

# La acción exterior como innovación en la política española de inmigración

Leticia M. Delgado

Profesora de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)

leticia.delgado@urjc.es

## RESUMEN

El diseño de la política española de inmigración se transforma desde el año 2000; se aplican los conceptos de cambio e innovación en las políticas para estudiar las transformaciones registradas; se explican y sistematizan como un reforzamiento de la función de prevención de la inmigración en paralelo al aumento de la dependencia entre funciones, instrumentos y actores; se identifican algunos de los factores que definen el contexto de innovación; y se ilustra la innovación con un análisis, en un primer nivel, del "Plan África", concebido como un plan de prevención de la inmigración, y, en un segundo nivel, de las mejoras introducidas en el sistema español de repatriaciones.

*Palabras clave: España, inmigración, políticas públicas, cambio e innovación en las políticas, política exterior*

Las políticas de inmigración, tanto en Europa como en el resto del mundo, han sido concebidas tradicionalmente como áreas domésticas de intervención pública. Desde el año 2000, la política española de inmigración incorpora decididamente acciones e instrumentos de política exterior, y diversifica así el instrumental disponible en la gestión migratoria, destacando en el contexto de la Unión Europea (UE). La intensa experiencia del fenómeno migratorio y la singular posición geográfica de España han obligado a sus sucesivos gobiernos, independientemente de su adscripción política, a desarrollar un enfoque preventivo en materia de inmigración que se materializa en el recurso a acciones e instrumentos de

política exterior como complemento ineludible de las acciones realizadas en el ámbito de la política doméstica. Política exterior y doméstica se confunden en este ámbito y configuran un conjunto de instrumentos y mecanismos interdependientes.

El análisis y sistematización de las transformaciones introducidas en el diseño de la política española de inmigración se estructuran a partir de los conceptos de cambio e innovación en las políticas. A continuación se hace una descripción genérica del marco institucional en el que se inscribe esta política sectorial y se apuntan las líneas de tensión relacionadas con la participación en ella de la UE y de los gobiernos nacionales. Se caracteriza el cambio producido en el diseño de la política de inmigración, y se explican los cambios observados como un reforzamiento de la función de prevención de la inmigración. Seguidamente, se analiza la conexión entre el reforzamiento de la función de prevención y de la dependencia entre funciones, instrumentos y actores, y se ilustra a través de la concepción del “Plan África”, que constituye un plan de prevención de la inmigración. Se identifican los principales factores que definen el contexto de innovación, y se pone de manifiesto el aumento de la eficacia del sistema español de repatriaciones. En último lugar, se recogen las principales conclusiones apuntadas en los apartados precedentes.

## EL CAMBIO Y LA INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La tipología más sencilla acerca de los cambios en las políticas públicas distingue entre *cambios de primer orden*, que se concretan en una serie de pequeños ajustes al sistema preexistente, y *cambios de segundo orden*, que se caracterizan por una discontinuidad y un salto desde un sistema inicial a otro nuevo y diferente (Roberts y King, 1996: 1). Tanto unos como otros se pueden originar en el entorno de las políticas, desarrollándose de “abajo arriba”, o en el Gobierno, de “arriba abajo”. A efectos del presente análisis interesan aquellos cambios que se introducen de manera deliberada en las políticas públicas, a través del diseño.

El diseño de las políticas parte, en cualquier caso, de una teoría acerca del problema que aborda, y tiene que ver con identificar los nexos causales entre un problema y sus soluciones, de manera que éste permita lograr determinados efectos (Roberts y King, 1996: 3). Por lo tanto, la introducción deliberada y consciente de cambios en el diseño de una política pública, ya sea incorporando un nuevo instrumento, alterando

uno ya existente o manipulando las relaciones entre instrumentos conocidos y probados<sup>1</sup>, persigue aumentar la eficacia de la acción gubernamental sobre el problema público al que se dirige. El diseño de la política acaba plasmándose en dos decisiones: la elección de los instrumentos o mecanismos para conseguir dichos efectos, y la elección de los actores a los que se asigna responsabilidad sobre los instrumentos (Bressers y O'Toole, 1998). Estas dos decisiones son interdependientes: a través de los instrumentos se articula la participación de determinados actores en las políticas. Y no todos los instrumentos sirven para todos los actores susceptibles de involucrarse en las políticas. El conjunto de decisiones en relación con instrumentos y actores refleja, en cualquier caso, los valores que han guiado la formación de la política. En las políticas públicas el cambio se conceptualiza como innovación y se innova cuando se introduce una idea nueva, por primera vez, en un contexto (Roberts y King, 1996: 5).

## LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACIÓN: INSTRUMENTOS Y NIVELES DE GOBIERNO

Una política de inmigración agrupa decisiones sobre los siguientes aspectos de gestión del fenómeno migratorio: admisión, control, integración y prevención (Monar, 1997). La política española de inmigración incluye instrumentos que abordan los cuatro aspectos: la política de admisión se inauguró con la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985; las bases de la política de control se pusieron en la segunda mitad de los ochenta, como corolario de la entrada en vigor de la mencionada ley; la política de integración social se desarrolla en la primera mitad de los noventa, con la regularización de 1990/1991; y la política de prevención empieza a dotarse de sentido en el año 2000.

– La política de admisión tiene como objetivo básico limitar el flujo de entrada al país, y para ello se definen las categorías de inmigrantes, los principios que rigen su admisión, el número de inmigrantes que se admiten, así como los crite-

1. En el análisis de políticas, tradicionalmente se ha prestado poca atención al proceso de diseño de las políticas públicas (Linder y Peters, 1991).

rios para su selección. En España, como en los países de su entorno, la política de admisión se construye a partir de la distinción entre legalidad/regularidad e ilegalidad/irregularidad primero, y de la distinción entre régimen comunitario y régimen general a continuación. Visados y permisos de residencia y trabajo son los principales instrumentos de la política pública. Las posibilidades de llevar a cabo una política de admisión singular y propia<sup>2</sup> se ampliaron con el contingente, que funciona desde el año 2000 como un verdadero sistema de cuota.

– La política de control tiene como principal cometido gestionar los flujos migratorios de acuerdo con las directrices de la política de admisión; en consecuencia, se orienta hacia la detección y sanción de las situaciones de ilegalidad. La realización de controles tanto en las fronteras como en el interior del país se complementa con el reforzamiento cada vez más férreo de las primeras: primero en el sur de la península Ibérica, después en Ceuta y Melilla, más recientemente en Canarias. El instrumento de control más característico es la repatriación en sus distintas modalidades (expulsión o devolución) y el conjunto de centros de internamiento. La implicación de los transportistas y la lucha contra el trabajo clandestino y las redes organizadas de inmigración completan la política de control.

– La política de integración social busca crear las condiciones positivas de carácter económico, social y cultural para la integración de los inmigrantes, sobre todo de los legalmente admitidos. El Gobierno español ha sido especialmente activo en el diseño y puesta en marcha de varios procesos de regularización. La articulación de las actuaciones de los gobiernos subnacionales en esta materia recibió un impulso definitivo con la creación en 2005 del Fondo de Integración de Inmigrantes. El Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración completan el instrumental gubernamental en este ámbito.

– La política de prevención busca influir sobre los flujos migratorios fuera del país, externalizar, llevar más allá de las fronteras españolas la gestión de los flujos migratorios con destino a España. La cooperación con otros países receptores para la armonización de los procedimientos en el marco de la Unión Europea ha consumido muchos recursos por parte tanto de los Estados Miembros como de las instituciones comunitarias. Los convenios de readmisión y los acuerdos de regulación de flujos laborales constituyen el grueso de la actuación española en este frente. La relación entre la cooperación al desarrollo y la política de inmigración se ha ido estrechando y configurando a lo largo de este período.

2. Para el Gobierno español el contingente no es transferible a la UE. Véase la "Contribución de España al debate sobre la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia", de 20 de julio de 2004.

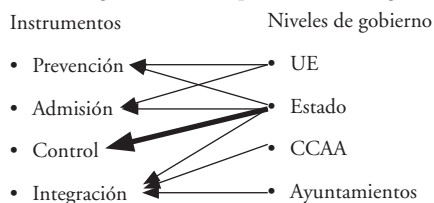
El Gobierno español no es el único actor gubernamental relevante en materia de inmigración. Si bien la Constitución establece en su artículo 149. 1, 2ª que la política de inmigración es una competencia estatal de carácter exclusivo, en la práctica hay más niveles de gobierno involucrados en la misma: la UE y los gobiernos subnacionales tienen un papel cada vez más significativo en dicho ámbito. Las tendencias a la supranacionalización, por una parte, y a la descentralización, por la otra, también se ponen de manifiesto en la política de inmigración<sup>3</sup>. La UE se esfuerza desde 1985 por armonizar los procesos de inmigración y asilo. Aunque el rendimiento ha sido más bien escaso en relación con el esfuerzo realizado por la Comisión Europea, recientemente se han adoptado normas comunes sobre el retorno: la Directiva 2008/115/CE. La UE también condiciona las políticas de admisión de los Estados Miembros al haberse adoptado las listas de terceros países cuyos nacionales necesitan/no necesitan visado para entrar en la UE. En materia de control, los mecanismos derivados de los acuerdos de Schengen y la creación de Frontex animan a las fuerzas de seguridad nacionales a actuar coordinadamente. Por su parte, las comunidades autónomas y los ayuntamientos constituyen la escala más adecuada para diseñar e implantar la mayor parte de los instrumentos de integración social. La integración social es un proceso que depende de las características específicas del contexto en el que tiene lugar, por lo que en este ámbito la aplicación del principio de subsidiariedad suele ser la regla<sup>4</sup>.

En resumidas cuentas, el Gobierno español actúa en los cuatro aspectos señalados, pero cada vez menos en solitario. En el ámbito de prevención desarrolla esfuerzos tanto en el marco de la UE, como Estado Miembro que es, como también busca activamente y sin el amparo de la UE la firma de acuerdos bilaterales con los gobiernos de los países de origen y de tránsito. En el ámbito de la admisión, la pertenencia a la UE resulta un factor determinante de la actuación nacional. En el del control, al ser el único nivel de gobierno que cuenta con los recursos humanos necesarios para llevarlo a cabo, el Gobierno español es implantador único, pero la coordinación entre las fuerzas de seguridad de los Estados Miembros acaba condicionando la manera en que lo ejerce. Respecto a la integración social, buena parte de las actuaciones se diseñan e implantan en el ámbito autonómico y local, como corresponde a un Estado descentralizado como el español. El modelo que se acaba configurando se caracteriza por la interdependencia entre actores e instrumentos (Delgado, 2009).

3. La aprobación de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social responde, en parte, a la necesidad de incorporar nueve directivas al ordenamiento jurídico español. Dicho texto introduce, además, la siguiente definición de política migratoria: "Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las comunidades autónomas y por las entidades locales".

4. De hecho, en la última reforma de la legislación de extranjería se contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas adquieran competencias en la expedición de los permisos de trabajo iniciales, tarea de la que hasta ahora se hacía cargo en exclusiva la Administración estatal.

Figura 1. Instrumentos y niveles de gobierno en la política de inmigración



Fuente: Elaboración propia

## EL CARÁCTER INCREMENTAL DEL CAMBIO EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

La gestión de la política migratoria acaba configurando un modelo dominado por el solapamiento y la interdependencia entre actores e instrumentos, confirmando la conocida frase de que “las políticas unen lo que las constituciones dividen”. A partir del año 2000 se advierte un mayor desarrollo de la política de prevención de los flujos migratorios que se completa con el recurso intensivo a instrumentos de política exterior y una mayor imbricación de éstos con instrumentos domésticos. La mayor parte de las tipologías de instrumentos de políticas públicas no incluyen los instrumentos de política exterior porque se centran en asuntos de política doméstica o nacional<sup>5</sup>. Los instrumentos de política exterior se diseñan e implantan en la política española de inmigración para articular la participación de actores no domésticos en relación con la gestión que hace el Gobierno español de los flujos migratorios. En los documentos elaborados por la UE se alude al desarrollo de la “dimensión externa” mientras que en la literatura académica abunda el término *externalización* para referirse a transformaciones análogas en las políticas de inmigración<sup>6</sup>.

La incorporación de instrumentos de política exterior a la política de inmigración introduce un cambio de primer orden o incremental, que no entraña una alteración significativa en el diseño de la política de inmigración ni se asocia con la modificación

5. Véase, por ejemplo, la tipología de instrumentos de Lascoumes y Le Gales (2007).

6. Para aclarar los términos véase Aubarell *et al.* (2009).

de su marco legal<sup>7</sup>, ya que los instrumentos de política exterior no se activan necesariamente a partir de la promulgación de leyes domésticas, sino a través de la adopción de acuerdos de carácter internacional o supranacional. Las dimensiones de admisión, control e integración social permanecen prácticamente idénticas. El cambio operado resulta, a grandes rasgos, compatible con el diseño preexistente. Los instrumentos de política exterior habían sido incorporados al diseño de la política de inmigración en la década de los noventa, pero de manera prácticamente anecdótica, sin obtenerse el rendimiento deseado. En 1992 se firmó un acuerdo con Marruecos para agilizar el retorno de nacionales de terceros países que no dio sus frutos en los términos esperados. La firma de convenios bilaterales con países de origen o tránsito de la emigración con destino a España es ahora una práctica sistemática que quedó confirmada primero por la concepción y puesta en marcha del denominado Plan de Acción para África Subsahariana para el período 2006/2008 y después con la reedición del mismo para el período 2009/2012.

El cambio apuntado no tiene que ver con la orientación ideológica del partido del Gobierno. En los nueve años que han transcurrido desde el año 2000 han gobernado dos partidos diferentes<sup>8</sup> y no se han apreciado diferencias de fondo en relación con la potenciación de la política de prevención de los flujos migratorios<sup>9</sup>. La falta de coincidencia entre los planteamientos del PP y el PSOE en relación con la política de inmigración se escenifican en el discurso y en cuestiones de política doméstica: la inmigración es para el PP una cuestión de seguridad, mientras que para el PSOE es un asunto de integración (Delgado, 2007a). El cambio proviene del aprendizaje organizativo. Si no proviene de las élites políticas, lo más probable es que provenga de funcionarios de alto nivel adscritos al Ministerio del Interior a lo largo de cuya trayectoria profesional han frecuentado foros relacionados con la UE y cuya actividad les ha llevado a reflexionar sobre qué hacer en relación con el continente africano para mejorar el rendimiento de los mecanismos domésticos de gestión de los flujos migratorios.

El cambio sugiere que en política de inmigración la actitud del Gobierno español hacia la solución de problemas es ahora más anticipativa que reactiva<sup>10</sup>. En materia de

7. A lo largo del año 2000 se suceden una reforma, la LO 4/2000, y una contrarreforma, la LO 8/2000, de la Ley de Extranjería. La concentración de dos modificaciones en el marco legal doméstico a lo largo del mismo año indica la dificultad de alcanzar consensos políticos en materia de inmigración.

8. El PP gobernó con el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados entre 2000 y 2004. Desde entonces gobierna el PSOE y sin mayorías absolutas en la cámara baja.

9. Entre PP y PSOE sí existen diferencias entre las estrategias seguidas para involucrar a la UE en la política de inmigración: mientras que el Gobierno de Aznar se centró en el Consejo de la UE, los gobiernos de Rodríguez Zapatero se han dirigido preferentemente a la Comisión Europea (Delgado, 2007b).

10. Para determinar el estilo de las políticas públicas, Richardson *et al.* (1982) utilizaron dos criterios: la aproximación del Gobierno a la resolución de problemas (reactiva/anticipativa); la relación del Gobierno con otros actores en la elaboración e implantación de las políticas (consensuada/autoritaria).

gestión de las migraciones el instrumento reactivo por excelencia es la regularización. El reforzamiento de los instrumentos de política exterior en la política migratoria española sugiere una aproximación a las causas del fenómeno migratorio y una intención de operar sobre ellas. Paralelamente, establecer vínculos formales y estables con los gobiernos de los países de origen o tránsito de la inmigración puede aumentar el rendimiento de algunos instrumentos domésticos, como sería el caso de las expulsiones o de las devoluciones.

## EL FORTALECIMIENTO DE LA PREVENCIÓN COMO INNOVACIÓN

La gestión de los flujos migratorios constituye un ámbito de política relativamente reciente en España. La primera ley de extranjería se aprobó en julio de 1985 y a instancias de las Comunidades Europeas, como requisito para la entrada de España en dicha organización. Desde entonces el Gobierno español ha ido configurando paulatinamente una política de inmigración cada vez más multidimensional. La transformación señalada a partir del año 2000 significa una etapa más en ese proceso de aprendizaje. Si en 1985 España aprobó una ley de extranjería inspirada en los dos modelos imperantes hasta aquel momento en las reducidas Comunidades Europeas, Francia y Alemania, sin reflexionar acerca de si era o no el modelo que convenía al país, la concepción y puesta en marcha del “Plan África”, y las réplicas de éste en los documentos que emanan de la Comisión Europea, sugieren que España ya no va a la zaga sino que va a la cabeza del pelotón en materia de gestión de flujos migratorios<sup>11</sup>.

El fortalecimiento de la dimensión de prevención en la política española de inmigración constituye una innovación. Los fenómenos abordados por la política de inmigración trascienden los límites estatales y están estrechamente asociados con procesos transnacionales sobre los que la acción estatal convencional tiene un efecto limitado, de ahí la motivación gubernamental para incorporar una función de prevención (Delgado,

11. Desde finales de los noventa hay indicios de que otros Estados Miembros se inspiran en el caso español para diseñar instrumentos domésticos. En 1998 el Gobierno italiano introdujo en su política migratoria un mecanismo cuya concepción se había inspirado en lo que en aquel momento era el contingente español. Desde 1994 a 2000 el contingente funcionaba alternativamente como un sistema de cupos y como un mecanismo ordinario de regularización. La base del desarrollo del nuevo instrumento italiano era esta doble funcionalidad.



2007c). Y la política de prevención pretende influir sobre los flujos migratorios fuera del territorio del país receptor (Monar, 1997: 56), lo que obliga a recurrir a instrumentos de política exterior para darle contenido. La lógica de la prevención empieza a hacerse presente en el diseño de esta política sectorial en el año 2000. Esos instrumentos de política exterior existían con anterioridad en otros ámbitos de política pública o, incluso, de manera testimonial en la política de inmigración. La novedad es que en la actualidad una parte de los instrumentos y las acciones de la política exterior española se ha puesto al servicio de las prioridades en materia migratoria. No en vano la inmigración era hasta el inicio de la actual crisis económica el asunto más importante de la agenda española en la UE. El instrumento de política exterior más característico es el convenio bilateral, y una parte significativa de los convenios bilaterales promovidos y suscritos por España con países del continente africano responden a la necesidad de ordenar la gestión de los flujos migratorios.

El fortalecimiento de la función de prevención en la política española de inmigración también constituye una innovación en el panorama comunitario. En la UE no hay decisiones vinculantes en esta materia. Como es bien sabido, el intergubernamentalismo y el principio de subsidiariedad han pesado bastante en la construcción del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (Guild *et al.*, 2009). En ausencia de un marco supranacional, a los Estados Miembros no les queda otra opción que abordar la prevención de las migraciones con o sin el amparo de las instituciones de la UE. Y una de las habilidades de España en el desarrollo de la innovación ha sido involucrar en el desarrollo de la estrategia a la Comisión Europea. Así hemos visto como al tiempo que España ponía en marcha su despliegue en el continente africano, la Comisión Europea hacía públicos documentos que avalaban implícitamente la estrategia seguida por España<sup>12</sup>. Además, España involucró a la UE en su despliegue en África al lograr que patrocinase y participase en los eventos que simbolizaron la puesta en marcha de la estrategia, como la 1ª Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat el 11 y 12 de julio de 2006. España llevaba algún tiempo intentando definir una estrategia que involucrara a los Estados Miembros en un enfoque más realista y solidario en materia de gestión de las migraciones<sup>13</sup>.

12. Véase, por ejemplo, COM (2008) 359 final, "Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos", Bruselas, 17/06/2008.

13. Véase el documento "Contribución de España al debate sobre la consolidación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia", de 20 de julio de 2004.

## LA FUNCIÓN DE PREVENCIÓN Y LA INTERDEPENDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS

El fortalecimiento de la función de prevención no es un proceso aislado, sino que se produce en el marco de una transformación más amplia del diseño de la política española de inmigración: la mayor imbricación entre sus instrumentos y/o entre actores involucrados en dicha política pública. A continuación se indican algunas áreas en las que se refuerza la imbricación entre distintos instrumentos de la política de inmigración.

- a) Desde el año 2000 el contingente empieza a funcionar únicamente como un sistema de cuota. Esto coincide con la aspiración a vincular su definición a la firma de acuerdos bilaterales de regulación de los flujos migratorios laborales con los gobiernos de algunos países emisores. Esto implica la vinculación de las funciones de admisión (contingente) con la función de prevención (acuerdos bilaterales de regulación de flujos).
- b) Además, para flexibilizar la gestión del contingente se crea en 2005 el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, lo que se traduce en la vinculación de la función de admisión (contingente) con la de integración social (catálogo de ocupaciones de difícil cobertura)<sup>14</sup>.
- c) Desde el año 2000 también se busca la firma de acuerdos de readmisión con los países emisores y de tránsito para agilizar las gestiones que comportan las expulsiones. Este vínculo pone de manifiesto la vinculación de las funciones de prevención (acuerdos de readmisión) y de control (expulsión).

En relación con la creación de vínculos entre distintos actores gubernamentales hay que destacar las siguientes transformaciones.

- a) En el ámbito de la función de integración social, en 2005 se pone en marcha el Fondo de Integración de Inmigrantes, lo que implica la intención del Gobierno español de reforzar en el ámbito doméstico o nacional la gestión intergubernamental de los programas de integración social de inmigrantes a través de las subvenciones a comunidades autónomas, que, a su vez, se ven obligadas a repartirlas entre los ayuntamientos de su territorio.

14. Dado que el proceso de integración social se canaliza en buena medida a través del trabajo.

b) En el ámbito de la función de prevención, la firma de convenios bilaterales revela la intención del Gobierno español de implicar a los gobiernos de los países de origen o tránsito de la inmigración en la gestión de los flujos migratorios. Ahora bien, para implicar a estos gobiernos en este cometido no basta con la firma de convenios bilaterales en aquellos asuntos que interesan a España. Para incentivar a los gobiernos de los países de tránsito y origen de los flujos migratorios tiene que presentarles acuerdos más amplios que incluyan asuntos que movilicen el interés de dichos gobiernos, los denominados “acuerdos de segunda generación”.

Así, la transformación más interesante en términos organizativos se pone de manifiesto en la emergencia de un subsistema de política exterior radicado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y configurado como un ámbito de política pública relativamente autónomo o independiente respecto a la política exterior española, pero cuya razón de ser es su funcionalidad en términos de política de inmigración.

El propósito que se persigue al reforzar la función de prevención y la vinculación entre los diferentes instrumentos es aumentar la eficacia global de la política de inmigración, particularmente la de algunos instrumentos domésticos de control. No se sustituyen unos instrumentos por otros, por lo que el cambio no se debe al fallo o fracaso en la utilización de instrumentos preexistentes.

## EL “PLAN ÁFRICA” COMO PLAN DE PREVENCIÓN DE LAS MIGRACIONES

El “Plan África” ilustra a la perfección el reforzamiento de la función de prevención. Aparece en 2006 como un plan de la política exterior española, centrado en temas de cooperación internacional y aparentemente guiado por consideraciones al margen de la política de inmigración. Hasta entonces la cooperación internacional española se había centrado en Latinoamérica. La puesta en marcha de este plan sí tiene algo que ver con la orientación ideológica del Gobierno español. A pesar de las recomendaciones de los altos funcionarios, el Gobierno del PP no logró establecer entre 2000 y 2004 unos buenos canales de comunicación con los gobiernos de los países africanos. El cambio de partido en el Gobierno favoreció una mayor atención a los consejos de los altos funcionarios en ese sentido. En primer lugar, el nuevo departamento de Exteriores pasa a denominarse, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), lo que denota

un mayor énfasis en la cooperación internacional, que en el caso de España se suele concebir como cooperación al desarrollo y bastante motivada por los lazos históricos con Latinoamérica. En segundo lugar, el nuevo titular de la cartera de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, llegaba al Gobierno español procedente de la negociación entre la UE y los países de Oriente Medio, y tenía fama de poco beligerante y de promotor del diálogo, lo que debió influir en la manera de España de estructurar sus relaciones con el continente africano y en la recepción de los consejos que emanaban de los altos funcionarios de los departamentos de Interior y de Asuntos Exteriores.

El plan venía gestándose desde hacía algún tiempo entre funcionarios de alto nivel<sup>15</sup>. Los acontecimientos que presionaron al Gobierno español para ponerlo en marcha fueron el asalto a las vallas de Ceuta y Melilla en 2005, la crisis generada por la masiva llegada de cayucos al archipiélago canario en el verano de 2006, y las poco fructíferas negociaciones con el Gobierno de Senegal. Tanto la lógica como el diseño de este plan se entienden bajo la idea de prevención de las migraciones procedentes del continente africano. La primera edición del mismo, de 2006 a 2008, contempla siete grandes objetivos: afianzar la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad; luchar contra la pobreza y contribuir a la agenda del desarrollo de África; fomentar la cooperación para regular adecuadamente los flujos migratorios; favorecer el desarrollo de la estrategia de la UE hacia África; reforzar los intercambios económicos, las inversiones y la seguridad energética; fortalecer la cooperación cultural; incrementar la proyección política y la presencia institucional de España. Todos estos objetivos son propios de una política de prevención de las migraciones (Monar, 1997).

En el plan se incluyen tanto la cooperación multilateral como la bilateral. A efectos de esta última se hace una clasificación de los países africanos en función de su relevancia para los intereses españoles. Se distingue entre países de interés prioritario (que responden a varios objetivos), de interés específico (por ser 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), y países de especial seguimiento (por su potencialidad a largo plazo y porque su situación de inestabilidad supone un riesgo para la paz y la seguridad regionales). Los países africanos quedan clasificados de la siguiente manera:

- De interés prioritario: Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí y Nigeria; Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique; Kenya y Etiopía; Mauritania.

15. Buena parte de las medidas contenidas en el "Plan África" aparecieron esbozadas en Villena Sánchez (2006).

- De interés específico: Ghana, Camerún, República de Guinea, Guinea Bissau, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelles, Cabo Verde y São Tomé y Príncipe.
- De especial seguimiento: Côte d'Ivoire, Zimbabwe, Sudán, Chad y República Democrática del Congo.

En 2006 ya se habían firmado algunos acuerdos bilaterales con gobiernos de países del África Subsahariana, pero eran medidas aisladas. Desde el punto de vista de la organización de la acción política exterior, el “Plan África” puso orden, estableció estrategias, organizó y dotó de sentido a la multitud de asuntos que España tenía en el continente africano. Fue la respuesta del Gobierno español a la ausencia de una verdadera política hacia la región subsahariana. El plan renueva el espíritu de la política exterior española orientándola hacia el África Subsahariana, y aunque engloba asuntos cuya conexión con la gestión de la inmigración es aparentemente débil, su existencia denota que parte de la política exterior está al servicio de las prioridades en materia de inmigración. En el marco del mismo se exploran desde 2006 las posibilidades a través de convenios bilaterales con países emisores y de tránsito. Al finalizar, fue valorado positivamente por el Gobierno que ha acordado su reedición para el período 2009-2010. La “consolidación de la asociación con África en materia migratoria” se configura como uno de los objetivos generales del plan, que, a su vez, se expresa en tres líneas de acción: organización de la migración regular, lucha coordinada contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con seres humanos, y migración y desarrollo.

## EL CONTEXTO DE LA INNOVACIÓN

La emergencia de esta innovación está relacionada con la obtención por parte del Gobierno español de un mayor conocimiento de la lógica de las migraciones y de la gestión de las migraciones. Varios procesos configuran este contexto: la evolución del proceso de integración europea, la situación geopolítica y los lazos culturales de España, el escaso impacto de las medidas adoptadas previamente, y el aprendizaje y la experiencia de los gobiernos españoles.

- a) *La evolución del proceso de integración europea.* La pertenencia de España a la UE condiciona desde el principio la definición de su política de inmigración. Ésta fue concebida en el marco del proceso de adhesión de España a las Comunidades Europeas, aunque por aquel entonces éstas no contemplaban el asunto de la inmi-

gración en su agenda política. Y, desde entonces, la política española de inmigración se estructura según las indicaciones más o menos formalizadas y consensuadas en el marco de las instituciones europeas. En 2006 la gestión de la inmigración lidera de manera explícita la agenda del Gobierno español en relación con la UE<sup>16</sup>. En la UE los asuntos de inmigración tienden a enmarcarse en el ámbito de la gobernanza<sup>17</sup>, y son escasas las disposiciones vinculantes sobre la materia. Ningún otro Estado Miembro presenta un escenario ante la inmigración equivalente al español, por lo que no hay gobiernos a los que pueda emular respecto a la inmigración.

b) *La situación geopolítica y los lazos culturales de España.* El perímetro fronterizo español constituye una frontera exterior permanente de la UE. Al ubicarse en el cuadrante suroccidental del continente europeo, constituye el área que mejor acceso permite al territorio de la UE para los emigrantes procedentes del continente africano<sup>18</sup>. El perímetro fronterizo marítimo español es el perímetro fronterizo nacional de mayor longitud (8.000 km) en el marco de la UE por el flanco de mayor presión migratoria hacia la UE. Y el litoral africano atlántico, del que pueden partir por mar hacia España, es también bastante largo: Marruecos, Sahara Occidental, Mauritania, Senegal, Guinea Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Benín, Nigeria, Camerún. Por esta razón, Canarias experimentó una gran presión migratoria en 2006, cuando llegaron a sus costas 30.063 inmigrantes indocumentados. Las nacionalidades de los inmigrantes en situación irregular (54.297 en total) que llegaron a Canarias en el período 2004-2007 eran las siguientes (Godenau y Zapata Hernández, 2008: 29): Senegal (19.036), Gambia (8.754), Malí (8.589), Marruecos (3.780), Côte d'Ivoire (2.974), Guinea (2.346), Guinea Bissau (2.197) y Ghana (1.146). El flanco mediterráneo perdió protagonismo ante el potencial del flanco atlántico.

c) *El escaso impacto de las medidas adoptadas previamente.* Los flujos migratorios internacionales presentan una extraordinaria capacidad de reconfiguración ante las medidas adoptadas por los gobiernos de los países receptores o por la propia UE. El reforzamiento de los controles fronterizos en el área mediterránea y la entrada en funcionamiento

16. Véanse los discursos del 21 de junio y del 20 de diciembre de 2006 del presidente del Gobierno en el pleno del Congreso para informar sobre las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas.

17. COM (2001) 428 final. Bruselas, 25/07/2001. "La gobernanza europea. Un libro blanco"

18. Y si miramos el continente africano y reparamos en la ubicación de las áreas de conflicto y en el reforzamiento de los controles en el área mediterránea, nos daremos cuenta de que, descartada la opción del transporte aéreo, la mejor opción para alcanzar el continente europeo desde el África Subsahariana es alcanzar la costa atlántica y desde ahí intentar llegar por mar al archipiélago canario.

del Sistema Integral de Vigilancia del Estrecho (SIVE) ocasionaron un desplazamiento de la presión migratoria desde el norte de Marruecos hacia el archipiélago canario, lo que se tradujo en la aparición de nuevas rutas para alcanzar el continente europeo, primero desde Mauritania y posteriormente desde Senegal. El despliegue de Frontex se ha traducido a su vez en la reducción del número de llegadas al archipiélago canario a lo largo de 2007 (Godenau y Zapata Hernández, 2008: 28). Estas medidas ni eliminan ni alivian la presión migratoria, sólo la desplazan.

d) *El aprendizaje y la experiencia de los gobiernos españoles en gestión de flujos migratorios.* A lo largo de los veinticinco años de existencia de la política de inmigración, el Gobierno ha ido orientando su enfoque en relación con el fenómeno de las migraciones. Si en 1985 importó de manera acrítica el enfoque imperante en las Comunidades Europeas, el diseño que exhibe en la actualidad es producto de la experiencia adquirida en el último cuarto de siglo. España carece de modelo a imitar en materia de gestión de flujos migratorios porque ningún país en el mundo tiene los mismos condicionantes que él<sup>19</sup>. La interacción de los altos funcionarios españoles con sus homólogos europeos en el marco de las instituciones europeas ha favorecido la emergencia de un enfoque propio en materia migratoria.

## ESTUDIO DE CASO

### **El sistema de repatriaciones, Frontex y los acuerdos de readmisión en relación con los flujos migratorios procedentes del continente africano**

El sistema de repatriaciones español consta en la actualidad de cuatro instrumentos: expulsiones, devoluciones, retornos en frontera y readmisiones. Las expulsiones se refieren a los extranjeros repatriados en virtud de las causas recogidas en la Ley de

19. Entre 2000 y 2005 España fue el segundo país del mundo en promedio anual de inmigrantes acogidos y en 2005 el primero en relación con la proporción que representan respecto a la población de origen (Tezanos, 2007: 15).

Extranjería a través de expedientes administrativos derivados de la estancia ilegal en España<sup>20</sup>. Las devoluciones se refieren a los extranjeros que intentaron entrar en España por puestos no habilitados como fronteras. Los retornos se refieren a los extranjeros rechazados en puestos fronterizos habilitados, habitualmente puertos y aeropuertos. Las readmisiones se han incorporado recientemente, y se refieren a los extranjeros expulsados de España en virtud de acuerdos de readmisión con terceros países.

El coste de estos instrumentos para la administración española no es uniforme. El más económico es el retorno porque en principio debe ejecutarse de manera inmediata (o en un plazo máximo de 72 horas) y es la compañía o transportista quien debe hacerse cargo de su custodia y del regreso al punto de origen del extranjero no admitido en España. El que presenta un coste intermedio es la devolución, que se caracteriza porque no requiere el inicio de ningún procedimiento y, en principio, debe ejecutarse en 72 horas: de no poder ejecutarse en ese período se acordará el ingreso del extranjero en un centro de internamiento<sup>21</sup>. La expulsión requiere un procedimiento administrativo y/o judicial a lo largo del cual el extranjero debe permanecer hasta un máximo de 40 días (de ahora en adelante 60) en un centro de internamiento de extranjeros<sup>22</sup>, y el desembolso correspondiente tanto al procedimiento como a la ejecución corre a cargo de la Administración española. En términos de coste, el instrumento que presenta más ventajas para el Gobierno español es el retorno, después la devolución y por último la expulsión.

Para dinamizar el funcionamiento de este sistema se han introducido desde el año 2000 dos mecanismos adicionales: la readmisión y Frontex. Los acuerdos bilaterales de readmisión tienen como objetivo facilitar las negociaciones del Gobierno español con los gobiernos de los países de origen de los que se les practica una expulsión. La misión de Frontex en el sistema de repatriaciones tiene que ver con el hecho de evitar que el extranjero que busca entrar ilegalmente en España alcance el territorio español: si no lo alcanza, puede ser repatriado a través de una devolución; si lo alcanza, es probable que el único modo de repatriarlo sea una expulsión. Sea como fuere, la lógica del sistema de repatriaciones es intentar hacerlo a través de instrumentos distintos a los de la expulsión, es decir, que la expulsión sea la última alternativa. El procedimiento de expulsión es un instrumento típico de la función de control, característico de políticas restrictivas de inmigración como

20. Desde 2009 el Ministerio del Interior distingue entre expulsiones cualificadas y no cualificadas. Las expulsiones cualificadas son las repatriaciones de inmigrantes supuestamente implicados en actividades delictivas y de ellas se encarga la Brigada de Expulsiones de Delincuentes de Extranjeros.

21. La devolución es una figura más ágil que la expulsión, ya que está condicionada a la constatación de un dato fácilmente apreciable como es la entrada irregular en el país (García del Blanco, 2005: 484).

22. El internamiento constituye uno de los aspectos más polémicos del procedimiento de expulsión (Martínez Escamilla, 2009).



la española. La expulsión es central en el objetivo de lucha contra la inmigración: alejar del territorio nacional a aquellos que según las directrices de admisión no deberían estar en él. El recurso a la expulsión también se relaciona con el fracaso de otros instrumentos de control, como los controles de frontera o durante la estancia, o de los instrumentos de integración social.

La expulsión como instrumento de gestión de la inmigración se incorpora al ordenamiento jurídico español con la promulgación de la LO 7/1985, en la que se configuraba como la principal respuesta del Estado español a la irregularidad. Consolidó su posición en el diseño de la política española con la LO 8/2000. Y la LO 11/2003 facilitó notablemente la expulsión de los extranjeros no residentes que cometieran delitos (Santolaya, 2006: 130-131). A pesar de las dificultades para regular la expulsión (Aja, 2009: 31-37), ésta continúa ocupando un lugar central en el instrumental dedicado al control en la LO 2/2009. La expulsión se ha configurado como un instrumento exclusivamente doméstico de control de la inmigración y, como tal, se regula en la Ley de Extranjería. Sin embargo, las cosas han empezado a cambiar recientemente. En el ámbito de la UE, la medida vinculante más importante a estos efectos se ha aprobado recientemente, se trata de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren de forma irregular en su territorio.

En los Estados Miembros, pero al margen de las instituciones de la UE, vienen produciéndose algunas transformaciones que apuntan a la gradual interdependencia de la expulsión con otros instrumentos más o menos formalizados y que tiene que ver con la función de prevención de la inmigración. En este sentido, se apunta que las medidas de repatriación de inmigrantes en situación irregular, los acuerdos de readmisión y los medios de transporte a terceros países constituyen un ejemplo de desarrollo de la dimensión externa de las políticas de inmigración que se promueve en el ámbito de la UE (Aubarell *et al.*, 2009: 12).

Para el “Plan África”, el único instrumento bilateral relacionado con el fomento de la cooperación con países africanos en la regulación de los flujos migratorios son los denominados acuerdos de cooperación migratoria y readmisión con los que se consideran países prioritarios a esos efectos: Senegal, Malí, Ghana, Camerún, Côte d’Ivoire, Cabo Verde, Guinea Conakry y Gambia<sup>23</sup>. Para facilitar la firma y entrada en vigor de dichos acuerdos se abrieron embajadas en Malí y Cabo Verde y se reforzaron

23. Estos se sumarían a los ya firmados con Nigeria y Guinea Bissau.

las ya existentes en Ghana, Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria y Senegal. Para entonces España ya contaba con acuerdos de Interior en Ghana, Nigeria y Senegal.

Desde el año 2000 se refuerza la interdependencia entre un instrumento típico de la función de control y otro típico de la función de prevención, configurando el tándem expulsión-readmisión. Las expulsiones se convierten así en un asunto de política exterior, y parte de la política exterior se pone al servicio de la política doméstica de inmigración. Los acuerdos de readmisión ya existían como instrumento en la política española. A partir del año 2000 se potencia su presencia en la misma y configuran una estrategia a largo plazo en la gestión de la inmigración. España no puede expulsar a un inmigrante a cualquier sitio, necesita que otro Estado lo acepte. Aunque en el ámbito doméstico la ejecución inmediata de la orden de expulsión constituye la regla general (García Vitoria y Santolaya Machetti, 2009: 252), la negociación de España con los estados a los que practica la expulsión lleva su tiempo<sup>24</sup>, de ahí la necesidad de este tipo de acuerdos para agilizar la expulsión. Las gestiones del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación fueron cruciales en la firma de los acuerdos de readmisión con países subsaharianos en 2006 y 2007. Desde 2008 se continúa en la línea de suscripción y entrada en vigor de acuerdos de cooperación con países africanos en el marco de la política española de control de los flujos migratorios (Montilla Martos y Rodríguez Candela, 2009: 217).

Como consecuencia de la formación de este tándem expulsión-readmisión también se producen modificaciones en el organigrama del Ministerio del Interior. Aparecen en éste dos unidades relacionadas directamente con las gestiones de carácter internacional necesarias para materializar las expulsiones: en la Secretaría de Estado de Seguridad aparece la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería (que se estructura en dos subdirecciones generales: por una parte, Cooperación Policial Internacional; por otra, Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería); en la Comisaría General de Extranjería y Fronteras aparece, junto a la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones, la Unidad de Relaciones Comunitarias y Bilaterales. Por lo tanto, la modificación en el diseño de la política de inmigración ha alterado también las estructuras orgánicas.

24. La ampliación del plazo de internamiento de los extranjeros pendientes de expulsión se relaciona con la duración de las negociaciones.

Cuadro 1. Acuerdos bilaterales firmados por España que incluyen la readmisión

Año	País	Objeto	Observaciones
1992	Marruecos	Retorno de nacionales de terceros países	
2001	Nigeria	Readmisión	
2003	Guinea B.	Regulación de flujos, migración laboral y readmisión de nacionales	
	Mauritania <sup>25</sup>	Regulación de flujos, migración laboral y readmisión de nacionales	
2004	Argelia	Readmisión	
2005	Nigeria	Memorando de acercamiento para una alianza estratégica	2ª generación
	Ghana	Regulación de flujos, migración laboral y readmisión de nacionales	
2006	Senegal	Identificación-readmisión de nacionales y desarrollo	2ª generación
	Cabo Verde	Identificación y readmisión de nacionales / desarrollo de proyectos	2ª generación
	Guinea C.	Identificación y readmisión de nacionales / desarrollo de proyectos	2ª generación
	Gambia	Identificación y readmisión de nacionales	
2007	Marruecos	Retorno de migrantes ilegales jóvenes y campañas de información	
	Malí	Identificación y readmisión de nacionales. Formación para trabajadores	2ª generación
2008	Guinea B.	Readmisión, migración legal y desarrollo	2ª generación
	Nigeria	Acuerdo por una Alianza Estratégica	2ª generación
	Mauritania	Buena vecindad, amistad y cooperación	2ª generación
	Níger	Identificación y readmisión de nacionales. Formación para trabajadores	2ª generación

Fuente: Bermejo (2008).

Cuadro 2. Expulsiones, devoluciones, retornos en frontera y readmisiones admitidas por países africanos a España (2008)

Países	Expulsiones	Devoluciones	Retornos	Readmisiones	Repatriaciones
Túnez				101	101
Argelia	557	1.136		445	2.138
Marruecos	3.047	6.246	3.432	1.358	14.083
Mauritania		610		521	1.131
Senegal	128	1.223	102	186	1.639
Gambia		392		153	545
Guinea B.		209			209
Guinea		465		121	586
Malí		1.122		141	1.263
Côte d'Ivoire		66		69	135
Burkina Faso		35			35
Ghana		73			73
Nigeria	168	332		69	569
Sudán		39			39
Uganda		33			33
Kenya		31			31
Otros			66		66
Total	3.900	12.012	3.600	3.164	22.676
	17,2%	53,0%	15,9%	13,9%	100,0%

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

25. Los asuntos migratorios tienen una importancia creciente en las relaciones bilaterales entre España y Mauritania debido a que este último país se ha convertido en un país de tránsito hacia Europa de flujos migratorios procedentes de otros países de África Occidental y Subsahariana (Hernando de Larramendi y Planet, 2009: 39-48).

Cuadro 3. Expulsiones, devoluciones, retornos en frontera y readmisiones admitidas por países africanos a España (2007)

Países	Expulsiones	Devoluciones	Retornos	Readmisiones	Repatriaciones
Túnez				70	70
Argelia	737	881		423	2.041
Marruecos	3.012	10.809	3.929	1.392	19.142
Mauritania		62		342	404
Senegal	98	2.722		189	3.009
Gambia		111		70	181
Guinea Bissau	19	135			154
Guinea		129		126	255
Malí	29	504		109	642
Côte d'Ivoire		49		78	127
Burkina Faso		6			6
Ghana	57	232			289
Nigeria	129	46		116	291
Camerún	13				13
Guinea Ecuatorial	26				26
Otros	69				69
Total	4.189	15.686	3.929	2.915	26.719
	15,7%	58,7%	14,7%	10,9%	100,0%

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

El sistema de repatriación logró repatriar en 2008 aproximadamente al 3,8% de los extranjeros en situación irregular<sup>26</sup>. Las repatriaciones al continente africano representaron el 48,5% del total, lo que indica la importancia de mejorar las relaciones diplomáticas con los gobiernos de ese continente. Los países africanos a los que se practican repatriaciones coinciden con los países con cuyos gobiernos se ha firmado o se pretende firmar un acuerdo de readmisión, lo que indica la funcionalidad del “Plan África” para la política de inmigración española. Y si comparamos el rendimiento del sistema de repatriación en los dos últimos años (véanse tablas 1 y 2), observamos que tiende a aumentar la proporción de repatriaciones realizadas a través de acuerdos de readmisión, lo que puede interpretarse como una tendencia hacia la mejora del rendimiento de los instrumentos domésticos a través de su vinculación con la función de prevención de la inmigración.

26. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) el 1 de enero de 2008 en España había una población de 46.157.822 personas, de las que 5.268.762 eran extranjeras. Según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (SEIE) el 31 de diciembre de 2007 había en España 3.979.014 extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Si a la cifra que nos da el INE le restamos la que nos proporciona la SEIE tenemos que el 1 de enero de 2008 podía haber en España aproximadamente 1.289.478 extranjeros en situación irregular. Según el Ministerio del Interior en 2008 se practicaron 46.731 repatriaciones, que suponen el 3,8% de la población en situación irregular en ese momento.

## ATANDO CABOS: DE LA EXPULSIÓN A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO PASANDO POR LA READMISIÓN

El refuerzo de la función de prevención y de la interdependencia entre los instrumentos de la política de inmigración constituye la innovación más relevante en el diseño de la política española de inmigración del siglo XXI. Con su introducción, las autoridades españolas aspiran a mejorar el rendimiento global de la gestión de los flujos migratorios, lo que parece estar ya ocurriendo en el sistema de repatriaciones. Su introducción demuestra una conciencia de la complejidad de la actuación sobre los fenómenos migratorios en un mundo globalizado y del destino irrenunciable de España como país de inmigración. Demuestra también capacidad para asumir riesgos, ya que buena parte de estos instrumentos se pone en marcha al margen de las instituciones europeas aunque sin prescindir de ellas; al contrario, involucrándolas para maximizar el rendimiento de los instrumentos nacionales.

Esta innovación tiene efectos sobre otros ámbitos de acción pública. El más destacado es que, ahora sí, parte de la política exterior española está al servicio de la política de inmigración. El principal instrumento utilizado por el Gobierno español para conseguir involucrar a los gobiernos de los países de origen y tránsito de la inmigración ha sido el reforzamiento de la ayuda oficial al desarrollo, que se traduce en la concepción de los denominados “acuerdos de segunda generación”, cuya peculiaridad radica en la combinación de la ayuda convencional al desarrollo con la cooperación en la gestión de los flujos migratorios. La gestión doméstica de los flujos migratorios y la cooperación con terceros países son, entonces, dos caras de una misma moneda.

El diseño de la actual política española de inmigración parece entonces la materialización del enfoque global en materia de gestión de las migraciones promovido por la Unión Europea desde 2005, que se sustenta en una amalgama de asuntos de interior, cooperación al desarrollo y relaciones exteriores<sup>27</sup>. Si bien España en 1985 concibió su primer diseño en política de inmigración inspirándose en las políticas alemana y francesa por la inminencia del proceso de adhesión, en 2009 exhibe un diseño propio, producto de la experiencia en la gestión de las migraciones y destaca en el contexto de la UE como el Estado Miembro más innovador en este ámbito. España responde a un fenómeno global y generador de interdependencias con un enfoque en sintonía con los discursos acerca de la gobernanza.

27. Y debe aparecer como una manera funcional de instrumentar las políticas migratorias porque a partir de 2006 promueve la adopción del mismo enfoque en Estados Miembros orientales y suorientales (Bertozzi, 2008: 24).

### Referencias bibliográficas

- AJA, Eliseo. "La reforma de la Ley de Extranjería". En: Aja, Eliseo, Arango, Joaquín y Oliver, Josep (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España. Edición 2009*. Barcelona: varias instituciones editoras, 2009. P. 18-40.
- AUBARELL, Gemma, ZAPATA-BARRERO, Ricard y ARAGALL, Xavier. "New directions of national immigration policies: the development of the external dimension and its relationship with the Euro-Mediterranean Process". *EuroMesco Paper*. No. 79 (febrero 2009).
- BERMEJO, Rut. "The migration management and development nexus in Spanish immigration policy". Ponencia presentada en el seminario ESCR "Narratives of Migration Management and Cooperation with Countries of Origin and Transit". University of Sussex (18-19 de septiembre de 2008).
- BERTOZZI, Stefano. "Europes's migration policy. A comprehensive international strategy or a pressing domestic concern?". *Documentos CIDOB Migraciones*. No. 16 (mayo 2008).
- BRESSERS, Hans Th. A. y O'TOOLE, Laurence J. "The Selection of Policy Instruments: a Network based Perspective". *Journal of Public Policy*. No. 18, 3 (1998). P. 213-239.
- DELGADO, Leticia M. "Argumentación gubernamental y política de inmigración". En: Zapata-Barrero, Ricard y van Dijk, Teun A. (eds.) *Discursos sobre la inmigración en España: Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007a. P. 201-221.
- "España y la política de justicia e interior". En: Morata, Francesc y Mateo, Gemma (eds.) *España en Europa y Europa en España (1986-2006)*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007b. P. 291-318.
- "Las cuestiones críticas de la política española de prevención de la inmigración". Ponencia presentada al VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Valencia (septiembre de 2007c).
- "Las interdependencias en la política española de inmigración". En: Parra, José Francisco (coordinador) *La inmigración en España: Algunos datos para el debate*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. P. 87-107.
- GARCÍA DEL BLANCO, Victoria. "La expulsión de extranjeros. Art. 89 y 108 del Código Penal de 1995". En: Álvarez Conde, Enrique y Pérez Martín, Elena (dir.) *Estudios sobre Derecho de extranjería*. Madrid: Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, 2005. P. 483-497.
- GARCÍA VITORIA, Ignacio y SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. "Denegación de entrada y salidas obligatorias del país. Las garantías del procedimiento en la jurisprudencia (julio 2007-diciembre 2008)". En: Aja, Eliseo, Arango, Joaquín y Alonso, Josep Oliver (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España. Edición 2009*. Barcelona: varias instituciones editoras, 2009. P. 240-255.
- GODENAU, Dirk y ZAPATA Hernández, Vicente Manuel. "The Case of the Canary Islands (Spain): A Region of Transit between Africa and Europe". En: Pinyol, Gemma (ed.) *Immigration flows and the management of the EU's southern maritime borders. Documentos CIDOB Migraciones*. No. 17 (diciembre 2008).
- GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio y FAURE ATGER, Anaïs. "Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme". *CEPS Working Document*. No. 313 (abril 2009). ISBN 978-92-9079-877-4

- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y PLANET, Ana I. "España y Mauritania: Sáhara, pesca, inmigración y desarrollo en el centro de la agenda bilateral". *Documentos CIDOB Mediterráneo y Oriente Medio*. No. 16 (junio 2009).
- LASCOURMES, Pierre y LE GALES, Patrick. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions*. Vol. 20. No. 1 (enero 2007). P. 1-21.
- LINDER, Stephen H. y PETERS, B. Guy. "The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments". *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer*. Vol. 4. No. 1-2 (primavera-verano 1991). P. 125-151.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, Margarita. "Inmigración, Derechos Humanos y Política Criminal: ¿Hasta dónde estamos dispuestos a llegar?". *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*. No. 3 (2009).
- MONAR, Jörg. "Comprehensive Migration Policy". En: Heilbronner, Kay, Martin, David A. y Motomura, Hiroshi (eds.) *Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and the United States*. Providence: Berghahn, 1997. P. 51-78.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio y RODRÍGUEZ CANDELA, José Luis. "Las normas generales del Estado". En: Aja, Eliseo, Arango, Joaquín y Oliver, Josep (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España. Edición 2009*. Barcelona: varias instituciones editoras, 2009. P. 210-223.
- RICHARDSON, Jeremy, GUSTAFSSON, Gunnel y JORDAN, Grant. "The Concept of Policy Style". En: Richardson, Jeremy J. (ed.) *Policy styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin, 1982. P. 1-16.
- ROBERTS, Nancy C. y KING, Paula J. *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996. ISBN 0-7879-0202-0.
- SANTOLAYA, Pablo. "Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)". En: AJA, Eliseo y Arango, Joaquín (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006. P. 129-141.
- TEZANOS, José Félix. "Nuevas tendencias migratorias y sus efectos sociales y culturales en los países de recepción. Doce tesis sobre inmigración y exclusión social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 117 (enero-marzo 2007). P. 11-34.
- VILLENA SÁNCHEZ, Fernando. "Acciones en países de origen para prevenir la inmigración ilegal". En: Ministerio de Defensa (ed.) *El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2006. P. 81-102.

# CLAVES

Directores  
Javier Pradera / Fernando Savater

DE RAZÓN PRÁCTICA

Revista mensual de ideas, libros y cultura

En todos los números un artículo de  
**The New York Review of Books**



## TEMAS DE LOS ÚLTIMOS NÚMEROS

- El terrorismo político no institucional
- Reflexiones en torno al 'choque de culturas'
- La Ley de Universidades
- La Carta Europea de los Derechos
- Clonación humana e ingeniería genética
- Emigración e Islam
- Lucha por los derechos homosexuales
- La nueva ley de partidos políticos
- El Oriente Próximo y Occidente
- Tolerancia y multiculturalismo
- El desarrollo del autogobierno
- Patriotismo constitucional y republicanism
- Nacionalismo y economía: el caso español
- El final de la socialdemocracia
- Hannah Arendt y La condición humana
- La violencia contra las mujeres
- Israel, Irak y Estados Unidos
- El suave encanto de las verdes medicinas alternativas
- La Reforma de la Constitución.
- Educación para la ciudadanía
- La Constitución y las lenguas
- La revolución darwiniana
- La religión en la esfera pública.
- Obama y Oriente Medio.
- Burbujas y crisis financieras.
- El zoo de las redes sociales
- Afganistán, la guerra sonámbula
- La evidencia de los derechos humanos
- La falsa discordia civil
- El revolucionario futuro de la industria editorial
- El gobierno de los jueces
- Reconciliación y memoria histórica
- La reinención global de la política
- Televisión y liderazgo
- Herta Müller. Escribir desde el silencio

Precio suscripción: 64€ Teléfono 902 10 11 46