

Ius migrandi y el derecho humano al desarrollo¹

Ángel G. Chueca Sancho

Universidad de Zaragoza y Postgrado E-Learning sobre Migraciones Internacionales y Extranjería.

I.- Desarrollo e inmigración: una relación inevitable.

Nadie puede desconocer actualmente la relación entre desarrollo e inmigración. Desde luego las interacciones entre economía, política y desarrollo humano inciden en la inmigración. Inciden en ocasiones de modo generalizado; por eso, cuando a veces se comprueba que más de la tercera parte de la población de un Estado o incluso más de la mitad estaría dispuesta a emigrar, habremos de preguntarnos por qué y deberemos asimismo indagar quién o quiénes son los responsables de tal situación.

Globalmente sin duda existen unos factores de expulsión del país de origen; pero también pueden encontrarse otros factores de atracción o impulsión, que ofrece el Estado hacia el que se dirige el inmigrante.

No vamos a analizar ni siquiera de modo somero esos factores. En realidad el fenómeno de las migraciones internacionales resulta extremadamente complejo en sus causas y sus efectos.

Porque, como escribiera Bichara KHADER, en su obra “La interculturalidad que viene”, podemos preguntarnos por qué la gente emigra y podemos responder que las razones son múltiples: “Se emigra para buscar trabajo, se emigra para reunirse con la familia ya asentada en el país de inmigración, se emigra por motivos políticos y por otros motivos. Haciendo una estadística sobre las migraciones en Francia, hemos descubierto que el 33% de los emigrantes emigran para buscar un trabajo, el 20% para reunirse con la familia, el 15% para seguir a la familia, el 14% por motivos políticos y el 18% por otros motivos. Por lo tanto, se emigra por la supervivencia política y económica, por la llamada de la libertad y, de modo general, para desarrollar el propio

¹ Conferencia pronunciada en las Jornadas sobre: Codesarrollo y migraciones. El papel de la cooperación, realizadas por instituto de Estudios para la Paz (www.universidadabierta.org) en noviembre de 2006.

genio y la propia creatividad, cuando en el propio país no se pueden conseguir estos dos objetivos»².

Para centrar el tema conviene diferenciar en todo caso entre migraciones individuales y migraciones colectivas o masivas. Las primeras son voluntarias y pueden ser consideradas como el ejercicio de un derecho; las segundas son migraciones forzadas por algo o por alguien, constituyendo pues migraciones obligadas.

Como señala el Parlamento Europeo, “la inmigración masiva es el resultado de unas economías en crisis, del empobrecimiento de la población, de las violaciones de los derechos humanos, de la degradación del medio ambiente, de las diferencias cada vez mayores entre países ricos y pobres, de la guerra civil, de las guerras por el control de los recursos naturales, de las persecuciones políticas, de la inestabilidad política y de la corrupción y de la dictadura en muchos países de origen”³

Desde esta perspectiva examino ahora el IUS MIGRANDI en primer término. Me referiré después al Derecho Humano al Desarrollo. Abordaré finalmente la posición de la UE ante ambos temas.

II.- La migración individual como un derecho: el *ius migrandi* y su contenido.

¿Qué raza de hombres es ésta, o que nación tan bárbara que permite un trato semejante? ¡Nos prohíben acercarnos a sus costas! Virgilio, Eneida I,

Los versos ahora citados se refieren al intento del desembarco del héroe Eneas en las costas de África. De su lectura no parece difícil imaginar los adjetivos que merecerían al poeta latino los trágicos sucesos que en la actualidad acontecen en las costas andaluzas y canarias.

Las presentes reflexiones pueden servir para iniciar un necesario debate que sitúe a la PERSONA y sus DERECHOS, en el centro de la regulación de un Derecho Migratorio más justo e íntimamente ligado al desarrollo integral de la Humanidad.

² Cit por Ignasi RIERA, Emigrantes y refugiados (El derecho universal de la ciudadanía), prólogos de Rosa REGAS e Ignasi CARRERAS, Intermón Oxfam, 2002, p. 32.

³ Resolución del Parlamento Europeo sobre la política común de inmigración de la UE, de 28 de Septiembre de 2006.

Un nuevo IUS HUMANITATIS. Ya en el s. XVI, el teólogo-jurista español Francisco DE VITORIA, afirmaba la existencia del derecho de TODA PERSONA a circular libremente y a establecerse pacíficamente en territorios ajenos a su propio Estado. Este derecho, considerado como un IUS HUMANITATIS, patrimonio pues universal de todas las personas, siguió reconociéndose con posterioridad, incluida la primera mitad del s. XX.

Esta tendencia será seguida, por ejemplo, en las Constitución Española de 1869. Así, su art 25 señala:

”Todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las Autoridades españolas”

Por otra parte hemos de recordar los “Principios recomendados por el INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL para un Proyecto de convención”, que el IDI adoptaba en su sesión celebrada en 1897 en Copenhague, al examinar “La emigración desde el punto de vista jurídico internacional”. Además el IDI adoptaba unas recomendaciones en forma de “deseos” dirigidos a los Estados⁴.

El art. 1 de los Principios resulta esencial e indica textualmente lo siguiente: **“Los Estados partes reconocen la libertad de emigrar y de inmigrar a los individuos aislados o en masa, sin distinción de nacionalidad.**

Esta libertad no puede restringirse salvo por decisión debidamente publicada de los gobiernos y dentro de los límites rígidos de las necesidades de orden social y político.

Dicha decisión será notificada sin retraso por vía diplomática a los Estados interesados”

⁴ El Informe y el Proyecto fueron preparados por Ludovico OLIVI, de la Universidad de Módena. Consultar el Annuaire de l’IDI, XVI-1897, Pedone, París 1897, pp. 58-66 y 242-279; el texto del Proyecto – de diez artículos- se halla en las pp. 262-264; los “Deseos relativos a la emigración” -estructurados en 14 propuestas - se recogen en las pp. 276-279.

Por tanto, en este principio se recoge de modo indudable el derecho a emigrar y el derecho a inmigrar como derecho o libertad de toda persona.

Resulta curioso que se recoge tal derecho incluso para migraciones en masa; hoy este aspecto sin duda ha de ser cuestionado, en la teoría y en la realidad, y su cuestionamiento se comprende perfectamente si se une con el DERECHO A NO EMIGRAR.

Estos Principios contienen asimismo un art. 2 que establece que la emigración estará prohibida a todas las personas a las cuales las leyes del Estado de inmigración le prohíban inmigrar; de esta forma se establece una cooperación entre ambos Estados, que debe ser lo más estrecha posible en la materia.

En esa misma dirección se pronuncia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, que afirma en su art. 13: *“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”*.

Resultará útil recordar que, hasta ese momento, la emigración seguía unas rutas que iban desde Europa hasta América o Ultramar, y que es, precisamente, en la segunda mitad del s. XX, al producirse un cambio radical en las rutas migratorias, cuando el Derecho a migrar es puesto en cuestión. Ya no son los europeos los que “hacen las Américas”, sino que a nuestras costas se aproximan personas con escasos recursos, procedentes de otras zonas del mundo. Es pues momento de preguntarnos: ¿Pueden huir de la miseria, de la persecución política, de las dictaduras, de los desastres naturales, de los horrores de todo tipo, sin que sean devueltos a sus lugares de origen?. En el umbral del Siglo XXI, ¿es tan utópica la reivindicación del viejo *‘Ius migrandi*, que en un momento de nuestra Historia del Derecho fue reconocido como un derecho de la Humanidad.?

El “Ius migrandi” como Derecho Humano. De un modo sintético diferenciaremos:

El Derecho a no emigrar, que implica que en los Estados de origen debe lograrse el desarrollo en todas sus dimensiones, alcanzando unas condiciones de vida

dignas, que eviten el éxodo masivo de sus poblaciones. La migración por necesidad es una migración forzada y , por tanto, nefasta, que atenta contra la libertad de la persona.

El Derecho a emigrar, corolario del anterior, que supone que cualquier persona debe poder circular de forma voluntaria y libre por todo el planeta. En síntesis se trata de una migración que se realiza por decisión propia, no por necesidad, ejerciendo el individuo su libertad.

En tercer lugar, **el Derecho a establecerse pacíficamente**, que significa el derecho a trabajar y vivir en el Estado en el que una persona haya decidido permanecer.

En cuarto lugar, **el Derecho a retornar**; si una persona se halla en el extranjero y decide retornar, su Estado debe admitir ese derecho; si se halla acusado de delitos, será juzgado y en su caso, condenado; pero no se puede obstaculizar ese retorno por motivos económicos (remesas), políticos o de otro tipo.

La existencia de estos cuatro derechos se basa en la mejor tradición jurídica pasada y presente: La de los Derechos Humanos de todas las personas, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, etc.

Los posibles límites del Derecho a migrar. Partimos de la consideración de la inexistencia de derechos absolutos, pues es indiscutible que cualquier derecho tiene unos límites, sin embargo los límites no pueden llegar a significar la negación o desconocimiento del derecho mismo. En el presente caso, no parece fácil definir todos y cada uno de los posible límites del “*ius migrandi*”, pero podemos apuntar la sanidad y seguridad pública, siendo conscientes que la ampliación o restricción de los límites conformará un derecho migratorio más o menos fuerte. Por su parte, el establecimiento deberá ser pacífico, amistoso y mutuamente respetuoso, sin más barrera que los propios Derechos Humanos, a los que de ninguna manera cabe renunciar ni aún en aras de una deseable convivencia. El ejercicio del derecho tampoco debe significar un empobrecimiento para ambas partes, aun cuando lógicamente que este empobrecimiento no puede comprenderse en exclusivos términos economicistas. La comunicabilidad y sociabilidad entre las personas reporta también beneficios a veces difícilmente

cuantificables a corto plazo que redundan en el enriquecimiento cultural, social o personal de las sociedades receptoras y de los migrantes.

La Convención de 1990. En apoyo de nuestra tesis, en el año 2003, entraba en vigor la Convención sobre los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990. Este tratado internacional, que por el momento no ha sido ratificado por ningún Estado europeo, pero que lo ha sido por Estados que son tanto de origen de la inmigración como de destino o acogida, es un primer paso en el reconocimiento de un estatuto mínimo de derechos para todas las personas migrantes, independientemente de su situación administrativa. Es hora de que los Estados europeos y la Unión Europea superen el cinismo del doble lenguaje: Derechos Humanos para los ciudadanos de la Unión pero no para los extranjeros. Pueden comenzar a recorrer el camino ratificando la Convención de 1990, y derogando las Leyes de extranjería que la vulneran frontalmente.

El Consejo General de la Abogacía Española comenzaba una campaña solicitando la ratificación de esta Convención que, por otra parte, apoya el Parlamento Europeo. ¿Podemos contribuir a esa campaña, primero con el conocimiento de la Convención?

III.-El DH al desarrollo

Veamos ahora el Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano. Conviene examinar sus caracteres generales, así como las cinco dimensiones del mismo.

1) Los caracteres generales del Derecho al Desarrollo como Derecho Humano.

Tras algunas referencias en la Carta de las Naciones Unidas, la DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, de 1948, que completa la Carta de la ONU en esta materia, recoge diversos aspectos ligados a la Ideología del Desarrollo en sus artículos (22, 25 y 28):

a) El art. 22 observa que toda persona tiene derecho a obtener "la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". Se proclama así el derecho de toda persona a su

propio desarrollo humano, a su desarrollo como individuo que forma parte de la Humanidad. Un derecho ligado a la dignidad personal.

b) El art. 25 de la Declaración observa que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"; esta norma prosigue afirmando que toda persona tiene derecho asimismo "a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

c) El art. 28 afirma que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos. Ese orden social internacional, cada día más exigido por el fenómeno de la globalización, debe partir indudablemente del Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano y del respeto de todos los Derechos Humanos, que son realmente indivisibles.

Por otro lado en los PACTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS, o sea el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, encontramos una mayor concreción de la vertiente individual y colectiva del Derecho al Desarrollo

En cuanto a la vertiente individual el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma en su art. 11 que los Estados partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora constante de las condiciones de existencia"; además reconocen "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

Respecto a la vertiente colectiva, el art. 1 de ambos Pactos recoge el derecho de todos los pueblos a su libre determinación, añadiendo que en virtud de este derecho, establecen libremente su condición política "y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural". Además señalan los citados Pactos que todos los pueblos

pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y "en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia".

Este camino será seguido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128, aprobada el 4 de Diciembre de 1986⁵; en ella se contiene la llamada DECLARACION SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO, un texto trascendental en esta materia

Pero también conviene recordar la Convención Internacional que prohíbe toda Discriminación contra la Mujer, de 1979. Su art. 3 obliga a todos los Estados partes a tomar todas las medidas apropiadas "para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer", con el objeto de garantizarle el disfrute de todos los derechos humanos sin ninguna discriminación.

A su vez la Convención de Derechos del Niño, de 1989, observa en su art. 27 que los Estados partes reconocen "el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social"; según esta norma a los padres u otras personas incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar (dentro de sus posibilidades) "las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño".

El art. 1, párrafo 1, de la Declaración de 1986 señala: "El Derecho al Desarrollo es un Derecho Humano inalienable, en virtud del cual toda persona humana y todos los pueblos tienen derecho a participar y a contribuir a un desarrollo económico, social, cultural y político en el cual puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, y (tienen derecho) a beneficiarse de este desarrollo". Por su parte el párrafo 1 del art. 2 observa que "el ser humano es el sujeto central del desarrollo y por ello debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo".

De los dos párrafos transcritos podemos extraer ya al menos tres deducciones importantes:

1ª La calificación de este Derecho como Derecho Humano es inequívoca; nos encontramos pues con un Derecho atribuido a todas las personas humanas.

2ª Además estamos ante un Derecho Humano inalienable, o sea que no se puede vender, no se puede enajenar.

3ª El sujeto central del desarrollo, su protagonista, participante activo y beneficiario es la persona humana.

Partiendo de esta Declaración y del Documento final, aprobado en la Conferencia de Viena de DH, en 1993, podemos caracterizar el Derecho al Desarrollo a través de los cinco trazos siguientes:

1) Nos encontramos, en primer lugar, con un DERECHO HUMANO, que las personas humanas tenemos por el mero hecho de serlo, por nuestra propia naturaleza y nuestra propia dignidad.

2) Ha de considerarse como Derecho UNIVERSAL, atribuible a todas las personas humanas, a todos los pueblos; juega así de modo muy importante la prohibición de discriminar.

3) Por otro lado es un DERECHO INALIENABLE.

4) Podemos hablar de él como un derecho totalizador o derecho-síntesis o que ENGLOBALA A LOS RESTANTES DERECHOS HUMANOS.

5) La pobreza extrema impide el disfrute de este y de todos los restantes derechos humanos.

⁵ La Resolución fue adoptada por 146 votos a favor, 1 en contra (USA) y 8 abstenciones (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, República Federal de Alemania, Suecia y Reino Unido).

2) Las cinco dimensiones del Derecho al Desarrollo.

Al hablar de desarrollo hasta ahora es muy frecuente que se le califique en seguida como desarrollo económico. En ocasiones se produce una asimilación entre ambos conceptos, defendiendo que el único desarrollo es el económico. Sin embargo una actualización del concepto permite afirmar sus diversas dimensiones, su pluridimensionalidad o pentadimensionalidad.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo advierte ya en su preámbulo esa pluridimensionalidad, al afirmar que el desarrollo es un proceso global, económico, social, cultural y político. A estas cuatro dimensiones habremos de añadir hoy la dimensión ambiental.

Ciertamente no puede olvidarse **la dimensión política, que podemos subtitular como desarrollo y democracia.** Porque el desarrollo significa sobre todo participación, como nos dice claramente la Declaración de 1986, en su art. 2, párrafo 3. En todo caso la libre participación se produce sobre todo en tres momentos: El de la adopción de decisiones públicas del tipo que fuere, el de la ejecución de las mismas y finalmente el del control de esa ejecución. Esta participación potencia a la sociedad civil, a los agentes no estatales.

Además este concepto acoge en su seno **la dimensión económica, que podemos subtitular como desarrollo y economía.** Durante mucho tiempo se ha hablado de desarrollo centrandolo la idea tan sólo en el económico. Hoy no es posible reducir el desarrollo a esta dimensión, aun cuando la ideología neoliberal se centre en el mercado y el dinero y pretenda así legitimar sus acciones contra los derechos económicos, sociales y culturales y contra el propio Derecho al Desarrollo

Al menos desde el punto de vista teórico, esta dimensión debe tener carácter instrumental; por tanto, la perspectiva de los Derechos Humanos debe resituar el aspecto económico; esa nueva situación habrá de conducir a medir la eficacia de la economía con criterios macro y microsociales y no simplemente a través del único parámetro de la rentabilidad macro o microeconómica.

Acoge asimismo en su interior **la dimensión social, que podemos subtitular como el derecho a un nivel de vida digno de todos los seres humanos**. Si el desarrollo beneficia exclusivamente a unos pocos, pierde su carácter de Derecho Humano y vuelve a teñirse de simple mercantilismo. Desde una perspectiva general, la finalidad del desarrollo (como la del derecho) debe ser siempre una finalidad social. Por tanto, la exclusión social es una violación de los DH; la pobreza extrema impide el disfrute de los DH. El derecho a ese nivel de vida digno exige como mínimo el derecho a una vivienda digna, el derecho a vestido y alimentos, el derecho a cuidados sanitarios, el derecho a la educación y a la cultura. Por eso, si se abolió la esclavitud, también puede abolirse la miseria.

Pero hablo de **un derecho** a un nivel de vida digno, no de caridad; por eso puede decirse con Pierre LAMBERT que en esta dirección el desarrollo “implica que se pase, en el caso de los poderes públicos, desde la caridad hasta una verdadera organización positiva... (hasta) el reconocimiento efectivo de un derecho fundamental a un nivel de vida suficiente”.

Tiene a su vez una **dimensión cultural, que podemos subtitular como participación cultural**. Porque el desarrollo no se produce en un vacío cultural y debe insertarse en diversas tradiciones culturales; ciertamente no existe un patrón o modelo único de desarrollo, aplicable universalmente, a pesar de que las “recetas” de algunas Organizaciones Internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, sobre todo) pretendan afirmar lo contrario; no existe un modelo cultural único.

El derecho al desarrollo pretende en esta materia respetar la identidad cultural de cada pueblo, de cada grupo humano y, dentro de lo posible, de cada ser humano. Pero no se nos presenta como únicamente conservacionista de las culturas. Pretende proponer el cambio en la continuidad cultural evitando imponer modelos exógenos y, al mismo tiempo, rechazando encerrarse en el tradicionalismo inmovilista, que muchas veces ahoga los DH.

Desde luego ha de recordarse **la dimensión ambiental** que, desde hace años, tiene una especial trascendencia. A ella me voy a referir a continuación de una manera más amplia. En ella aparece la idea de desarrollo sostenible. Como escribe R.

MARTIN MATEO este concepto va más allá "de la mera armonización de la economía y la ecología, incluye valores morales relacionados con la solidaridad"⁶.

Además de la Declaración de Río de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, recordaré algunos Tratados internacionales; por ejemplo, la Convención Marco sobre el Cambio Climático (de 1992), en el párrafo final de su preámbulo afirma que los Estados se hallan "decididos a proteger el sistema climático para las generaciones presentes y futuras" y su art. 3 se refiere directamente a la equidad.

De esta manera, la sostenibilidad se transforma en equidad intrageneracional y equidad intergeneracional:

-Por un lado las generaciones actuales pueden usar los recursos, los espacios, etc., pero deben realizar un uso sostenible de los mismos; por eso estamos ante una equidad impregnada de presente.

-Por otra parte las generaciones futuras deben poder cubrir también sus necesidades; hablamos de una equidad impregnada de futuro.

En este sentido puede concordarse con E. BROWN WEISS que dicha formulación esconde cinco deberes:

- El deber de conservar los recursos del planeta;
- El deber de asegurar un uso equitativo de los mismos;
- El deber de evitar los impactos adversos sobre el planeta;
- El deber de prevenir los desastres, de minimizar los daños y de prestar la ayuda necesaria y
- El deber de compensar por los daños ambientales⁷.

⁶ Manual de Derecho Ambiental, Trivium, Madrid 1995, p. 42.

En resumen, las acciones actuales deben tender a evitar los efectos cumulativos de nuestra contaminación sobre generaciones futuras. La búsqueda de medios económicos y tecnológicos para ello corresponde a la generación presente; ésta disfruta del derecho a explotar los recursos del planeta, pero ese derecho no es incondicionado sino que se halla limitado por este principio. En realidad, como escribe E. BROWN WEISS, “debemos reconocer que existe un fideicomiso planetario que nos compromete a todos, y que nos da ciertos derechos y obligaciones planetarias”⁸

IV.-Ius migrandi, derecho al desarrollo y UE.

Veamos ahora algunas ideas sobre IUS MIGRANDI, Derecho al Desarrollo y UE. Nos centraremos en dos aspectos, el Convenio de Cotonú y el Programa de La Haya.

1) El Convenio de Cotonú concreta la obligación de readmisión.

Se habla con frecuencia de los llamados tratados de readmisión y retorno de inmigrantes; en ellos el Estado de origen se compromete a readmitir en su territorio a las personas que hayan entrado ilegalmente en territorio de otro Estado. Estos tratados son firmados por algunos Estados europeos, sobre todo Alemania con sus vecinos del Este, y también parece ser la política defendida actualmente por el Gobierno español. Constituye a la vez una parte significativa de la POLITICA DE INMIGRACION de la misma UE.

El 23 de Junio de 2000 se firmaba en Cotonou (Benín) el Convenio de Asociación entre 77 Estados de Africa, Caribe y Pacífico, por un lado (los Estados ACP⁹), y la Comunidad Europea y sus 15 Estados miembros, por el otro. Este acuerdo

⁷ Idem, *Fairness to Future Generation: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Naciones Unidas, Nueva York 1989, p. 50-52, sobre todo.

⁸ Ver la monografía cit., p. 289.

⁹ Actualmente el número de Estados ACP es de 78, pues se ha sumado CUBA, pero no firmó la Convención de Cotonou.

pretende erradicar la pobreza, lograr un desarrollo sostenible y respetar los derechos humanos.

¿Qué nos dice este Convenio en materia de inmigración? Su art. 13 resulta muy interesante afirmando que las personas que residan legalmente deben recibir un trato equitativo y no discriminatorio, se les debe ofrecer posibilidades de integración y derechos y obligaciones comparables (¿por qué no idénticos?) a los derechos de sus ciudadanos.

Este art. 13 se refiere especialmente a la readmisión y al retorno de inmigrantes. Afirma esta norma que cada Estado parte (o sea, los 25 de la UE y los 79 ACP) readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus nacionales que resida ilegalmente en el territorio de otro Estado; esa readmisión y retorno se producirá a petición del Estado de residencia ilegal y “sin mediar más trámites”.

La norma prosigue en la misma dirección advirtiendo que en el futuro se podrán concluir acuerdos bilaterales con los Estados ACP sobre la readmisión y el retorno de nacionales. Se pretende pues asegurar la readmisión y el retorno por una doble vía: La multilateral y la bilateral.

Lo más novedoso de esta norma es que además prevé que los Estados ACP también admitan a los nacionales de otros Estados e incluso a los apátridas. Pues bien, la Unión Europea está muy interesada en celebrar acuerdos de readmisión precisamente desde esa base jurídica, el art. 13 del Convenio ACP. Ello resulta todavía más importante puesto que actualmente la UE sólo tiene acuerdos de readmisión con Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albania y Rusia

En definitiva, los Estados ACP (que reciben importantes fondos económicos de la UE) estarán condicionados por el Acuerdo de Cotonou y por los acuerdos bilaterales que se celebren en el futuro. Y nada hace pensar que la UE no condicione la concesión de fondos a esos Estados al control que hagan de la inmigración hacia la Unión Europea.

Si ello sucede, 79 Estados del Sur, de donde proceden actualmente muchos miles de inmigrantes, deberán convertirse además en policías (¿o tal vez debiéramos decir en carceleros?) de su población, impidiendo la libre circulación de las personas.

2) Un apunte sobre el Programa de La Haya

En Noviembre de 2004 adoptaba el Consejo de la UE el denominado PROGRAMA DE LA HAYA: CONSOLIDACIÓN DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN LA UNIÓN EUROPEA¹⁰, que sustituye a las Conclusiones de Tampere de 1999 o Programa de Tampere. En su apartado III, 1, aborda la consolidación de la libertad.

Según el Programa de La Haya, la migración internacional continuará; por eso se busca un planteamiento concreto, que abarque todas sus etapas. Analiza además el llamado “sistema europeo común de asilo”

Como no podía ser de otra manera, el Programa habla de inmigración legal y recuerda que la fijación de los volúmenes de admisión de mano de obra migrante es competencia de cada Estado miembro. Precisamente por ello no se puede hablar hoy de una política europea común de inmigración sino de 25¹¹.

El Programa se centra en la dimensión exterior del asilo y la inmigración, recordando que “constituyen, por su propia naturaleza, cuestiones internacionales”, buen comienzo para buscar soluciones internacionales a ambos fenómenos. Desde la misma dirección se observa que “las políticas en las que se entrelazan la migración, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria deben ser coherentes y desarrollarse en asociación y diálogo con los países y regiones de origen”

Desgraciadamente, el Programa también habla de una política de repatriación y readmisión, prevista para los inmigrantes que no tengan o hayan dejado de tener

¹⁰ Diario Oficial de la UE, C 53, 3.3.2005, p. 1

¹¹ 27 desde el 1 de Enero de 2007.

derecho a permanecer legalmente en la UE; tales personas “deberán regresar de forma voluntaria o, si es necesario, obligatoria”. Ahí deben entrar en funcionamiento las medidas que se incluyan en los acuerdos de readmisión, que la UE desea fervientemente concluir en el mayor número posible y lo antes posible. En tal dirección recordaré la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 6 de Abril de 2005, por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013, en el que se establecen (además del clásico FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS), entre ellos el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores y el Fondo Europeo para el Retorno¹²

Por otro lado, el Programa examina a su vez los controles en las fronteras exteriores, la lucha contra la inmigración ilegal, los sistemas de biometría y la política de visados.

A pesar de todo ello, el Programa de La Haya no impide que la Comunidad Europea se convierta en parte en la Convención de 1990 sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, texto que comprende hoy en gran medida las normas del IUS MIGRANDI.

VI.- Conclusión General.-

La UE y sus Estados miembros continúan enfocando la inmigración no como una cuestión centrada en los Derechos Humanos sino como una inmigración económica, cuyo eje son las decisiones de interior. Así lo demuestran numerosos Informes de la Comisión, el mismo Programa de La Haya y la creación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX).

Tan sólo el Consejo Económico y Social y el Parlamento Europeo son conscientes de la necesidad de abandonar el enfoque puramente economicista y desarrollar un enfoque cuyo eje sean los DH.

¹² COM (2005) 123 final

En concreto el Parlamento Europeo, en su Resolución de 28 de Septiembre de 2006 sobre la política común de inmigración de la UE llega a afirmar: “Toda medida destinada a combatir la inmigración ilegal e intensificar los controles en las fronteras exteriores, incluidos los casos en los que se cuente para ello con la cooperación de terceros países, debe ser compatible con las garantías y los derechos fundamentales de las personas establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, especialmente en lo que se refiere a los derechos de asilo y de no expulsión”.

Desde la perspectiva general la UE contribuye al desarrollo desde hace tiempo, sobre todo a través de los convenios ACP (África-Caribe-Pacífico) y los fondos a ellos ligados. Pero en estos momentos la Unión no propicia el Ius Migrandi, ni siquiera está dispuesta a asumir las obligaciones derivadas de la Convención internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990. Y ello resulta especialmente inasumible si contamos con el hecho de que la mayoría de los derechos reconocidos en la Convención de 1990 se hallan ya protegidos en otros tratados internacionales ratificados por los Estados miembros de la Unión.

Zaragoza, Octubre de 2006.