

ANÁLISIS DE LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE COOPERACIÓN DE
ESPAÑA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA Y SU INCIDENCIA EN LA
ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
DE 2004 A 2009.

INGRID KATHERINE CELY TORRES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de la nueva política migratoria y de cooperación de España hacia África Subsahariana y su incidencia en la articulación de la política de inmigración de la Unión Europea de 2004 a 2009”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Ingrid Katherine Cely Torres

Dirigida por:
Anne Beatrice Gincel Collazos

Semestre I, 2011

A mis padres, por su apoyo y cariño incondicional, por darme la confianza y fuerza necesaria que me permitió llegar hasta este punto de mi vida.

A mi hermano, por siempre creer en mí,

A Anne, por sus consejos y por toda su ayuda para la realización de este Trabajo.

*“Seguirán viniendo y seguirán muriendo, porque la historia ha demostrado
que no hay muro capaz de contener los sueños”*

Rosa Montero

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN | |
| 1. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESPAÑA | 5 |
| 1.1 LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESPAÑA | 5 |
| 1.2 LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA | 10 |
| 1.2.1 El fenómeno de la inmigración subsahariana. | 10 |
| 1.2.2 El tema de la inmigración en el Gobierno de José María Aznar (2000-2004) | 14 |
| 1.2.3 Un nuevo giro: La política de inmigración y de cooperación al desarrollo hacia África Subsahariana del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2009). | 15 |
| 2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA | 20 |
| 2.1 LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA | 20 |
| 2.1.1 De Maastricht a Ámsterdam (1992 – 1997) | 20 |
| 2.1.2 Del Consejo Europeo de Tampere al Programa de la Haya (1999-2004) | 22 |
| 2.1.3 El Enfoque Global de Migraciones (2005) | 24 |

| | |
|--|----|
| 2.1.4 El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (2008) y El Programa de Estocolmo (2009) | 26 |
| 2.2 ASPECTOS TEMÁTICOS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA | 27 |
| 2.2.1 La Política de Control y Seguridad Fronteriza | 28 |
| 2.2.2 La Política de Integración | 30 |
| 2.2.3 La Política de Cooperación al Desarrollo con Terceros Países | 31 |
| 3. LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA EN LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA | 34 |
| 3.1 EL PAPEL DE ESPAÑA EN MATERIA DE MIGRACIÓN DENTRO DEL MARCO EUROPEO | 34 |
| 3.2 LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA Y SU PROCESO DE TRANSFERENCIA A LA AGENDA POLÍTICA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA. | 40 |
| 4. CONCLUSIONES | 47 |
| BIBLIOGRAFÍA | |

INTRODUCCIÓN

El tema de la política migratoria española sólo hasta ahora ha adquirido gran relevancia en los estudios de política exterior a nivel europeo. Tradicionalmente, España se había caracterizado por ser un actor pasivo en lo referente a la formulación de políticas europeas y de acción exterior. No obstante, este papel cambió drásticamente gracias a los eventos ocurridos en 2005 en las ciudades de Ceuta y Melilla y en 2006 con la llegada de miles de inmigrantes a las costas españolas, lo que se denominó la *Crisis de los Cayucos*. Estos sucesos no sólo acapararon la atención de los medios de comunicación europeos sino que impulsaron a que España reconsiderara su rol en la Unión Europea. Logrando así convertirse en un actor fundamental en lo referente a la consolidación de una política migratoria común europea y en la creación de espacios euroafricanos de migraciones, por medio de la reincorporación del enfoque global de migraciones a la agenda política europea.

Esta nueva diplomacia migratoria llevada a cabo por el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero, dista mucho de la ejecutada por el gobierno anterior de José María Aznar, caracterizada por ser muy restrictiva, enfoque que se alejaba de la visión de los demás miembros de la Unión. Esta nueva perspectiva buscó superar el ausentismo español en el continente africano por medio de un enfoque preventivo, dirigido a vincular las políticas orientadas a la gestión de flujos migratorios con políticas de desarrollo en los países de origen y tránsito de los mismos.

De igual forma, el Gobierno español al caer en cuenta de la imposibilidad de contrarrestar por sí mismo estos flujos migratorios provenientes de África Subsahariana, decide incorporar sus preocupaciones en materia de inmigración a la agenda política europea, con el objetivo de crear mecanismos comunes de acción exterior en materia de inmigración. Para ello, España empieza a crear y aprovechar los espacios de negociación multilateral europeos con el fin de obtener el apoyo de los demás países miembros de la Unión Europea, logrando con ello convertirse en un actor importante en esta materia, especialmente en los escenarios euroafricanos.

A partir de lo anterior, la presente monografía tiene como objetivo general analizar la influencia de la nueva política migratoria de España dirigida hacia África Subsahariana en la construcción de la dimensión exterior de la política de inmigración de la Unión Europea entre los años 2004 - 2009.

Así mismo, para lograr entender de manera integral esta nueva política migratoria impulsada por España y su influencia a nivel comunitario, es necesario plantear como objetivos particulares: describir la evolución de la política migratoria de España y su nueva política migratoria hacia África Subsahariana; explicar el proceso de construcción de la política de inmigración de la Unión Europea y finalmente analizar el proceso de transferencia de la política migratoria y de cooperación al desarrollo de España a la agenda política común europea y cómo ésta ha influido en la articulación de la política de inmigración de la Unión Europea de 2004 a 2009.

Los anteriores objetivos muestran que el tipo de investigación utilizado para tal efecto es de tipo cualitativo, en el sentido que está encaminado a describir de manera detallada las características particulares de la nueva política de migración y cooperación para el desarrollo de España. Además busca exponer cuál fue el ambiente en el cual esta política fue creada y cuál es su objetivo principal. Igualmente, busca explicar los esfuerzos e iniciativas que España ha llevado a cabo para que la Unión Europea adopte dentro de su política de inmigración el enfoque global de migraciones y así mismo, que se acepte de manera conjunta una solución para contrarrestar de manera efectiva estos flujos migratorios.

Vale mencionar que aunque el presente trabajo tiene como principal objetivo establecer cuál ha sido la influencia de la política migratoria y de cooperación de España en la construcción de la política de inmigración de la Unión Europea, también es necesario resaltar que las dinámicas comunitarias han permeado y moldeado a lo largo de los años las decisiones y resultados en materia migratoria de España. Por ende, podemos decir que es un proceso de europeización en doble sentido, en el cual “los Estados miembros no sólo ajustan los arreglos domésticos para acomodarlos a las influencias europeas, sino que

también tratan de influir en el nivel supranacional para que éste sea receptivo a los intereses nacionales”¹.

Igualmente, las razones por las cuales España ha logrado una participación activa a nivel europeo en materia de inmigración se debe a que este país ha aprovechado las oportunidades que la Unión Europea ha dispuesto para que los Estados miembros puedan insertar sus políticas domésticas en las prioridades comunitarias, por medio del *derecho de iniciativa* que fue establecido en el Tratado de Ámsterdam en 1999. Este tratado tenía dentro de sus objetivos crear mecanismos para coordinar proyectos cooperativos en materia de inmigración y control de fronteras.

A pesar que el tema sobre la política migratoria española es un tema que ha adquirido gran relevancia en el ámbito académico, son pocos los estudios que se han centrado en los medios y herramientas que España ha empleado para incorporar este tema en la agenda política exterior de la Unión Europea. Por consiguiente, esta investigación busca complementar los estudios preexistentes dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y brindar una mirada diferente en cuanto al análisis y comprensión del tema.

Principalmente, el interés de este estudio radica en entender de manera global la política migratoria de España hacia África Subsahariana y los esfuerzos que ha llevado a cabo el gobierno de Rodríguez Zapatero para su aceptación regional. Así mismo, pretende generar interrogantes en cuanto a su continuidad y efectividad a largo plazo, dado que una de las características de las políticas migratorias es tener un efecto fluctuante en el tiempo de acuerdo al devenir de los acontecimientos internacionales y también a su carácter sensible dentro de las agendas políticas internas de cada Estado.

El presente trabajo se ha desarrollado en tres capítulos. El primer capítulo titulado *La Política Migratoria de España*, se concentra en describir la evolución y principales características de la política migratoria de España desde 1985, año en el cual se creó la primera Ley de Extranjería del país, hasta llegar a la Ley de extranjería vigente en la actualidad aprobada en 2003. De la misma forma, se expone de manera detallada la política

¹ Ver Duro Mansilla, María. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, Núm. 001. Vol. 6 (2007). p.56. Documento electrónico.

migratoria y de cooperación de España dirigida a África Subsahariana, las causas del fenómeno de la inmigración subsahariana y cómo éste es manejado por el Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero.

En el segundo capítulo titulado *El Proceso de Construcción de la Política de Inmigración Común de la Unión Europea*, se expone la evolución de la política de inmigración de la Unión Europea y los aspectos temáticos más relevantes de esta política, con el fin de establecer cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado y hacia donde han sido dirigidos todos los esfuerzos por parte de los Estados miembros para lograr consolidar una política integral en materia de inmigración.

Finalmente, el tercer capítulo se titula *La Influencia de la Política Migratoria y de Cooperación de España hacia África Subsahariana en la Articulación de la Política de Inmigración de la Unión Europea*. Éste analiza el papel que España ha desempeñado en materia de inmigración dentro del marco europeo, por medio del estudio de la teoría del intergubernamentalismo institucional de Andrew Moravcsik, la cual resalta la importancia del proceso de negociación intergubernamental para lograr la cooperación entre dos o más Estados miembros dentro de la Unión Europea, a través de un proceso de negociación y regateo. También se buscará analizar el proceso de transferencia de la política migratoria española a la agenda política común europea, a través del concepto de Europeización de Tanja A. Börzel, quien se enfoca en explicar la manera como los gobiernos de los Estados miembros modifican las políticas europeas y a la misma vez se adaptan a ellas.²

²Comparar Börzel, Tanja. "Pace-setting, foot-dragging, and Fence-sitting: member state responses to Europeanization". 2002. pp. 193 – 194. Documento electrónico.

1. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESPAÑA

1.1 LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESPAÑA

La política migratoria española es un tema relativamente reciente con relación a otros países europeos, tales como Francia y Alemania. Esto se debe a que España anteriormente se caracterizaba por ser un país principalmente agrario y de emigración con destino a América Latina, el Protectorado Español del Norte de Marruecos y el norte de Europa.

No obstante, durante el período de 1950 a 1975 se produjo un importante desarrollo económico al interior del país que permitió el crecimiento del sector industrial y de servicios provocando consecuentemente la disminución de la población agraria.³ En materia migratoria los flujos hacia América Latina se empezaron a reducir, desapareciendo en su totalidad en la década de los setenta, mientras que la entrada y establecimiento de extranjeros al país se incrementó a causa del desarrollo económico de la época, del insuficiente control de sus fronteras terrestres y marítimas y la inexistencia de una política migratoria que regulara dicho fenómeno.⁴ Lo anterior, produjo que España dejara de ser un país de emigración y se consolidara como un país de continua recepción de inmigración proveniente principalmente de América Latina y Marruecos por su proximidad geográfica e histórica.

La primera regulación de la inmigración en España se materializó con la Ley Orgánica 7/1985, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Esta ley fue creada como requisito de entrada a la Unión Europea, dado que España representaba para los demás países pertenecientes a la Unión un factor de preocupación en materia migratoria y su entrada suponía un incremento en los flujos migratorios dentro del territorio europeo.⁵ De acuerdo con Belén Fernández:

Esta norma [Ley Orgánica 7/1985] interpretaba la presencia de extranjeros como algo temporal, su visión de la inmigración era ciertamente restrictiva y las posibilidades para la entrada como

³Comparar Pereda, Carlos; Actis, Walter y Prada, Miguel Ángel. “Política migratoria española en el marco europeo”. 2001, p.1 Documento Electrónico.

⁴Comparar Pereda; Actis y Prada. “Política migratoria española en el marco europeo”. pp.1-2. Documento Electrónico.

⁵ Comparar Pinyol, Gemma. “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. Núm. 79-80, 2007 (Diciembre). p.89 Documento Electrónico.

trabajador legal eran mínimas en un intento de contentar a los países europeos, sin embargo, para paliar los efectos de esta ley se llevaron a cabo cuatro procesos de regularización en España (1986, 1991-92, 1996 y 2000) durante su larga vigencia.⁶

Esta ley y su correspondiente reglamento de 1986 garantizaban unos derechos limitados a los residentes legales, dentro de los cuales no se contemplaba la *estabilidad jurídica*⁷, el derecho de permanencia indefinida, el de reagrupación familiar ni la *integración social*⁸ de los inmigrantes.⁹ Así mismo, a pesar que el reglamento prohibía la discriminación laboral, éste “negaba el acceso a programas de fomento del empleo (...) cuando el puesto lo desempeñaban trabajadores con permisos iniciales (que todavía a comienzos de los noventa incluían a más de la mitad de los inmigrantes no comunitarios)”¹⁰. A partir de la introducción de dicha ley, se empezaron a presentar graves problemas con relación al acceso a la autorización de residencia, en el sentido que los extranjeros que desempeñaban trabajos temporales o de informalidad no pudieron obtener un contrato laboral en regla, generando con ello el incremento de la inmigración irregular.¹¹

Entre 1991 y 1992 se llevó a cabo la aprobación del Tratado de Maastricht por parte de los países pertenecientes a la Unión Europea, en el cual se establece la idea de una ciudadanía europea y la distinción jurídica y jerárquica entre los inmigrantes comunitarios y extra-comunitarios o de terceros países. A partir de lo anterior, España empezó el diseño de su política de inmigración introduciendo dicha distinción pero conservando el marco

⁶ Ver Fernández Suarez, Belén. “La política migratoria española: La evolución del modelo de integración para la población extranjera (1994-2007)”. (Abril de 2008), pp. 4-5. Documento Electrónico.

⁷ Al hacer referencia al concepto de estabilidad jurídica, hablamos de la posibilidad que el inmigrante tiene para poderse insertar dentro del mercado laboral legal del país receptor, por medio de la obtención de permisos de trabajo.

⁸ La integración social busca garantizar a los inmigrantes las condiciones necesarias contempladas dentro del Estado de Derecho, así como la prevención de la marginalización, la obtención y mejora de la cobertura sanitaria, educativa y de seguridad social y la igualdad de derechos y deberes. Comparar Gómez, Amalia. “Inmigración e integración social” En *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorio, economía y personas*. Núm. 1, 2002. pp. 308-309. Documento Electrónico.

⁹ Comparar Pereda; Actis y Prada. “Política migratoria española en el marco europeo”. p.5. Documento Electrónico.

¹⁰ Ver Pereda; Actis y Prada. “Política migratoria española en el marco europeo”. p.5. Documento Electrónico.

¹¹ Comparar Pereda; Actis y Prada. “Política migratoria española en el marco europeo”. pp.5-6. Documento Electrónico.

jurídico ya establecido en la Ley de Extranjería de 1985.¹² En palabras de Carlos Pereda (et al):

La nueva orientación política puso en marcha una operación de regularización de extranjeros (1991) que incorporó a más de 100.000 inmigrantes a la situación de regularidad; se creó un ente administrativo (Dirección General de Migraciones) en el que se prestaba especial atención a esta cuestión y se estableció la coordinación entre diversos departamentos de la administración central (Comisión Interministerial de Extranjería, en 1992); se puso en marcha una política de contingentes laborales a partir de 1993 con el fin de regular las nuevas entradas de trabajadores no comunitarios, se aprobó un Plan de Integración Social de Inmigrantes en 1994 y se creó un organismo de participación social (Foro de la Inmigración, con representantes de la administración, sindicatos y ONG españolas y asociaciones de inmigrantes).¹³

Más adelante en 1996 se reformó el Reglamento de la Ley de 1985, lo cual sentó las nuevas bases de la política de inmigración que empezó a distanciarse cada vez más de los lineamientos establecidos por la Ley Orgánica original. Entre los principales cambios se resalta el aumento de los períodos de vigencia de los permisos de residencia, se creó un nuevo período de regularización al cual podían acceder todos los extranjeros que habían ingresado al país antes de enero de ese año y que tuvieran un permiso de trabajo o residencia propio o de algún familiar.¹⁴

Entre 1996 a 2000 se desarrollaron varias iniciativas que pusieron en evidencia la necesidad de modificar la Ley Orgánica de 1985 por una nueva, mucho más acorde con las dinámicas del momento. Entre las iniciativas parlamentarias se resalta la moción del Pleno del Congreso de Diputados de 1997 y las conclusiones del *Informe de la Comisión de Política Social y Ocupación del Congreso sobre la situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España* de 1998. Los anteriores estaban a favor de la elaboración de una nueva ley que facilitara la integración de los inmigrantes extracomunitarios, convirtiéndose así en una de las leyes más progresistas de la Unión Europea, capaz de influir en la futura normativa europea.¹⁵

¹² Comparar Pereda; Actis y Prada. "Política migratoria española en el marco europeo". pp.5-6. Documento Electrónico.

¹³ Ver Pereda; Actis y Prada. "Política migratoria española en el marco europeo". pp.6-7. Documento Electrónico.

¹⁴ Comparar Pereda; Actis y Prada. "Política migratoria española en el marco europeo". p.7. Documento Electrónico.

¹⁵ Comparar Relañó Pastor, Eugenia. "Los continuos cambios de la política de inmigración en España". En *Revista Migraciones Internacionales*. Vol. 2, Núm. 3, 2004 (enero-junio). pp. 111-112. Documento Electrónico.

La Ley Orgánica 4/2000 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social se distanciaba radicalmente de su predecesora, en el sentido que la Ley de 1985 estaba orientada a regular los requisitos de entrada, residencia, trabajo y expulsión, mientras la que la nueva mejoró el tratamiento de los derechos de los extranjeros y buscó igualarlos para efectos constitucionales con los españoles.¹⁶

Las principales modificaciones de la nueva Ley de 2000 fueron: i) El derecho de asistencia jurídica gratuita, incluyendo a los inmigrantes en situación irregular como sujetos de este derecho. ii) El derecho de acceso a la salud para los inmigrantes regulares y los irregulares que estén empadronados en el municipio de residencia. iii) El reconocimiento expreso del derecho de huelga, sindicación, asociación y reunión. iv) El reconocimiento expreso del derecho de todos los menores a la educación. v) El reconocimiento del derecho de reagrupación familiar para los inmigrantes en situación regular que cuenten con los medios de vida para mantener a la familia. vi) La denegación expresa y motivada de visados. vii) La regularización permanente para los inmigrantes irregulares que lleven dos años empadronados y cuenten con medios de vida suficientes. viii) La residencia permanente después de cinco años de haber vivido en el país y ix) La sanción con multa a los inmigrantes que no tengan en regla sus documentos.¹⁷

No obstante, esta Ley Orgánica 4/2000 no contó con el apoyo del Partido Popular, el cual incluyó ciertas reformas en su programa electoral de las elecciones generales de ese año, argumentando que esta Ley 4/2000 estaba teniendo un *efecto de llamada* a la inmigración. Es sobre este punto que el gobierno de José María Aznar presentó un proyecto de ley de extranjería en junio de 2000, denominada Ley Orgánica 8/2000.¹⁸

Según Eugenia Relaño:

La ley 8/2000 suspende el mecanismo de regularización automática, elimina las motivaciones en las denegaciones de visado, recorta los derechos de los inmigrantes indocumentados, incluyendo los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga, y modifica el régimen disciplinario para poder internar y expulsar a extranjeros sin permiso de residencia. El acceso al

¹⁶ Comparar Relaño Pastor. “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. p.112 Documento Electrónico.

¹⁷ Comparar Relaño Pastor. “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. p.112 Documento Electrónico.

¹⁸ Comparar Relaño Pastor. “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. p.112 Documento Electrónico.

mercado de trabajo continúa con el sistema de cupos o contingentes anuales y sigue vigente la cláusula de prioridad nacional.¹⁹

Esta ley como anteriormente se expuso, tuvo un déficit de legitimidad y presentaba graves incoherencias con los principios del Estado de Derecho en la medida que se establecieron diferentes categorías de ciudadanos (españoles, extranjeros comunitarios, extranjeros extracomunitarios, inmigrantes ilegales) a los que se les asignaban derechos diferenciados. Tiempo después de haber entrado en vigor esta ley, el Tribunal Supremo a través de la sentencia del 20 de marzo de 2003, reconoció la fuerte improvisación en la elaboración de la esta ley de extranjería y establece la necesidad de corregir tres aspectos fundamentales: i) las limitaciones introducidas en relación con la reagrupación familiar de los ciudadanos extranjeros; ii) el derecho a la libre circulación y iii) la abusiva regulación de las relaciones entre la administración y los administrados extranjeros²⁰.

A partir de estas reformas, el gobierno dio paso a la creación de un nuevo proyecto de ley que buscaba corregir las insuficiencias técnicas de la anterior, logrando con ello la aprobación de la Ley Orgánica 14/2003, actual Ley de extranjería que rige en España. Las principales modificación que introduce ésta ley son: 1) El reforzamiento del control de entradas; 2) las modificaciones que facilitan el procedimiento de expulsión; 3) El endurecimiento del control policial a través del empadronamiento; 4) El cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo del 20 de marzo de 2003 y 5) Mejoras en los trámites administrativos.²¹ Lo que permite ver que esta Ley no se apartó mucho de la visión restrictiva sobre la inmigración, en la cual su componente fundamental es la seguridad.

¹⁹ Ver Relaño Pastor. “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. pp.113-114 Documento Electrónico.

²⁰ Ver Relaño Pastor. “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. p.127 Documento Electrónico.

²¹ Comparar Relaño Pastor. “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. p.130 Documento Electrónico.

1.2 LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA

1.2.1 El fenómeno de la inmigración subsahariana. A pesar que la nueva Ley de Extranjería española tiene un fuerte carácter restrictivo, que ha llevado a un continuo endurecimiento de los controles fronterizos tanto terrestres como marítimos, es necesario resaltar que estos esfuerzos se han quedado cortos a la hora de contrarrestar la inmigración proveniente de países subsaharianos. Esta debilidad quedó evidenciada tras los acontecimientos ocurridos entre septiembre y octubre de 2005 en las ciudades de Ceuta y Melilla, en el que se presentó el asalto masivo a las vallas de protección fronteriza de estas dos ciudades por parte de inmigrantes principalmente subsaharianos que terminó con la muerte de 14 personas y que ocuparon las primeras páginas de los principales medios de comunicación españoles y europeos.²²

Así mismo, otro suceso fue el ocurrido en el 2006 denominado *la crisis de los cayucos*, que consistió en la llegada de miles de embarcaciones clandestinas provenientes de las costas senegalesas, argelinas y de Mauritania, abarrotadas de inmigrantes principalmente senegaleses, a las costas de las islas Canarias (especialmente a la Isla de Gran Canaria y a Tenerife). Estas embarcaciones antes de llegar a su destino tenían que atravesar una distancia entre 800 a 1500 kilómetros y el recorrido podía extenderse entre de tres o cuatro días hasta una semana dependiendo del puerto de donde zarpaba (desde Senegal el recorrido dura al menos una semana, mientras que desde Mauritania el recorrido se gasta al menos tres días debido a su cercanía).²³

Este evento al igual que el sucedido en 2005, irrumpió en todos los medios de comunicación, quienes alertaron sobre la forma tan deshumanizante de la llegada de estos inmigrantes a las islas españolas y de los peligros que tenían que afrontar en su travesía. Tanto así que según un informe publicado por Ahmeau Uld Haye, Presidente de la Media Luna Roja en Nuadibú (Mauritania), plantea que “a principios de marzo de 2006 [...] unas

²² Comparar Soddu, Pietro. “Ceuta y Melilla: gestión fronteriza, derechos humanos y seguridad”. En: Anuario del Mediterráneo 2006. p.216. Documento Electrónico.

²³ Comparar Naranjo, José. “El año de los cayucos” En: *Cayucos*. 2006. pp. 102-103

1.200 personas habían fallecido en sólo cuatro meses intentando llegar a Canarias. Según sus cálculos, una tercera parte de los que zarpaban no lograban alcanzar las islas”²⁴.

Estos dos eventos produjeron un aumento histórico de las cifras de inmigrantes provenientes de este continente, en la medida que durante el periodo de 2000 a 2005 la cifra pasó de 229.000 inmigrantes a 705.900, de los cuales la mayoría son provenientes de la región subsahariana. Así mismo, es necesario resaltar que durante 2004 y 2005 el aumento de inmigrantes africanos de un año a otro fue de aproximadamente el 22%.²⁵

A partir de lo anterior, surge la pregunta ¿Cuáles son las razones por las que estas personas se ven impulsadas a emigrar de sus países de origen? Para explicar dicho fenómeno es preciso retomar la teoría económica y demográfica que busca explicar la migración como el resultado de los factores de atracción o *factores pull* y de los factores de empuje o *factores push*. Según Rickard Sandell:

Los factores de “empuje” están presentes cuando las perspectivas presentes y futuras de conseguir ganarse la vida en el país de origen cada vez se hacen más difíciles, impulsando así a las personas a tomar la decisión de emigrar. Un factor importante de “empuje” es el aumento de la competencia en el mercado laboral. Desde un punto de vista demográfico, el potencial de un aumento de la competencia en el mercado laboral es especialmente fuerte cuando el número de personas activas en el mercado laboral aumenta a un ritmo mayor que la creación de oportunidades de trabajo, o cuando se produce un cambio estructural, como cuando se está experimentando una transición de una sociedad rural hacia una urbana.²⁶

Los factores de *empuje* pueden provenir de diversos ámbitos, como por ejemplo: a nivel económico es necesario considerar el bajo nivel de renta en comparación al nivel de los países de destino, la inestabilidad económica y las escasas expectativas y oportunidades para la movilidad económica. A nivel ecológico se puede presentar la escasez o el deterioro de los recursos no renovables, fenómenos medioambientales de gran impacto regional o catástrofes naturales. A nivel social puede presentarse la alta presión demográfica, en especial el aumento de población joven que no encuentran formas de sustento suficiente, la mala distribución de la población con una alta concentración en las zonas urbanas, los grandes niveles de pobreza e insatisfacción de las necesidades humanas básicas. Finalmente a nivel político, los procesos de desintegración total o parcial del Estado, el estado de

²⁴ Ver Naranjo. “El año de los cayucos”. p.101

²⁵ Comparar datos con el Cuadro 1 “Total de Inmigrantes por región” En: Sandell, Rickard. “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana” 2005. p. 4. Documento Electrónico.

²⁶ Ver Sandell. “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana” p. 5. Documento Electrónico.

inseguridad institucional a causa de la presencia de terrorismo de Estado, corrupción, falta de protección a los derechos humanos y la existencia de dictadura o totalitarismo en el Estado de origen, influyen considerablemente en la decisión de una persona a emigrar.²⁷

Siguiendo con lo anterior, algunos factores de *empuje* presentes en la región de África Subsahariana son: la recesión económica, el desempleo, el bajo nivel de renta y la falta de perspectivas profesionales especialmente para los jóvenes que apenas empiezan su vida productiva. Así mismo, la mitad de la población subsahariana vive con menos de un dólar al día, lo cual incita a que las personas busquen alternativas como la migración para superar su condición de pobreza. Por último, encontramos las persecuciones políticas a causa de guerras internas e inestabilidad que obligan a las personas a salir de su país y refugiarse en otro, con el fin de proteger su vida y la de sus familias.²⁸ Según Martha Carballo de la Riva:

La situación de África Subsahariana se ha visto agravada en la última década, según datos del PNUD de 2006, i) 35 de los 37 países del mundo con los índices de desarrollo humano más bajos son africanos, ii) cerca de la mitad de la población vive con menos de 1 \$ al día, iii) el 90% de las muertes causadas por la malaria se producen en África, 2.800 personas mueren al día, iv) en 2005 un tercio de los conflictos armados del mundo tenía en lugar en África, v) en 1960 la renta per cápita media en África Subsahariana equivalía al 38% de la media mundial, hoy en día ha disminuido al 23%, etc.²⁹

No obstante, es necesario resaltar otros factores socioculturales no necesariamente ligados al ámbito económico, que pueden influir en la decisión de una persona a emigrar de su país de origen. Entre algunos ejemplos encontramos la existencia en algunas regiones africanas de una cultura nómada, caracterizada por sus continuos movimientos migratorios con el objetivo de la búsqueda de nuevas tierras fértiles para alimentar a los rebaños dependiendo de las estaciones del año.³⁰ Otro ejemplo, es el caso de los jóvenes senegaleses quienes son motivados a emigrar por su propia familia, dado que la emigración representa para ellos una fuente de prestigio frente a los demás miembros de la comunidad y al interior de sus familias. En este caso, la rivalidad entre las

²⁷ Comparar Malgesini, Gabriela y Giménez, Carlos. "Factores de expulsión y atracción" En *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. 2000. pp. 191-192 Documento Electrónico.

²⁸ Comparar Villena Rodríguez, María. "Demografía, mercado de trabajo y política de inmigración, España vs. U.E". 2004. p 30. Documento Electrónico

²⁹ Ver Carballo de la Riva, Marta. "Migraciones y desarrollo: la incidencia de África Subsahariana en la agenda política". Documento de trabajo N° 14 (Febrero de 2009). p 14. Documento Electrónico.

³⁰ Comparar Mbuyi kabunda. "África y el fenómeno de la migración". Consulta electrónica.

madres lleva a “empujar a sus hijos a la emigración e incluso participan en la financiación del viaje o en la preparación espiritual del hijo que intenta llegar a España”³¹. Finalmente, la globalización e internacionalización de los medios de comunicación también influye en los flujos migratorios, en la medida que muestran a Europa como modelo de referencia de todo proceso de desarrollo y modernización, el cual se hace deseable alcanzar.³²

Por otro lado, los factores de *atracción* pueden presentarse en situaciones en las cuales las perspectivas de participar en las diferentes actividades económicas y mejorar las condiciones de vida son más prometedoras en un país de destino potencial.³³ Algunos factores que actúan a favor de la atracción de inmigración son: la posibilidad de un mayor nivel de renta que en el país emisor, en el mercado de trabajo hay una continua demanda de personal, ya sea desde la economía formal como de la economía sumergida (la cual permite una incorporación mucho más rápida y menos regularizada).

A nivel social y político, en los países de destino frecuentemente existe una baja presión demográfica a causa del lento crecimiento de ésta o de una población envejecida. Así mismo, estos países poseen un marco jurídico y normativo que asegura el status legal de los extranjeros, en el cual se garantiza unas mínimas condiciones a los trabajadores extranjeros y a sus familias, como puede ser la posibilidad de movilidad geográfica, laboral y residencial; la promoción de los derechos en función de la integración y el acceso a los derechos políticos y civiles.³⁴

De acuerdo con ello, existen variadas explicaciones por las cuales los inmigrantes subsaharianos deciden salir de sus países de origen y llegar a Europa. Viendo comparativamente, estas dos regiones difieren considerablemente en lo que respecta al nivel y calidad de vida: según estadísticas del Banco Mundial la esperanza de vida de la eurozona es de 80 años mientras que en África Subsahariana no excede los 50 años; la presencia de VIH en Europa es del 0.3% a diferencia de la de África Subsahariana que es de 5.8%; el crecimiento demográfico en el primero es del 0.6% a diferencia del segundo

³¹Ver Cheikh Oumar Ba. “Barça o barzakh: migración clandestina senegalesa hacia España, entre el Sahara Occidental u el océano Atlántico”. Texto de Casa árabe. p.4. Documento Electrónico.

³² Comparar Mbuyi kabunda. “África y el fenómeno de la migración”. Consulta electrónica.

³³ Comparar Sandell. “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana” p. 5. Documento Electrónico.

³⁴ Comparar Malgesini y Giménez. “Factores de expulsión y atracción”. p. 193. Documento electrónico.

que es del 2.3% y finalmente para el 2004 la renta per cápita en la zona euro era 15,2 veces superior a la de África Subsahariana.³⁵ Estas diferencias hacen que la migración hacia Europa sea una opción deseable ya que las condiciones socioeconómicas y de bienestar que ofrece Europa en general son mucho mejores que las que puede ofrecer un país subsahariano.

1.2.2 El tema de la inmigración en el Gobierno de José María Aznar (2000-2004). Para muchos autores el año 2000 representó lo que para ellos se denomina *el año del descubrimiento de la inmigración*³⁶. En este escenario, el gobierno español tenía que buscar nuevos mecanismos e instrumentos capaces de responder efectivamente a los nuevos retos a los que se enfrentaba el país al consolidarse como un país de inmigración. Siguiendo con ello, el Gobierno de José María Aznar creó las principales estructuras administrativas para enfrentar dichos retos, es así como explica Gemma Pinyol que:

Las políticas de control de flujos, los instrumentos de integración y los derechos de los inmigrantes (regulares e irregulares) se convirtieron desde entonces, junto con los debates relativos a la gestión de la diversidad cultural o a la participación de los inmigrantes en el mercado de trabajo y en el sistema de seguridad social, en temas prioritarios de las agendas política, social y mediática del país.³⁷

Como previamente se exponía, durante el periodo del gobierno de Aznar (2000-2004) la legislación española en materia de inmigración fue varias veces modificada, expidiendo tres Leyes de Extranjería (dos en el 2000 y una en el 2003) y se realizaron cuatro procesos de regularización. Así mismo, en 2001 se logró poner en marcha el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España o Plan Greco*, con vigencia hasta 2004, que tenía como finalidad llevar a cabo acciones enfocadas a los siguientes puntos: i) Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea; ii) integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de España; iii)

³⁵ Comparar Carballo de la Riva. “Migraciones y desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política”. p 14. Documento Electrónico.

³⁶ Comparar Pinyol, Gemma. “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. Núm. 79 – 80, 2007 (Diciembre). p 90. Documento Electrónico.

³⁷ Ver Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p 90. Documento Electrónico.

regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española y iv) el mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.³⁸

Finalmente, durante la presidencia española del Consejo Europeo en 2002, el gobierno español decidió introducir el tema migratorio en la agenda de prioridades de la Unión. Para ello, el Gobierno de Aznar puso sobre la mesa el tema de la lucha de la inmigración irregular durante el Consejo Europeo de Sevilla, argumentando que las “preocupaciones españolas coincidían, en ese ámbito, con las preocupaciones europeas”³⁹. A pesar de dicha iniciativa, la Comisión Europea y algunos de los países miembros no apoyaron el enfoque que el Gobierno español estaba aplicando para coordinar de manera integral la lucha contra la inmigración ilegal y el desarrollo. Debido a que “la propuesta española se centraba en aplicar sanciones contra los países que rehusaran cooperar con la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal”⁴⁰, a la que situaban como una política muy restrictiva y con resultados contraproducentes.

1.2.3 Un nuevo giro: La política de inmigración y de cooperación al desarrollo hacia África Subsahariana del Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero (2004-2009). En 2004 José Luís Rodríguez Zapatero fue elegido presidente del gobierno español. Este Gobierno a pesar de no haber elaborado una nueva legislación de extranjería, le ha brindado un nuevo enfoque y ha llevado a cabo un cambio institucional con el objetivo de gestionar eficazmente los flujos de inmigración.⁴¹ Dentro de estas modificaciones, le traspasó importantes funciones en esta materia al Ministerio del Interior de Trabajo y Asuntos Sociales, especialmente los aspectos relativos a la acomodación e integración de los inmigrantes, la dirección de los instrumentos necesarios para el control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular y el manejo y ampliación del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE)⁴² a lo largo de las costas españolas.⁴³

³⁸ Comparar Ortega Pérez, Nieves. “España: Hacia una nueva política migratoria”. (Febrero de 2003). pp 5-6. Documento electrónico.

³⁹ Ver Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones”. p.92. Documento Electrónico.

⁴⁰ Ver Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.92 Documento Electrónico.

⁴¹ Comparar Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.91 Documento Electrónico.

⁴² El Sistema Integral de Vigilancia Exterior tiene como objetivo principal mejorar la vigilancia de la frontera sur del país. Este sistema operativo permite dar respuesta a dos de los principales retos que

Igualmente, a partir de 2005 el Gobierno le ha otorgado un mayor protagonismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en lo que respecta a “la firma de acuerdos con terceros países sobre readmisión y sobre flujos laborales; el incremento de la colaboración con los países vecinos [y con los países de origen y tránsito de migraciones], o la búsqueda de alternativas multilaterales para afrontar la gestión de los flujos migratorios”⁴⁴.

El año 2005 representó para Europa y en especial para España, lo que ciertos autores llaman el *descubrimiento de la inmigración subsahariana*, debido a los incidentes ocurridos en las vallas de Ceuta y Melilla y posteriormente en 2006 con la denominada *Crisis de los Cayucos*. Es a partir de estos sucesos que la política exterior hacia África Subsahariana experimenta una drástica transformación, superando el ausentismo español en el continente africano. Esta nueva diplomacia migratoria dirigida especialmente hacia los países de África Subsahariana tiene como objetivo la defensa de la inmigración legal, la lucha común contra la inmigración ilegal y la cooperación con los países de origen y tránsito. Ésta pretende vincular políticas de gestión de flujos migratorios con políticas de desarrollo estructural, aludiendo a la existencia de una íntima sinergia entre temas migratorios y de desarrollo.⁴⁵ De acuerdo con Gemma Pinyol, las iniciativas que ha llevado a cabo el Gobierno español enmarcadas dentro de este enfoque son:

En primer lugar, el gobierno Zapatero optó por reforzar las relaciones bilaterales con los países de origen y tránsito migratorio, iniciando distintas rondas negociadoras y apostando por alcanzar los Acuerdos marco de cooperación migratoria. Estos acuerdos, también llamados de “segunda generación”, enlazan las políticas de inmigración con las de desarrollo e incorporan elementos de cooperación técnica con los países terceros. [...] En segundo lugar, y también en el marco de esta nueva diplomacia migratoria, en julio de 2006, el gobierno presentó el Plan de Acción para África Subsahariana 2006-2008. Con unos objetivos más amplios que la gestión de la inmigración, [...]. Finalmente, la ofensiva diplomática española se ha traducido en el impulso de iniciativas de carácter

actualmente presenta España: la lucha contra el narcotráfico y contra la inmigración irregular. El SIVE se inició en 2002 en el Estrecho de Gibraltar y en el transcurso de los años se ha extendido a lo largo de toda la frontera meridional marítima. Comparar Guardia Civil Española “El sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE)”. Consulta Electrónica.

⁴³ Comparar Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.91. Documento Electrónico.

⁴⁴ Ver Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.91 Documento Electrónico.

⁴⁵ Comparar Barbé, Esther y Mestres, Laia. “La política europea de España 2007-2008”. Observatorio de Política Exterior Europea. Documento de trabajo Núm.79 (octubre de 2008). p.3 Documento electrónico.

multilateral para fomentar la cooperación europea con países africanos en la regulación de los flujos migratorios.⁴⁶

Acuerdos Bilaterales de Cooperación Migratoria y Readmisión: Estos acuerdos denominados también *acuerdos de segunda generación* tienen como principal objetivo vincular las políticas de inmigración con las de desarrollo, además de lograr comprometer a los países de origen y tránsito de migraciones firmantes a establecer mecanismos para contrarrestar la emigración ilegal y a facilitar las repatriaciones a cambio de la obtención de ayuda económica y técnica por parte del Gobierno español. En este contexto para octubre de 2006 se firmaron acuerdos de este tipo con Gambia, Guinea Conakry y Senegal y para 2007 se lograron suscribir con Malí, Cabo Verde y Níger.⁴⁷

Plan de Acción para África Subsahariana (2006-2008): El Plan África es concebido por el Gobierno español como una de las estrategias más importantes que ha tenido hacia esta región. Este plan distingue tres categorías de países de especial relevancia: i) Los *países de interés prioritario*, que son aquellos países que son de urgente atención y a los cuales le es necesario enfocar una gran cantidad de esfuerzos y recursos. Entre ellos se encuentra en África central y occidental: Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí y Nigeria; en África austral: Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique y Kenia y Etiopía en África Oriental.⁴⁸

ii) Los *países de interés específico*, que son los que presentan algunas de las características relevantes para el Plan, ya sea por ser país de origen o tránsito de inmigración irregular, por sus potencialidades económicas, pesqueras y turísticas o por la existencia de relaciones intensas de carácter histórico, cultural o de cooperación. En esta categoría están: Ghana, Camerún, Níger, República de Guinea, Guinea-Bissau, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelles, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe. iii) Finalmente, se encuentran los *países de especial seguimiento*, que se deriva tanto de su potencialidad a mediano plazo como de su situación de inestabilidad que supone un riesgo para la paz y la seguridad

⁴⁶ Ver Pinyol, Gemma. “La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior”. 2008. p3. Documento Electrónico

⁴⁷ Comparar Iberdi Bidaguren, Jokin y Bidaurratzaga Aurre, Eduardo. “La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano, El asociacionismo interesado del Plan África”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 84. (Diciembre 2008). p. 211. Documento Electrónico.

⁴⁸ Comparar Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. “Resumen Ejecutivo Plan África (2006-2008)”. p.4. Documento Electrónico.

regional, entre ellos se resalta Costa de Marfil, Zimbabwe, Sudán, Chad y República Democrática del Congo.⁴⁹

Este Plan se articula en torno a siete grandes líneas de acción: i) participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África; ii) contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África subsahariana; iii) fomento de la cooperación con países africanos en la regulación de flujos migratorios; iv) participación activa en la estrategia de la Unión Europea para África; v) promoción de los intercambios comerciales y de inversión con especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética; vi) fortalecimiento de la cooperación cultural y científica y vii) refuerzo de la presencia política e institucional española en África.⁵⁰

A pesar de dichos objetivos, este Plan presentó varios problemas a la hora de su implementación. Entre éstos podemos resaltar que al no haber tenido un periodo prudente de reflexión, maduración y consulta, dado que se ejecutó inmediatamente a los acontecimientos ocurridos en sus fronteras exteriores, evidenció muchas ambigüedades e incoherencias, con relación a los objetivos y prioridades del Plan, además de la inexistencia de indicadores para la evaluación de los resultados del mismo.⁵¹

Una de las principales críticas del Plan es que éste al no tener una jerarquización de los objetivos, dio lugar a que unos fueran excluidos o reducidos, enfocándose únicamente a satisfacer intereses estratégicos, entre ellos el favorecimiento de los intereses comerciales e inversores europeos. De igual modo, se basó en la creación de una agenda de democratización y pacificación de los países africanos ligada a los objetivos de seguridad de la Unión Europea y finalmente, se le dio un gran énfasis al control de los flujos migratorios

⁴⁹ Comparar Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. “Resumen Ejecutivo Plan África (2006-2008)”. p.5. Documento Electrónico

⁵⁰ Comparar Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. “Resumen Ejecutivo Plan África (2006-2008)”. pp.5-12 Documento Electrónico

⁵¹ Comparar Grupo de Estudios Africanos. “El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana”. pp.2-3. Documento Electrónico

provenientes de ese continente hacia Europa, dejando de lado objetivos que responden más a los intereses de África.⁵²

No obstante, el Plan África 2006 -2008 a pesar de presentar dichas falencias, trajo consigo el aumento de la presencia institucional de España a África Subsahariana, la que en otras épocas había sido casi inexistente. Así mismo, este Plan sirvió de base para la creación del nuevo Plan África 2009-2012, que pretende ser mucho más elaborado y busca la corrección de los errores de su predecesor. Buscando con ello, obtener una mayor coherencia entre las políticas de codesarrollo e inmigración, en donde la cooperación esté relacionada con otros aspectos, como los intercambios comerciales, las inversiones y los flujos de remesas y que al mismo tiempo se diseñen y se pongan en práctica estrategias e instrumentos que contribuyan a una mayor coherencia de estas políticas.⁵³

Iniciativas de carácter multilateral para la cooperación en la regulación de los flujos migratorios: En este sentido una iniciativa que impulsó el Gobierno español fue la realización de la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat en julio de 2006, en la cual se buscó situar en la agenda de la Unión Europea la necesidad de gestionar conjuntamente los flujos migratorios provenientes del África Subsahariana. En esta conferencia se reunieron los 27 países africanos y 30 países de Europa (los 27 países pertenecientes a la Unión Europea y Suiza, Noruega e Islandia), además de los representantes de la Unión Africana y la Comisión Europea.⁵⁴ En palabras de Gemma Pinyol:

Para España, la conferencia significó un impulso a la europeización de la política de cooperación migratoria con África y un éxito de la política exterior del país. En dos años se ha logrado que África se convierta en una prioridad de nuestra política exterior y, sobre todo, que España empiece a contar como uno de los interlocutores indispensables en cualquier foro dedicado a África.⁵⁵

⁵² Comparar Rico Pérez, Graciela. “Coherencia de políticas de desarrollo y migración: El caso del África subsahariana y España”. 2008. p.2. Documento Electrónico.

⁵³ Comparar Rico Pérez. “Coherencia de políticas de desarrollo y migración: El caso del África subsahariana y España”. p.5. Documento Electrónico

⁵⁴ Comparar Sorroza, Alicia. “La conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del espíritu de Rabat”.2006. p 1. Documento Electrónico.

⁵⁵ Ver Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.97 Documento Electrónico.

2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1 LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1.1 De Maastricht a Ámsterdam (1992-1997). El *Tratado de Maastricht* o Tratado de la Unión Europea fue firmado el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Este Tratado marcó una nueva etapa en el proceso de integración europea, a través de una integración política. En éste se estableció la estructura básica sobre la cual está sustentada la Unión Europea, formada por tres pilares: el pilar comunitario o de la comunidad europea, el pilar de la política exterior y de seguridad común (PESC) y el pilar de la cooperación judicial en materia penal (JAI). Estos dos últimos pilares tienen la característica de ser intergubernamentales, lo que implica la búsqueda y sometimiento de los Estados miembros a unas reglas coherentes a favor de la cooperación. Así mismo, el tratado estableció la ciudadanía europea, reforzó las competencias del Parlamento Europeo y puso en marcha la Unión Económica y Monetaria. Dentro de sus principales objetivos se establecieron el refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones, la instauración de una Unión Económica y Monetaria, el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad y la instauración de una Política Exterior y de Seguridad Común.⁵⁶

El Tratado de Maastricht por primera vez hizo referencia a la coordinación de esfuerzos entre todos los miembros en temas que anteriormente eran de exclusiva competencia de cada Estado, como la inmigración, el asilo y el control de las fronteras exteriores. Las decisiones en estas materias, siguiendo su carácter intergubernamental, debían ser tomadas por unanimidad al interior del Consejo de Ministros, de conformidad con todos los Estados miembros.⁵⁷ A partir de ello, este tratado logró abrir la puerta para que en un futuro se llevara a cabo la comunitarización de la política de inmigración, dado

⁵⁶ Comparar Portal Unión Europea. “Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea”. Consulta Electrónica.

⁵⁷ Comparar Argerey Vilar, Patricia. “La política de inmigración en la Unión Europea”, Documento de trabajo del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de San Pablo CEU Núm.4 (Octubre de 2001) p.6. Documento Electrónico.

que permitió la cooperación entre Estados en temas antes propios de la agenda interna de cada uno y así mismo logró por primera vez la adopción de un visado uniforme comunitario, que implicaba la coordinación de esfuerzos comunes.⁵⁸

El 2 de octubre de 1997 fue firmado el *Tratado de Ámsterdam* que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Este tratado buscó incrementar la integración política por medio del traslado al pilar comunitario de los temas que tuvieran relación con el control de las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo y la cooperación jurídica en materia civil. Así mismo, integró en el marco jurídico e institucional de la Unión Europea el *acervo Schengen*⁵⁹ e introdujo la necesidad de crear el Espacio común de libertad, justicia y seguridad en el cual se garantizara la libre circulación de las personas dentro del territorio de la Unión y propuso la coordinación de medidas comunes sobre el control de fronteras exteriores, asilo e inmigración. En materia de inmigración este tratado apuntó a la adopción de políticas dirigidas a regular las condiciones de entrada y residencia, la expedición de visados y permisos de residencia y la repatriación de residentes ilegales.⁶⁰

El Tratado de Ámsterdam representa un punto de inflexión en el proceso de construcción de la política de inmigración común europea gracias a su comunitarización, logrando con ello la ampliación de las competencias comunitarias de la Unión Europea. No obstante, esta comunitarización fue parcial debido a que se mantuvieron ciertos privilegios gubernamentales como la posibilidad de los Estados de seguir ejerciendo de forma autónoma y paralela su política de inmigración con la condición de no ir en contra del derecho comunitario.⁶¹

⁵⁸ Comparar LaCalle, Marcos Abel. “La construcción de la política comunitaria de inmigración” En *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorio, economía y personas*. Núm. 1, 2002. p.90. Documento Electrónico

⁵⁹ El acervo Schengen está basado en el Tratado Schengen de 1985. Este tratado estableció la supresión de las fronteras interiores de los Estados miembros y el establecimiento de una única frontera exterior. Dentro de este espacio común se garantiza la libre circulación de las personas y en él se aplican procedimientos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos, además de la cooperación y coordinación de esfuerzos para preservar la seguridad al interior del espacio Schengen. Comparar Portal Unión Europea. “El espacio y la cooperación Schengen” Consulta Electrónica.

⁶⁰ Comparar Portal Unión Europea “Establecimiento progresivo de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia”. Consulta electrónica.

⁶¹ Comparar LaCalle. “La construcción de la política comunitaria de inmigración”. p.92. Documento Electrónico

2.1.2 Del Consejo Europeo de Tampere al Programa de la Haya (1999-2004). Para la consolidación de este Espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unión Europea llevó a cabo el *Consejo Europeo de Tampere*, celebrado en octubre de 1999 en Finlandia. En este Consejo se definieron las orientaciones generales sobre las cuales se va a regir este espacio. Así mismo, se acordó la necesidad de desarrollar una política común en materia de inmigración y asilo que integrara temas como la colaboración con terceros países, la creación de un régimen común en materia de asilo, la congestión de los flujos migratorios y el diseño de estrategias para garantizar el trato justo de los ciudadanos de terceros países en el país de recepción.

En este Consejo se dieron a conocer las limitaciones existentes de las políticas encaminadas a la gestión de los flujos migratorios y su ineficacia a la hora de ser ejecutadas. Para superar dichos obstáculos, se plantea entonces la adopción de un enfoque que incorpore aspectos políticos, de derechos humanos y de desarrollo de terceros países, denominado el *Enfoque Global de Migraciones*. Así mismo, este nuevo enfoque requiere la creación de estrategias encaminadas a vincular a los países de origen y tránsito de migraciones, con el objetivo de lograr gestionar efectivamente estos flujos con la ayuda de todos los Estados involucrados en el tema. En palabras de Marcos Abel de la Calle: “Las claves de este nuevo enfoque son: el diálogo entre la Unión y los Estados de origen y tránsito de inmigración, la diferenciación de los distintos tipos de inmigración, el desarrollo económico y demográfico, las relaciones históricas y culturales [entre otras]”⁶².

La agenda de Tampere junto con el Tratado de Ámsterdam pueden ser considerados como la base de la política de inmigración común de la Unión Europea. No obstante, a pesar de lo señalado en Tampere, la Unión Europea no logró materializar en acciones concretas las iniciativas que se habían propuesto. Lo anterior responde a la falta de voluntad y poca colaboración por parte de los Estados miembros para coordinar esfuerzos en un tema tan sensible como la inmigración. Otro elemento que distorsionó la materialización de dichas iniciativas fue el requisito de unanimidad que supone que para llegar a una decisión a nivel comunitario todos los Estados miembros deben estar de acuerdo con la misma, lo cual entorpece cualquier esfuerzo por lograr un acuerdo común.

⁶² Ver LaCalle. “La construcción de la política comunitaria de inmigración”. p.94. Documento Electrónico

Así mismo, a raíz de los sucesos ocurridos en septiembre de 2001 en Estados Unidos y en marzo de 2004 en Madrid, se puso de relieve la necesidad de acelerar y promover acciones dirigidas a prevenir futuros ataques terroristas dentro del territorio europeo. Esta nueva necesidad relegó a un segundo plano la implementación del enfoque global de migraciones, concentrándose ahora en definir un enfoque orientado a la lucha contra el terrorismo internacional y la protección de las fronteras exteriores comunes.

En esta lógica se enmarcó el *Programa de la Haya* aprobado en el Consejo Europeo de 2004. Este Programa hizo hincapié en el tema de la seguridad, así mismo estableció 10 prioridades destinadas a reforzar el Espacio de libertad, seguridad y justicia hasta el 2009, teniendo en cuenta los principales desafíos que presentaba la Unión entre ellos la inmigración ilegal, el crimen organizado y el terrorismo.⁶³ Algunos ejemplos de las estrategias ejecutadas en este sentido fueron: el establecimiento gradual de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores y el fortalecimiento de la *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores o FRONTEX*. Con relación a la inmigración y el asilo, se propuso intensificar la cooperación con los países de origen y tránsito de migraciones, especialmente en lo referente a la readmisión y repatriación de los inmigrantes y se estableció un procedimiento armonizado en materia de asilo por medio de la adopción de un estatuto de residencia de larga duración para los refugiados.⁶⁴

Los resultados de este nuevo enfoque adoptado en el Programa de la Haya en el establecimiento de un Espacio de libertad, seguridad y justicia desembocó en que la agenda política estuviera dominada por aspectos de seguridad, mientras que los demás ámbitos como la libertad y justicia fueron dejados de lado. Tal como lo explica Anna Triandafyllidou:

Las medidas tomadas y los debates políticos pertinentes se concentran en ampliar y profundizar la cooperación policial, armonizar los procedimientos criminales, restringir el asilo y otras formas de

⁶³ Las 10 prioridades del Programa de la Haya fueron: i) Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía; ii) Luchar contra el terrorismo; iii) Definir un enfoque equilibrado de la inmigración; iv) Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión; v) Establecer un procedimiento común en materia de asilo; vi) Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración; vii) Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información; viii) Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada; ix) Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia y x) Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad. Ver Portal Unión Europea. “Programa de La Haya: 10 prioridades para los próximos cinco años” Consulta electrónica.

⁶⁴ Comparar Portal Unión Europea. “Programa de La Haya: 10 prioridades para los próximos cinco años” Consulta electrónica.

migración y combatir el crimen organizado. Las cuestiones relacionadas con el tratamiento justo, los derechos de los sospechosos y la responsabilidad democrática ocupan un papel mucho menos relevante en la agenda.⁶⁵

2.1.3 El Enfoque Global de Migraciones (2005). El Enfoque Global de Migraciones tiene sus antecedentes en el Consejo Europeo de Tampere de 1999. En las conclusiones de este Consejo, se incluye un capítulo orientado a la idea de un cambio para la gestión de los flujos migratorios de corte preventivo, que involucre a todos los países de origen, tránsito y destino de los mismos, superando así el enfoque tradicionalmente usado de corte reactivo. Es así como se establece la necesidad de incrementar el diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito de flujos migratorios.

De igual forma, este enfoque vincula la gestión de los flujos migratorios con la idea del desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. En torno a éste objetivo las acciones serían orientadas a “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”⁶⁶.

En este sentido, los primeros esfuerzos se materializaron en la Comunicación de la Comisión del 2002, titulada *La Integración de las Cuestiones de Migración en la Relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*, en la que se abordan dos temas principales: i) la relación entre migración y desarrollo y ii) la eficacia de los recursos financieros para la repatriación de los inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países.⁶⁷ En esta comunicación, como lo explica Gemma Pinyol, “la idea que se va a reiterar y cobrar fuerza en el discurso político de la UE, es en torno a la implementación de un diálogo global y estructurado en relación con los países terceros con una vinculación hacia los derechos humanos y el desarrollo”⁶⁸.

⁶⁵ Ver Triandafyllidou, Anna. “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía” En Revista *Revista Cidob d'Afers Internacionals Núm.69, (mayo 2005)*. p.47

⁶⁶ Ver Portal Unión Europea. “Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Tampere”. Consulta Electrónica.

⁶⁷ Comparar Carballo de la Riva. “Migraciones y desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política”. p 19. Documento Electrónico.

⁶⁸ Ver Carballo de la Riva “Migraciones y desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política”. p 20. Documento Electrónico.

Como previamente se expuso, en el Programa de la Haya de 2004 se vuelve a enfatizar en la importancia de la cooperación con terceros Estados. Aunque esta vez dicha cooperación se enmarca dentro de una visión mucho más enfocada hacia la protección y control de fronteras exteriores y la lucha contra el terrorismo, lo cual modificó el propósito inicial por el que había sido creado. En 2005 en el Consejo Europeo de Bruselas se pusieron de relieve los acontecimientos ocurridos en las ciudades de Ceuta y Melilla ese año. En las conclusiones de dicho Consejo se “recalcó la importancia creciente de la inmigración en la UE y sus Estados miembros, y se subrayó la necesidad de encontrar un enfoque global que significara, como mínimo, incrementar el diálogo y la cooperación con los países africanos y con todos los países que abarcan el espacio mediterráneo”⁶⁹.

Es a partir de éste momento que África se convierte en uno de los principales puntos de referencia en materia migratoria. A partir de ello, el Consejo de octubre de 2005 en Hampton Court adopta la estrategia denominada *La UE y África: Hacia una asociación Estratégica*, en la cual se vuelve a introducir el enfoque global de migraciones a la agenda política común de la Unión Europea y se busca el incremento del diálogo político a través de la continúa celebración de cumbres entre estas dos regiones. En este marco encontramos la celebración de la Conferencia Euroafricana sobre Migraciones y Desarrollada, en la que se reunieron tanto los representantes de los Estados africanos como de los países europeos para lograr coordinar acciones en torno al control de los flujos migratorios, la cooperación para el desarrollo de los países de tránsito y origen de dichos flujos, entre otros. Según Alicia Sorroza Blanco, esta Conferencia “ha sido la primera de su tipo tanto por la participación tan amplia como por los temas tratados. Además ha logrado involucrar instituciones europeas [...] y superar reticencias de algunos países, promoviendo la vinculación con otras rutas migratorias en las que otros Estados tienen mayor interés”⁷⁰. Así mismo, se adopta el programa *La Visión Global de la Emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo*, dirigida al fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros, el incremento del diálogo y la cooperación con

⁶⁹ Ver Pinyol “La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y de tránsito”. p. 210. Documento electrónico.

⁷⁰ Ver Sorroza. “La conferencia Euroafricana de migración y desarrollo: más allá del espíritu de Rabat”. 2006. p. 7. Documento Electrónico.

los Estados africanos y el diálogo que abarca cuestiones relativas a la financiación y a la aplicación de programas.⁷¹

2.1.4 El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (2008) y El Programa de Estocolmo (2009). El *Pacto Europeo de Inmigración y Asilo* firmado en octubre de 2008, tiene como propósito definir las estrategias y los objetivos políticos para el desarrollo de la política europea de inmigración y asilo.⁷² Como lo explican Carmen González y Alicia Sorroza, este pacto “a pesar de aportar pocas novedades frente a acuerdos, directivas y medidas de cooperación ya existentes, ofrece la virtud de recoger por primera vez en la historia de la UE, en un sólo documento, una declaración de intenciones respecto a la inmigración”⁷³. Este Pacto manifiesta la necesidad de crear una política de inmigración y asilo coherente con los lineamientos establecidos dentro del Enfoque Global de Migraciones, que establezca una asociación duradera entre los países de origen, tránsito y destino de migración y para una gestión eficaz de las migraciones en contra de la inmigración ilegal.

Algunos de los resultados del Pacto fueron: en inmigración irregular, se celebraron acuerdos de readmisión con Pakistán, se desarrollaron negociaciones con Marruecos y Turquía y se adoptó las directrices de negociación para Georgia y Cabo Verde. Para el reforzamiento del planteamiento global de la migración se llevó a cabo diálogos con terceros países para la negociación de acuerdos bilaterales sobre migración con Marruecos, Burundi, Congo, Libia, Cabo Verde, entre otros, adoptando una estrategia a mediano plazo de cooperación al desarrollo.⁷⁴

⁷¹ Comparar Consejo de la Unión Europea. “Conclusiones del Consejo de Bruselas” 30 de enero de 2006. Consulta electrónica.

⁷² En este Pacto se establecieron cinco compromisos: i) Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinada por cada Estado miembro y favorecer la integración; ii) Luchar contra la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de tránsito; iii) Reforzar la eficacia de los controles fronterizos; iv) Construir la Europa del asilo y v) Establecer una cooperación global con los países de origen y de tránsito favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo. Comparar Portal Unión Europea. “El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo”. Consulta Electrónica.

⁷³ Ver González Enríquez, Carmen y Sorroza Blanco, Alicia. “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la presidencia española de 2010”. Documento de trabajo del Real Instituto del Cano Núm. 57 (octubre de 2009). p.7. Documento electrónico.

⁷⁴ Para mayor información sobre los resultados del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ver el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer Informe Anual sobre inmigración y asilo (2009).

El *Programa de Estocolmo* para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (2010-2014), presentado por la presidencia sueca en octubre de 2009 y aprobado en diciembre del mismo año, es el documento que pasó a reemplazar el anterior Plan de Acción de la Haya. Según Carmen González y Alicia Sorroza, este nuevo plan tiene como una de sus prioridades “la lucha contra la inmigración irregular, pero también apuesta por el desarrollo de un marco común para la admisión de inmigrantes, aunque esto último se presenta de un modo mucho más genérico y con sólo una propuesta concreta, la de mejorar la información europea sobre inmigración y mercado de trabajo”⁷⁵. Este nuevo Plan de acción presenta cinco prioridades que permiten el avance en el establecimiento del Espacio de libertad, seguridad y justicia.⁷⁶ Algunas de las propuestas concretas para dichos propósitos son: el establecimiento de un régimen completo y reforzado de protección de datos, la creación de un programa de intercambio policial, la creación de una estrategia de seguridad común, el establecimiento de una política de inmigración flexible según las necesidades del mercado laboral, favoreciendo la integración de los inmigrantes y la creación de un procedimiento único en materia de asilo.⁷⁷

2.2 ASPECTOS TEMÁTICOS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Al hacer referencia a los aspectos temáticos de la política de inmigración de la Unión Europea, es necesario hablar de tres temas específicos: la política de control y seguridad fronteriza, la política de integración y la política de cooperación al desarrollo con terceros países. Las dos primeras políticas se han venido aplicando desde los años setenta y están muy estrechamente relacionadas, mientras que la tercera surgió luego de evidenciarse los

⁷⁵ Ver González Enríquez y Sorroza Blanco. “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la presidencia española de 2010. p.8. Documento electrónico.

⁷⁶ Las cinco prioridades del Programa de Estocolmo son: i) Promover los derechos de los ciudadanos, ii) Una Europa que protege, iii) Una Europa de responsabilidad, solidaridad y asociación en asuntos de migración y asilo, iv) Hacer más fácil la vida de las personas: una Europa del Derecho y de la justicia, v) Europa en un mundo global: la dimensión externa del Espacio de libertad, seguridad y justicia. Ver Espacio de libertad, seguridad y justicia – ELSJ. “Plan de acción del Programa de Estocolmo” (enero de 2010). Consulta Electrónica.

⁷⁷ Comparar Espacio de libertad, seguridad y justicia – ELSJ. “Plan de acción del Programa de Estocolmo” (enero de 2010). Consulta Electrónica.

problemas que produjo la visión restrictiva que se implementó sobre el control de los flujos migratorios.

2.2.1 La Política de Control y Seguridad Fronteriza. La protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea representa uno de los aspectos más importantes dentro de la política comunitaria de lucha contra la inmigración ilegal. Este punto empezó a tomar relevancia luego de la firma del acuerdo Schengen en 1985, que tenía como objetivo eliminar los controles fronterizos entre los países signatarios del acuerdo. A este acuerdo, en el transcurso de los años se le anexaron los demás miembros de la Unión Europea, actualmente 23 de los 27 países pertenecen al espacio Schengen, y en él se crearon medidas adicionales como la eliminación de las fronteras interiores para garantizar la libre circulación de los ciudadanos de los países firmantes del acuerdo y la protección de las fronteras externas de manera comunitaria, a través del establecimiento de normas comunes con relación a los controles de inmigración, visados y solicitudes de asilo.⁷⁸ Las iniciativas que se han desarrollado en torno a este punto han sido el establecimiento de un Código de Fronteras Schengen, la creación de la Agencia para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) y el Fondo para las fronteras exteriores.

En la reunión de 2002 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior se aprobó un plan de acción para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, el cual se materializó en el Código de Fronteras Schengen. Este plan “prevé una serie de medidas operativas para los Estados miembros destinadas a establecer mecanismos de cooperación y colaboración, un equipo interoperativo, un personal y un análisis de riesgos comunes, una legislación común y un reparto de las cargas entre los Estados miembros y la UE”⁷⁹.

Para coordinar la cooperación de las acciones entre los Estados miembros, en 2005 se creó FRONTEX como complemento de los sistemas nacionales para la gestión de fronteras de los Estados miembros. La creación de FRONTEX a pesar de ser el primer

⁷⁸Comparar Ilies, María. “La política de la comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”. Documento de Trabajo Núm. 38 del *Real Instituto Elcano*. (Septiembre de 2009). p.6. Documento Electrónico.

⁷⁹ Ver Ilies “La política de la comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”. p.6. Documento Electrónico.

paso en el proceso de institucionalización de la gestión fronteriza a nivel comunitario, posee grandes dificultades en el sentido que ésta depende de la solidaridad y la cooperación que los miembros quieran aportar, la cual en muchos casos es muy reducida. Esto es debido a que, como lo explica María Ilies, “los Estados miembros aún se resisten a delegar poder en el nivel supranacional, por considerarlo claramente prerrogativa de la soberanía nacional”⁸⁰, lo cual afecta en gran medida la efectividad de los resultados de la Agencia.

Otro de los aspectos importantes en materia de control de fronteras es el aprovechamiento de la tecnología disponible para la identificación fiable de las personas que intentan entrar a la Unión Europea y así mismo la perfección del sistema de visados y del *Sistema de Información Schengen* (SIS). Este sistema de información se planteó en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002, en 2004 se establecieron las bases jurídicas para ponerlo en funcionamiento y en 2008 el Parlamento y el Consejo Europeo adoptaron su reglamento y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros. Este sistema permite a las autoridades nacionales incorporar y actualizar la información sobre los visados y consultarlos electrónicamente.⁸¹ El objetivo principal de estos dos esfuerzos, en palabras de María Ilies, es “crear un sistema de información sobre entradas y salidas generalizado y automático, que permita compartir la información disponible entre todos los actores involucrados en las tareas de control de fronteras”⁸².

Siguiendo en este sentido, en 2008 la Comisión presentó un *paquete fronterizo* que recoge tres propuestas con relación al control de las fronteras.⁸³ En este paquete se plantea

⁸⁰ Ver Ilies “La política de la comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”. p.7. Documento Electrónico.

⁸¹ Comparar González Enríquez y Sorroza Blanco. “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la presidencia española de 2010. p.18. Documento electrónico.

⁸² Ver González Enríquez y Sorroza Blanco. “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la presidencia española de 2010. p.18. Documento electrónico.

⁸³ Las tres propuestas de este paquete fronterizo son: i) la creación de un Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR, por sus siglas en inglés), que es un mecanismo de control fronterizo vía satélite que debería proporcionar el marco técnico común para racionalizar la cooperación entre los Estados miembros y facilitar el uso de tecnología con fines de vigilancia de las fronteras. ii) Incrementar el papel de FRONTEX, sobre todo para la facilitación de EUROSUR, entre otras cosas creando una red que integre todos los sistemas de vigilancia marítima y iii) la creación el sistema de entrada y salida capaz de registrar en un sistema biométrico las fechas de entrada y salida de los nacionales de terceros países que entren en la UE para períodos de hasta tres meses. Ver Ilies “La política de la comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases. pp.8-9. Documento Electrónico.

que los Estados miembros continúan siendo las únicas autoridades capaces de controlar sus fronteras, pero al mismo tiempo se incentiva el desarrollo de un marco legislativo común con sistemas de tecnologías de la información comunes que permita la cooperación entre todos los Estados miembros.⁸⁴

2.2.2 La Política de Integración. Existen tres elementos fundamentales cuando se habla de la política de Integración, que son: la cuestión de la reagrupación familiar, la cuestión de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y la incorporación en el mercado laboral de la mano de obra extranjera.

La *reagrupación familiar* permite la integración de los extranjeros en los países receptores y representa uno de los canales más importantes para la admisión de inmigrantes a la Unión Europea. La reagrupación familiar como fuente de protección de la unidad familiar, es un derecho reconocido en todo el territorio de la Unión Europea. Por ello, representa uno de los principales elementos que toda política de integración debe ofrecer, en el sentido que ésta debe garantizar a los nacionales de terceros países derechos y deberes comparables a los ciudadanos de la Unión Europea. Este aspecto está estipulado como un derecho dentro del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950.⁸⁵ Igualmente dentro de la Unión Europea se cuenta con la Directiva 2003/86/CE del Consejo Europeo del 22 de septiembre de 2003, en la cual “se establecen las condiciones que deben cumplir los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros para tener derecho a la reagrupación familiar”⁸⁶.

Con relación a los *nacionales de terceros países residentes de larga duración*, la Unión Europea cuenta con la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, en la cual se determina que el Estatuto de Residente de Larga Duración puede ser concedido a nacionales de terceros países que hayan permanecido legalmente en el territorio comunitario por más de cinco años y cuya permanencia no haya sido interrumpida. Esta Directiva plantea que al momento que un extranjero adquiera el

⁸⁴ Comparar Ilies “La política de la comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases. p.8. Documento Electrónico.

⁸⁵ Comparar Garcíaloro, Gemma. “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”. En *Papeles del Este*, Núm. 17 (2008). p.8. Documento Electrónico.

⁸⁶ Ver Garcíaloro “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”. p.8. Documento Electrónico.

Estatuto de Residencia de Larga Duración tiene derecho a la misma serie de prestaciones que un nacional, entre ellas a la educación y a la formación profesional, la protección social, la asistencia sanitaria, las normas de empleo y trabajo, la libertad de asociación, afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o patronos, el libre acceso al conjunto del territorio de todo el Estado miembro, entre otras.⁸⁷

Finalmente, frente a la *incorporación en el mercado laboral de la mano de obra extranjera* la Unión Europea cuenta con la *Estrategia Europea para el Empleo* que proporciona las acciones a desarrollar para lograr la integración de los inmigrantes en el mercado laboral. Actualmente en esta materia se les brinda oportunidades y facilidades a los trabajadores extranjeros que estén altamente cualificados por medio de la *Tarjeta Azul*, que fue una iniciativa surgida luego de la Cumbre de Bruselas en 2007.⁸⁸ Esta Tarjeta tiene como principal objetivo “hacer más atractivo el mercado laboral europeo ampliando y reforzando los derechos de los trabajadores especializados procedentes de terceros países”⁸⁹. Para acceder a ella, los trabajadores deben poseer una alta cualificación profesional con una experiencia de mínimo cinco años, así mismo garantiza la ampliación de los derechos, entre los cuales se destaca la posibilidad de reunificación familiar y el acceso de los mismos al mercado de trabajo.⁹⁰

2.2.3 La Política de Cooperación al Desarrollo con Terceros Países. Esta política busca establecer una continua cooperación entre países de origen, tránsito y destino de inmigración, dirigida a eliminar las causas que originen los flujos migratorios. Enfocado en este tema, la Comisión Europea redactó la Comunicación del 3 de diciembre de 2002 al Consejo y al Parlamento Europeo titulada *Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros*. Esta va dirigida a idear estrategias para la asistencia vinculada a la gestión de los flujos migratorios a terceros países. Así mismo se

⁸⁷ Comparar Garcíaloro “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”. p.10. Documento Electrónico.

⁸⁸ Comparar Garcíaloro “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”. p.11. Documento Electrónico.

⁸⁹ Ver “La UE crea la tarjeta azul para captar inmigrantes cualificados”. *El País*. Bruselas (septiembre de 2008) Consulta Electrónica.

⁹⁰ Comparar “La UE crea la tarjeta azul para captar inmigrantes cualificados”. *El País* Bruselas (Septiembre de 2008) Consulta Electrónica.

subraya que la migración es el punto central de cualquier acción de los programas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.⁹¹

Dado la continua llegada de inmigrantes al territorio europeo en la última década, la Unión Europea vio la necesidad de buscar un mecanismo de acercamiento con los países que están vinculados con este tema. Para ello, la Unión adoptó la celebración de acuerdos con terceros países para así coordinar instrumentos y acciones eficaces para la gestión de los flujos migratorios. Existen tres tipos de acuerdos con terceros países: *Los Acuerdos o política de codesarrollo*: Como anteriormente se había señalado, las migraciones son producto de las diferencias entre el país emisor y el país receptor de inmigración. Para los *policy makers* los estímulos económicos son una de las principales razones por las cuales una persona decide emigrar a otro país, sin dejar de tener en cuenta otros factores como lo es la globalización, las redes sociales o la tenencia de una cultura migratoria. Es por ello que la Unión Europea, para lograr disminuir este flujo migratorio, no solamente debe concentrarse en vigilar y controlar sus fronteras exteriores sino que además, llegar a la raíz del problema, por ello decide “plantear el desarrollo económico de los países de los que provienen los inmigrantes como la mejor opción para que no se incremente a un ritmo exponencial el volumen de los flujos migratorios”⁹².

Los Acuerdos de colaboración con terceros países para la ordenación de los flujos migratorios o Acuerdos de co-gestión de las migraciones: Estos acuerdos pretenden compartir la responsabilidad de reducir las migraciones irregulares entre los países de destino, tránsito y origen de migración, por medio de la creación de programas nacionales específicos para la fijación de cupos a los trabajadores extranjeros a los que se les permite acceder a un Estado europeo. Dentro de estos programas se establece una ayuda financiera y técnica a terceros países, junto con cuotas puntuales de permisos de trabajo, apuntando a canalizar las migraciones por medio de vías legales y dificultando con ello la inmigración ilegal.⁹³ Finalmente, *Los Acuerdos de readmisión*: Son aquellos acuerdos en los cuales cada

⁹¹ Comparar Garcíaloro “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”. p.13. Documento Electrónico.

⁹² Ver Argerey Vilar “La política de inmigración en la Unión Europea” p.22 Documento Electrónico.

⁹³ Comparar Argerey Vilar “La política de inmigración en la Unión Europea” p.29 Documento Electrónico.

Estado parte se compromete a readmitir en su territorio respectivo a aquellas personas que desde su territorio hubieran entrado ilegalmente en territorio de la Unión Europea o residan en su territorio, de igual manera estos Acuerdos en 2008 fueron complementados con la *Directiva de Retorno*⁹⁴ aprobada en 2008 por el Consejo Europeo, lo que permite tener un mayor margen de acción.⁹⁵

A partir de lo expuesto en este capítulo, es posible resaltar que a pesar de los grandes esfuerzos dirigidos a la construcción de una política común en materia de inmigración llevados a cabo por la Unión Europea en el transcurso de los años, son muy pocos los que pudieron materializarse y convertirse en instrumentos permanentes de acción exterior. Lo anterior, responde a que el tema migratorio representa para los Estados un asunto de gran importancia dentro de sus agendas internas y por consiguiente se resisten a trasladar competencias que son propias de su soberanía a la Unión Europea. Un claro ejemplo de ello es la falta de cooperación en la puesta en marcha de la Agencia FRONTEX, el cual para su funcionamiento depende de la voluntad y aportes de los Estados miembros.

Así mismo, otro factor que afecta la continuidad de estas iniciativas es que su enfoque varía de acuerdo a los acontecimientos que suceden a lo largo del Sistema Internacional. Por ende, es posible ver que las políticas migratorias nacionales como de la Unión Europea son fluctuantes a través del tiempo. El Tratado de Ámsterdam junto con las declaraciones realizadas en el Consejo de Tampere en 1999, resaltaron la importancia de darle un nuevo enfoque a la política de inmigración, buscando con ello adoptar un enfoque preventivo y abierto a la cogestión de los flujos migratorios. Este enfoque, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, fue dejado de lado volviendo a retomar un enfoque meramente restrictivo y muy ligado a la seguridad nacional.

94 La directiva de Retorno tiene como principal objetivo "El "retorno" de todo extranjero en situación irregular hacia su país de origen, hacia un país de tránsito con el cual se hayan celebrado acuerdos o hacia otro país al cual el implicado quiera regresar, siempre y cuando sea admitido; los denominados "sin papeles" tienen un plazo de 7 a 30 días para su "retorno voluntario", de no hacerlo, negarse a ser expulsado o en caso de "riesgo de fuga" serán detenidos por un máximo de seis meses que se puede prolongar hasta diez y ocho por falta de cooperación". Ver Ramírez G, Jacques P. "Del muro de la vergüenza a la directiva de retorno". Ensayo del Instituto de la Ciudad de Quito. p.2 Documento Electrónico.

95 Comparar Chueca Sancho, Ángel. "Inmigración y tratados internacionales celebrados por la UE: los tratados de readmisión". p.6. Documento Electrónico.

3. LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA EN LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1 EL PAPEL DE ESPAÑA EN MATERIA DE MIGRACIÓN DENTRO DEL MARCO EUROPEO

A pesar que España no posee la misma experiencia que otros países miembros, como Francia y Alemania, en el manejo y control de flujos migratorios, en la actualidad éste ha logrado adquirir un rol importante en dicha materia al interior de la Unión Europea.

Para comprender cuál ha sido el papel de España dentro del marco europeo en materia migratoria, es necesario analizar cómo ha sido el proceso de negociación intergubernamental que ha desarrollado el Gobierno español y así mismo cuál es el interés que posee al convertirse en un actor indispensable en los espacios de diálogo euroafricanos. Para ello es necesario hacer un breve recuento de la teoría del Intergubernamentalismo Institucional de Andrew Moravcsik, quien plantea que las principales iniciativas a nivel supranacional responden a las preferencias de las políticas internas de cada Estado.⁹⁶ Esta teoría no pretende relegar el papel de las instituciones supranacionales a un segundo plano sino que busca resaltar la importancia de la negociación intergubernamental y el poder relativo que puede tener un Estado en esta, para introducir sus intereses nacionales en la política comunitaria.⁹⁷

Para el autor, la cooperación interestatal es vista como una medida racional para optimizar el uso de los medios puestos en común por los Estados miembros. Así mismo una de las prácticas más importantes que se desarrollan dentro de la Unión Europea es la negociación-regateo entre los Estados miembros para así lograr acuerdos que beneficien a ambas partes. Esta negociación puede llevarse a cabo ya sea dentro de un marco de

⁹⁶ Comparar Moravcsik, Andrew. "Negotiating the single european act: national interest and conventional statecraft in the european community". *International Organization*, Vol.45, No. 1 (Invierno, 1991). p.25. Documento Electrónico. Traducción Libre del Autor.

⁹⁷Comparar Fazio Vengoa, Hugo. "La tesis del Intergubernamentalismo institucional". En *La política internacional de la integración europea*. 1998. p. 46

cooperación entre dos Estados miembros o dentro de un foro de negociación común, en el cual todos los Estados involucrados estén presentes.⁹⁸

A partir de lo anterior y como previamente se expuso, el año 2000 representó para muchos el *año del descubrimiento de la inmigración*, lo que llevó a que el entonces presidente de turno, José María Aznar, modificara drásticamente el enfoque que previamente se le había asignado a la política de inmigración española. Así mismo, durante este periodo se empezaron a ver los primeros esfuerzos por adquirir un papel relevante al interior de la Unión Europea en los temas relacionados a la inmigración. Este fue el caso del papel protagónico que llevó a cabo José María Aznar en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002, en el cual se puso de manifiesto la necesidad que la Unión Europea “elaborara un plan global contra la inmigración ilegal, que incluyese la negociación de acuerdos de readmisión con terceros países, la gestión de la repatriación de inmigrantes ilegales, y la gestión integrada de las fronteras europeas”⁹⁹.

No obstante, el enfoque presentado por el gobierno español sobre la vinculación entre migraciones y desarrollo no fue muy bien recibido por parte de la Comisión Europea ni los países miembros, dado que esta propuesta tenía una visión muy restrictiva y estaba basada en la lógica de la condicionalidad negativa, en el sentido que se planteaba la implementación de represalias y sanciones a los países que se rehusaran a cooperar en contrarrestar la inmigración irregular. Además ésta contemplaba la posibilidad de incluir una cláusula de suspensión de los acuerdos de ayuda al desarrollo si el país no estaba dispuesto a gestionar conjuntamente los flujos migratorios y a mejorar los resultados en cuanto a la reducción de los flujos de inmigración ilegal.¹⁰⁰

A diferencia del gobierno anterior, el Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero buscó incorporar un nuevo enfoque a la política de inmigración española, cambiándola de una visión restrictiva a una dirigida a la prevención y al fortalecimiento de la acción exterior. En el sentido que la política de inmigración debe ser coherente no sólo con las dinámicas internas o nacionales sino que a su vez debe tener en cuenta los factores

⁹⁸ Comparar Fazio Vengoa, Hugo. “La tesis del Intergubernamentalismo institucional”. 1998. pp. 46-47

⁹⁹ Ver Powell, Charles. “Balance de la presidencia española de la Unión Europea de 2002”, *Revista de Estudios Políticos Nueva época*, Núm. 119, 2003 (enero-marzo). p.551. Documento Electrónico.

¹⁰⁰ Comparar Pinyol. “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.92. Documento Electrónico

externos que afectan en gran medida dicha política, lo que obliga a recurrir al uso de instrumentos de política exterior para darle un mayor campo de acción.

Siguiendo esta nueva lógica, en 2005 tras los acontecimientos ocurridos en Ceuta y Melilla y la denominada crisis de los cayucos en 2006, el Gobierno de Zapatero vio la necesidad de buscar nuevos mecanismos al interior de la Unión Europea por los cuales se logre contrarrestar de manera efectiva esos flujos de inmigración irregular. Esta urgencia por buscar gestionar de manera conjunta los flujos migratorios surge al evidenciarse la incapacidad por parte del Estado español de contrarrestar por sí mismo la inmigración proveniente de África Subsahariana.

Para ello, como lo muestra Gemma Pinyol, el Gobierno español decidió “desarrollar una intensa actividad diplomática para incorporar sus preocupaciones en materia de inmigración a la agenda europea, entendiendo que éstas podían resolverse con mayor eficiencia desde la Unión Europea”¹⁰¹. Esta actividad diplomática se evidenció con el aprovechamiento de los espacios de diálogo multilaterales europeos y el inicio de una serie de negociaciones intergubernamentales con el objetivo de buscar el apoyo de otros países que presenten los mismos problemas en materia de inmigración y de países que tengan un peso relevante en las decisiones en este tema dentro de la Unión Europea.

Entre los principales espacios multilaterales en los cuales España promovió su nuevo enfoque fue en el Consejo Informal de Hampton Court en 2005, en el cual con el apoyo de la presidencia británica, logró poner por primera vez sobre la mesa “la necesidad urgente de dar una respuesta europea a la entrada masiva de inmigrantes al continente a través de las fronteras españolas”¹⁰². En esta reunión la propuesta de España se centró en tres aspectos fundamentales: 1) un mayor control de las fronteras; 2) el impulso de los acuerdos de readmisión con los terceros países y 3) la creación de nuevos mecanismos de financiación para ayudar tanto a los países de destino, como de tránsito y origen de inmigración, haciendo un mayor énfasis en los países subsaharianos.¹⁰³ De igual manera afirmó la necesidad que haya una mayor participación de la Unión Europea en todo este

¹⁰¹ Ver Pinyol. “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.96. Documento Electrónico

¹⁰² Ver Barbé, Esther. “La política europea de España 2007-2008”. 2008. p.3. Documento electrónico.

¹⁰³ Comparar “UE acepta plan sobre inmigración ilegal impulsado por España y Francia” *Periódico Digital ABC Hampton Court* (Octubre de 2005). Consulta Electrónica.

proceso (más Europa, no menos), la cual fue apoyada por el Presidente francés Jacques Chirac quien reforzó la idea de “adoptar un enfoque conjunto que concilie la firmeza, el respeto de la dignidad humana y la asociación con los países concernidos”¹⁰⁴.

Según Alicia Sorroza Blanco:

En respuesta a las conclusiones de Hampton Court, la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre las prioridades de actuación ante los retos de la inmigración, sobre cuya base el Consejo Europeo de diciembre de 2005 adoptó la “visión global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo”. Se debe tener en cuenta que el enfoque español en la problemática africana encontró una recepción muy positiva en la Presidencia británica, ya que una de sus prioridades en política exterior estaba centrada en el continente africano, lo que se plasmó en la Estrategia Europea hacia África que sería adoptada en el mismo Consejo de diciembre de 2005.¹⁰⁵

Así mismo, el gobierno español buscó aliarse con Francia, país que posee gran experiencia en este campo, por medio de la promoción de objetivos comunes como es la defensa de la inmigración legal, la lucha en común contra la inmigración ilegal y la cooperación con los países de origen y tránsito.¹⁰⁶ España al introducir a la agenda europea a África Subsahariana incorpora regiones en las cuales Francia ha jugado un papel históricamente importante, especialmente el Magreb y África Occidental. De igual forma, Francia apoyó la iniciativa española por una mayor participación de la Unión Europea en los temas migratorios por dos razones: porque a éste país también le convenía que la Unión Europea le preste mayor atención a una zona estratégica para sus intereses en materia de política exterior y porque, como dice Alicia Sorroza Blanco, “no quería quedarse al margen de un proceso que estaba teniendo repercusión positiva tanto en el seno europeo como en los países africanos”¹⁰⁷.

Junto con Francia, España logró impulsar iniciativas de carácter multilateral como fue la celebración de la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo en Rabat en julio de 2006, con la cual buscó fomentar la cooperación con los

¹⁰⁴ Ver “UE acepta plan sobre inmigración ilegal impulsado por España y Francia”. *Periódico Digital ABC* Consulta Electrónica.

¹⁰⁵ Ver Sorroza Blanco, Alicia. “La conferencia Euroafricana de migración y desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat” 2006. p.2. Documento Electrónico.

¹⁰⁶ Comparar Barbé “La política europea de España 2007-2008”. p.3. Documento electrónico.

¹⁰⁷ Ver Sorroza Blanco. “La conferencia Euroafricana de migración y desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat” p.2. Documento Electrónico

países africanos en materia de regulación de flujos migratorios.¹⁰⁸ De esta Cumbre surgieron dos documentos muy importantes, en los cuales tanto los países europeos como africanos se comprometieron a buscar soluciones conjuntas para contrarrestar la inmigración irregular. Estos dos documentos fueron la Declaración de Rabat y su Plan de Acción.

En la Declaración de Rabat se resumen los conceptos acordados en esta Cumbre y los compromisos por parte de todos los asistentes enfocados a la cooperación en materia migratoria. Según este documento se pretende crear “una asociación entre todos los países involucrados para la gestión de la migración entre África y Europa desde la responsabilidad compartida, una aproximación a las migraciones desde una perspectiva integral, sin dejar de considerar los aspectos positivos de las migraciones, reafirmando el concepto de codesarrollo y facilitando el movimiento legal de las personas”¹⁰⁹.

Por otro lado, el Plan de Acción se dividió en seis puntos principales: 1) *Migración y desarrollo*: en este apartado se incluyen las medidas destinadas a la promoción del desarrollo de los países de origen¹¹⁰. 2) *Migración Legal*: se busca la cooperación de la gestión de la migración legal reforzando los servicios administrativos en países de origen y tránsito. 3) *Inmigración ilegal*: la puesta en marcha de sistemas eficaces de readmisión de alcance bilateral y regional y el refuerzo del control de las fronteras de los países de origen y tránsito de inmigración. 4) *Cooperación policial y judicial operativa y asistencia a las víctimas*: en este punto se pretende desarrollar mecanismos de cooperación para acciones conjuntas entre los países de origen, tránsito y destino de migraciones con el fin de luchar contra el crimen organizado y dismantelar las redes ilegales de tráfico de personas. 5) *Financiación*: evaluar y optimizar los mecanismos de financiación existentes e implementar medios específicos

¹⁰⁸ Comparar Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones”. p.97. Documento electrónico.

¹⁰⁹ Ver Sorroza Blanco “La conferencia Euroafricana de migración y desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat” p.7. Documento Electrónico.

¹¹⁰ Entre las acciones para la promoción del desarrollo encontramos: la cooperación económica, la integración regional, la financiación de asistencia técnica para emprendimientos empresariales de migrantes en sus países de origen, reducción de costes de la transferencia de remesas, creación de un foro económico y comercial euroafricano, apoyo a la creación de diferentes redes euro-africanas de profesionales, estudiantes e investigadores, promoción de proyectos de co-desarrollo que cubran la totalidad de las rutas migratorias, considerar el establecimiento de instrumentos financieros para el co-desarrollo, favorecer medidas que impidan la fuga de cerebros en los países de origen, entre otras. Ver Sorroza Blanco “La conferencia Euroafricana de migración y desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat” p.6. Documento Electrónico.

para la puesta en marcha de acciones necesarias para tales fines y 6) *Marco institucional y de seguimiento*: establecimiento de un comité de seguimiento del Plan de Acción para asegurar su implementación y que garantice la coherencia de otras acciones que estén enfocadas al tema.¹¹¹

A partir de lo anterior, se puede ver que España logró adquirir el reconocimiento como actor fundamental en los espacios euroafricanos, con la ayuda de diferentes países que tienen un poder de influencia mayor en la Unión Europea. El problema de la inmigración es un tema que afecta a la gran mayoría de países de la Unión Europea, por lo que permitió la articulación de intereses comunes. En el caso de Gran Bretaña, el enfoque español recibió gran apoyo por parte del primer ministro británico, Tony Blair, ya que una de sus prioridades en política exterior estaba centrada en el continente africano, lo cual podía complementarse con las incitativas propuestas por España, que más adelante se plasmaron en la Estrategia Europea hacia África del Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2005.¹¹²

Así mismo, hubo una aceptación de la necesidad de gestionar conjuntamente las estrategias para contrarrestar de manera efectiva la inmigración, por parte de Estados como Italia, Malta, Chipre y Grecia, quienes también presentan problemas a la hora de controlar efectivamente sus fronteras y en donde la inmigración cada vez es mayor.¹¹³

Así mismo, hay que destacar los esfuerzos de negociación y regateo que el Gobierno español llevó a cabo, con el fin de incorporar en el ámbito europeo una problemática propia de su ámbito doméstico. Ante las dificultades por lograr una aproximación común al problema migratorio y la existencia de múltiples posiciones contradictorias, España decide introducir en el debate el concepto de *rutas migratorias*, lo cual permite llegar a una aproximación integral del fenómeno migratorio, con el objetivo de involucrar a los países de origen, tránsito y destino de inmigración.

¹¹¹ Comparar Sorroza Blanco “La conferencia Euroafricana de migración y desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat” p.6. Documento Electrónico.

¹¹² Comparar Sorroza Blanco “La conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”. p.2. Documento electrónico.

¹¹³ Comparar Sorroza Blanco “La conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”. p.5- Documento electrónico.

Según lo explica Alicia Sorroza Blanco, “este enfoque tiene la flexibilidad suficiente para que la cooperación se estructure en función de los países europeos y terceros de la ruta que más afecte a un socio comunitario”¹¹⁴, lo cual permite no solamente gestionar los flujos que llegan al territorio español, sino que también se abran nuevas oportunidades para la gestión de otras rutas migratorias que afectan a otros países europeos.

Según lo previamente expuesto, se puede observar que el Gobierno de Rodríguez Zapatero, logró posesionar en la agenda común europea un asunto de interés nacional como es la inmigración subsahariana. Así mismo, adquirió un papel destacado y propositivo en esta materia a través de la creación y utilización de espacios de negociación común, como lo fueron los diversos Consejos Europeos y la Cumbre Euroafricana realizados entre los años 2005 y 2006, en los cuales logró concertar sus intereses con los intereses de los demás, por medio de un proceso de negociación-regateo entre los Estados miembros, dando paso a la incorporación y aceptación del enfoque global de migraciones.

3.2 LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA Y SU PROCESO DE TRANSFERENCIA A LA AGENDA POLÍTICA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.

Para poder entender la europeización de la política migratoria y de cooperación de España hacia África Subsahariana es necesario retomar el concepto introducido por Tanja A. Börzel, quien plantea que la europeización es un proceso de doble sentido, en el que no sólo los gobiernos de los Estados miembros se adaptan a las políticas europeas sino que también ellos buscan modificarlas según sus arreglos domésticos.¹¹⁵ En este proceso coexisten dos dinámicas diferentes pero que al mismo tiempo se complementan que son: la recepción de los impactos europeos a nivel nacional (*takers*) y la proyección de las políticas nacionales hacia la esfera europea (*shapers*).

¹¹⁴ Ver Sorroza Blanco “La conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”. p.5. Documento electrónico.

¹¹⁵ Comparar Börzel, Tanja. “Pace-setting, foot-dragging, and Fence-sitting: member state responses to Europeanization”. 2002. pp. 193 – 194. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Así mismo, para la comprensión de la coexistencia de estas dos dimensiones, es necesario enfocarse en el papel de los gobiernos nacionales como moldeadores y receptores de las políticas de la Unión Europea. Siguiendo los planteamientos del autor, una de las estrategias más efectivas para minimizar los costos de adaptación de las políticas internas a las establecidas por la Unión Europea, es subir sus políticas nacionales al nivel europeo y buscar que éstas sean adoptadas como políticas propias de la Unión Europea. Esta estrategia reduce la necesidad, por parte de los gobiernos nacionales, de someter a sus políticas internas a una adaptación jurídica y administrativa.¹¹⁶

De igual forma, esta estrategia también puede ayudar a los gobiernos nacionales a incorporar dentro de las políticas comunes de la Unión Europea problemas y aspectos que están muy ligados a sus intereses nacionales, que no pueden ser resueltos de manera eficaz a nivel interno, ya sea por la existencia de oposición política o por su dimensión transfronteriza.¹¹⁷

En resumidas cuentas, tal como lo expone María Duro Mansilla, “los Estados miembros no sólo ajustan los arreglos domésticos para acomodarlos a las influencias europeas, sino que también tratan de influir en el nivel supranacional para que éste sea receptivo a los intereses nacionales, bien para reducir los imperativos de ajustes futuros, bien para abogar cuestiones que ya no pueden ser gestionadas de manera efectiva en términos puramente individuales”¹¹⁸. Por consiguiente, no sólo las políticas de la Unión Europea han influido las decisiones al interior de España sino que también este país ha logrado incluir dentro de las políticas europeas asuntos de interés nacional.

Durante los primeros años luego del ingreso a la Unión Europea, las políticas de España habían sido profundamente influenciadas por las disposiciones y criterios establecidos al interior de dicha institución. Un gran ejemplo de ello fue la incorporación de la inmigración como un problema intrínseco de la agenda política nacional.

¹¹⁶ Comparar Börzel, Tanja. “Shaping and Taking EU policies: member state responses to Europeanization” 2003. p.3. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹¹⁷ Comparar Börzel, Tanja. “Shaping and Taking EU policies: member state responses to Europeanization”. p 3. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹¹⁸ Ver Duro Mansilla, María. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, Núm. 001. Vol. 6 (2007). p.56. Documento electrónico.

Para 1985 el tema de la inmigración no representaba un problema para los españoles y no se contaban con indicadores que resaltarán la necesidad urgente de atender el tema, debido a que el número de inmigrantes presentes en España representaba un mínimo porcentaje, el cual no era considerado tema de alarma. Éste sólo empezó a adquirir relevancia en el momento del ingreso del país a la Unión Europea, debido a la necesidad existente por parte de Alemania y Francia de fijar un programa de armonización de las políticas de inmigración con un enfoque restrictivo.¹¹⁹

En este sentido España aprobó su primera Ley de Extranjería de 1985 que se constituyó como el primer ordenamiento jurídico que buscaba regular las acciones e instrumentos en esta materia, tal como los mecanismos para la admisión de inmigrantes al territorio y el control de fronteras, todas ellas ejecutadas por el Ministerio del Interior.¹²⁰

La creación de esta ley respondió más al cumplimiento de un requisito para lograr la integración europea que a una demanda social por gestionar esta materia. Esta Ley de Extranjería a pesar de su larga duración (1985-2000) no respondía a las necesidades y dinámicas propias de España, dado que sólo fue hasta finales de esa década que este país logró completar su proceso de transformación a un país receptor de inmigración. Era más bien un reflejo de las preocupaciones y problemas que presentaban otros países miembros de la Unión. Por lo tanto podemos afirmar que la norma de 1985 no abordada un problema español sino uno europeo y por ello la política de inmigración fue transferida desde el nivel europeo hacia España.¹²¹

A finales de los ochenta y principios de los noventa los flujos migratorios en España comenzaron a cambiar drásticamente, hubo una reducción en las tasas de emigración mientras que aumentó considerablemente la recepción de inmigrantes, especialmente provenientes de América Latina y Marruecos. Estos flujos de inmigración siguieron acrecentándose hasta el año 2000 cuando se declara el año del descubrimiento de

¹¹⁹ Comparar Ramírez Brouchoud, María Fernanda. “El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española”. *Universidad Sergio Arboleda*. Bogotá (Julio-Diciembre de 2007). p.253 Documento Electrónico.

¹²⁰ Comparar Ramírez Brouchoud. “El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española”. p.253. Documento Electrónico.

¹²¹ Comparar Duro Mansilla. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. p.54. Documento electrónico.

la inmigración en España, en donde este tema logra consolidarse como un problema sustancial de la agenda política española.

Como previamente se había expuesto, el Gobierno de José María Aznar tuvo que afrontar esta nueva dinámica de los flujos migratorios. Como resultado de sus acciones dirigidas a regular eficazmente esta materia se evidencia la expedición de tres leyes de extranjería y el primer intento por poner en la mesa común europea la necesidad de gestionar conjuntamente los flujos migratorios, desde una perspectiva restrictiva y basada en la condicionalidad negativa, enfoque que no tuvo acogida por parte de los demás países miembros de la Unión Europea.

Más adelante, el gobierno de Rodríguez Zapatero, a pesar de no haber expedido una nueva Ley de Extranjería, hizo un cambio sustancial del enfoque con el que se estaba manejando el problema de la inmigración. Este nuevo enfoque que se le dio está ligado a la prevención y a favor de la condicionalidad positiva. Así mismo, empezó a buscar nuevos mecanismos por los cuales se lograran coordinar acciones que permitieran solucionar el problema. A partir de dicho cambio es que España empieza a diseñar estrategias orientadas a “moldear la política de inmigración común a la medida de sus prioridades nacionales”¹²². Logrando así transformarse en un *policy shaper* en el contexto comunitario, trasladando con ello a la agenda política europea su política de inmigración.

Esta nueva estrategia se hizo evidente luego de los acontecimientos ocurridos en Ceuta y Melilla en 2005 y la Crisis de los Cayucos en 2006, donde el Gobierno español al darse cuenta de su incapacidad de contrarrestar los flujos migratorios provenientes de África Subsahariana por sus propios medios, decide trasladar sus prioridades domésticas en materia de inmigración al ámbito europeo, con el objetivo que se logre coordinar acciones que permitan gestionar efectivamente el problema.

El empeño que el gobierno español ha puesto en la transferencia de la problemática de la inmigración se debe a dos razones fundamentales, una de orden interno y la segunda que corresponde al nivel europeo. La primera razón, como ya se había explicado, corresponde a causas internas, producto de la inexperiencia por parte de España en el manejo de estos nuevos flujos migratorios y por su posición geográfica que dificulta

¹²² Ver Duro Mansilla. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. p.54. Documento electrónico.

el control fronterizo, lo que lo convierte en una puerta de entrada de continuos flujos migratorios, que no sólo permanecen en dicho territorio sino que se extienden a lo largo del territorio europeo.

Es a partir de lo anterior que, el gobierno español se ve motivado a transferir este problema de interés nacional al ámbito europeo, con el fin de convertirlo en una prioridad política europea y con ello se adopten correctivos y se destinen mayores fondos a dicha iniciativa.¹²³ Lo que permitió que España tuviera un gran protagonismo y fuera considerado como un actor moldeador o *shaper* de la política europea de inmigración.

Así mismo, España vio en la Unión Europea una oportunidad de ampliar su nivel de influencia y así lograr que su política exterior tuviera mayor valor a nivel internacional. Tal como lo afirma José Ignacio Torreblanca:

La política exterior española parte de la interpretación de que su pertenencia a la Unión Europea ofrece una oportunidad excelente bien para diluir determinados contenciosos bilaterales, bien para reforzar o ampliar una determinada línea de política exterior o, más en general, para superar, mediante la multiplicación de sus (insuficientes) recursos económicos, las limitaciones propias de la acción exterior española y obtener un papel de interlocutor que realce su prestigio internacional. Se busca así que la Unión Europea, con sus inmensos recursos diplomáticos, financieros y comerciales, amplifique o multiplique el peso y los medios de la política exterior española.¹²⁴

En segundo lugar, se puede observar que España ha jugado también un papel de tomador o *taker* de las oportunidades que la Unión Europea ha ofrecido en materia migratoria, en la medida que, tras la creación del Tratado de Ámsterdam en 1999, se ha logrado instaurar dentro del escenario europeo la oportunidad de iniciativa para coordinar proyectos cooperativos en asuntos de justicia e interior. Logrando con ello a que haya una gestión conjunta del fenómeno migratorio y nuevas posibilidades de acción exterior. Así mismo, ha logrado crear un marco favorable para que los Estados puedan insertar en la política comunitaria prioridades domésticas, por medio del *derecho de iniciativa*, lo cual le permitió a España lograr posicionar el problema migratorio subsahariano en la agenda política común europea.¹²⁵

¹²³ Comparar Duro Mansilla, María. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. 2007. p. 62. Documento electrónico

¹²⁴ Ver Torreblanca, José Ignacio. “La europeización de la política exterior española”. 2001. p.6 Documento electrónico.

¹²⁵ Comparar Duro Mansilla, María. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. 2007. p. 57. Documento electrónico

El Tratado de Ámsterdam supuso un punto de inflexión en la evolución de la cooperación en materia migratoria, dado que se propuso el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el cual se garantice “la libre circulación de personas, al tiempo que se adoptan medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”¹²⁶. Del mismo modo, este Tratado estaba orientado a buscar nuevos mecanismos para la gestión conjunta del fenómeno migratorio, por medio de la instauración del derecho de iniciativa que, como lo explica María Duro Mansilla, “ha proporcionado a los Estados un extraordinario poder de agenda-setting [y por consecuencia] han sido las prioridades domésticas las que han marcado la pauta de evolución de la política comunitaria en este terreno”¹²⁷.

Finalmente el Tratado de Ámsterdam ha abierto nuevas posibilidades de acción exterior, por medio de la capacidad por parte de los Estados miembros de realizar acuerdos de cooperación con terceros países (tanto de origen como tránsito de inmigración), estrategia que se ha convertido en uno de los principales instrumentos para comprometer a estos países con el control de flujos migratorios.

En este sentido, España ha logrado llevar a cabo la celebración de convenios de readmisión con terceros países con la intención de “establecer mecanismos de garantía para que los inmigrantes que entren o se encuentren en España en situación irregular sean readmitidos en sus países de origen o, [...], en los países de tránsito”¹²⁸.

Así mismo ha logrado promover sus prioridades en espacios multilaterales y en ellos, especialmente en el Consejo Europeo de Bruselas de 2005, logra el apoyo por parte de los demás países miembros de la Unión Europea de la adopción de un enfoque global de inmigración que “incluya un programa de acuerdos de readmisión entre la UE y los países de origen, la redefinición de las relaciones con los mismos y el incremento de la cooperación con los países del África Subsahariana”¹²⁹.

¹²⁶ Ver Duro Mansilla. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. p.56. Documento electrónico.

¹²⁷ Ver Duro Mansilla. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. p.57. Documento electrónico.

¹²⁸ Ver Duro Mansilla. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. p.59. Documento electrónico.

¹²⁹ Ver Duro Mansilla. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. p.61. Documento electrónico.

De acuerdo con María Duro Mansilla:

El Tratado constituye el punto de partida de un programa en el que se ponen a disposición de esta línea de acción nuevos instrumentos, tanto jurídicos como financieros. Por otra parte, la asociación con los países de origen y tránsito adquieren una nueva visibilidad en la agenda europea. El hecho de que dicha asociación haya sido concebida en términos de seguridad y lucha contra la inmigración ilegal ha favorecido las pretensiones de traslación española, centradas principalmente en el control de fronteras y en la celebración de acuerdos de readmisión.¹³⁰

Por lo anterior, se puede observar que el proceso de europeización de la política de inmigración de España ha sido en doble sentido, en la medida que el gobierno de Zapatero logró insertar dentro de la agenda política europea un problema doméstico, con el fin que el mismo se convierta en un problema común, lo que permite ver su papel de moldeador o *shaper* de la política de inmigración europea. No obstante, éste proceso no hubiera podido ser llevado a cabo sin los desarrollos que previamente se habían realizado en el escenario europeo, como lo fue la creación del Tratado de Ámsterdam, los cuales tuvieron que ser tenidos en consideración a la hora de ser formulada la política de inmigración española (*takers*).

¹³⁰ Ver Duro Mansilla. “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. pp.62-63. Documento electrónico.

4. CONCLUSIONES

Luego de haber realizado el anterior análisis sobre los esfuerzos y logros que ha llevado a cabo España durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero para poder insertar el enfoque de su política migratoria en la construcción de la política de inmigración de la Unión Europea, es posible llegar a ciertas conclusiones presentadas a continuación.

Durante las últimas décadas los flujos migratorios en España han variado drásticamente. Pasó de ser un Estado de emigración a un Estado receptor de constantes flujos migratorios especialmente provenientes de América Latina y África. A partir de dicho cambio, su política migratoria también ha tenido que ser modificada en varias oportunidades para responder a los nuevos retos que se le imponen.

Como previamente se exponía la primera política migratoria en España (Ley Orgánica 7/1985) no correspondía con las nuevas dinámicas migratorias que presentaba el país, sino que más bien respondía a los lineamientos y requisitos indispensables para su anexión a la Unión Europea en 1985. Por lo que da a entender que desde su comienzo la Unión Europea ha ejercido una gran influencia dentro de la construcción y materialización de la política migratoria española, la cual sigue siendo evidente en la actualidad. El papel que España había venido desempeñado desde su anexión a la Unión Europea se caracterizaba por ser una participación pasiva y poco propositiva. No obstante éste ha venido cambiando poco a poco, logrando con ello adquirir un papel destacado y propositivo especialmente en materia de inmigración. Este cambio se hizo necesario luego de los eventos ocurridos en Ceuta y Melilla en 2005, con los cuales se evidenció la incapacidad por parte de este país de contrarrestar por sí sólo estos nuevos flujos migratorios.

Para ello, España decide darle un nuevo enfoque a su política de inmigración y con ello desarrolla una nueva diplomacia migratoria enfocada a dar una respuesta europea efectiva a la llegada de constantes flujos migratorios al continente a través de las fronteras españolas.¹³¹ Esta diplomacia migratoria se caracteriza por la definición de nuevos países prioritarios, como son los países del África Subsahariana, con los cuales anteriormente su relación era limitada o nula y por la reintroducción del enfoque global de migraciones, que

¹³¹ Comparar Barbé y Mestres. "La política europea de España 2007-2008". p.3 Documento electrónico.

busca promover acciones y mecanismos de condicionalidad positiva e impulsar la cooperación con terceros países, con el fin que entre todos los involucrados en estas dinámicas migratorias se coopere para lograr una solución conjunta al problema.

Este Enfoque Global sobre Migraciones, a pesar de ser creado en 1999 en el Consejo Europeo de Tampere, no tuvo un amplio apoyo por parte de los Estados Miembros ya que el tema migratorio para muchos de ellos representa un tema muy sensible y se negaban a que sea gestionado a nivel comunitario. Así mismo, los eventos ocurridos en septiembre de 2001 en Estados Unidos hicieron que el tema migratorio volviera a centrarse exclusivamente en la protección y control de fronteras, dejando de lado cualquier enfoque ligado al ámbito preventivo.

Según Gemma Pinyol, el balance por parte del Gobierno Español es muy claro:

España ha asumido una posición de liderazgo en el seno de la Unión Europea, mediante la creación de la doctrina para la aprobación del Enfoque Global sobre las Migraciones, y ha desarrollado un novedoso concepto de responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino en la gestión de los flujos migratorios mediante el llamado “espíritu de Rabat” que surge de la Conferencia Ministerial de julio de 2006.¹³²

Los esfuerzos llevados a cabo por España por lograr posesionar este enfoque en la agenda común europea corresponden a intereses muy particulares de éste país. Por un lado, como ya se había planteado, se buscaba conseguir respuestas de manera conjunta a los desafíos que presentan estos flujos migratorios provenientes de África, pero al mismo tiempo le permitió reforzar su política exterior por medio de la multiplicación de recursos económicos, ya que ahora no sólo cuenta con recursos propios sino con recursos de la Unión Europea. Además, al convertirse en un actor importante dentro del escenario euroafricano logró ampliar su prestigio internacional. Lo que da a entender que al transferir su interés nacional al nivel comunitario, España buscaba sacar ventaja de los recursos diplomáticos, económicos, entre otros, que la Unión Europea posee y así ampliar y multiplicar el peso y los medios de su política exterior.¹³³

La teoría del Intergubernamentalismo Institucional de Andrew Moravcik, permitió entender cómo España a partir de una serie de negociaciones intergubernamentales logró

¹³² Ver Pinyol “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” p.100. Documento Electrónico.

¹³³ Comparar Torreblanca. “La Europeización de la política exterior española”. 2001. p.6. Documento Electrónico.

articular intereses con otros Estados que tuvieran un nivel de influencia importante dentro de las decisiones de la Unión Europea, para que así se adoptara como enfoque principal el Enfoque Global de Migraciones. De igual forma, a través del concepto de europeización de Tanja A. Börzel se logró comprender cómo y cuáles fueron las razones por las cuales España llevó a cabo un proceso de transferencia de su política migratoria a las prioridades de la agenda política europea, con lo cual le permitió obtener mayores recursos diplomáticos, políticos y económicos y un mayor protagonismo como interlocutor directo entre Europa y África.

La promoción de una política común en materia migratoria enfocada en la cooperación con terceros países es una de las principales prioridades por parte del actual Gobierno español y como muestra de ello se evidencian los esfuerzos que llevó a cabo éste país al ejercer la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el periodo comprendido de enero a junio de 2010. Vale la pena aclarar que aunque el periodo de estudio del proyecto de investigación llega hasta 2009, es necesario ver que en la actualidad el tema sigue vigente, por ende es necesario examinar la actuación española en este escenario.

Dentro del Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea titulado *Innovando Europa*, España se enfrenta a varios desafíos, entre ellos la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo que supone poner en marcha las modificaciones institucionales que vienen consignadas en él, la creación del servicio europeo de acción exterior y desarrollar la base jurídica para la mutua asistencia en caso de ataques terroristas o de catástrofes naturales o humanas, denominada la Cláusula de Solidaridad.¹³⁴ Así mismo, el contexto sobre el cual se desarrolla esta presidencia se enmarca en la crisis económica mundial, por lo cual debe enfocarse en “afianzar la recuperación económica, volver a la senda de creación de empleo y avanzar en la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de los procesos de consolidación fiscal de los Estados miembros”¹³⁵.

A pesar de la existencia de estas prioridades a las cuales España tuvo que dirigir la gran mayoría de sus esfuerzos, el Gobierno español también buscó impulsar la creación de

¹³⁴ Comparar Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. “Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea”. 2010. pp. 5-6. Documento Electrónico.

¹³⁵ Ver Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. “Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea”. 2010. p.7 Documento Electrónico.

una política común de inmigración y asilo, basada en el Enfoque Global sobre Inmigración, en la cual se contrarreste la inmigración irregular, se intensifique el control de las fronteras exteriores de la Unión, y se amplíe la cooperación con los países de origen y tránsito de inmigración, dedicándole una mayor atención al impulso de las negociaciones con estos países sobre los acuerdos de readmisión de la Unión Europea¹³⁶.

Para finalizar podríamos hacernos los siguientes interrogantes con relación al futuro de este enfoque global sobre las migraciones y el papel que actualmente juega España en el espacio europeo. En primer lugar, con la actual recesión económica que afectó severamente a varios países de la Unión Europea y dentro de los cuales se encuentra España, ¿será posible que este enfoque de corte preventivo siga siendo apoyado a nivel comunitario o si por el contrario, al igual que en ocasiones pasadas, sea dejado de lado y se vuelva nuevamente a un enfoque de corte restrictivo y centrado meramente en la seguridad y en el establecimiento de controles fronterizos mucho más estrictos que los actuales?

De ser así, entonces ¿será posible que España pueda perder su papel activo y propositivo dentro del espacio comunitario y vuelva a adquirir un rol pasivo, que ha sido una constante desde su ingreso a la Unión Europea? o si por el contrario España al ver los grandes beneficios que se obtienen al tener una participación activa dentro de las decisiones comunitarias, decida trasladar nuevos temas propios de su agenda nacional y de interés prioritario al ámbito europeo para que éstos sean tratados de manera conjunta, al igual que pasó con el tema migratorio.

Por último es posible preguntarse ¿cuál es el futuro de la política de inmigración común de la Unión Europea? ¿Será posible que ésta se logre materializar algún día? Así mismo, ¿será factible decir que el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo es el primer paso definitivo para la creación de una política común en materia de inmigración? o si por el contrario, al igual que otros esfuerzos previamente obtenidos en esta materia, este Pacto sea dejado de lado al momento de ocurrir un evento que pueda afectar la estabilidad de los Estados miembros como ha sucedido en la antigüedad.

¹³⁶ Comparar Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. “Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea”. 2010. pp.15-16. Documento Electrónico.

BIBLIOGRAFÍA

- Fazio Vengoa, Hugo. *La política internacional de la integración europea*. Bogotá: Siglo del hombre editores, 1998.
- Malgesini, Gabriela y Giménez, Carlos. *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Catarata, 2000.
- Moravcsik, Andrew. *The choice for Europe, Social purpose y state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Saurugger, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.
- Villena Rodríguez, María. *Demografía, Mercado de trabajo y política de inmigración. España Vs. UE*. Sevilla: s.n. 2004. Consulta realizada el 22 de marzo de 2010. Disponible en la página Web <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/mvr/mvr.htm>

Capítulos de Libros

- Bertozzi, Steffano. “Política migratoria europea: ¿una estrategia global o acuciante problema doméstico?”. En Centro de Estudios Internacionales de Barcelona CIDOB . *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea*. Barcelona. 2008. 19-38. Consulta realizada el 16 de febrero de 2010. Disponible en la página Web http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/la_dimension_exterior_de_las_politicas_de_inmigracion_en_la_union_europea
- Guerrero, Federico. “Las relaciones España – África Subsahariana: ¿a remolque o en la vanguardia de la UE?”. En: Barbé, Esther (Coord.). *España en Europa 2004 – 2008*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, No. 4. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008. 103-108. Consulta realizada el 16 de septiembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.iuee.eu/publicacions-iuee.asp?parent=1&ap=49&pub=4&id=127>
- Naranjo Noble, José. “El año de los Cayucos”. En: Naranjo, José. *Cayucos*. Madrid: Debate, 2006. 97-118.

Pinyol I Jiménez, Gemma. “La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior”. En: Barbé, Esther (Coord.). *España en Europa 2004 – 2008*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, No. 4. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2008. 58-63. Consulta realizada el 16 de septiembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.iuee.eu/publicacions-iuee.asp?parent=1&ap=49&pub=4&id=127>

_____ . “La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y tránsito”. En: Ribera I Pinyol, Josep y Florensa Palau, Senén (Coord.) *Med. 2006 : el año 2005 en el espacio Euromediterráneo*. España: Instituto Europeo del Mediterráneo, IEMed, 2006. 209-211. Consulta realizada el 3 de febrero de 2010. Disponible en la página Web <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/ePinyol.pdf>

Torreblanca, José Ignacio. “La europeización de la política exterior española”. En Closa Montero, Carlos (coord.). *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo, 2001. 1-21. Consulta realizada el 19 de mayo de 2010. Disponible en la página Web http://www.uned.es/dcpa/Profesores/126JIgnacioTorreblanca/126Publicaciones/Torreblanca_europeizacion_Closa.pdf

Soddu, Pietro. “Ceuta y Melilla: gestión fronteriza, derechos humanos y seguridad”. En: Ribera I Pinyol, Josep y Florensa Palau, Senén (Coord.) *Med. 2006 : el año 2005 en el espacio Euromediterráneo*. España: Instituto Europeo del Mediterráneo, IEMed, 2006. 216-218. Consulta realizada el 5 de octubre de 2010. Disponible en la página web <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eSoddu.pdf>

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Alberdi Bidaguren, Jokin y Bidaurratzaga Aurre, Eduardo. “La nueva política exterior y de cooperación de España con el Continente africano”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* No. 84 (2009): 201-220. Consulta realizada el 2 de febrero de 2010. Disponible en la página Web http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacion

als/num_84_migraciones_y_redes_transnacionales_comunidades_inmigradas_de_europa_central_y_del_este_en_espana

Börzel, Tanja. "Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: member state responses to Europeanization". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, No. 2 (2002): 193-214. Consulta realizada el 27 de mayo de 2010. Disponible en la página Web <http://ez.urosario.edu.co:2233/cgi-bin/fulltext/118909225/PDFSTART>

Duro Mansilla, María. "La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur". *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*. Vol. 6, No. 001 (2007): 53-68. Consulta realizada el 12 de mayo de 2010. Disponible en la página Web <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/380/38060104.pdf>

García-loro, Gemma. "Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea". *Papeles de Este*, Núm. 17 (2008): 21-38. Consulta realizada el 11 de octubre de 2010. Disponible en la página web <http://revistas.ucm.es/cee/15766500/articulos/PAPE0808220021A.PDF>

Gómez, Amalia. "Inmigración e integración social" *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorio, economía y personas*. Núm. 1 (2002): 303-310. Consulta realizada el 17 de enero de 2011. Disponible en la página web <http://www.instituto.cajamar.es/mediterraneo/revista/migracion.pdf>

Grupo de Estudios Africanos. "El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana". *Revista Relaciones Internacionales*. Núm. 13 (febrero de 2010): 1-16. Consulta realizada el 10 de septiembre de 2010. Disponible en la página web http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/Grupo%20de%20Estudios%20Africanos/investigacion/Analisis_PlanAfrica_GEA.pdf

LaCalle, Marcos Abel. "La construcción de la política comunitaria de inmigración". *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorio, economía y personas*. Núm. 1 (2002): 87-104. Consulta realizada el 17 de enero de 2011. Disponible en la página web <http://www.instituto.cajamar.es/mediterraneo/revista/migracion.pdf>

- Meyer, Stefan. “España en África: El recién llegado reticente”. *Policy Brief FRIDE*. No. 25 (Enero de 2010): 1-5. Consulta realizada el 2 de marzo de 2010. Disponible en la página Web <http://www.fride.org/publicacion/708/espana-en-africa:-el-recien-llegado-reticente>
- Moratinos, Miguel Ángel. “España: una nueva política exterior hacia África”. *Política Exterior*. No. 111 (Mayo/Junio 2006):57- 63.
- Moravcsik, Andrew. “Negotiating the single european act: national interest and conventional statecraft in the european community”. *International Organization*, Vol.45, No. 1 (Invierno, 1991): 19-56. Consulta realizada el día 15 de abril de 2010. Disponible en la página Web <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/sea.pdf>
- Oda Ángel, Francisco. “España en el África Subsahariana: Multilateralismo eficaz”. *Revista Quórum*. No. 19 (invierno 2007): 87 – 93. Consulta realizada el 23 de marzo de 2010. Disponible en la página Web http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1216117612_francisco_oda.pdf
- Pereda, Carlos; Actis, Walter y De Prada, Miguel Ángel. “Política migratoria española en el marco europeo”. *Studi Emigrazione*. No. 144 (2001): 855-869. Consulta realizada el 20 de octubre de 2009. Disponible en la página Web http://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones_articulos/show/id/57
- Piqué, Josep. “Nuevas fronteras de la política exterior de España”. *Política Exterior*. No.79 (Enero/Febrero 2001): 57-70.
- Pinyol I Jiménez, Gemma. “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* No. 79 – 80 (2007): 87-105. Consulta realizada el 3 de febrero de 2010. Disponible en la página Web http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_79_80_la_politica_arabe_y_mediterranea_de_espana
- Powell, Charles. “Balance de la presidencia española de la Unión Europea de 2002”. *Revista de Estudios políticos Nueva Época*, Núm. 113 (enero-marzo de 2003): 535-561. Consulta

realizada el 11 de octubre de 2010. Disponible en la página web http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_119_545.pdf

Ramírez Brouchoud, María Fernanda. “El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española”. *Revista Civilizar de la Universidad Sergio Arboleda*, Núm. 13 (diciembre de 2007): 249-269. Consulta realizada el 15 de noviembre de 2010. Disponible en la página web <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista13/El%20diseno%20de%20la%20agenda%20politica.pdf>

Relaño Pastor, Eugenia. “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. *Revista Migraciones Internacionales*. Vol.2, Núm. 3. (Enero – junio de 2004.): 110-141. Consulta realizada el 21 de septiembre de 2010. Disponible en la página web <http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI06/n06-110-141.pdf>

Rico Pérez, Gabriela. “Coherencia de políticas de desarrollo y migración: El caso del África Subsahariana y España”. *FRIDE*. (21 de Noviembre de 2008): 1 – 8. Consulta realizada el 16 de septiembre de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.fride.org/publicacion/533/politicas-de-desarrollo-y-migracion:-africa-subsahariana-y-espana>

Triandafyllidou, Anna. “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía” En *Revista Cidob d'Afers Internacionals* Núm.69, (mayo 2005): 39-59. Consulta realizada el 28 de abril de 2010. Disponible página web: http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/miscelanea

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Mussé, Andreu. “La UE crea la tarjeta azul para captar inmigrantes cualificados”. *El país.com* (26 de septiembre de 2008) Consulta realizada el 15 de octubre de 2010. Disponible en la página web http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/crea/tarjeta/azul/captar/inmigrantes/cualificados/elpeuint/20080926elpeuint_8/Tes

Sáiz-Pardo, M. y Parra-Madrid, J.P. “La crisis de los cayucos”. *La verdad.es* (9 de enero de 2007)
Consulta realizada el 20 de febrero de 2010. Disponible en la página Web
<http://servicios.laverdad.es/extras/cronica2006/suscr/nec15.htm>

“UE acepta plan sobre inmigración ilegal impulsado por España y Francia”. *Periódico Digital ABC* (28 de octubre de 2005) Consulta realizada el 15 de octubre de 2010. Disponible en la página web <http://archivo.abc.com.py/2005-10-28/articulos/213251/ue-acepta-plan-sobre-inmigracion-ilegal-impulsado-por-espana-y-francia>

Otros Documentos

Abad, Gracia. “Los desafíos de la UE en materia migratoria: la cooperación con terceros Estados”. UNISCI Discussion papers Núm. 015 (octubre de 2007): 205-217. Consulta realizada el 23 de octubre de 2010. Disponible en la página web http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI15_Abad.pdf

Argerey Vilar, Patricia. “La política de inmigración en la Unión Europea”. Documento de trabajo del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de San Pablo Núm.4 (Octubre de 2001): 1-55. Consulta realizada el 31 de agosto de 2010. Disponible en la página web http://www.idee.ceu.es/access.php?file=/secure/docs/publicaciones/DocumentosTrabajo/patricia_argerey.pdf

Barbé, Esther. “La política europea de España 2007-08”. Working paper No. 79. Barcelona. (Octubre de 2008): 1-9. Consulta realizada el 20 de abril de 2010. Disponible en la página Web <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/147/TqhboULERpYHUs2VpFwq.PDF>

Börzel, Tanja. “Shaping and taking EU policies: member state responses to Europeanization”. Queen’s papers on Europeanization, No. 2. Belfast. (2003): 1-15. Consulta realizada el 14 de mayo de 2010. Disponible en la página Web <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38412,en.pdf>

Carballo de la Riva, Martha. "Migraciones y desarrollo: La incidencia de África Subsahariana en la agenda política". Documento de trabajo No. 13. Madrid. Febrero de 2009. Consulta realizada el 16 de septiembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.ucm.es/info/IUDC/pagina/181>

Centro de Estudios Internacionales de Barcelona CIDOB. "Cinco años después de Tampere". Barcelona, 2005. Consulta realizada el 21 de abril de 2010. Disponible en la página Web http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/cinco_anos_despues_de_tampere

_____ . "España en la construcción de una política europea de inmigración". Barcelona, 2004. Consulta realizada el 16 de febrero de 2010. Disponible en la página Web http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/espana_en_la_construcion_de_una_politica_europea_de_inmigracion

Cheikh Oumar Ba. "Barça o barzakh: migración clandestina senegalesa hacia España, entre el Sahara Occidental u el océano Atlántico". Ponencia realizada en junio de 2007. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2010. Disponible en la página web http://www.casaarabe-ieam.es/old_files/~archivos/textos/20070608ba_ES.pdf

Chueca Sancho, Ángel. "Inmigración y tratados internacionales celebrados por la UE: los tratados de readmisión". (Septiembre de 2003): 1-45. Consulta realizada el 23 de octubre de 2010. Disponible en la página web http://www.unizar.es/union_europea/files/Readmision.pdf

Consejo de la Unión Europea. "Conclusiones del Consejo de Bruselas de 2005". (2006): 1-24. Consulta realizada el 13 de septiembre de 2010. Disponible en la página web <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st07/st07619-re01.es05.pdf>

Delgado Godoy, Leticia. "La inmigración en Europa: Realidades y políticas". Documento de trabajo No. 18. (Septiembre de 2002): 1-18. Consulta realizada el 20 de febrero de 2010. Disponible en la página Web www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0218.pdf

Espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ). “Plan de acción del Programa de Estocolmo”. Consulta realizada el 2 de septiembre de 2010. Disponible en la página web <http://elsjpresidencia.wordpress.com/2010/01/11/plan-de-accion-del-programa-de-estocolmo/>

Fernández Suarez, Belén. “La política migratoria española: La evolución del modelo de integración para la población extranjera (1994-2007)”. Ponencia presentada en el mes de abril de 2008. (2008): 1-26. Consulta realizada el día 21 de septiembre de 2010. Disponible en la página web http://interpol.uasnet.mx/migracionesglobales/ponencias/Fernandez_Belen.pdf

González Enríquez, Carmen y Sorroza Blanco, Alicia. “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la presidencia española de 2010”. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano. Núm. 57 (octubre de 2009). Consulta realizada el 31 de agosto de 2010. Disponible página web http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e42aae8040336a60a56ded06305284e3/DT57-2009_Gonzalez_Sorroza_politica_europea_inmigracion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e42aae8040336a60a56ded06305284e3

Guardia Civil Española. “El sistema integral de vigilancia exterior (SIVE)”. Consulta realizada el 24 de agosto de 2010. Disponible página web <http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/intro.jsp>

Gómez Isa, Felipe. “Desarrollo y derechos humanos”. En: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. 2006. Consulta realizada el 20 de abril de 2010. Disponible en la página Web <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/71>

Ilies, María. “La política de la comunidad europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano. Núm. 38, (septiembre de 2009). Consulta realizada el 7 de abril de 2010. Disponible página web <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d43c44004fc0d565a892ff8bf7fc5c91/DT38->

2009_Ilies_inmigracion_irregular_politica_comunidad_europea.pdf?MOD=AJPERE
S&CACHEID=d43c44004fc0d565a892ff8bf7fc5c91

Martínez Bermejo, Eva y Rivero Rodríguez, Juan. “Migraciones y cooperación: El plan REVA y la ayuda española”. Informe de investigación. (Agosto 2008): 1-126. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2009. Disponible en la página Web http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/Grupo%20de%20Estudios%20Africanos/investigacion/Informe_PlanREVA_GEA.pdf

Mbuyi kabunda. “África y el fenómeno de la migración”. Consulta realizada el 17 de enero de 2011. Disponible en la página web <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=5666>

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. “Resumen ejecutivo Plan África (2006-2008)”. (2009): 1-13. Consulta realizada el 22 de octubre de 2010. Disponible en la página web <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/planafrica.pdf>

_____ . “Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea”. (2009): 1-5. Consulta realizada el 24 de febrero de 2010. Disponible en la página web <http://www.hablamosdeeuropa.es/Documents/Innovando%20Europa.%20Programa%20de%20la%20Presidencia%20espa%C3%B1ola%20de%20la%20UE.pdf>

Ortega Pérez, Nieves. “España: Hacia una nueva política migratoria”. (Febrero de 2003). Consulta realizada el 24 de agosto de 2010. Disponible en la página web <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=99>

Ramírez G, Jacques P. “Del muro de la vergüenza a la directiva de retorno”. Ensayo del Instituto de la Ciudad de Quito. (2009): 1-3. Consulta realizada el 8 de marzo de 2011. Disponible en la página web <http://jacques.ramirez.institutodelaciudad.com.ec/articulos/ensayos%20/muro.pdf>

Rico Pérez, Graciela. “Coherencia de políticas de desarrollo y migración: El caso del África subsahariana y España”, (noviembre de 2008): 1-18. Consulta realizada el 16 de septiembre de 2010. Disponible página web www.fride.org/.../COM_Coherencia_pol_Spain_ESP_nov08.pdf

Portal Unión Europea. “Acta única Europea”. Consulta realizada el día 14 de abril de 2010. Disponible en la página Web http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_es.htm

_____. “Conclusiones de la presidencia del Consejo Europea de Tampere”. Consulta realizada el 10 de septiembre de 2010. Disponible página web http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

_____. “El espacio y la cooperación Schengen” Consulta realizada el 10 de septiembre de 2010. Disponible página web http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm

_____. “El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo”. Consulta realizada el 31 de agosto de 2010. Disponible en la página web <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st13/st13440.es08.pdf>

_____. “Establecimiento progresivo de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia”. Consulta realizada el 10 de septiembre de 2010. Disponible página web http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_es.htm

_____. “Hacia una política de inmigración común en la UE”. Consulta realizada el 25 de mayo de 2010. Disponible en la página Web http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/immigration/immigration_1104_es.pdf

_____. “Hacia una política global europea en materia de migración”. 2006. Consulta realizada el 23 de marzo de 2010. Disponible en la página Web

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114542_es.htm

_____. “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer Informe Anual sobre inmigración y asilo” (2009): 1-15. Consulta realizada el 14 de enero de 2011. Disponible página web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:ES:PDF>

_____. “Programa de la Haya: 10 prioridades para los próximos cinco años”. Consulta realizada el 10 de septiembre de 2010. Disponible en la página web http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_es.htm

_____. “Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea”. Consulta realizada el 22 de octubre de 2010. Disponible página web http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.htm

Sandell, Rickard. “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana”. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano No. 133 (2005): 1-13. Consulta realizada el 7 de abril de 2010. Disponible en la página web http://www.almendron.com/politica/pdf/2006/spain/spain_3664.pdf

Sorroza Blanco, Alicia. “La conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del espíritu de Rabat”. Análisis del Real Instituto Elcano No. 93 (2006): 1-9. Consulta realizada el 16 de septiembre de 2009. Disponible en la página Web http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1028/1028_Sorroza_Conferencia_Euroafricana_Migracion_Desarrollo.pdf