

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 79-80.

La política árabe y mediterránea de España.

España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones.
Gemma Pinyol Jiménez.

España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones

Gemma Pinyol Jiménez*

RESUMEN

Durante el año 2005 se sucedieron distintos acontecimientos en las fronteras exteriores de la Unión Europea que acapararon la atención de los medios de comunicación y situaron la gestión y el control de dichas fronteras en la agenda política comunitaria. Al reconocer que se requiere de un enfoque global para la migración, la UE afirma la necesidad de una dimensión exterior coherente para su política de inmigración, y reconoce que tanto el Mediterráneo como África se han convertido en regiones prioritarias. En diciembre de 2005, y en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Bruselas, la Unión reconoció la importancia creciente del fenómeno migratorio en su territorio, y 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. En este sentido, la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en 2006 es el primer y más visible gesto que consolida el reconocimiento que la gestión de los flujos migratorios requiere de la participación de los países de origen, de tránsito y de destino, es decir, de países europeos, norteafricanos y subsaharianos. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el papel que ha tenido España en la articulación política de este escenario euroafricano de migraciones.

Palabras clave: Política migratoria, flujos migratorios, CAJI, relaciones exteriores, Unión Europea, Mediterráneo, África Subsahariana.

"Today as always, the Mediterranean is the theatre of historic encounters between peoples, cultures and systems, where Europe meets Africa and East meets West".

Brunson McKinley, director general de la OIM.

*Coordinadora del Programa Migraciones de la Fundación CIDOB
gpinyol@cidob.org

Los acontecimientos de Ceuta y Melilla, a finales de 2005, y la denominada “crisis de los cayucos” de 2006 pusieron en evidencia la necesidad que, para el Gobierno español, tenía dotar de una dimensión exterior coherente a la política de inmigración. A pesar de que la mayoría de inmigrantes irregulares que residen en España no son de origen subsahariano y no han protagonizado una entrada irregular (en la mayoría de los casos, la irregularidad es consecuencia de una estancia que supera la que permite un visado), las imágenes dramáticas que acompañaron a los citados acontecimientos explican la necesidad de organizar una respuesta política a una preocupación de carácter social y humanitario. En este contexto, el Gobierno español centró parte de su actividad en dotar a las políticas migratorias de una dimensión exterior, multiplicando para ello los contactos con los principales países de origen y tránsito de estos flujos migratorios.

Por otro lado, la presión migratoria irregular que soportan, por ejemplo, la isla italiana de Lampedusa, Malta o las islas griegas orientales explican que las mismas preocupaciones del Gobierno de España fueran compartidas por sus socios mediterráneos, y que progresivamente, esta preocupación se extendiera al resto de socios europeos. La inquietud de la Unión Europea por sus fronteras externas se ha centrado, en un primer momento, en garantizar la seguridad de sus límites marítimos y luchar contra los flujos de inmigración irregular procedentes de los territorios al este y al sur de sus fronteras, e inmediatamente después en intentar afrontar las causas últimas que generan los flujos migratorios, especialmente los de carácter irregular. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005), el Consejo estableció su “Enfoque Global de las Migraciones”, y presentó, anexo a las mismas, su “Visión global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo”. Ambos documentos confirman que la Unión Europea reconoce la necesidad de dotar a las políticas de inmigración de una dimensión exterior coherente, a la vez que establece que tanto el Mediterráneo como África se han convertido en regiones prioritarias en este contexto. La vinculación entre política migratoria y acción exterior empezaba a tomar forma y, en la medida que se establecen como línea de acción prioritaria, las relaciones con los países de origen y tránsito al sur del Mediterráneo iban perfilando un escenario euroafricano de migraciones.

Si hasta el momento los países del norte de África habían centrado toda la atención de los países de la Unión en temas migratorios, puede decirse que el año 2005 representó el descubrimiento, por parte de la Unión Europea, de la inmigración subsahariana. Gracias al incremento de los flujos, pero sobre todo al impacto social y mediático de las difíciles circunstancias en las que se encuentran aquellos que quieren alcanzar las fronteras europeas por vía marítima, el 2005 fue definido como el año para África, y marcó el inicio de un nuevo período de relación y colaboración con los países africanos, en el que la gestión de la inmigración ha ido adquiriendo una especial centralidad. Es por ello que un análisis de la política de inmigración española en el Mediterráneo no puede reducirse a esta región, sino que debe incorporar también la dimensión euroafricana.

El objetivo de este trabajo es aproximarse al papel de España en el fortalecimiento de la dimensión exterior en la política de inmigración de la Unión Europea y, especialmente, en el establecimiento de un escenario euroafricano de migraciones. Para ello, en la primera parte se hace un repaso breve de las transformaciones que ha vivido España en los últimos años, y que se ha convertido en un período reducido de tiempo en un país de inmigración y destino privilegiado de múltiples flujos migratorios. Examinar de modo somero esta transformación es necesario para entender cuáles han sido las prioridades, dificultades y especificidades de los discursos y de la política de inmigración en España, y cómo estos elementos propios se han trasladado a las preocupaciones y al discurso común europeo. El control de fronteras, la lucha contra la inmigración irregular y la relación con los países terceros se han ido definiendo, de manera progresiva, como los elementos clave de la dimensión exterior de la política de inmigración española, hechos que han llevado a construirse una nueva “diplomacia migratoria” con África Occidental. Paulatinamente, estos elementos también se han ido incorporando al discurso común europeo, lo que permite preguntarse hasta qué punto ha habido un proceso de europeización de este enfoque promovido por España, y hasta qué punto este país ha participado en la construcción del escenario euroafricano de migraciones.

LOS RETOS DE SER UN PAÍS DE INMIGRACIÓN: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Es sobradamente conocido que hasta su ingreso en la Comunidad Europea en 1986, España no tenía ni una política ni una legislación centrada en el fenómeno de la inmigración. Lo cierto es que la primera ley de inmigración española se aprobó en 1985, y era más un prerrequisito para su adhesión a la Comunidad Europea que una necesidad real para el país. En esos momentos, España aún era mayoritariamente un país de emigración, pero algunos socios comunitarios temían –como también sucedió con la ampliación de 2004 y la reciente incorporación de Bulgaria y Rumania– que la incorporación del país supusiera un incremento en los flujos migratorios hacia el resto de Europa. Y no se temía sólo por los flujos procedentes de España –y en menor medida Portugal–, sino que debido a sus relaciones con los países latinoamericanos, y a su proximidad histórica y geográfica con Marruecos, se pensaba que el ingreso de Portugal y, especialmente el de España, significarían además un incremento de los flujos migratorios procedentes de estas regiones.

Tan sólo diez años después, la ley de 1985 había quedado obsoleta, en la medida en que España se había ido consolidando como un país de inmigración que recibía unos

crecientes y heterogéneos flujos de inmigración. En 2001, la población extranjera en España superó por primera vez el millón de personas, lo que significó un incremento del 23,8% en relación con los últimos cinco años. En junio de 2007, en España había ya cerca de tres millones y medio de extranjeros con permiso de residencia. La magnitud, velocidad y heterogeneidad de estos flujos migratorios son las características principales de este proceso de transformación de España en país de inmigración.

Cuadro 1. Población extranjera con permiso de residencia en España

	1990	1996	2000	2001	2005	2007
Población extranjera (% sobre población total)	407.647 (1,05%)	538.984 (1,10%)	895.720 (1,38%)	1.109.060 (2,21%)	2.738.932 (6,21%)	3.536.347 (8,00%)

Fuente: *Anuario Estadístico de Inmigración*. Varios años.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN INTEGRAL

Para responder a los nuevos retos derivados de ser un país de inmigración, los diferentes gobiernos españoles han tenido que estructurar un marco legal para gestionar el fenómeno migratorio. En el año 2000, que algunos autores han definido como “el año del descubrimiento de la inmigración”¹, el Gobierno encabezado por José María Aznar creó las principales estructuras administrativas destinadas a responder a los diferentes aspectos de la inmigración. 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 la seguridad social, en temas prioritarios de las agendas política, social y mediática del país.

De enero de 2000 a noviembre de 2004, la legislación española sobre inmigración fue modificada en cuatro ocasiones, y en el mismo período se llevaron a cabo cuatro procesos de regularización. Además de evidenciar la complejidad y falta de consenso político en torno a la gestión de la inmigración, todos estos esfuerzos permiten reconocer que, desde el principio, los flujos de carácter irregular han sido una de las principales preocupaciones a la hora de hablar de la inmigración en España. El partido en el Gobierno desde 2004,

el PSOE, no ha elaborado una nueva legislación de extranjería, pero sí ha implementado un nuevo diseño institucional para gestionar la inmigración. Por un lado, ha traspasado del Ministerio del Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales aquellos aspectos relativos a la acomodación e integración de los inmigrantes, así como a su participación en el mercado de trabajo. En este último aspecto, en 2005 llevó a cabo un programa de regularización vinculado al arraigo laboral que regularizó a más de 600.000 trabajadores extranjeros hasta entonces en situación irregular. Por otro lado, el Ministerio del Interior dirige todos aquellos instrumentos relativos al control de fronteras y a la lucha contra la inmigración irregular. En este sentido, por ejemplo, continúa con la extensión del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), un operativo de vigilancia que incorpora elementos de tecnología avanzada en radares, cámaras térmicas y rayos infrarrojos para garantizar la protección de las fronteras meridionales marítimas de España. El SIVE se inició en 2002 en el estrecho de Gibraltar, para extenderse progresivamente por toda la costa andaluza y el archipiélago canario, y está previsto que en 2008 se despliegue por toda la costa oriental española y las Baleares.

Finalmente, y especialmente desde 2005, el Gobierno ha otorgado un mayor protagonismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en aquellos aspectos de la política migratoria no vinculados directamente con la seguridad de las fronteras. La firma de acuerdos con terceros países sobre readmisión y sobre flujos laborales; el incremento de la colaboración con los países vecinos, pero también con los países de origen y tránsito migratorio, o la búsqueda de alternativas multilaterales para afrontar la gestión de los flujos migratorios, confirman la gradual y creciente importancia que la dimensión exterior de la política de inmigración adquiere en el caso español. En la medida que estos elementos se consolidan en la agenda exterior de la política de inmigración, España está promoviendo una europeización de los mismos.

LA VINCULACIÓN ENTRE INMIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR

Durante la Presidencia española del Consejo, en el primer semestre de 2002, el Gobierno español ya demostró su intención de introducir los temas migratorios en las prioridades de la Unión. En el Consejo Europeo de Sevilla, el Gobierno Aznar centró parte de la agenda europea en la lucha contra la inmigración irregular, recogiendo así las preocupaciones que ya se habían expresado en los anteriores consejos de Tampere y Laeken. El entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, expresó su satisfacción

por la decisión del Gobierno español de poner sobre la mesa el tema de la inmigración irregular, señalando que las preocupaciones españolas coincidían, en ese ámbito, con las preocupaciones europeas. En una carta dirigida al presidente español, Prodi hacía público este apoyo: “Acojo con gran satisfacción su decisión de que en Sevilla tratemos las comprensibles preocupaciones de nuestros ciudadanos sobre la inmigración ilegal y el tráfico de personas. A menos que seamos capaces de encontrar respuestas eficaces a estos problemas, cada vez será más difícil llevar a cabo el necesario debate sobre la forma de gestionar la migración legal y cómo respetar nuestras obligaciones con la Convención de Ginebra. (...) He pensado que podría ser útil sugerir algunos puntos concretos que me gustaría que fueran abordados en Sevilla y que estoy convencido de que nos permitirá enviar el tipo de señales positivas que la gente está buscando: Debemos fortalecer el control de las fronteras exteriores, así como desarrollar un enfoque integrado y global de ‘estrategia de frontera’ para la UE. (...)”².

A pesar de este apoyo inicial, pronto se hizo evidente que ni la Comisión Europea ni algunos socios europeos coincidían con el enfoque que el Gobierno español había intentado dar a la vinculación entre migraciones y desarrollo. 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. La idea, que había sido anticipada durante un encuentro previo de ministros de Exteriores en Luxemburgo, y que había sido inicialmente bien aceptada, contemplaba la posibilidad de incluir una cláusula de suspensión de los acuerdos de ayuda al desarrollo con los países de la Unión Europea si el país no respetaba una gestión común de los flujos migratorios y fracasaba en limitar la inmigración irregular. Tan sólo Francia y Suecia expresaron claramente su oposición a la propuesta, aunque también se desmarcaron de la misma, más tíbiamente, Finlandia y Portugal. Para estos países, la propuesta española podría ser contraproducente, en la medida en que entendían el desarrollo como un elemento clave para persuadir a los migrantes de iniciar un proceso migratorio, ya que que significaba una mejora de sus condiciones de vida en origen. Durante el Consejo de Sevilla, y a pesar del apoyo de Blair y Berlusconi a la propuesta española, las conclusiones fueron sustancialmente diferentes³. Lo cierto es que la cumbre de Sevilla tiene dos lecturas posibles: por un lado, significó un freno a la lógica de la “condicionalidad negativa”, puesto que no se contemplaron “represalias” para aquellos países que no colaboraran en la lucha contra la inmigración irregular desde sus países de origen, y, por el otro, en ella tampoco se avanzó en el diseño de una Política Europea de Fronteras o en la elaboración de una auténtica Política Europea de Inmigración y Asilo.

Por otro parte, este Consejo Europeo sirvió para introducir los temas migratorios en lo más alto de la agenda europea, donde en cierto modo han ido consolidándose, y también para avanzar en aspectos concretos como los programas de repatriación coordinada, la determinación de países cuyos nacionales requieren visados para acceder a la Unión Europea o la gestión conjunta de las fronteras exteriores, entre otros.

Como señaló el entonces ministro español de Interior, Mariano Rajoy, “los máximos responsables de los Estados de la Unión han situado en Sevilla la política migratoria y de asilo definitivamente en el corazón de la política exterior europea”⁴, a pesar de que no lo hicieron siguiendo la lógica que hubiese deseado el Gobierno español. En este sentido, Sevilla puede entenderse como un punto de inflexión, y es evidente que, a partir de ese momento, se reconoce la importancia de las relaciones con terceros países en relación con los temas de inmigración. En la medida que la Unión Europea plantea acuerdos de readmisión con los países de origen, o presta ayuda técnica para que estos mejoren en el control de sus propias fronteras, se hace obvia la necesidad de una mayor imbricación y colaboración con estos países de origen. El debate parece estar, en este sentido, en el tipo de relación que hay que establecer con los países de origen y tránsito migratorio, buscando el equilibrio entre el palo y la zanahoria. El tipo de condicionalidad, negativa o positiva, que regula las relaciones con los países de origen o tránsito, o el mecanismo e instrumentos que articulan estas relaciones son aún, hoy en día, los principales ejes del debate que deben resolver los países de la Unión en relación con la dimensión exterior de las políticas de inmigración.

2005-2006 o el descubrimiento de la dimensión exterior de las políticas de inmigración

Tuvieron que pasar tres años para que el Gobierno español se planteara de nuevo estas cuestiones, tanto en el ámbito interno como en el marco de la Unión Europea. En 2004, el por entonces ministro de Asuntos Exteriores italiano, Franco Frattini, propuso a sus homólogos español y francés celebrar una cumbre trilateral dedicada a la inmigración irregular en el Mediterráneo; pero no fue hasta 2005 cuando se produjo un salto cualitativo considerable en el escenario europeo, y el Gobierno español tuvo un papel importante.

En 2005, la creciente presión de flujos migratorios de carácter irregular en las fronteras meridionales de la Unión Europea –Lampedusa, Malta, las islas griegas orientales o las islas Canarias– supuso un importante punto de inflexión, no sólo desde las distintas perspectivas estatales, sino también en su dimensión europea (Kohnert, 2007). Los acontecimientos acaecidos a lo largo de 2005 y principios de 2006 enfatizaron la necesidad de articular respuestas coherentes y coordinadas en el control de las fronteras marítimas, pero sobre todo señalaron la necesidad de articular un diálogo sobre temas migratorios con los países de origen y tránsito. En el caso español, dos incidentes marcaron el curso de los acontecimientos y, en buena medida, explican el papel del Gobierno español en impulsar la dimensión exterior de las políticas de inmigración (en el escenario nacional pero también europeo) y, en especial, en la necesidad de articular un marco de referencias y diálogo común con los países del norte de África y sus vecinos más inmediatos. En este

sentido, los incidentes de las vallas de Ceuta y Melilla, así como la crisis de los *cayucos* significaron, por parte de España y posteriormente la Unión Europea, el *descubrimiento* de la inmigración subsahariana.

Respecto al primer incidente, a pesar de que no era la primera vez que había intentos de sobrepasar las vallas fronterizas de los enclaves españoles en el norte de África, a principios de octubre de 2005 cerca de 650 personas –la mayoría de las cuales de origen subsahariano– intentaron acceder a territorio español abalanzándose en grupo para franquear los seis metros de valla que separan Melilla de territorio marroquí. En los días siguientes al primer intento, hubo nuevas intentonas durante las cuales varias personas de origen subsahariano perdieron la vida debido a los disparos realizaron por las fuerzas policiales marroquíes. La organización y el volumen de personas que esperaban para intentar cruzar la verja de manera irregular generaron dudas sobre la espontaneidad de dichos intentos, y se planteó la posibilidad de que los mismos fueran atribuibles a las redes de tráfico ilegal de personas.

Las dramáticas escenas de los asaltos a las vallas ceutíes despertaron gran preocupación, no sólo por la tragedia humana implícita, sino también por la falta de previsión con la que habían actuado tanto la policía española como la marroquí. Varias ONG habían alertado ya en los últimos años del creciente número de subsaharianos que se escondían en los montes cercanos a Ceuta y Melilla, muchos de los cuales llevaban años malviviendo en campamentos improvisados en la zona. Si la actuación de las autoridades españolas fue criticada con relación a las devoluciones, las cuales se llevaron a cabo con tanta rapidez que no podía garantizarse una asistencia jurídica correcta ni la posibilidad de acceder a la protección del asilo por parte de los expulsados, la actitud de las autoridades marroquíes despertó aún mayores recelos. No sólo se criticó la dureza empleada por las fuerzas de seguridad de Marruecos, sino también la política de traslados llevada a cabo por este país, ya que después de los sucesos de octubre y noviembre, se pudo constatar que los inmigrantes subsaharianos eran trasladados y abandonados a su suerte en puntos cercanos a la frontera con Argelia, cerrada desde 1994, donde empieza el desierto.

Después de la crisis de las vallas, el otro acontecimiento que marcó un punto de inflexión fue la consolidación de la ruta atlántica como vía de entrada de la inmigración irregular, también conocida como la “crisis de los cayucos”. La implantación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en todo el espacio mediterráneo y la colaboración con Marruecos sirvieron para desplazar hacia el sur los puntos de salida de los flujos de inmigración irregular hacia España. Si bien anteriormente esta ruta atlántica salía desde territorio saharauí, los *cayucos* que llegaban a Canarias procedían cada vez con mayor frecuencia de países vecinos a Marruecos, como Mauritania y Senegal. Las ciudades portuarias de estos países, a los que pronto se añadirían también Malí, Guinea o Gambia, se convirtieron en puntos de partida del último tramo de unas rutas que, en muchos casos, habían empezado miles de kilómetros antes en otros países africanos y, en algunos casos, asiáticos. La ruta de los *cayucos*, mucho más larga, ardua y peligrosa que la ruta medi-

terránea de las *pateras*, recibió pronto una notable atención mediática y política, no tanto por el volumen de inmigración irregular que representa (menos del 10% de la inmigración irregular en España accede por vía marítima) sino por el dramatismo de las imágenes de personas exhaustas, casi moribundas, llegando a las costas canarias (Spijkerboer, 2007). En 2005, cerca de 5.000 inmigrantes irregulares alcanzaron las costas canarias por esta ruta, mientras que entre enero y diciembre de 2006, lo hicieron cerca de 30.000.

La crisis de los cayucos situó la inmigración irregular en lo más alto de la agenda política y social española, y generó un sinfín de reflexiones y comentarios de carácter alarmista. En un manifiesto firmado por varios profesores de las universidades canarias, se recogía su preocupación por el uso, por parte de los medios de comunicación y de los responsables políticos, de expresiones desafortunadas al hablar del fenómeno de la inmigración irregular. “Palabras como ‘avalancha’, ‘oleada’, ‘tsunami’ e ‘invasión’, ubican al fenómeno junto a los desastres naturales y a los conflictos bélicos. Otras intervenciones menos espontáneas, orales y escritas, llegan a tener incluso connotaciones racistas. Y existen voces que advierten de ‘consecuencias dramáticas’ para la economía canaria y sus servicios públicos: apelan al temor de la población, advirtiendo que ésta se puede ver directamente perjudicada en su calidad de vida. Tan importantes son los mensajes como el tono ascendente y la imagen de crispación que envuelven sus pronunciamientos públicos”⁵.

Los hechos de Ceuta y Melilla han puesto en evidencia que la frontera sur de España no sólo es una división geográfica, sino que supone, tal y como señaló el presidente del Gobierno español en octubre de 2005, una profunda separación en expectativas de riqueza y de bienestar. Unas brecha de posibilidades que separa a la Unión Europea de Marruecos, pero aún más de los países del África Subsahariana. Resolver los retos del fenómeno migratorio, regular e irregular, requiere trabajar con y para estos países de origen y tránsito, asumiendo que el desarrollo de los mismos puede convertirse en un elemento clave en la gestión de los flujos migratorios (Terrón, 2004). Por ello, a partir de 2005, el Gobierno español inició una serie de acciones en relación con los países del África Subsahariana e impulsó las acciones de la Unión Europea en este sentido.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

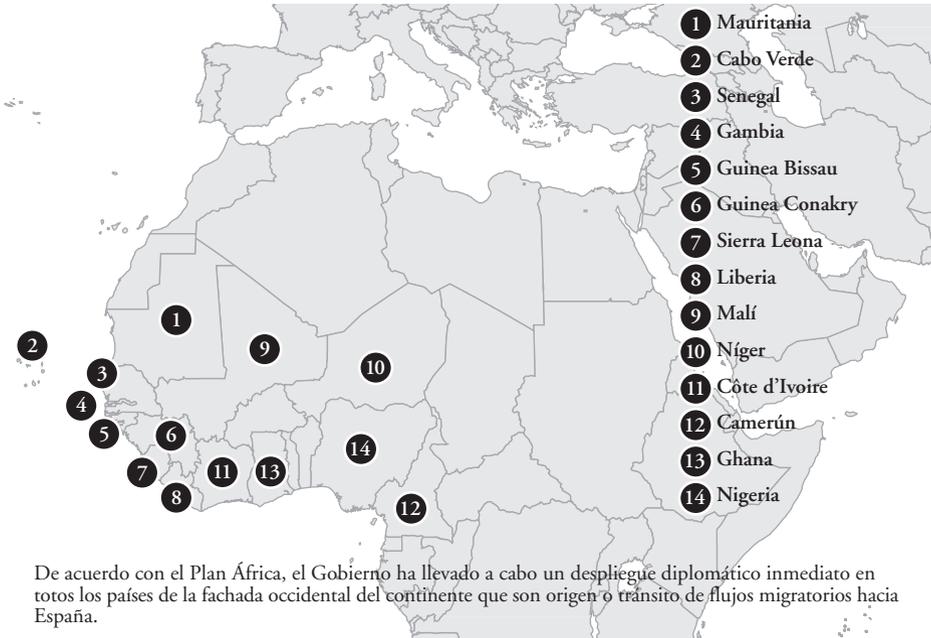
Tal como había hecho en 2002, el Gobierno español desarrolló durante 2005 una intensa actividad diplomática para incorporar sus preocupaciones en materia de inmigración a la agenda europea, entendiendo que éstas podían resolverse con mayor eficiencia

desde la Unión Europea. Pero mientras estimulaba la cooperación multilateral en estos ámbitos, el Gobierno español apostaba por construir una nueva “diplomacia migratoria” con los países africanos, prestándoles una atención hasta la fecha limitada a los países del Magreb, e incorporando en las negociaciones una mayor atención a los instrumentos de desarrollo. Para la política exterior española, la inmigración ha significado la posibilidad de aproximarse a países no prioritarios o “diplomáticamente olvidados” hasta la fecha. Así lo apunta el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación español, Miguel Ángel Moratinos: “En contraste con anteriores etapas, el actual Gobierno de España ha incorporado al continente africano, y en particular a África Subsahariana, entre sus prioridades de política exterior. Razones económicas, políticas, de cooperación al desarrollo, migratorias y de corresponsabilidad en el tratamiento multilateral de problemas globales, avalan esta nueva mirada” (Moratinos, 2006: 57).

En primer lugar, el Gobierno español optó por reforzar las relaciones bilaterales con los países de origen y tránsito migratorio, inició distintas rondas negociadoras y apostó 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 la línea de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación. En octubre de 2006, se firmaron acuerdos de este tipo con Gambia, Guinea Conakry y Senegal, mientras durante el primer trimestre de 2007 se refrendaron con Cabo Verde y Malí.

En segundo lugar, el Gobierno español presentó, en julio de 2006, el Plan de Acción para África Subsahariana 2006-2008, más conocido como Plan África. Entendido como una pieza clave del “renovado espíritu de la política exterior española”, el Plan promueve como objetivo general una mejor cooperación en la gestión de los flujos migratorios. “El Plan África se articula en torno a siete grandes objetivos (...): el fomento de la cooperación para regular adecuadamente los flujos migratorios procedentes de la región subsahariana y combatir el tráfico ilegal de personas”⁶.

Mapa 1. La nueva “política migratoria” española en los países de África Occidental



Fuente: Plan África 2006-2008.

En tercer lugar, el Gobierno español impulsó iniciativas de carácter multilateral en el fomento de la cooperación con países africanos en la regulación de los flujos migratorios. En este sentido debe entenderse la propuesta, junto con Marruecos y Francia, de celebrar una Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo. Celebrada en julio de 2006, la Conferencia de Rabat reunió a países de origen, tránsito y destino migratorio de Europa, Magreb y África Central y Occidental (Noll, 2006; Sorroza, 2006). Para España, la conferencia significó un “impulso a la europeización de la política de cooperación migratoria con África”⁷ 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”⁸.

Las iniciativas de la Unión Europea

Para España, la necesidad de vincular la política migratoria con la acción exterior se ha convertido en una prioridad, especialmente al hacer referencia a África Occidental. En la medida en que el Gobierno español se enfrentaba a nuevos retos para gestionar la

inmigración, especialmente ante los flujos migratorios de carácter irregular procedentes del escenario afromediterráneo, también trabajaba para que el resto de socios europeos entendieran que las fronteras mediterránea y atlántica de España lo son también del conjunto de la Unión, por lo que debe fortalecerse la implementación de instrumentos comunes en estas áreas (Zapata y De Witte, 2007). En septiembre de 2006, en una reunión de ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los países de la UE, la vicepresidenta del Gobierno español, María Teresa Fernández de la Vega, recordaba, en relación con los rescates en alta mar, que estos eran responsabilidades comunes de los socios europeos, y que por ello debían ser también compartidas entre los mismos: “Hasta el momento España está asumiendo esta enorme carga del rescate, la asistencia humanitaria y la acogida. En esta reunión se han debatido relevantes aspectos sobre la evolución del ordenamiento marítimo internacional, lo que es sin duda muy importante, pero me parece tan o más importante que Europa sea consciente de que atender las necesidades sanitarias, sociales y asistenciales de los inmigrantes es una tarea de todos y nos corresponde a todos (...). Del mismo modo que concierne a todos mantener una postura común y firme para lograr la readmisión de los inmigrantes irregulares por parte de los países de origen o de tránsito y cooperar al desarrollo de los países del continente africano”.

Lo cierto es que, si bien España no puede atribuirse el mérito de los distintos desarrollos europeos en esta línea, sí puede considerarse un actor clave en el proceso de europeización de esta lógica de acción. Vinculando inmigración con cooperación y desarrollo, además, el Gobierno español planteó acciones e instrumentos de “condicionalidad positiva”, y rompió así la lógica de la “condicionalidad negativa” que el anterior Gobierno español había planteado en la Cumbre de Sevilla en 2002.

En el escenario UE, en 2005 la Comisión Europea presentó distintas comunicaciones que incidieron en la importancia de la dimensión exterior de las políticas de inmigración, siguiendo con la lógica instaurada en el Consejo de Tampere de 1999 y reforzada en el Programa de La Haya de 2004. En septiembre de 2005, la Comisión adoptó la comunicación 390 sobre “El nexo entre migración y desarrollo”, que señalaba el impacto que el desarrollo económico y social y la promoción de los derechos civiles pueden tener en el decrecimiento de los flujos migratorios. En octubre del mismo año, presentaba la comunicación 491 sobre “Una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” y la comunicación 621 sobre “Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”. En esta última, que recogía la contribución positiva de las migraciones tanto en origen como en destino, la Comisión también planteó la necesidad de vincular migración y desarrollo, de mejorar la cooperación entre estados miembros a través de FRONTEX, así como de potenciar la colaboración y el diálogo con los países de origen.

Todos estos elementos fueron recogidos a finales de 2005 en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre, en el anexo sobre “Enfoque Global

de la Migración”, en el que se afirma la importancia creciente de las migraciones para la Unión Europea y sus Estados Miembros, y su papel clave en las relaciones con los países terceros, especialmente en las áreas vecinas:

“El Consejo Europeo observa que las cuestiones relacionadas con la migración adquieren una importancia creciente para la UE y sus Estados Miembros y que la reciente evolución de los acontecimientos ha conducido a un incremento de la inquietud de la población en varios Estados Miembros. Subraya la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Recuerda que las cuestiones relacionadas con la migración constituyen un elemento central de las relaciones de la UE con una extensa variedad de terceros países, que son, en particular, los de las regiones limítrofes de la Unión, esto es, las regiones del este, el sudeste y el Mediterráneo, y advierte de la importancia de garantizar que se asigne a estas medidas el nivel adecuado de recursos financieros. La UE reforzará su diálogo y su cooperación con todos estos países sobre las cuestiones relativas a las migraciones, entre ellas la de la gestión de los retornos, en un espíritu de asociación y habida cuenta de las circunstancias de cada país afectado”¹⁰.

En los últimos avances legislativos de la Unión Europea, se ha evidenciado la incorporación de la inmigración en las relaciones con los escenarios vecinos, especialmente en aquellos países del escenario afro-mediterráneo. La comunicación 735 de noviembre de 2006 “El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración” confirmaba que los temas migratorios debían incorporarse en los planes de acción PEV (Política Europea de Vecindad) y en el contexto EUROMED (Doukouré y Oger, 2007), así como en el diálogo político periódico con todos los países ACP (África-Caribe-Pacífico, países firmantes del Convenio de Lomé) según el artículo 13 del Acuerdo de Cotonou. En el caso de la PEV, en mayo de 2007, se presentaba la comunicación 247 sobre la “Aplicación del ‘Planteamiento global sobre la migración’ a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea”¹¹, mientras que en relación con los países ACP, se celebraba a finales de 2006, en Trípoli, una Conferencia ministerial UE-África sobre Migración y Desarrollo.

En el marco euromediterráneo, a mediados de noviembre de 2007, tuvo lugar en Algarve, bajo los auspicios de la presidencia portuguesa de la Unión Europea, una primera conferencia ministerial EUROMED sobre Migraciones¹². La conferencia, que contó con la participación de los países que conforman el Partenariado Euromediterráneo, se centró en aquellos temas que más preocupan a los países de las dos riberas del Mediterráneo. En este sentido, las conclusiones¹³ de la reunión reconocían la necesidad de promover vías e instrumentos para facilitar la inmigración legal y vincularla a las necesidades de los mercados de trabajo (migración circular, cursos de formación y capacitación tanto para incorporarse al mercado de trabajo del país de destino como para reincorporarse

en el de origen, etc.), así como vincular las migraciones con el desarrollo, prestando atención tanto a la facilitación de las remesas de los emigrantes como el estímulo de la inversión extranjera directa y la continuación de las ayudas oficiales al desarrollo. Las medidas para impedir la inmigración irregular, especialmente mediante el incremento de mecanismos para evitar la falsificación documental, la lucha contra las redes de tráfico de personas y la promoción de los acuerdos de readmisión, junto con los programas de retorno voluntario, fueron otros de los aspectos tratados. Estas temáticas conforman, así, una primera agenda de las preocupaciones compartidas entre los países europeos y sus vecinos mediterráneos en relación con los flujos migratorios. Y a su vez, la iniciativa de establecer un mecanismo de seguimiento de las propuestas incluidas en las conclusiones confirma la voluntad de los países euromediterráneos de prestar una mayor atención, y más coordinada, al reto de las migraciones en el escenario mediterráneo.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ESPAÑA, ¿EN UN ESCENARIO EUROAFRICANO DE MIGRACIONES?

Para el Gobierno español, España ha tenido un papel central en relación con la atención a África en el marco de la Unión Europea, sin olvidar por ello a los países vecinos del sur del Mediterráneo. A pesar de que el Gobierno repite que la apuesta española por África es anterior a la crisis migratoria, y que hay que evitar que la política exterior española en África quede eclipsada por las cuestiones migratorias, lo cierto es que la inmigración ha servido para estimular la acción exterior española y acercarla a nuevos escenarios hasta ahora nada prioritarios de la política exterior, que no de cooperación, española. Esta “diplomacia migratoria” es novedosa, tanto por la definición de nuevos países prioritarios como por la importancia que el fenómeno migratorio adquiere en el marco de las relaciones exteriores españolas. Para el Gobierno español, el balance es claro: “España ha asumido una posición de liderazgo en el seno de la Unión Europea, mediante la creación de doctrina para la aprobación del Enfoque Global sobre 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”¹⁴.

Promover una política común que refuerce las relaciones con países terceros y que, a su vez, promueva la colaboración y la solidaridad entre los Estados Miembros parece que seguirá siendo una prioridad política para el actual Gobierno español. La implementación de propuestas e instrumentos que favorezcan la participación de los países

de origen y tránsito migratorio puede entenderse como una *contribución española* a la construcción de una política europea de inmigración.

Lo cierto es que, desde 2005, la Unión Europea ha impulsado una serie de comunicaciones que remarcan la importancia de los países subsaharianos al referirse a la inmigración en Europa. La aportación de países que, como España, están intentando impulsar una europeización de sus políticas migratorias hacia estos países africanos iría en esta línea de institucionalizar, mediante el diálogo, la celebración de cumbres y la cooperación técnica, las relaciones euroafricanas en materia de inmigración. Ejemplos de ello serían la Conferencia de Rabat de 2005 o la conferencia celebrada en Libia en 2006, pero también la voluntad explícita de la Comisión de plantear la cooperación migratoria en sus relaciones con los países ACP, tal como recoge el artículo 13 del Acuerdo de Cotonou. El actual Gobierno francés, por su parte, también ha reconocido la importancia del espacio euroafricano al hablar de migraciones, por lo que ha hecho interesantes propuestas al respecto, entre las que cabe destacar la celebración de una nueva conferencia sobre migraciones y desarrollo en Rabat.

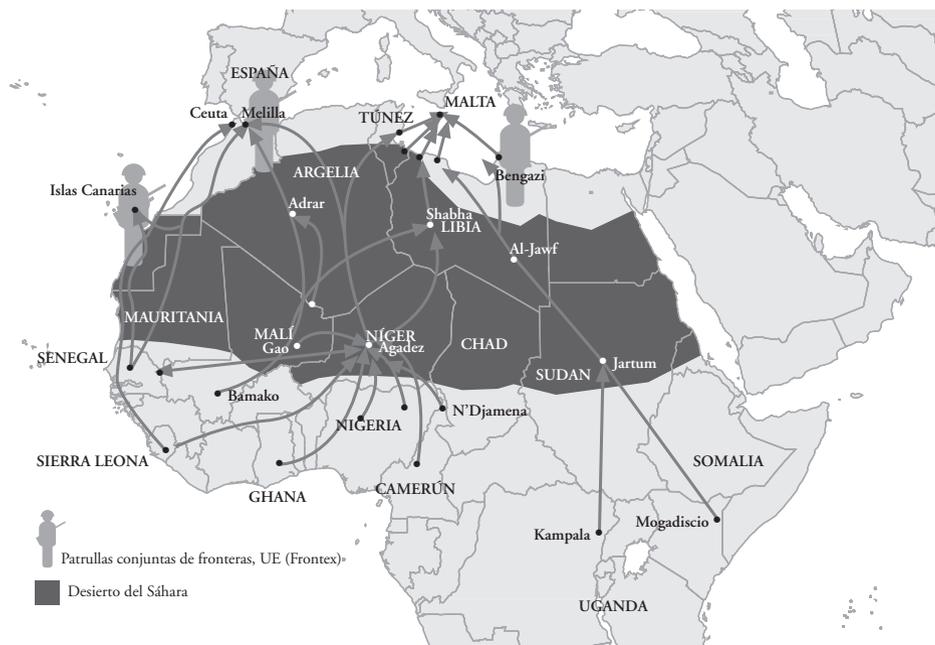
Todas estas iniciativas confirman que la Unión Europea tiene una oportunidad clave para establecer un espacio de diálogo y cooperación que vincule a los países europeos de destino con los países de origen y tránsito del norte de África y del sur del Sáhara. Pero lo que no parece tan claro es si, efectivamente, se puede hablar de la existencia de un escenario euroafricano de migraciones.

Las cifras indican un incremento notable de los flujos migratorios entre los países del África Subsahariana y Europa, que además han convertido a los países norteafricanos en territorio de tránsito. Esta transformación en países de tránsito ha obligado a dichos países a plantearse retos migratorios hasta la fecha desconocidos: en la medida que eran países mayoritariamente de origen, sus políticas migratorias no estaban dirigidas a controlar las entradas por fronteras o a acoger a numerosa población migrante que se establece temporalmente en las ciudades más cercanas a las fronteras, con la presión que ello significa en la cotidianidad urbana y en los servicios públicos.

La mayoría de inmigrantes africanos residen en los países europeos, por razones de proximidad geográfica, pero también debido a la existencia de vínculos históricos y culturales con los antiguos poderes coloniales. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2005 en torno a 4,5 millones de africanos residían legalmente en los países europeos (menos de un millón lo hacían en Estados Unidos), y cerca de dos tercios de ellos procedían del norte de África. La capacidad de atracción de la Unión Europea para los migrantes de los países de África Subsahariana ha ido creciendo en los últimos años, y según la misma OIM, entre 65.000 y 80.000 personas cruzan anualmente el Sáhara en su intento de alcanzar Europa. Ghaneses, nigerianos, senegaleses malienses o caboverdianos son algunos de los principales colectivos que se encuentran hoy en los países europeos.

La presencia y continuidad de dichos flujos indican que los vínculos entre países de origen, tránsito y destino se han incrementado considerablemente en los últimos años, y parece que van a continuar a corto y medio plazo. La existencia de unos desequilibrios cada vez más agudos entre las dos riberas del Mediterráneo, y más allá, permite suponer que los factores de atracción y expulsión de los flujos migratorios se mantendrán, y con ellos, las dinámicas migratorias actuales. El Mediterráneo, cada vez más conocido como el *Río Grande* europeo, se ha convertido en una de las fronteras interregionales más dinámicas de hoy en día.

Mapa 2. Principales rutas migratorias en el escenario euroafricano



Fuente: *BBC News*: Key facts: Africa to Europe Migration.

El hecho de que, como tal, exista un escenario euroafricano de migraciones no implica, empero, que el mismo tenga una dimensión *institucionalizada*. Al margen de las conferencias sobre migraciones celebradas en los últimos dos años (la Conferencia de Rabat o la Conferencia de Lisboa) en el escenario euroafricano, el resto de iniciativas que existen en este escenario sólo afectan a uno o varios de los países participantes. Hasta la fecha, por ejemplo, la Unión Europea ha establecido relaciones de colaboración y cooperación en temas de inmigración con los países de la ribera sur del Mediterráneo a

través del Partenariado Euromediterráneo y, más recientemente, a partir de la Política Europea de Vecindad. También parece evidente que las migraciones han adquirido una notable importancia en el diálogo entre los países de la Unión Europea y los vecinos subsaharianos, como demuestran distintas contribuciones. Así, en junio de 2007, la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE acordaba una resolución sobre la migración de trabajadores cualificados y sus efectos en el desarrollo nacional, que señalaba cómo la inmigración se había convertido en un tema prioritario de la agenda internacional que requería la atención de los responsables políticos europeos y africanos también en los escenarios multilaterales¹⁵.

Pero al margen de las declaraciones, las acciones no parecen tanto un diálogo como un monólogo en el que la Unión Europea lleva la voz cantante. Pedir a los países del sur del Mediterráneo y más allá que participen en la cogestión de los flujos migratorios no puede implicar, sólo, imitar o utilizar los instrumentos europeos. La participación de estos países en las misiones de vigilancia marítima puede ser un paso necesario para mejorar la cooperación, pero dotar de mayor contenido el diálogo sobre migraciones y desarrollo es seguramente un paso aún mayor. Y necesario para evitar confundir la dimensión exterior de las políticas migratorias con la externalización de las mismas, lo que supondría convertir a estos países en los gendarmes de las fronteras europeas.

En este sentido, cabe fortalecer aquellos instrumentos que mejoren las relaciones entre la Unión Europea, los países del sur del Mediterráneo y los países del sur del Sáhara, pero también estos últimos deben plantearse mecanismos para establecer vías de diálogo y cooperación entre ellos. Para poder hablar de un escenario euroafricano articulado, la Unión Europea no puede ser el único actor que dialoga con las otras regiones implicadas. Así, deberían consolidarse iniciativas como la Conferencia Ministerial de Rabat, el Diálogo 5+5 o la Conferencia de Trípoli (que recogía la necesidad de dar continuidad a dichos encuentros), y articularse nuevas vías en las que también participen las sociedades civiles de los distintos escenarios que conforman el gran escenario euroafricano.

En realidad, toda esta cooperación debe ir acompañada de una reflexión sobre el fenómeno de las migraciones y sus consecuencias. En el escenario euroafricano falta una visión compartida sobre el fenómeno migratorio, y las prioridades que marca la Unión Europea en el control de flujos no son la principal preocupación de muchos países africanos, que demandan mayores oportunidades para el desarrollo¹⁶. La lucha contra las redes de tráfico y contrabando de personas podría ser, por ejemplo, uno de los puntos en los que podría llegar a ser fácil alcanzar un acuerdo, dado que esta actividad ilegal supone un riesgo para la seguridad de los estados a la vez que una violación clara de los derechos humanos. En cualquier caso, responder a las expectativas del grueso de los países implicados sería un reto clave para poder hablar de un escenario euroafricano de migraciones que fuera algo más que una realidad geodemográfica.

Por último, el fenómeno de la inmigración puede ser un elemento clave para articular y fortalecer un diálogo más coherente y equitativo entre los diferentes países que conforman el escenario euroafricano. Las cifras, los flujos y los movimientos de población nos indican que este escenario tiene, como espacio geográfico, una existencia real. Dotarle del contenido suficiente para que adquiera, a su vez, una dimensión política que permita a los países implicados plantear sus preocupaciones y buscar soluciones conjuntas es un reto que no puede depender sólo de la voluntad de uno o dos países, ni de una o dos de las partes implicadas, sino que requiere del reconocimiento consciente por parte de todos de que las migraciones son, para los países euroafricanos, un reto conjunto.

Notas

1. Para una aproximación más detallada al proceso de transformación de España en un país de inmigración, puede consultarse a Aja, E. y Arango, J.: *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica 1985-2004*. Fundación CIDOB, 2006 y Zapata, R. "Spain: Migration Country Report". En: Niessen, J. et al. (eds.). *EU and US approaches to the management of immigration*. Migration Policy Group, 2004.
2. Carta de Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea. Consejo Europeo de Sevilla sobre inmigración ilegal. Sevilla, 21 y 22 de Junio de 2002. Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/immigration/letter_en.htm
3. Puede ser interesante completar la información sobre el Consejo Europeo de Sevilla con el artículo de Anna Terrón, "Lo que no se ha hecho en Sevilla", *El País* (3 de julio de 2002).
4. "Una política europea de inmigración y asilo". *ABC* (1 de julio de 2002).
5. "Reflexiones sobre la inmigración africana en cayucos". Manifiesto elaborado por profesores de las Universidades canarias investigadores en inmigración. Puede consultarse en: <http://www.intermigra.info/extranjeria/modules.php?name=News&file=article&sid=713>
6. Plan África 2006-2008. Resumen ejecutivo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
7. *Ibíd.*
8. Conclusiones de la Reunión de Embajadores de España en África Subsahariana. Las Palmas, 11-13 de junio de 2007. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
9. Intervención de la vicepresidenta primera, ministra de la presidencia y portavoz del Gobierno en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de países miembros de la UE. Madrid, 29 de septiembre de 2006.
10. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.
11. En la comunicación se señala a los países de Oriente Medio socios de la PEV: Siria, Jordania y Líbano.

12. "El Consejo (...) acoge con satisfacción la iniciativa de la Presidencia portuguesa de reforzar el diálogo con todos los socios euromediterráneos sobre cuestiones relacionadas con la inmigración con motivo de la reunión ministerial de la asociación euromediterránea que debe celebrarse los días 18 y 19 de noviembre en Portugal". Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. Bruselas, 18 de septiembre de 2007.
13. Las conclusiones del encuentro pueden consultarse en:
<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8D86D66E-B37A-457E-9E4A-2D7AFF2643D9/0/20071119AGREEDCONCLUSIONSEuromed.pdf>
14. Conclusiones de la Reunión de Embajadores de España en África Subsahariana. Las Palmas, 11-13 de junio de 2007. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
15. Resolución sobre "Migration of skilled workers and its effects on national development". Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE (ACP-EU/100.012/07/fin.), 28 junio 2007.
16. Véase Pinyol, G. y Soler, E. "Los ausentes de Rabat". *La Vanguardia* (20 de junio de 2007).

Referencias bibliográficas

- CARRERA, S. "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Documents*. No. 261 (2007). CEPS, Bruselas.
- DOUKOURÉ, O. y Oger, H. "The EC External Migration Policy: The Case of the MENA Countries". *CARIM Research Reports*. No. 2006/2007 (2007).
- KOHNERT, D. "African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions". *GIGA Working Papers*. No. 49 (2007).
- MORATINOS, M.A. "España: una nueva política exterior hacia África". *Política Exterior*. No. 111 (mayo-junio de 2006). P. 57-63.
- NOLL, G. "The Euro-African migration conference: Africa sells out to Europe". *Open Democracy* (14 Julio de 2006).
http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/migration_conference_3738.jsp
- PINYOL, G. "Europe's Southern Border: Spain and the Management of Immigration". *Foreign Policy in Dialogue*. Vol. 8. No. 22 (2007). P. 51-58.
- SORROZA, A. "La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del 'espíritu de Rabat'". *ARI*. No. 93 (2006). Real Instituto Elcano, Madrid.
- SPIJKERBOER, T. "The Human Costs of Border Control". *European Journal of Migration and Law*. No. 9 (2007). P. 127-139.
- TERRÓN, A. "Migraciones y relaciones con países terceros. El caso de España". *Documentos CIDOB Migraciones*. No. 2 (2004). Fundación CIDOB.
- ZAPATA-BARRERO, R. y DE WITTE, N. "The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions". *Mediterranean Politics*. No. 12 (1) (2007). P. 85-90.