de la Libertad, seguridad y la justicia en la UE, en DOCE C53/1, de 3.3.2005. The Hague Programme. Ten priorities for the next five year, en Memo/05/153, Strasbourg 10 May 2005. Dentro de la ejecución del programa de La Haya se insiste en la asociación con Estados de origen y tránsito de la inmigración ilegal, así como la política de repatriación y readmisión.

<sup>18</sup> Proposal for a Return Action Programme, Council of the EU, Brussels, 25 November 2002, MIGR 125, FRONT 135, VISA 172.

pea el desarrollo de practicas idóneas para la repatriación a determinados países de origen o de tránsito. El objetivo de estas practicas idóneas es promover una cooperación eficaz entre los Estados miembros, por una parte, y entre los Estados miembros y los países de origen o de tránsito, por otra, con vistas a efectuar la repatriación. Este objetivo no está exento de dificultades de distinta índole.

Entre las posibles prácticas a desarrollar se consideran como vitales para garantizar un sistema europeo de retorno eficaz:

*La promoción de los programas de retorno voluntario asistido con vistas a una repatriación viable, en cooperación, si así procede, con las organizaciones internacionales o no gubernamentales; rápido apoyo psicológico al retorno y transmisión clara a los repatriados de la posibilidad de una repatriación voluntaria, al tiempo que se mantiene la opción de ejecutar su repatriación; celebración de acuerdos comunitarios de readmisión a nivel de la Comunidad o, si procede, de acuerdos o arreglos informales a nivel bilateral con los países de origen o de tránsito; adopción de medidas para dilucidar la identidad de la persona que va a ser repatriada, prestando especial atención en la obtención de documentos de viaje, otros documentos de identidad o documentos de expulsión; promoción de la repatriación sobre la base de una nacionalidad asumida válidamente del país de repatriación o de tránsito, al tiempo que se establece la salvaguardia con el país de repatriación o de tránsito de que en caso de que se demostrase que el repatriado posee otra nacionalidad, se garantiza la readmisión en el Estado miembro; intensificación de la cooperación consular mediante una estrecha colaboración con los representantes de los países de repatriación o de tránsito; cooperación directa con las autoridades del país de origen o de tránsito, así como utilización de la biometría a efectos de repatriación; elección del tipo de operaciones de repatriación sobre una base individual, por ejemplo realizando evaluaciones de seguridad individual, estudiando con seriedad las posibilidades de fletar vuelos, así como fomentando la organización de operaciones de repatriación conjuntas<sup>19</sup>.*

Finalmente, se deben señalar dos iniciativas que se están discutiendo para reforzar en el plano interno comunitario la política de retorno. La primera se refiere a la propuesta de Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio<sup>20</sup>. El principio clave es potenciar el retorno voluntario y, en caso contrario, arbitrar sistemas comunes para garantizar el retorno efectivo. La

<sup>19</sup> V. Adopción del proyecto de Conclusiones del Consejo sobre las practicas mas idóneas, con respecto a determinados países, para la repatriación de nacionales de terceros países que permanecen ilegalmente en el territorio de los Estados miembros, Consejo de la UE Bruselas, 23 de noviembre de 2004, 15122/04, MIGR 107, COMIX 713.

<sup>20</sup> COM (2005) 391, de 1.9.2005.

segunda es la futura aprobación de un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013<sup>21</sup>. Este programa prevé la aprobación de 5.866 millones de euros, de los que 759 irán destinados a crear un fondo comunitario de retorno. Sin embargo, la eficacia de este fondo dependerá una vez más de la capacidad de concluir acuerdos de readmisión con los Estados de origen y tránsito de la inmigración irregular.

El análisis general y particular de las orientaciones prácticas nos conduce una vez más a reseñar la importancia de la política exterior de la UE para así poder lograr la celebración de acuerdos de readmisión puesto que se ha configurado como un instrumento imprescindible para poder hacer efectivo el retorno voluntario o forzoso de los inmigrantes irregulares. No obstante, antes de pasar a analizar los problemas y cuestiones suscitadas en el marco de negociación de los acuerdos de readmisión de la UE con terceros Estados, es preciso volver a recordar que el proceso de “comunitarización” del control de la inmigración ilegal todavía es insuficiente y poco preciso, lo que se traduce en ineficacia. Mientras los Estados miembros no armonicen plenamente sus legislaciones de extranjería difícilmente se podrá ser eficaz en el control de la inmigración irregular a escala comunitaria.

### **III. Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea con terceros Estados como instrumento represivo contra la inmigración ilegal.**

Los acuerdos de readmisión pueden ser considerados como otro de los instrumentos esenciales en la lucha contra la inmigración ilegal. Por medio de dichos acuerdos, los Estados parte se obligan<sup>22</sup> a readmitir en sus respectivos territorios a aquellas personas que no cumplen las condiciones de entrada o residencia en el territorio de la otra parte, siempre que el Estado requirente pueda demostrar que el inmigrante irregular posee la nacionalidad del Estado requerido o que ha transitado por su territorio.<sup>23</sup> El objetivo consiste en que cada Estado soporte las consecuencias de sus fallos en el control de los flujos migratorios, permitiendo a los países de destino defenderse contra las migraciones incontroladas<sup>24</sup> y, en consecuencia, reduciendo

---

<sup>21</sup> COM (2005)123, de 6.4.2005.

<sup>22</sup> De manera resumida, los acuerdos de readmisión formalizan las siguientes obligaciones: Readmitir a los propios nacionales presentes ilegalmente en el territorio de la otra parte contratante; readmitir a los nacionales de terceros países y apátridas en determinadas condiciones; expedir los documentos de viaje necesarios en ambos casos; autorizar el tránsito por el propio territorio de nacionales de terceros países y apátridas con destino a otro Estado de readmisión o tránsito no parte en el acuerdo; sufragar los costes del transporte por parte del Estado requirente. [Ver a modo de ejemplo el texto del acuerdo de readmisión CE - Hong Kong, considerado el modelo tipo que servirá de base a futuras negociaciones. DOCE L 017, 24/01/2004.]

<sup>23</sup> BOUTEILLET-PAQUET, D., “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*, nº 5, 2003, pp.359-377.

<sup>24</sup> LABAYLE, H., BOUTEILLET-PAQUET, D. y WEYEMBERGH, A., “La lutte contre l’immigration illégale”, *L’émergence d’une politique européenne d’immigration*, Bruylant, 2003, pp.371-442.

la presencia de inmigrantes irregulares en sus territorios. Se considera, además, que estos acuerdos podrían implicar un efecto disuasorio sobre inmigrantes clandestinos potenciales<sup>25</sup>.

La conclusión de acuerdos de readmisión por parte de la Unión Europea con terceros Estados se ha convertido en una de las prioridades de la política comunitaria de inmigración y asilo y, más concretamente, de su emergente dimensión externa, cuyas bases fueron formalmente establecidas en el Consejo Europeo de Tampere, en 1999.

En tanto que fenómeno de naturaleza internacional, la inmigración precisa de soluciones de carácter internacional, que se valgan tanto de los instrumentos de las políticas internas como externas de la Unión Europea. Para ello, la colaboración con los países de origen y de tránsito es considerada uno de los elementos clave para la puesta en práctica del llamado “enfoque global” de la migración. De acuerdo con la doctrina y la evolución del discurso institucional comunitario, dicho enfoque presenta dos lógicas distintas<sup>26</sup> entendidas como los dos aspectos de la dimensión externa de la política europea de inmigración. La primera de ellas implica un tipo de cooperación con terceros países que externaliza los instrumentos tradicionales del control migratorio comunitario o nacional, entre los que podríamos identificar precisamente los acuerdos de readmisión o la colaboración en el control de fronteras. La segunda tendencia es definida como una política de “prevención”, que incluiría medidas destinadas a abordar las causas profundas de la migración, política en la que nos extenderemos más adelante [punto IV].

Dentro del enfoque de seguridad o de control, los acuerdos de readmisión aparecen a los ojos de los Estados miembros, países de destino de inmigración, como la herramienta jurídica que les permite ir más allá de los principios generales establecidos en Derecho Internacional.

Algunos gobiernos han invocado la legislación internacional en materia de derechos humanos con el fin de imponer una obligación de readmisión a otro Estado<sup>27</sup>. Sin embargo, las convenciones sobre derechos humanos sólo establecen derechos individuales, por lo que no existiría una obligación de readmisión del Estado contra la voluntad del individuo<sup>28</sup>. Y, en la mayoría de los casos, las decisiones de repatria-

<sup>25</sup> COM(2002) 175, *op. cit.*

<sup>26</sup> BOSWELL, C., “The external dimension of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, vol. 79, mayo 2003, pp.619-638.

<sup>27</sup> Así, dicha obligación sería el equivalente del derecho de toda persona “a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”, consagrado en el artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), así como, en otros términos, en el artículo 12. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y artículo 3 del Protocolo nº 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950).

<sup>28</sup> KLÖTGEN, P., “Les accords de réadmission. Une approche comparée franco-allemande”, *Revue Critique de Droit International Privé*, vol. 92, 2003, pp.239-270.

ción se adoptan contra la voluntad del inmigrante irregular<sup>29</sup>. En este sentido, la cuestión de la existencia o no de una obligación de readmisión afecta a la soberanía de cada Estado y no a la aplicación de los derechos humanos.

Por ello, parece más oportuno buscar el fundamento de dicha obligación de readmisión en la Costumbre Internacional. Así, en base al principio de equidad o buena fe, los Estados de origen de inmigración tendrían el deber de colaborar en la reaceptación de sus propios nacionales, entregando la documentación necesaria al país que solicita la readmisión.<sup>30</sup>

Sin embargo, en ausencia de acuerdos de readmisión, esta obligación internacional sigue siendo dependiente de una decisión soberana y encuentra en la práctica numerosos obstáculos a su ejecución. Los países de origen o tránsito se niegan a admitir a sus nacionales, alegando dudas en cuanto a la prueba de nacionalidad o demoran excesivamente los trámites del proceso de readmisión. Por ello, los acuerdos de readmisión constituyen una herramienta clave para la formalización de la obligación de cada Estado de readmitir a sus propios nacionales.

Por el contrario, no existe una práctica internacional que permita constatar la obligación de un país de aceptar a no nacionales que hayan emigrado ilegalmente a través de su territorio. Por ello, estos acuerdos alcanzan una mayor relevancia en lo que se refiere a nacionales de otros terceros Estados y apátridas, puesto que sólo la voluntad del Estado de tránsito, manifestada por medio de un acuerdo internacional, permitirá fundar dicha obligación de readmisión.<sup>31</sup>

Hasta 1998, sólo los Estados miembros estaban facultados para firmar, individual o colectivamente<sup>32</sup>, acuerdos de readmisión con terceros Estados. Con la firma del Tratado de Ámsterdam y la consiguiente “comunitarización” de la política de inmigración y asilo operada por el mismo, la Comunidad Europea (en adelante, CE) recibió competencia para concluir dichos acuerdos en su propio nombre. El artículo 63.3.b) TCE, como hemnos señalado anteriormente, otorga poderes a la Comunidad en materia de “inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales”. Aunque el TCE no reconozca explícitamente la competencia en materia de acuerdos, la mencionada disposición permite ampliamente la conclusión de acuerdos de readmisión por parte de la CE en base a la teoría del paralelismo de competencias internas y externas, consagrada por el Tribunal de Justicia.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Los acuerdos de readmisión pueden también facilitar el retorno voluntario de extranjeros en situación irregular, puesto que son convenciones que facilitan las relaciones diplomáticas y administrativas del procedimiento de retorno. Sin embargo, los casos de retorno voluntario no son los más numerosos.

<sup>30</sup> HAILBRONNER, extract from “Obligations of States under International Law to readmit their own or alien nationals”, *Annex n<sup>o</sup> 1 of IGC Report on Readmission Agreements*, 2002, pp.36.

<sup>31</sup> Sin embargo, de acuerdo con el Profesor Hailbronner, creemos oportuno apuntar que el principio de relaciones de buena vecindad podría considerarse como el punto de partida para el posible establecimiento de la obligación de un Estado de readmitir a nacionales de terceros países, cuando éste haya apoyado o tolerado de modo reprochable la migración ilegal a partir de su territorio.

<sup>32</sup> A modo de ejemplo, el acuerdo de readmisión entre los Estados Schengen y Polonia, hecho en Bruselas el 29 de marzo de 1991.

<sup>33</sup> Teoría de las competencias implícitas, STJCE, 31 marzo 1971, Comisión / Consejo, “AETR”, 22/70.

De acuerdo con las nuevas competencias asumidas por la CE, el Consejo Europeo celebrado en Tampere, en 1999, invitó al Consejo a que celebrase acuerdos de readmisión comunitarios o insertase cláusulas modelo<sup>34</sup> en otros acuerdos entre la Comunidad Europea y los terceros países pertinentes.<sup>35</sup> Así, la política de readmisión se convierte en una de las prioridades de la Unión, tal y como demuestran las conclusiones de la mayor parte de los Consejos Europeos de los años siguientes.<sup>36</sup>

Otra muestra de la relevancia otorgada por las instituciones comunitarias a la conclusión de acuerdos de readmisión la constituye el mandato recibido, en mayo de 2002, por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel en materia de Asilo e Inmigración. Este grupo de expertos o *task force*, creado por el Consejo en 1998 con el fin de elaborar Planes de Acción en materia de inmigración y asilo para los países de origen de mayor importancia, fue encargado de incluir en dichos Planes “una indicación de las posibilidades de concluir acuerdos de readmisión comunitarios con el país en cuestión”. Asimismo en 2002<sup>37</sup>, los criterios para la identificación de países con los que es necesario firmar acuerdos de readmisión fueron revisados por el Consejo, señalando, entre otros, la presión migratoria con origen o vía dicho país y el número de personas en espera de ser repatriadas, el hecho de ser un país contiguo a un Estado miembro o el valor añadido que implica el acuerdo comunitario en relación con las negociaciones bilaterales de un Estado miembro.

Este último criterio nos lleva a preguntarnos precisamente por qué los acuerdos de readmisión concluidos por la CE constituyen un valor añadido respecto a los acuerdos firmados individualmente por los Estados miembros con terceros países. En otras palabras, ¿el principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 5 TCE, según el cual “la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”, se halla cubierto en materia de readmisión?<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Por medio de las cláusulas de readmisión, se pretende obtener el compromiso de los Estados de concluir futuros acuerdos de readmisión con la Comunidad Europea, que deberán incluir la obligación de readmitir a sus propios nacionales, así como a nacionales de terceros países y apátridas. En virtud de la decisión del Consejo de 2 de diciembre de 1999, la inserción de tales cláusulas en todo acuerdo de asociación o cooperación con la CE es obligatoria. Dichas cláusulas han sido incluidas en acuerdos de la CE con países como Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Chile, Croacia, Egipto, Georgia, Líbano, Siria o Uzbekistán, entre otros (Documento sobre “Acuerdos de readmisión” (MEMO/05/351 publicado en Bruselas el 5/10/2005), sin olvidar el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú de 23/06/2000, firmado por la CE y sus Estados Miembros con los países ACP.

<sup>35</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, Tampere, 15-16/10/1999, punto 27.

<sup>36</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, Feira, 19-20/06/2000; Conclusiones del Consejo Europeo, Laeken, 14-15/12/2001; Conclusiones del Consejo Europeo, Sevilla, 21-22/06/2002; Conclusiones del Consejo Europeo, Tesalónica, 19-20/06/2003; Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 15-16/12/2005.

<sup>37</sup> COUNCIL OF EU, “Criteria for the identification of third countries with which new readmission agreements need to be negotiated”, Brussels 16 April 2002, 7990/02, COR1, LIMITE, MIGR32.

<sup>38</sup> Teniendo en cuenta que el principio de subsidiariedad sólo debe ser justificado en cuestiones de competencia no exclusiva, es necesario remarcar que los autores de este artículo consideran que los acuerdos de read-

Parece claro que la respuesta es afirmativa. La inmigración irregular ha alcanzado tal volumen<sup>39</sup> que los Estados miembros no son capaces de enfrentarse a ella de manera aislada. Además, debido a la eliminación de controles en las fronteras internas entre los Estados Schengen, la entrada de un inmigrante en un Estado miembro no significa que vaya a establecerse en su territorio, sino que podrá transitar por todo el espacio Schengen.

Por ello, países como España o Italia cuyas fronteras nacionales constituyen a su vez la frontera exterior de la Unión deben hacer frente a la llegada de un número mayor de inmigrantes, puesto que son las “puertas” de la llamada Europa “fortaleza”. En consecuencia, el principio de solidaridad, uno de los fundamentos del espacio Schengen, no permite que algunos Estados miembros soporten solos la carga de repatriar a los inmigrantes detenidos y negociar acuerdos de readmisión bilaterales que pueden favorecer a todos los demás Estados Miembros.

Podría argumentarse también, desde un punto de vista político, que los acuerdos de readmisión comunitarios sirven para mostrar a la opinión pública que la Unión Europea se esfuerza en el control de la inmigración ilegal, una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos en la actualidad.<sup>40</sup> Aunque pueda ser cierto que la opinión pública no conoce la noción de acuerdo de readmisión, la UE está implicándose en mostrar a su ciudadanía la utilidad y los esfuerzos realizados en su conclusión.

La Comisión ha recibido hasta el momento 11 mandatos para iniciar negociaciones en materia de readmisión con los siguientes países: Marruecos, Sri Lanka, Rusia y Pakistán (septiembre 2000), Hong Kong y Macao (mayo 2001), Ucrania (junio 2002), Albania, Argelia, China y Turquía (noviembre 2002).

Sin embargo, el balance de acuerdos de readmisión que la Comunidad ha conseguido firmar no parece muy alentador. Hasta el momento, solamente han sido concluidos acuerdos con Hong Kong<sup>41</sup>, Sri Lanka,<sup>42</sup> Macao<sup>43</sup>, Albania<sup>44</sup> y Rusia<sup>45</sup>. Las negociaciones con el resto de países no han producido aún resultados<sup>46</sup>.

---

misión no pertenecen a la competencia exclusiva de la Comunidad, sino que son materia de competencia compartida con los Estados miembros, tal y como indican las Conclusiones del Consejo JAI de 17/5/1999, doc. 8654/99. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/08654.en9.htm#\\_Toc452806465](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/08654.en9.htm#_Toc452806465)

<sup>39</sup> Debido a la naturaleza del fenómeno, no es posible aportar cifras precisas del número de inmigrantes irregulares presentes en los Estados miembros. Como indicador, alrededor de 500.000 personas entran ilegalmente cada año en el territorio de la Unión, según estimaciones de Europol. COM (2000) 757.

<sup>40</sup> En concreto, la inmigración se ha convertido en la primera preocupación para la opinión pública española (36%), superando al terrorismo (31%) y al desempleo (27%), según datos del Eurobarómetro 64, Otoño 2005, Informe Nacional España.

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_es\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_es_nat.pdf)

<sup>41</sup> Entrada en vigor, 1/03/2004. DOCE L64, 2/03/2004.

<sup>42</sup> Entrada en vigor, 1/05/2005. DOCE L138, 1/06/2005.

<sup>43</sup> Entrada en vigor, 1/06/2004. DOCE L258, 5/08/2004.

<sup>44</sup> Entrada en vigor, 1/05/2006. DOCE L96, 5/04/2006.

<sup>45</sup> Las negociaciones del acuerdo de readmisión con Rusia fueron concluidas en octubre de 2005 y se procedió a su firma el 26 de mayo de 2006.

<sup>46</sup> Con China, la CE ha obtenido un acuerdo parcial por el que se reconoce a la Unión como “destino autorizado” para los turistas chinos. Aunque no se trata de un acuerdo de readmisión como tal, éste incluye en su

Las dificultades a las que se enfrenta la CE para concluir con éxito dichas negociaciones se explican, en primer lugar, por el hecho de que un acuerdo de readmisión comunitario entre la CE y un tercer país determinado implica para este último la aceptación de devolución de inmigrantes irregulares, a petición de cualquiera de los 25 Estados miembros, lo cual constituye una carga mucho mayor que la creada por un acuerdo de readmisión bilateral firmado con un solo Estado miembro. Asimismo, la compatibilidad y coherencia de los acuerdos comunitarios con los acuerdos bilaterales firmados por los Estados miembros individualmente podría constituir también otra fuente de dudas para los terceros países a la hora de concluir acuerdos con la Comunidad.<sup>47</sup>

En segundo lugar, las negociaciones con países de tránsito<sup>48</sup> de flujos migratorios revelan muchas más complicaciones que con aquellos países únicamente de origen de inmigración. En este sentido, la CE solicita a los primeros<sup>49</sup> la readmisión no sólo de sus propios nacionales, presentes irregularmente en territorio europeo, sino también la de aquellos nacionales de otros terceros Estados y apátridas que hayan accedido ilegalmente al territorio de uno de los Estados miembros, procediendo directamente del país en cuestión o que estén en posesión de una autorización de residencia o visado válidos, expedidos por sus autoridades. En consecuencia, dichos países se verán obligados a concluir asimismo acuerdos de readmisión con los correspondientes países de origen de las personas devueltas por los Estados miembros. En caso contrario, no serán capaces de hacer frente a la llegada de inmigrantes de otras nacionalidades, si ellos mismos no pueden a su vez repatriarlos a sus lugares de origen.

En virtud de estas consideraciones, la Comisión recomienda a la UE que apoye diplomáticamente a los países vecinos de tránsito en las negociaciones de éstos con los países de origen de flujos migratorios<sup>50</sup>. Resulta paradójica la recomendación, teniendo en cuenta que otra de las dificultades de la CE para firmar sus propios

---

articulado una cláusula sobre la readmisión de aquellos turistas chinos que permanezcan en territorio de la CE una vez terminado el plazo autorizado (art. 5). *DOCE L83*, 20/03/2004.

<sup>47</sup> De hecho, la Comisión ha iniciado un procedimiento por infracción (art. 226 TCE) contra Alemania por haber firmado un acuerdo de readmisión con China, encontrándose la propia Comisión en negociación de un acuerdo comunitario con ese mismo país. (Agence Europe, 15 octubre 2003.)

<sup>48</sup> La calificación de un país como lugar de tránsito de inmigración hacia la UE se debe a su proximidad territorial con las fronteras externas de los Estados miembros, como es el caso de Marruecos, por ejemplo, país que atrae a un gran número de inmigrantes provenientes de los países sub-saharianos, los cuales utilizan el territorio marroquí para alcanzar a continuación por mar el "dorado europeo". Dicha calificación no implica que Marruecos haya dejado de ser un país de origen de emigrantes nacionales.

<sup>49</sup> Debe señalarse que el Consejo Europeo (punto 34, Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 2002) ha manifestado que la readmisión por un tercer Estado debe incluir no solamente a sus nacionales sino también a nacionales de otros países que hayan transitado por el país en cuestión, sin diferenciar la cualidad de país de origen o de tránsito. Sin embargo, como es obvio, dicha exigencia plantea mayores problemas en las negociaciones con los países considerados principalmente de tránsito.

<sup>50</sup> Comunicación de la Comisión, de 28 de julio 2005, "sobre el mecanismo de control y evaluación de los terceros países en el ámbito de la lucha contra la migración ilegal", COM (2005) 352.

acuerdos de readmisión es la ausencia de apoyo político por parte de las representaciones diplomáticas de los Estados miembros, de la que se queja la Comisión.<sup>51</sup>

No obstante, debe señalarse que no toda la doctrina y, en especial, las propias autoridades<sup>52</sup> de ciertos países de tránsito, comparte la idea de que los acuerdos de readmisión deban incluir la aceptación de nacionales de otros terceros países, sino que la UE debería firmar “acuerdos de readmisión directa” con los países de que proceden los inmigrantes ilegales. Ampliando así la red de acuerdos con países de origen, se conseguiría superar uno de los insalvables obstáculos de las actuales negociaciones en lo que a países de tránsito se refiere.

Por último, la Comisión<sup>53</sup> ha constatado que, de manera general, el principal motivo por el cual los terceros Estados son tan reacios a aceptar la conclusión de acuerdos de readmisión con la CE se encuentra en que éstos funcionan exclusivamente en interés de la Unión. Pese a que los acuerdos son redactados en términos de reciprocidad, se puede deducir fácilmente que serán principalmente utilizados en una única dirección: El retorno al país tercero de inmigrantes presentes ilegalmente en el territorio de los Estados miembros y no al revés. Por ello, resulta imprescindible entrar a examinar qué tipo de incentivos positivos podría ofrecer la CE a terceros países a cambio de sus obligaciones de readmisión. De lo contrario, los acuerdos de readmisión seguirán siendo percibidos como otro instrumento más para imponer la voluntad europea más allá de sus fronteras.<sup>54</sup>

En el ámbito de la JAI (Justicia y Asuntos de Interior), la Comisión considera que “se puede ofrecer poco a cambio”. Sin embargo, no todos parecen compartir su opinión, en especial, los países terceros concernidos. En primer lugar, como la propia Comisión ha señalado, la facilitación o supresión de visados puede ser una opción a tener en cuenta<sup>55</sup> y, de hecho, ha constituido la moneda de cambio utilizada en los acuerdos de readmisión firmados con Hong Kong, con Macao y, recientemente, con Rusia. Condiciones más favorables en materia de inmigración legal serían otro posible incentivo a tomar en consideración.<sup>56</sup> Sin embargo, los

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión, de 14 de octubre 2002, “relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales”, COM (2002) 564.

<sup>52</sup> En concreto, el Gobierno de Marruecos ha expresado su deseo de que España y la UE firmen dichos acuerdos directamente con los países sub-saharianos de los que provienen gran parte de los inmigrantes que tratan de llegar a Europa vía Marruecos. (Entrevista con Fassi Fihiri, Ministro delegado de Asuntos Exteriores de Marruecos, Europa Press, septiembre 2005).

<sup>53</sup> COM (2002)564, *op.cit.*

<sup>54</sup> EL ARBI MRABET, “Readmisión agreements. The case of Morocco.”, *European Journal of Migration and Law*, nº 5, 2003, pp.379-385.

<sup>55</sup> El Consejo Europeo de Bruselas de noviembre 2004 ha invitado a la Comisión y al Consejo a que estudien esta posibilidad en el contexto de la política de readmisión de la Comunidad “como parte de una asociación real en el ámbito de las relaciones exteriores, incluidas las cuestiones relacionadas con la migración”. Programa de La Haya, DOCE C 53, 3/3/2005, *op. cit.*

<sup>56</sup> La Comunicación relativa a un “Plan de política en materia de migración legal” de 21 de diciembre de 2005, nos permite observar que la Comisión toma en cuenta, a la hora de proponer un marco legislativo comunitario sobre inmigración legal, los efectos que éste implicaría para los países de origen, a la vez que propone la colaboración de la UE con dichos países para hallar soluciones que beneficien a todas las partes implicadas. COM (2005) 669.

Estados miembros no muestran una gran disposición a realizar este tipo de concesiones.

Parece obvio que la primera contrapartida que debe ofrecerse a los países terceros a cambio de su colaboración en la lucha contra la inmigración ilegal tiene que ver con las cargas financieras que esta cooperación implica para dichos países, sobre todo en lo que concierne la readmisión de nacionales de otros terceros Estados y la consiguiente repatriación a sus países de origen, a la que el país en cuestión debe proceder. La asistencia técnica y financiera, para cuya entrega la UE se ha mostrado muy favorable<sup>57</sup>, se revela como esencial para la puesta en práctica de una eficaz colaboración por parte de los países de origen y/o de tránsito en materia de readmisión. Sin embargo, la UE no puede limitarse a ofrecer exclusivamente este tipo de asistencia, debido a los efectos perversos que lleva consigo. Los *partenaires* de la UE podrían aceptar la readmisión de inmigrantes irregulares con el único propósito de recibir importantes cantidades de dinero, pero olvidando que el verdadero objetivo de la asistencia financiera consiste en asegurar que el proceso de readmisión conduzca a su fin, cumpliendo con el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas devueltas.<sup>58</sup> Por ello, es esencial que la UE se esfuerce, en virtud de la corresponsabilidad que le obliga, en la lucha contra la corrupción de las autoridades de estos países, ya que debe asegurarse de que los fondos entregados a sus colaboradores sean dedicados a los fines previstos.

Como complemento imprescindible, no podemos dejar de señalar que, precisamente, el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes que son devueltos por los Estados miembros a los países terceros, firmantes de acuerdos de readmisión con la CE, es otro de los grandes problemas suscitados por la conclusión y ejecución de tales acuerdos. Como la Comisión ha señalado<sup>59</sup>, “una política europea en materia de retorno debe ser respetuosa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y, como tal, debe inscribirse en el contexto de las políticas de la Unión Europea sobre los derechos humanos, tanto dentro de la Unión como en sus relaciones exteriores”. Así, los derechos fundamentales corren peligro en todas las fases de un procedimiento de retorno: Derecho a una solución efectiva y acceso a un tribunal imparcial; control jurisdiccional y tratamiento digno durante la detención en espera de repatriación; derecho al respeto de la vida familiar y derechos del niño; dignidad y derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes durante el traslado al país de origen o tránsito.

<sup>57</sup> Una muestra de dicha voluntad aparece consagrada en las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 junio 2002, punto 34.

<sup>58</sup> Podemos encontrar un ejemplo de la violación de estos últimos en el “proceso de readmisión” llevado a cabo por Marruecos tras la expulsión de cerca de un millar de inmigrantes de origen sub-sahariano detenidos por las autoridades españolas, cuando intentaban penetrar en territorio europeo a través de los enclaves de Ceuta y Melilla, *Diario EL PAÍS*, versión digital, 7/8 octubre 2005.

<sup>59</sup> COM (2002) 175, *op. cit.*

Sin embargo, a pesar del aparente énfasis de la UE en cuanto a la debida protección de los derechos humanos en todos los aspectos de sus políticas, no encontramos referencias específicas a la legislación internacional en materia de derechos humanos ni a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>60</sup> en apenas ningún acuerdo de readmisión de los firmados por la CE hasta la fecha<sup>61</sup>.

En definitiva, una política de readmisión, únicamente acompañada de la asistencia financiera necesaria para su ejecución, constituye, es cierto, una solución a corto plazo a la presencia de inmigrantes irregulares en los Estados miembros. Pero, en ausencia de un enfoque global de la migración que trate de reducir las causas profundas de ésta, ¿son los acuerdos de readmisión, individualmente considerados, capaces de frenar verdaderamente futuras llegadas de inmigrantes ilegales? La respuesta *a priori* parece ser negativa aunque contribuyan positivamente como instrumento de cooperación internacional en los procedimientos de retorno.

#### **IV. La “condicionalidad” de la ayuda al desarrollo con los países de origen y tránsito de la inmigración ilegal**

Como actuación paralela es preciso examinar el aspecto preventivo de la dimensión externa de la política comunitaria de inmigración, evocado anteriormente. Este enfoque preventivo, destinado a incidir en los factores que motivan a las poblaciones de terceros países a emigrar a la UE, comenzó a esbozarse en los años 90, como forma de compensar, al menos en parte, las deficiencias de los instrumentos de represión o control migratorio.<sup>62</sup> Por una parte, estos últimos no parecían frenar verdaderamente la llegada de inmigrantes irregulares y, por otra, manifestaban un impacto negativo en la protección de refugiados.

Numerosos estudios aseguran que la inmigración recibida por los Estados miembros tiene su origen en la brecha existente entre éstos y los países de origen en términos económicos, demográficos y políticos. Así, entre los principales factores de empuje a la emigración, como hemos señalado ya,<sup>63</sup> se hallan el lento crecimiento

---

<sup>60</sup> El principio de *non-refoulement* recogido en el artículo 33 de la Convención, en virtud del cual se prohíbe expulsar o devolver a una persona al territorio donde su vida o libertad puedan correr peligro, protege no sólo a los refugiados genuinos sino a todo ser humano sin excepción. [PERAL, L., ver nota 75]. La CE podría, en consecuencia, hallarse en situación de violar dicho principio mediante la ejecución de sus acuerdos de readmisión.

<sup>61</sup> Sólo el acuerdo con Albania recoge en su preámbulo y en su artículo 17 la referencia expresa a estos textos. Por el contrario, los acuerdos de readmisión firmados con Hong Kong, Macao y Sri Lanka sólo hacen referencia a las obligaciones de las partes contratantes derivadas del Derecho Internacional (artículo 16 de cada uno de ellos), por lo que dichos acuerdos podrían plantear dudas acerca de su conformidad con las obligaciones de las partes en virtud del Derecho Internacional de los derechos humanos y de los refugiados, teniendo especialmente en cuenta el hecho de que Sri Lanka no es parte de la Convención de Ginebra y que el respeto de los derechos humanos en territorio chino (Hong Kong y Macao poseen estatuto de regiones administrativas de la República Popular de China) deja mucho que desear.

<sup>62</sup> BOSWELL, C., *op.cit.*

<sup>63</sup> En contraposición a los “pull factors”, es decir, los factores que atraen a los inmigrantes hacia la UE, como por ejemplo la demanda de mano de obra.

económico de los países en desarrollo y su injusto reparto de ingresos, la superpoblación, altas tasas de desempleo, junto con eventuales conflictos, violaciones de derechos humanos, desastres naturales y un alto grado de desgobierno.

Por ello, comienza a percibirse una cierta preocupación de la Unión por los vínculos existentes entre migración y desarrollo en las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo<sup>64</sup> de 1992. Pero será en el Consejo Europeo de Tampere, en 1999, cuando los Estados miembros muestren formalmente su apoyo a una política de prevención en materia de migración.

*La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños.*

Una mayor coherencia de las políticas internas y externas de la Unión, junto con la colaboración con los terceros países “con objeto de fomentar el co-desarrollo”, fueron establecidas como elementos clave de dicho enfoque global.<sup>65</sup>

A pesar de ser una declaración política y de la falta de precisión en cuanto a las medidas a adoptar, las conclusiones de Tampere se muestran generosas -o más bien, justas- en su voluntad de no limitar el tratamiento de las cuestiones migratorias al control de las fronteras exteriores<sup>66</sup> y abren una nueva etapa en la política comunitaria de inmigración, acentuando sus lazos con la cooperación al desarrollo.

Unos años más tarde, el Consejo Europeo de Sevilla, que tuvo lugar en junio de 2002 bajo presidencia española, frustró en cierta medida las esperanzas expresadas en Tampere. Por una parte, pese a acentuar la necesidad de intensificar tanto “la cooperación económica, como el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos” como “medios para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios”, el Consejo de Sevilla se centró principalmente en resaltar la importancia de asegurarse la colaboración de los países de origen y de tránsito en la lucha contra la inmigración ilegal, la mejora del control de fronteras y la readmisión.<sup>67</sup>

Por otra parte, se discutió durante dicho Consejo una iniciativa del Reino Unido y España, por la cual debería establecerse un sistema de sanciones aplicable a aque-

<sup>64</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, Edimburgo, 11-12/12/1992, Anexo, Declaración sobre los principios reguladores de los aspectos externos de la política migratoria.

<sup>65</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, Tampere, 15-16/10/1999, punto 11.

<sup>66</sup> DUEZ, D., “Politique d’asile et d’immigration dans l’Union Européenne. Entre sécurisation et dé-sécurisation des flux migratoires », *La Grande Europe*, Ed. Université de Bruxelles, 2004, pp.263-279.

<sup>67</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, Sevilla, 21-22/06/2002, puntos 33 y 34.

llos países que no cumplieren con sus obligaciones en materia de readmisión o mostrasen falta de cooperación en el control de los flujos migratorios. El instrumento de sanción propuesto consistía en la reducción o incluso supresión de la ayuda al desarrollo recibida de la Unión. Aunque afortunadamente la proposición fue rechazada<sup>68</sup>, cierta amenaza encubierta fue insertada en las Conclusiones. Así, ante una falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país, el Consejo podrá adoptar “medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la Unión Europea, dentro del respeto de los compromisos contraídos por la Unión y sin menoscabo de los objetivos de la cooperación para el desarrollo.”<sup>69</sup>

Pese a la falta de claridad de la cláusula resultante y su dudosa aplicación práctica<sup>70</sup>, lo cierto es que abrió el debate acerca del uso de la cooperación al desarrollo como forma de “condicionalidad negativa” en materia de gestión migratoria. Además de dar la conocida imagen de “Europa fortaleza”, dicho mecanismo penalizaría, en realidad, a las poblaciones de los países en cuestión, agravando su situación económica y, paradójicamente, conduciendo a un aumento de los flujos migratorios.

Por el contrario, como la Comisión ha señalado, el diálogo con terceros países deberá incitarles a cooperar, pero sin penalizar a los que no están dispuestos o capacitados para hacerlo.<sup>71</sup> Ello introduce el punto de vista opuesto, la “condicionalidad positiva”, es decir, utilizar la cooperación al desarrollo, en este caso, como incentivo a ofrecer a aquellos terceros países que se muestren dispuestos a colaborar en la gestión de los flujos migratorios con destino a la UE, animándoles en concreto a concluir acuerdos de readmisión con la Comunidad.<sup>72</sup>

Sin embargo, dicha condicionalidad, aun recibiendo el apelativo de positiva, no está exenta de críticas. ¿Debe, o incluso puede, la Unión Europea emplear la política de cooperación al desarrollo como instrumento al servicio de su política migratoria? Se plantea de esta manera un problema de coherencia jurídica entre dos políticas comunitarias independientes, que presentan objetivos distintos, además de disponer de líneas presupuestarias también diferentes. Mientras la primera de ellas es concebida como un medio de luchar, principalmente, contra la pobreza de los países en desarrollo<sup>73</sup>, la segunda trata de reducir la presencia de inmigrantes irregulares en el territorio de los Estados miembros. Por ello, aumentar la asistencia al desarrollo para aquellos países con los que la UE desea concluir un acuerdo de readmisión o de los

<sup>68</sup> Oposición de Francia, Suecia, Finlandia, Luxemburgo y Portugal.

<sup>69</sup> *Ibid.* punto 36.

<sup>70</sup> La inserción de este mecanismo en las Conclusiones del Consejo Europeo nos hace dudar de su obligatoriedad jurídica. Pero lo que es más importante es que la exigencia de unanimidad para la adopción de medidas le resta viabilidad en el sentido de que será difícil alcanzar dicha unanimidad, viendo ya la oposición de ciertos Estados miembros a la sola idea de sancionar a países terceros “no-colaboradores”.

<sup>71</sup> COM (2002)703, *op. cit.*

<sup>72</sup> COM (2002)703, *pág. 5.*

<sup>73</sup> Artículo 177 TCE.

que pretende obtener su ayuda en el control de flujos migratorios implicaría una reducción de los fondos destinados a otros países terceros, que no plantean problemas considerables de migración.<sup>74</sup> El compromiso de la UE de contribuir a la consecución de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo se vería gravemente cuestionado.<sup>75</sup>

En este sentido, parece que las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de mayo de 2003 son reveladoras en cuanto al reconocimiento que realizan de la importancia que la política de cooperación al desarrollo presenta para incidir a largo plazo en las causas profundas de la inmigración. Por ello, la Unión considera necesario mantener el enfoque global, enunciado en Tampere, basado en un equilibrio entre los instrumentos de control de la inmigración ilegal y los medios de una política de prevención. Pero, al mismo tiempo, asegura que dicha tarea debe ser llevada a cabo sin que los recursos comunitarios consagrados a la política de cooperación al desarrollo se vean apartados de su objetivo central, la lucha contra la pobreza de los países más necesitados de ayuda. De esta manera, se mantendría la coherencia jurídica entre dos políticas, la de inmigración y la de desarrollo, independientes aunque complementarias.

Así, se puede observar cómo la Comisión comienza a tomar en consideración, en algunos fragmentos de sus comunicaciones, las sinergias existentes entre migración y desarrollo, aunque desde una perspectiva, podríamos decir, intermedia entre dos extremos: El de la “condicionalidad”, sea ésta negativa o positiva, de la asistencia al desarrollo al servicio de la cooperación en materia de flujos migratorios, y el opuesto de una ausencia absoluta de interacción entre ambas políticas<sup>76</sup>. Entre ambas opciones es evidente que se debe apoyar la vinculación de ambas políticas mediante interacciones coherentes y estructuradas en pro de objetivos comunes.

En concreto, la Comunicación de diciembre de 2002<sup>77</sup> y, más tarde, la de septiembre de 2005<sup>78</sup> proponen una serie de medidas, cuyo objeto no es emplear los instrumentos tradicionales de cooperación al desarrollo al puro servicio de la política de inmigración, sino fomentar los beneficios que pueden aportar los inmigrantes al

<sup>74</sup> Generalmente, serían los países más pobres los afectados por dicho recorte asistencial, puesto que la migración tiene lugar cuando la población de un país alcanza los medios financieros o el conocimiento necesarios para llevarla a cabo. Así, los países considerados de “absoluta pobreza”, priorizados por la política de desarrollo, no son normalmente países de origen de flujos migratorios.

<sup>75</sup> PERAL, L., “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*, (nº 11, 2006), [www.reei.org](http://www.reei.org).

<sup>76</sup> Esta última posición fue la defendida, en los comienzos del planteamiento del enfoque preventivo por algunos funcionarios de la DG Desarrollo de la Comisión. (BOSWELL, *op.cit.*)

<sup>77</sup> COM (2002)703, *op. cit.*

<sup>78</sup> Comunicación de la Comisión, de 1 de septiembre 2005, “El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo”, COM (2005)390. Podemos señalar también la Comunicación de 30 de noviembre 2005, “Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración. Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”, COM (2005) 621.

desarrollo de sus países de origen, es decir, favorecer la denominada política de “codesarrollo”.

El concepto de “codesarrollo” fue introducido fundamentalmente por Sami Näir en 1997<sup>79</sup> y se halla inserto aunque sin ser definido, como hemos visto, en las Conclusiones de Tampere. Su objetivo es convertir a los inmigrantes en verdaderos “vectores” del desarrollo de sus países de origen con el fin último de lograr la estabilización de los flujos migratorios. De esta forma, podrían crearse las condiciones sociales y económicas que permitan a los inmigrantes potenciales residir en su propia nación. En definitiva, se diferencia de las políticas clásicas de cooperación en que se incentiva la implicación de los propios inmigrantes, así como de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil en general, en los programas de desarrollo.<sup>80</sup>

Brevemente, procederemos a continuación a enumerar algunas de estas medidas en el sentido propuesto por la Comisión en sus comunicaciones y de acuerdo con la doctrina en la materia, que demuestran que la inmigración no sólo debe ser percibida como un problema sino también como un fenómeno positivo cuyas potencialidades deben ser aprovechadas con el fin de reducir la inmigración ilegal.

En primer lugar, promover el retorno voluntario de los inmigrantes a sus países de origen con el fin de favorecer la transferencia de competencias para la contribución al desarrollo de dichos países, reduciendo así los efectos negativos de la “fuga de cerebros”. Para ello, el reconocimiento de calificaciones y la transferencia de pensiones se revelan esenciales. Retornos temporales también constituyen una opción a tener en cuenta, para lo que sería necesaria una política de visados adecuada (“multi-entry visas”, por ejemplo), que asegure a los inmigrantes que podrán entrar de nuevo en la UE y que sus derechos de residencia no se verán afectados.

En segundo lugar, contribuir a la reintegración social y profesional en sus países de origen de aquellos inmigrantes que han sido objeto de procedimientos de readmisión, mediante una colaboración entre el Estado miembro o requirente y el país tercero o requerido.

En tercer lugar, los Estados miembros deberían limitar la contratación activa en aquellos sectores sensibles para el desarrollo de los países de origen, como es el caso de la medicina y la investigación científica. No obstante, la reducción de la migración altamente cualificada no parece política ni económicamente factible, puesto que ésta constituye la tendencia migratoria más ventajosa para los Estados miembros, a cuya restricción no están dispuestos a ceder por ser contraria a los objetivos

---

<sup>79</sup> En su informe realizado para el Ministerio de Asuntos Exteriores francés, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. Mission Interministérielle “Migrations/Codéveloppement”.

<sup>80</sup> ABAD MÁRQUEZ, L., “Codesarrollo y políticas de inmigración”, ponencia de la mesa de debate “El Codesarrollo: reflexiones teóricas y prácticas, Bilbao, (diciembre 2004).

[http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net/r40-2163/es/contenidos/informacion/codesarrollo/es\\_7349/adjuntos/conclusiones\\_codesarrollo.pdf](http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net/r40-2163/es/contenidos/informacion/codesarrollo/es_7349/adjuntos/conclusiones_codesarrollo.pdf)

de la Estrategia de Lisboa (2000). En su lugar, podrían crearse acuerdos entre institutos de investigación, universidades u hospitales de terceros países y de los Estados miembros con el fin de realizar investigaciones conjuntas y así, solucionar las causas de la “fuga de cerebros”.<sup>81</sup>

Asimismo, no debemos olvidar la importancia de la contratación de trabajadores no cualificados por parte de los Estados miembros, necesarios para remediar la falta de mano de obra en algunos sectores, a veces poco atractivos para los propios nacionales. Esto beneficiaría a los países de origen, cuyos excedentes de mano de obra y, en consecuencia, el desempleo, se verían reducidos.

Otro campo de acción esencial se halla en los envíos de remesas de dinero por parte de los emigrantes a sus familias, ya que estos flujos constituyen una importante fuente de ingresos para los países de origen, duplicando el montante de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida de los países desarrollados<sup>82</sup>. Se trata, por tanto de conseguir que tales envíos sean menos costosos, más rápidos y mediante canales más seguros. Al mismo tiempo, la “bancarización” de las transferencias contribuiría al desarrollo del sector bancario de los países de origen, que podría conceder préstamos preferenciales a dichas familias de modo que éstas puedan realizar inversiones privadas, positivas para el desarrollo. En este sentido, la Comisión ha propuesto reforzar la transparencia de los gastos y otras condiciones exigidas por los prestadores de servicios de pago a sus clientes<sup>83</sup>.

Finalmente, sería positivo ayudar a los países de origen a mantener vínculos con sus diásporas, ya que dichas comunidades transnacionales son reconocidas como importantes actores potenciales del desarrollo. Sería interesante promover, desde los países de destino, las inversiones y la participación política de las diásporas, con el fin de que puedan contribuir al desarrollo económico y la democratización de sus países de origen.

Como conclusión, las diversas actuaciones que acaban de ser enumeradas como elementos de una política de “codesarrollo” se inscribirían, en nuestra opinión, dentro de la política comunitaria de inmigración sin necesidad de recurrir a los fondos comunitarios de cooperación al desarrollo, evitando así los inconvenientes de una posible reducción de la ayuda destinada a los países más pobres.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> En este sentido, el 7º Programa-marco de I+D de la UE prevé esquemas de movilidad internacional.

<sup>82</sup> De acuerdo con las estadísticas oficiales del Banco Mundial, las remesas o *remittances* alcanzaron 160 billones de dólares en 2003, sobrepasando la AOD en un 50%.

<sup>83</sup> Esto ha sido tenido en cuenta en la proposición de Directiva sobre “los servicios de pago en el mercado interior”, 1/12/2005, COM (2005)603.

<sup>84</sup> Así debemos mencionar el “Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo”, propuesto por la Comisión el 25 de enero de 2006 COM (2006) 26. En él, se pone de manifiesto que la dimensión exterior de la política migratoria no puede reducirse solamente al control de las fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal, sino que abarque también otras dimensiones del fenómeno como el desarrollo y el empleo. Este nuevo instrumento financiero incluye, como uno sus ejes de actuación, fomentar la aplicación del tipo de medidas que acabamos de señalar bajo la rúbrica de “estimular el vínculo entre migración y desarrollo”. La Comisión añade que dicho programa no financiará directamente medidas contra las causas de la migración (conflictos, pobreza...), ya que éstas son contempladas por los programas de cooperación al desarrollo, más vastos y que responden mejor a dicho objetivo.

Ello implicaría que la CE pueda presentar este tipo de medidas como incentivo a ofrecer a los países terceros a cambio de una mayor colaboración en la gestión de flujos migratorios y, en concreto, como estimulante específico a los países con los que intenta concluir acuerdos de readmisión<sup>85</sup> y, de esta manera, permitir que las bloqueadas negociaciones de tales acuerdos finalicen con éxito. Así, la CE mostraría a sus interlocutores que la conclusión de acuerdos de readmisión comunitarios no sirve solamente a los intereses de los Estados miembros, sino que tiene en cuenta al mismo tiempo los intereses y preocupaciones de los países terceros.

## V. Conclusiones

El análisis del marco normativo comunitario de la política de inmigración y de su proceso de “comunitarización”, entre otros, del control de la inmigración ilegal muestra todavía una clara insuficiencia y una falta de principios y criterios comunes, lo que se traduce en ineficacia. Ante esta evidencia, es preciso enfatizar que mientras los Estados miembros no armonicen plenamente sus legislaciones de extranjería difícilmente se podrá ser eficaz en el control de la inmigración irregular a escala nacional y comunitaria.

La clave está en armonizar las condiciones de entrada y residencia cuyo incumplimiento genera eventuales situaciones de irregularidad que son las que abren el procedimiento de retorno, que sigue siendo nacional, aunque la ejecución a escala europea se esté intentando coordinar. Por tanto, a la espera de la voluntad de los Estados miembros en asumir este importante paso sólo nos quedan armonizaciones sectoriales como las acontecidas hasta ahora de dudosa eficacia. No obstante, una adecuada estructuración de la política de inmigración eficaz no debe dejar de lado la vertiente externa de la misma. En concreto, la cooperación con terceros Estados a través de acuerdos de readmisión y la imprescindible actuación mediante instrumentos de cooperación al desarrollo.

Así, con esta premisa general, la cooperación con terceros países basada exclusivamente en la exportación de instrumentos de control, como la gestión de fronteras o la readmisión, sólo daría como resultado un traspaso de la responsabilidad de la Unión de controlar sus flujos migratorios a los países de origen o de tránsito, que no siempre poseen los medios adecuados para ello, sin reducir en realidad el volumen de la inmigración.

---

<sup>85</sup> El Reglamento (CE) n.º 491/2004, de 10/03/2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo, (“AENEAS”), constituye un instrumento financiero destinado especialmente a asistir a aquellos países que “están procediendo activamente a la preparación o la aplicación de un acuerdo de readmisión [...] con la Comunidad Europea” (art. 1.2). En su articulado, podemos encontrar algunas de las acciones señaladas anteriormente. Sin embargo, su base legal nos puede hacer dudar del origen presupuestario de sus fondos (art. 179.1 y 181 CE). *DOCE L80, 18/03/2004.*

Por ello, se debe defender la contribución de la UE al desarrollo de los países terceros puesto que permitiría, no sólo dotarles de más medios de controlar sus fronteras de forma efectiva, sino atacar alguna de las causas profundas que incentivan la inmigración, legal e ilegal, mediante el fomento de las condiciones necesarias para que su población decida quedarse en su país en vez de emigrar en busca de una vida mejor. En virtud de estas consideraciones entendemos que la puesta en práctica de una política preventiva en materia migratoria constituye un complemento imprescindible de los instrumentos tradicionales de control, si deseamos afrontar de forma coherente el problema de la inmigración ilegal.

