

Madrid, 27 de septiembre de 2016

“Políticas migratorias europeas: el caso de Marruecos, dificultades y oportunidades”.

Manuel Lorenzo Villar (Coord. General MPDL Marruecos)

1. Introducción.

Marruecos es un país que cuenta con una larga tradición migratoria propia y que en las últimas décadas ha pasado a ser un país de tránsito y también de destino de una parte importante de los flujos migratorios procedentes del África Subsahariana. De hecho, más de 3 millones de ciudadanos marroquíes residen en el extranjero, sobre todo en la UE, y miles de personas procedentes mayoritariamente del África subsahariana, llegan al país con el objetivo de continuar su proyecto migratorio hasta el continente europeo.

En este contexto, la cuestión migratoria ha sido, y sigue siendo, uno de los elementos de mayor importancia en el marco de las relaciones entre la UE y Marruecos con una adaptación continúa en función del contexto interno europeo y de la escena internacional.

En relación a la evolución de las políticas europeas en materia de migración y su proyección en las relaciones con terceros países hay que tener en cuenta los procesos seguidos en el marco de la elaboración de un marco común europeo en materia migratoria desde la puesta en marcha de Schengen, pasando por los tratados de Amsterdam y más tarde Lisboa (2009), pero es en el Consejo de Jefes de Estado de Tampere (1999) donde se hace una declaración sobre la necesidad de una estrategia migratoria europea común en materia de asilo e inmigración estructurada en un partenariado con los países de origen, un régimen de asilo europeo, un tratamiento equitativo para los residentes de terceros países y la gestión de los flujos migratorios.

Las diferentes visiones y disensiones entre los actores europeos, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y otros atentados en Europa así como el aumento de las migraciones de carácter irregular supusieron que en los diferentes consejos (Laeken 2001, Sevilla 2002 y Tesalónica 2003) la cuestión migratoria se focalizase sobre todo hacia una lógica de seguridad. Posteriormente en 2007, la Comisión Europea solicitó a los Estados miembros un nuevo compromiso con el fin de avanzar en la construcción de una política común europea de inmigración. En 2008 los Estados miembros adoptan el “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”, que será la base sobre la que se asiente la EU para desarrollar su política en esta

materia. Este pacto fue muy criticado por la Sociedad Civil por su visión restrictiva y de seguridad basado en el control de fronteras y de los flujos reforzando un enfoque selectivo.

Posteriormente en 2011, en el marco de la denominada Primavera Árabe, la UE se ve ante la necesidad de revisar y adaptar su política con los países vecinos del Sur del Mediterráneo, estructura sus acciones en tres ejes principales:

El llamado “Partenariado para la democracia y una prosperidad compartida”. Esta nueva estrategia denominada “más por más” tiene como objetivo de acompañar a los países del sur en la puesta en marcha de reformas en tres ejes: refuerzo de las instituciones, una mayor implicación de la sociedad civil y un mayor crecimiento y desarrollo económico sostenible e inclusivo.

Los “Partenariados por la movilidad”, serán el marco principal de cooperación con los países vecinos del Sur, con unos contenidos adaptados a cada país. En el caso de Marruecos este acuerdo se materializó en junio 2013. Esta estrategia, se integrará en el marco de la nueva Política Europea de Vecindad (PEV) lanzada en 2003, a la que también se sumará posteriormente en noviembre de 2011, el denominado “Enfoque global de las migraciones y de la movilidad” (GAMM),¹ adoptado por el Consejo en 2012.

Estos acuerdos están basado en cuatro ejes: organización y facilitación de la inmigración legal y la movilidad, prevención de inmigración irregular y la trata de seres humanos, promoción de la protección internacional y refuerzo de la política de asilo, maximizar el impacto de la migración sobre el desarrollo. Sin embargo, llama la atención que el respeto de los DDHH de las personas migrantes, se presenta como una cuestión transversal, evocando la necesidad de reforzar este eje tanto en los países de origen como de tránsito.

Por otro lado, podemos ver como se han puesto en marcha otros mecanismos europeos relacionados con la cuestión migratoria. Ese es el caso de EUROSUR: Después de los naufragios cercanos a la isla de Lampedusa y Matal en octubre de 2013, el Parlamento Europeo adoptó el 10 de octubre el programa Eurosur (Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras) que junto con Frontex tiene como objetivo reducir el número de inmigrantes irregulares que entran en la UE, reducir el número de inmigrantes en el mar, reforzar la seguridad interior en el conjunto de la UE reduciendo la criminalidad transfronteriza. Este programa está dotado de un presupuesto de 224 millones de euros para el periodo 2014-2020. Además de todas estas estrategias la UE, ha desplegado toda una serie de iniciativas y de programas ligados directa o indirectamente a la cuestión migratoria.² De este modo, desde 2005, en torno a 300 proyectos ligados a las migraciones se han realizado en terceros países

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:FR:PDF>

² Ibid.

siendo financiados en el marco de los instrumentos temáticos y geográficos de la CE por unas cuantías de unos 800 millones de euros.

Paralelamente, la política migratoria exterior de la UE también se apoya en la legislación e instrumentos jurídicos como los 13 acuerdos de readmisión y las 7 directivas relativas a la migración legal e irregular, los diálogos políticos (seguidos de Planes de Acción) o las acciones que se realizan a través de diferentes agencias.

2. La cuestión migratoria en las relaciones entre la UE y Marruecos.

a. Acuerdo de Asociación.

Las relaciones entre la UE y Marruecos se consolidan a través de la firma del Acuerdo de Asociación en 1996, que entró en vigor en el año 2000. Este acuerdo tenía como objetivo el establecer un marco apropiado de diálogo político entre la UE y Marruecos para avanzar en el desarrollo de la región en un clima de paz, estabilidad y respecto de los principios democráticos y de los DDHH y contaba con tres grandes ejes: político y seguridad, económico y financiero, social y humano.

En lo que se refiere a la cuestión migratoria se observa que el acuerdo hay referencias a la situación y a las condiciones de los “trabajadores marroquíes en Europa”, la circulación, igualdad de trato e integración. Del mismo modo encontramos una referencia expresa a reforzar el diálogo en torno a la “inmigración clandestina y a las condiciones de retorno de las personas en situación irregular en relación a la legislación sobre residencia que se aplica en los países de acogida”. Paralelamente, el artículo 71 señala la necesidad de trabajar conjuntamente para “la reducción de la presión migratoria, especialmente a través de la mejora de las condiciones de vida, la creación de empleos y la formación en las zonas de emigración” así como de la “reinserción de las personas repatriadas debido a su situación irregular”. Estas relaciones se van consolidando con la denominada Política Europea de Vecindad (PEV) lanzada por la UE en 2003 con el fin de avanzar en las relaciones bilaterales. En este marco, se elaboró un primer Plan de Acción elaborado por Grupo de trabajo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración presentó un Plan de Acción para Marruecos (con el cual Marruecos no estuvo especialmente alineado al inicio) en el cual uno de los ejes está dirigido a la cuestión migratoria con el objetivo de reforzar la cooperación en materia transfronteriza, gestión de flujos migratorios, gestión de fronteras, lucha contra el crimen organizado, tráfico de drogas y blanqueo de dinero.

No obstante, Marruecos participó en el programa MEDA I y II (2000-2006) en el cual se integraron un programa de 40 millones de euros dirigido al control de fronteras y otro de 5 millones de euros destinado al apoyo institucional para mejorar la gestión de la circulación de

personas, además de 70 millones de euros para el desarrollo del Norte del país, una de las principales zonas de emigración local. Así, un total de 426 millones de euros fueron destinados a Marruecos en el marco del programa MEDA entre los años 2000 y 2006. También se pusieron en marcha otro tipo de programas como el programa AENEAS (en 2004) de asistencia financiera y técnica a terceros países en materia de inmigración y asilo y apoyar a los países en el control de los flujos migratorios. Paralelamente a estas iniciativas y programas se iniciaron negociaciones para la firma de acuerdos de readmisión firmados (España lo había hecho con anterioridad) tanto de nacionales marroquíes como de ciudadanos de terceros países que hubiesen transitado por Marruecos. En este último caso, prácticamente no se ha aplicado dado que no se podía probar fehacientemente el paso de los mismos por Marruecos. Sin embargo, este parece ser el argumento utilizado por España, y aceptado por Marruecos, en el caso de las denominadas “devoluciones en caliente”³ que tienen lugar desde hace algún tiempo en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla y que han sido rechazadas por organismos e instituciones (Defensor del Pueblo de España) y organizaciones de la sociedad civil.

b. Estatuto Avanzado.

En octubre de 2008, las relaciones entre la UE y Marruecos avanzan hacia la configuración del denominado “Estatuto Avanzado” que fue posteriormente acompañado por un nuevo Plan de Acción para su puesta en marcha (2013-2017). En la Declaración conjunta del Consejo de Asociación la cuestión de la migración no ocupa más que tres artículos en los cuales la UE hace un reconocimiento de los esfuerzos de Marruecos en la lucha contra la inmigración irregular (art.25) contribuyendo a la reducción de los mismos, especialmente aquellos que proceden de terceros países. También señala la mejora de la colaboración entre el HCR (Haut Commissariat pour les Réfugiés) y recuerda que a pesar de estos avances, el acuerdo de de readmisión con Marruecos no se ha firmado.

c. Partenariado Movilidad.

Marruecos y la UE (junto a nueve estados miembros tales como Francia, Italia, Alemania, Bélgica, España, Holanda, Portugal, Suecia y Reino Unido) firman el Acuerdo de Partenariado sobre la Movilidad el 7 de junio de 2013. Todo ello, forma parte de reforzar el diálogo y la cooperación máxime teniendo en cuenta que actualmente en torno a 3,5 millones de

³ Se hace referencia al acuerdo firmado entre España y Marruecos el 17 de marzo 1992 a través del cual Marruecos se comprometía a readmitir a nacionales de terceros países que llegasen a España a través de su territorio.

marroquíes residen en el extranjero (de los cuales 2,9 millones en la UE, el 84%). Además, sólo en 2012, un total de 322.094 visados Schengen fueron expedidos por los consulados europeos en Marruecos, situándose como el séptimo país del mundo en número de visados Schengen.

El acuerdo parte de la base de la especificidad de Marruecos como país de origen, de tránsito y cada vez más de destino y señala los esfuerzos realizados para la gestión de las rutas migratorias y contra las redes de tráfico de seres humanos y de trata de personas.

Entre otras medidas, mayoritariamente dirigidas a la facilidad de circulación, visados y gestión de la seguridad hay un objetivo dirigido a reforzar la cooperación en materia de migración y desarrollo y dar valor al potencial de la migraciones en el desarrollo de Marruecos de la los países europeos.

Entre otras medidas o acciones previstas podemos citar las siguientes:

- Reforzar la cooperación entre Marruecos y la UE y sus países miembros a favor de aquellas regiones como mayor potencial migratorio promoviendo las inversiones, incluidas las de los RME.
- Reforzar el papel de los MRE (Marroquíes Residentes en el Extranjero) en la UE para contribuir al desarrollo de Marruecos para contribuir al desarrollo local y apoyar las iniciativas propuestas por las organizaciones de la sociedad civil.
- Apoyar a los RME para que adquieran competencias profesionales y académicas que les permita a su regreso a Marruecos, desarrollar actividades económicas rentables.
- Facilitar la reinserción social de inmigrantes y de sus familias que regresen a Marruecos de forma voluntaria.
- Tomar medidas entre la UE y Marruecos para el reducir los costes del envío de divisas.
- Fomentar la inversión productiva de los inmigrantes en Marruecos.
- Puesta en marcha de políticas que permitan prevenir la denominada « fuga de cerebros » favoreciendo la migración circular.

Llama la atención que en esta línea no exista ningún programa estará apoyado por España.

3. Políticas migratorias en Marruecos.

a. Ley 2003

Marruecos se dota por primera vez de un marco legislativo en materia de inmigración en 2003. Se trata de una ley bastante restrictiva y basada en una lógica de tratamiento del fenómeno migratoria desde una perspectiva de seguridad.⁴ Por otro lado, en 2007 se acepta la apertura de una oficina del Alto Comisariado para los Refugiados para la gestión de solicitudes de asilo.

⁴ <http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/penal/immigration%20clandestine.htm>

b. Nueva política migratoria.

En julio de 2013, el CNDH (Consejo Nacional de Derechos Humanos) presenta un informe en el cual se hace eco de las problemáticas existentes en materia de gestión de los flujos migratorios y propone al gobierno toda una serie de medidas dirigidas y recomendaciones dirigidas a mejorar en:

1. La situación de los refugiados y los solicitantes de asilo
2. La situación de extranjeros en situación administrativa irregular.
3. Lucha contra la trata de personas.
4. La situación de extranjeros en situación regular.

Estas recomendaciones fueron aceptadas y recogidas por el gobierno en la Estrategia Nacional de Inmigración y Asilo⁵ en la cual se produce un importante cambio positivo en el tratamiento de los flujos migratorios y se toman medidas como la puesta en marcha de un proceso de regularización (en 2014 de un total de 27.643 solicitudes de regularización se aceptaron 18.694) y un enfoque basado en:

- Respeto de los DDHH, lucha contra la discriminación y la trata de seres humanos.
- Compartir responsabilidades y reforzar la cooperación regional e internacional.
- Facilitar el acceso al sistema de sanidad, a la educación, al empleo, al alojamiento.
- Fomentar la comunicación y la sensibilización. Percibir la inmigración como una oportunidad y no como una amenaza económica, cultural o social.

Paralelamente, en septiembre de 2013, el Comité para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias de Naciones Unidas hacía público un informe muy crítico en relación a la gestión migratoria por parte de Marruecos señalando la Ley 02-2003 sobre la entrada y estancia de extranjeros en Marruecos y sobre emigración e inmigración irregular contiene disposiciones no conformes con las obligaciones internacionales de Derechos Humanos. Del mismo modo, recomienda que se lleven a cabo medidas para vigilar la aplicación de la legislación en materia de protección de derechos de los trabajadores migrantes y de las Convenciones de la OIT. Por otro lado, se invita a Marruecos a adoptar una ley contra el racismo y toda forma de discriminación racial y a poner en marcha medidas y campañas de sensibilización y educación.

Del mismo modo, el Comité deplora que la ley 02-03 criminalice la inmigración irregular y prevea sanciones de prisión y multas para aquellos inmigrantes en situación irregular y recomienda que se tomen medidas urgentes en relación a malos tratos y otros actos de

⁵<http://www.marocainsdumonde.gov.ma/sites/default/files/Fichiers/Pages/strat%C3%A9gie%20Nationale.pdf>

violencia dirigidos contra los migrantes y sus familias. Además de solicitar formaciones para policías y agentes de fronteras sobre respeto de DDHH y evitar el uso de la violencia, así como el acceso a atención médica de urgencia y servicios sanitarios de base.

4. Conclusiones y recomendaciones.

Entre otros elementos a tener en cuenta en relación a las políticas en materia de inmigración entre la UE (y sus Estados miembros) y Marruecos podríamos destacar los siguientes aspectos:

- Reforzar los vínculos entre migraciones y desarrollo y salir de la lógica exclusivamente economicista. Fomentar la cooperación Sur-Sur desde Marruecos con sus países vecinos.
- La problemática del respeto de los DDHH. Hasta hace poco años la gestión de los flujos migratorios en Marruecos ha estado basada en un enfoque de seguridad, y en gran medida sigue siendo así, con redadas en los bosques cercanos a Ceuta y Melilla, intervenciones militares en los saltos de las vallas con numerosos heridos y en algunos casos fallecidos, redadas en barrios de Tánger, Rabat, Casablanca con una cierta presencia de inmigrantes, desplazamiento de los inmigrantes a zonas alejadas y a la frontera con Argelia. Con la nueva estrategia nacional esta situación está mejorando pero es necesario prestar más atención a los colectivos más vulnerables como los niños y las mujeres migrantes.
- Racismo, xenofobia, refugio y asilo, crisis refugiados, contexto regional convulso, etc. Marruecos se ha transformado en un país de acogida y esto supone un nuevo reto para el Estado y para la sociedad marroquí. Es importante prevenir el racismo y la xenofobia a través de programas de sensibilización y educación y fomentar la integración social y laboral de los inmigrantes.
- La PEV y su dimensión migratoria. La UE debe salir también de una lógica exclusiva de seguridad y fomentar una aproximación al fenómeno migratorio desde un enfoque de desarrollo y que los nuevos mecanismos propuestos en este ámbito como es el caso de la nueva iniciativa de la UE “Fondo Fiduciario de urgencia a favor de la estabilidad y la lucha contra las causas profundas de la migración irregular y de las personas desplazadas en África” dotado de 1.800 millones de euros, sea con suficiente consenso, objetivos claros, transparencia y sin precipitaciones tal y como parece que se está produciendo.