

Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?*

RICARD ZAPATA-BARRERO** Y JONATHAN ZARAGOZA CRISTIANI***

RESUMEN

La política de inmigración española ha tomado desde 2004 una nueva dirección, basada en la externalización de políticas hacia los países de origen y tránsito de los inmigrantes. Este artículo presenta y elabora este concepto de externalización, para luego aplicarlo en la descripción del giro de la política migratoria española, y por último plantearse si tal giro no hace sino reforzar el control de los flujos, desplazando la frontera donde se realiza, o si operan con éxito las políticas que tienen como objetivo reducir las causas por las cuales los migrantes deciden abandonar su país.

sito de los migrantes con el control de flujos, y llegando a ser, incluso, uno de los estados europeos que más lideran y presionan para que se realice este "giro de orientación política" a nivel de la Unión Europea (UE). Nuestro propósito en este artículo es describir este cambio de orientación y de forma de entender las políticas de gestión de flujos, analizando las acciones llevadas a cabo hasta la fecha por el gobierno español, en tres partes.

En primer lugar, introduciremos el concepto de la *externalización* de políticas de inmigración (aplicado a las políticas de fronteras y a las políticas de gestión de flujos), presentando sus diferentes significados y los diferentes tipos de políticas que se pueden llevar a cabo.

En una segunda parte, aplicaremos este enfoque para analizar la externalización de políticas de inmigración realizada por el gobierno español desde el año 2004 (año de la llegada del PSOE al gobierno). Como veremos, dichas políticas han seguido diferentes tipos de actuación, como por ejemplo, control de la frontera con Marruecos, y control de la inmigración procedente del nordeste de África; así como políticas y acuerdos de cooperación al desarrollo con los países emisores de inmigración, con el objetivo de reducir las causas que fomentan la inmigración en dichos países.

Finalmente, en una última parte, realizaremos brevemente un balance de las políticas implementadas por España, planteando un interrogante teórico y normativo que pueda servir para proponer nuevas líneas de acción siguiendo su orientación.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, España ha adoptado la externalización como nueva dirección de su política de gestión de flujos migratorios, responsabilizando a los países de origen y de tránsito

* Este trabajo articula unos primeros resultados de la parte de España de un proyecto más amplio Euromesco-Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed) titulado: *New directions of national immigration policies: the development of external dimension and its relationship to the Euromediterranean process*, EuroMeSCo research programme, en el que participan Marruecos, Egipto, Francia e Italia.

** Profesor titular de Ciencias Políticas. Grupo de investigación sobre inmigración e innovación política. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra (ricard.zapata@upf.edu).

*** Doctorando en Ciencias Políticas. Grupo de investigación sobre inmigración e innovación política. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra (jonathan.zaragoza@upf.edu).

2. LA “EXTERNALIZACIÓN DE POLÍTICAS”: UN NUEVO ENFOQUE PARA EL ANÁLISIS

El objetivo de esta sección es delimitar la categoría analítica de “externalización de políticas” (y otras nociones relacionadas con ella, como “la dimensión externa de políticas”, “la extra-territorialización”, o incluso, “la gobernabilidad externa”), para presentar nuestro enfoque de análisis de la política migratoria española.

Si tradicionalmente el control de la inmigración había sido un aspecto principal de la soberanía estatal, actualmente ha pasado a estar en una esfera más intergubernamental, constituyendo un tema de gobernabilidad de tipo supranacional, para gradualmente pasar a formar parte de las relaciones exteriores de los estados (Lavenex, 2006: 329). Sin entrar en el debate sobre si el control extraterritorial de la inmigración es un nuevo fenómeno o un paso más en el viejo proceso de cooperación transgubernamental (Lavenex, 2005: 330), puede decirse que la noción de “externalización” se refiere a una variedad de prácticas políticas que reciben conceptualizaciones diferentes, relacionadas las unas con las otras, pero que se refieren todas a la extensión de la gobernación y de las políticas más allá de las fronteras. Los distintos conceptos relacionados con la externalización contemplan, al menos, dos países diferentes que tienen una relación específica asimétrica, no sólo en términos de poder y de diferencias socio-económicas, sino también en términos de capacidad de respuesta política para un mismo hecho: el movimiento de personas de un país a otro. Estos conceptos son básicamente tres: externalización, dimensión externa y extra-territorialización.

Debenedetti (2006) hace una distinción pertinente entre “la externalización” y “la dimensión externa”. En general, “la dimensión externa” se refiere a todos los aspectos de compromiso y política dirigidos al lado externo de sus fronteras. Más en particular, la categoría de “externalización” agrupa un conjunto de fenómenos entre los que destacan los siguientes:

1. Los elementos del sistema doméstico que tienen implicaciones internacionales, como la creación de campos de diferentes tipos para inmigrantes, fuera y dentro de las fronteras.

2. Un aumento del énfasis puesto en las fronteras externas y en la lucha contra la inmi-

gración ilegal, como medidas dirigidas al control fronterizo, la construcción de vallas, patrullas, etcétera.

3. Medidas para la repatriación de inmigrantes “ilegales”, acuerdos de readmisión y diversas modalidades de transporte de estos inmigrantes a terceros países (por ejemplo vuelos colectivos).

4. Propuestas para el tratamiento de las demandas de asilo fuera del territorio europeo, por ejemplo a través de protección regional o de centros transitorios de procesamiento.

5. Acciones sobre las “causas de la inmigración” e intento de unir migración y desarrollo.

Teniendo en cuenta la dimensión internacional del fenómeno migratorio, la externalización de las políticas migratorias pretende comprometer a los países emisores y de tránsito en el control de los flujos migratorios. El resultado es un énfasis creciente en el control extraterritorial: el “control remoto” (*remote control*), que implica cambiar el lugar de control a un lugar más lejos del territorio nacional, forma parte del núcleo conceptual de la externalización. Uno de los primeros instrumentos tradicionales en este caso sería la política de visado. Un segundo instrumento es la movilización de terceros países en el control de flujos migratorios hacia Europa (Lavenex, 2006: 334). Esta práctica implica, al menos, controlar a los inmigrantes antes de que lleguen a la frontera mediante agentes estatales (visados), actores privados (sanciones), terceros estados (cordón sanitario del este al sur de Europa) y extraterritorialidad.

La política de externalización ha sido descrita por algunos autores como un nuevo modo de gobernabilidad, puesto que implica que la inmigración está siendo integrada como tema clave en las negociaciones internacionales y expresa, directa o indirectamente, la co-responsabilidad en un interés común: evitar el movimiento de personas. La gobernabilidad externa se define como un “cambio de la frontera legal más allá de la integración institucional” (Lavenex, 2004: 683), y se interpreta en términos de “extra-territorialización”. Este término, propuesto por Rijpma y Cremona (2007: 12), se refiere a los intentos de la UE de hacer retroceder sus fronteras externas o, más bien, de vigilarlas a distancia, para controlar de forma más eficaz los flujos de migración no deseados.

La “extra-territorialización” describe por tanto la política por la cual la UE y sus estados

miembros intentan no sólo impedir que los nacionales no-comunitarios abandonen sus países de procedencia, sino también asegurar que, si logran migrar, se quedarán lo más cerca posible de su país de procedencia, o en cualquier caso fuera del territorio de la UE. Esta estrategia incluye además medidas que aseguran la repatriación o traslado a “terceros países” de aquellos individuos que hayan logrado entrar en la UE (Rijpma y Cremona, 2007: 12).

En resumen, toda esta variedad de conceptualizaciones relacionadas comparten la visión de que hay una fuerte conexión entre la externalización de políticas migratorias y su orientación hacia la gestión de flujos: en última instancia, lo que la política de externalización pretende es reducir los flujos sin tener que controlar las fronteras territoriales. Es aquí donde podemos identificar “un giro de orientación política” de los estados que adoptan esta estrategia de gestión de flujos. De ahí que se asuman algunas premisas básicas en esta nueva orientación política:

1. La distinción entre el territorio interior y el exterior deja de ser un marco de referencia en la creación de políticas, desde el momento en que hay una tendencia creciente a ir más allá de los límites territoriales tradicionales para el diseño de la nueva política de inmigración (Bigo, 2001). En los procesos de externalización, política externa e interna quedan íntimamente vinculadas, puesto que una práctica externa (como el control de flujos) tiene el objetivo de provocar efectos internos (de seguridad, por ejemplo)¹.

2. Esto implica que hay un entendimiento compartido de las obligaciones de los estados participantes en el proceso migratorio, comprometidos por una conexión territorial (Gil-Bazo, 2006: 593).

3. La política externalizada es “política a distancia”². Es decir que es una política llevada a la práctica en el país emisor de población con el objetivo de tener efectos internos en el país receptor de la misma. Así, la búsqueda de soluciones políticas más allá del territorio está menos motivada por la búsqueda de soluciones innovadoras que por el interés interno de seguridad y estabilidad. En este contexto, hay tres estrategias principales para

¹ El interés no reside en los “efectos externos” (Lavenex y Uçarer, 2004) de las políticas internas, sino en los “efectos internos” de las medidas externas de las políticas de inmigración.

² Este término proviene de Bigo y Guild (2005).

externalizar las políticas de inmigración (Papadopoulos, 2007: 98):

– Estrategia de “control remoto”: transferencia del control de fronteras a terceros países y/o sus fronteras.

– Estrategia de “protección remota”: se pone el énfasis en la dimensión extra-territorial de protección de los refugiados.

– Estrategia de construcción de capacidades en algunos países emisores y de tránsito, que básicamente incluye transferencia de conocimiento, tecnología de vigilancia, equipamientos e instituciones.

4. La percepción de interdependencia explica por qué los estados miembros de la Unión deciden realizar acciones externas y comprometer a terceros países en el cumplimiento de objetivos de política interna (Lavenex, 2004: 681). Las posibilidades de externalización de la política migratoria están primeramente condicionadas por la construcción de una “comunidad de seguridad” en un contexto geopolítico. En el caso de los estados europeos, esto significa que tienen como objetivo principal el asegurar el área de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión³.

Identifiquemos ahora estas prácticas tomando a España como caso de estudio.

3. EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS Y DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA

Desde finales del 2004 (algunos meses después de la llegada del PSOE al poder), España ha desarrollado una nueva política de control migratorio basada en una estrategia bidimensional. La primera dimensión está relacionada con la externalización de fronteras, mientras que la segunda está dirigida a la externalización de políticas de inmigración.

³ En un documento sobre las prioridades y objetivos para las relaciones externas en los campos de Justicia y Asuntos Internos, la Presidencia del Consejo clarificó que el objetivo primario de la dimensión externa es el establecimiento de un área de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión (Council of the European Union, “European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of freedom, justice and home affairs” Doc. 7653/00 6 June 2000 p. 5.)

En cuanto a la primera estrategia, el objetivo ha sido “desplazar” la frontera española (europea) desde el norte al sur del Mediterráneo⁴, siendo la marroquí la nueva línea fronteriza. La estrategia ha consistido, en otras palabras, en convertir Marruecos en una “barrera” para los flujos migratorios subsaharianos que se dirigen hacia Europa. La segunda estrategia española se ha centrado en el continente africano, principalmente en los países a lo largo de la costa atlántica⁵, con el objetivo básico de gestionar los flujos migratorios mediante la firma de acuerdos de cooperación al desarrollo y de cooperación migratoria con los países emisores de inmigración.

En el marco de esta estrategia de externalizar la frontera española (europea) hasta la costa de Marruecos, diferentes acciones se realizaron a nivel nacional, bilateral y europeo.

A nivel nacional, se desarrolló el SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior). El SIVE es un sistema de vigilancia de las fronteras gestionado por la Guardia Civil, que contaba, en el año 2005, con unas 22 estaciones fijas por todo el sur de la costa española, apoyadas por embarcaciones y unidades móviles⁶.

A nivel bilateral se firmaron diferentes acuerdos y se estrechó la colaboración con Marruecos en la lucha contra la inmigración irregular. Por un lado, desde julio de 2005 se realizaron patrullas mixtas marítimas en el litoral atlántico, entre Canarias y el Aaiun, en las que miembros de la guardia Civil se integraban en el equipo de vigilancia marítima, aérea y terrestre de la Gendarmería Real marroquí⁷. A su vez, los encuentros entre el gobierno español y el gobierno marroquí, y los esfuerzos por cumplir los acuerdos alcanzados, se vieron incrementados, tal y como se mostró con la reunión de alto nivel hispano-marroquí que tuvo lugar

⁴ La europeización de la frontera española está descrita en Zapata-Barrero y de Witte (2007).

⁵ De acuerdo con el Plan África, el Gobierno ha realizado un despliegue diplomático en todos los países de la fachada oeste del continente, que son países de origen o tránsito de flujos migratorios hacia España. Estos países son: Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry, Sierra Leona, Liberia, Malí, Níger, Costa de Marfil, Camerún, Ghana, y Nigeria (véase Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006).

⁶ Nota de Prensa del Ministerio del Interior. Madrid 15/02/2005 “Las repatriaciones desde el territorio nacional crecieron casi un 30 por cien en 2004 respecto a 2003”.

⁷ Ibid.

en septiembre de 2005⁸. Además de esto, en ese mismo año, Marruecos intensificó sus actuaciones contra los inmigrantes subsaharianos en tránsito por su territorio, desalojando los campamentos de Mesnana en Tánger, del Gourougou (cerca de Melilla) y del Beniunesh (cerca de Ceuta)⁹.

Finalmente, a nivel europeo, las peticiones de España y de Marruecos para obtener ayuda de la UE en la gestión de la frontera marroquí¹⁰, las trágicas imágenes de la muerte de 32 marroquíes en octubre de 2003 en la bahía de Cádiz, y los tensos momentos en los que cientos de inmigrantes intentaron entrar en las ciudades de Ceuta y Melilla en septiembre de 2005¹¹, convencieron a la Comisión Europea para aprobar con Marruecos un proyecto de 40 millones de euros procedentes de los fondos del programa MEDA de cooperación con terceros países mediterráneos. Estos fondos están dirigidos a reforzar el control de fronteras y combatir la inmigración ilegal, mediante la adquisición de equipos y el entrenamiento de agentes fronterizos marroquíes. Por su parte, la agencia Frontex¹² se comprometió a involucrarse en este proyecto, colaborando y ayudando a las autoridades marroquíes¹³. Además, desde principios del año 2005, se acordó entre Marruecos y la UE un importante plan de cooperación que ofrecía ayuda al desarrollo de Marruecos y exigía el cumplimiento por su parte de los acuerdos de lucha contra la inmigración¹⁴. Es, por

⁸ Nota de Prensa de la Moncloa: “Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Primer Ministro de Marruecos después de la Reunión de Alto Nivel hispano-marroquí”, Sevilla, 29/09/2005.

⁹ Pregunta del Diputado Joan Herrera al Gobierno para el Control de la Acción del Gobierno - 27 de abril 2005, n.º 192. Ref 184/025684.

¹⁰ Informe de la Comisión Técnica de la misión a Marruecos: “Visit to Ceuta and Melilla-Mission Report Technical mission to Morocco on illegal immigration”, MEMO/05/380 - Bruselas, 19 de octubre 2005.

¹¹ Conferencia de Prensa de la Comisión Europea, Bruselas 30 de septiembre 2005 IP/05/1212: “Commission deplores tragic events in Ceuta and Melilla, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1212&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.”

¹² El nombre abreviado Frontex se refiere a la *Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*.

¹³ Informe de la Comisión Técnica de la misión a Marruecos: “Visit to Ceuta and Melilla-Mission Report Technical mission to Morocco on illegal immigration” MEMO/05/380 - Bruselas, 19 de octubre 2005.

¹⁴ EU/Morocco Action Plan: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127912.pdf.

lo tanto, un principio explícito de compensación lo que orienta la mayor parte de esta estrategia.

Todas estas actuaciones hicieron que la frontera real entre España-Europa y África dejase de ser el Mediterráneo, para pasar a ubicarse "virtualmente" en el Magreb, sustituyéndose la frontera marítima del norte por la frontera terrestre del sur de Marruecos. Esto obligó a los inmigrantes a cambiar sus rutas migratorias, abandonando las *pateras* (hubo una reducción de un 25 por cien de la llegada de *pateras* en el año 2005)¹⁵ y los intentos de pasar las vallas de Ceuta y Melilla, para tomar los *cayucos* con destino a Canarias (la llegada de *cayucos* a las Islas Canarias en el 2006 aumentó un 564 por cien comparado con el 2005)¹⁶.

A principios de 2006 se puso en marcha la segunda estrategia, dirigida a los países subsaharianos. Como en el caso de Marruecos, se efectuaron actuaciones tanto a nivel nacional, como en el ámbito bilateral, europeo y multilateral. Aquí no estamos ante un ejemplo de externalización de fronteras (como en el caso del desplazamiento de la frontera española-europea a Marruecos) sino más bien ante un ejemplo de externalización de políticas (con la implementación de políticas españolas de inmigración en los países emisores de migrantes).

En el ámbito nacional, se acordó el nuevo Plan África 2006-2008 de cooperación¹⁷, marco general de otros planes y acuerdos de cooperación específicos para cada país, como el Plan de Actuación Especial 2006-2008 para Malí¹⁸. En todos ellos uno de los objetivos principales es "el fomento de la cooperación para regular adecuadamente los flujos migratorios procedentes de la región subsahariana y combatir el tráfico ilegal de personas", con

¹⁵ Nota de Prensa de La Moncloa, 5 de enero 2006: "Balance de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de las embarcaciones interceptadas en 2005: Las llegadas en pateras a las costas españolas desciende un 25 por cien", http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MTAS/_2006/Trabajo+y+As.+Sociales+050106+Llegada+pateras.htm.

¹⁶ *El Mundo* 18/09/2007: "El año pasado llegaron a Canarias en patera 31.678 personas, un 564 por cien más que en 2005", <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/09/17/espana/1190042972.html>. Datos de la Memoria de la Fiscalía General del Estado 2006.

¹⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, junio 2006: "Libro Plan África 2006-2008".

¹⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: "Plan de Actuación Especial 2006-2008 de Cooperación Española a Malí".

unas líneas de actuación detalladamente especificadas¹⁹. De hecho, en apenas tres años de legislación, no sólo se ha triplicado la cooperación con la región subsahariana, sino que, además, se han firmado Convenios Básicos de Cooperación al Desarrollo con Senegal²⁰, Malí²¹, Mauritania²², Etiopía y Níger²³. Es en esta línea de actuación que el gobierno español acaba de sustituir, en octubre de 2007, la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) por la Nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La AECID traerá consigo una mayor red exterior de oficinas técnicas de cooperación en los diferentes países, con el objetivo de considerar la región de África Subsahariana como una nueva región prioritaria para la cooperación española, y con un departamento propio que contará con 150 millones de euros el próximo año²⁴.

Simultáneamente, el gobierno español ha puesto en marcha diferentes operaciones como la Noble Centinela²⁵ (vigilancia marítima) y Alfa-India²⁶ (campamentos temporales de acogida) con el fin de controlar la inmigración ilegal desde las costas españolas.

¹⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: "Resumen Ejecutivo Plan África 2006-2008", p. 3 y p. 9.

²⁰ Nota de Prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores del 5 de noviembre. "Encuentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con el Ministro de Asuntos Exteriores de Senegal".

²¹ Nota de Prensa de la Moncloa: "Remisión a las Cortes del Acuerdo Marco de Cooperación con Malí" Madrid, 4 de mayo 2007.

Boletín Oficial de las Cortes Generales num. 381 del 25 de mayo 2007 - Acuerdo Marco de cooperación entre el Reino de España y la República de Malí, firmado en Madrid a 23 de enero de 2007.

²² Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, firmado en Nuakchott el 25 de julio de 2007.

²³ Nota de Prensa: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 3 de julio 2007. "España y Níger firman un acuerdo Marco de Cooperación al Desarrollo".

²⁴ Nota de Prensa: "Aprobada en Consejo de Ministros la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo", Madrid, 26 de octubre 2007.

²⁵ Para más información ver: BOE n.º 243 - 11 octubre 2006 - Ministerio de la Presidencia - Orden PRE/3108/2006 de 10 de octubre por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación.

²⁶ Ver nota 19.

En el ámbito bilateral, se han firmado Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria con Gambia²⁷, Guinea Conakry²⁸, Malí, Cabo Verde²⁹, Mauritania³⁰ y Senegal, y las negociaciones con otros países como Níger, Ghana, Guinea Bissau y Camerún se encuentran muy avanzadas. El gobierno español considera estos Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria, como acuerdos de “nueva generación” ya que estos ya no se centran exclusivamente en la readmisión, como se había hecho hasta ahora, sino que “están inspirados en un enfoque global y equilibrado de la inmigración como factor positivo de desarrollo”³¹. De hecho, estos acuerdos de cooperación migratoria son innovadores porque, junto con la readmisión, contemplan trabajar en la admisión de trabajadores legales y en la cooperación en contra de la inmigración ilegal, garantizando un proceso de integración en el país de recepción y posibilitando el retorno voluntario a su país. Finalmente, el principal aspecto innovador de estos acuerdos es que relacionan todas estas políticas con el desarrollo de los países emisores³².

Respecto al control de fronteras, estos acuerdos, y una mayor coordinación entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Interior, han permitido numerosas operaciones de repatriación. Se han desplegado misiones de vigilancia y de patrullaje conjuntas en aguas de África occidental, como la operación Goree en Senegal, el proyecto Atlantis³³ (patrullaje marítimo conjunto entre fuerzas del Ser-

²⁷ Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho “Ad referéndum” en Banjul el 9 de octubre de 2006.

²⁸ Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho “Ad referéndum” en Conakry el 9 de octubre de 2006.

²⁹ Nota de Prensa de la Moncloa: 20 de marzo 2007. “Reunión del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación con el Primer Ministro de Cabo Verde, José María Pereira Neves y con el Ministro de Asuntos Exteriores, Víctor Manuel Barbosa Borges”.

³⁰ Acuerdo de Cooperación Migratoria: Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, firmado en Nuakchott, 25 de julio 2007.

³¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Acta de la Reunión Constitutiva de la Mesa para África. 23 de abril de 2007.

³² Para más información: “Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia”, hecho “Ad referéndum” en Banjul, 9 de octubre 2006.

³³ Nota de Prensa del Ministerio del Interior, Madrid 21/06/2006: “El Director General de la Guardia Civil visita a las unidades desplegadas en Mauritania”.

vicio Marítimo de la Guardia Civil y la Gendarmería mauritana) y la operación Cabo Blanco en Mauritania, que pretenden frenar e interceptar la salida de embarcaciones con inmigrantes ilegales.

En el ámbito europeo, España ha trabajado y presionado a los diferentes miembros de la Unión para que se tomen medidas comunes en el control de flujos. De ahí que desde el Consejo Europeo de Hampton Court de octubre de 2005 (uno de cuyos objetivos era discutir sobre políticas de inmigración)³⁴, se hayan dado numerosos pasos hacia una política europea de inmigración. Entre ellos, se cuentan la adopción en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 del “Enfoque Global sobre Migración: Acciones Prioritarias en África y el Mediterráneo”³⁵, la inclusión en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006 de todos los elementos que componen una política migratoria común (“Una política Global Europea de Migraciones”), y la celebración en Madrid de una Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los ocho países mediterráneos de la UE, que ha dado lugar a la nueva estrategia para la gestión de la frontera exterior de la Unión.

Como consecuencia de estas reuniones y de los acuerdos en ellas alcanzados, han sido puestas en marcha medidas y operaciones como el proyecto Sea Horse de la UE (encaminado al control de la inmigración ilegal por vía marítima y a fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino, en el que participan Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica); o como la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (Frontex), con una primera operación en Canarias (Hera I) que ha tenido su continuación en Mauritania, Cabo Verde y Senegal (Hera II y III). Todas estas actuaciones, tanto españolas (coordinación entre diferentes ministerios y operaciones como Noble-Centinel y Alfa-India)³⁶, bila-

³⁴ Conferencia de Prensa de la Cumbre Europea de Hampton Court, <http://www.number10.gov.uk/output/Page8393.asp>

³⁵ Este acuerdo tuvo su seguimiento y continuidad con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración”. Bruselas 30/11/2006. COM (2006) 735.

³⁶ Para más detalles ver: BOE n.º 243 - 11 octubre 2006 - Ministerio de la Presidencia - Orden PRE/3108/2006 de 10 de octubre por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, <http://www.lexureditorial.com/boe/0610/17743.htm>.

terales (operación Cabo Blanco, operación Gorée entre otras)³⁷, y europeas (Frontex y Hera II y III)³⁸, serán coordinadas por la recién creada Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias (CCRC)³⁹. Esta agencia del gobierno español no sólo coordinará las operaciones nacionales y bilaterales, sino que incluso la Agencia Frontex estará a su cargo. Además de esta línea de acciones estratégicas, cuatro nuevos fondos de fronteras de la UE⁴⁰ han empezado a ser implementados en enero de 2007 dirigidos a Fronteras, Asilo, Retorno e Integración, con un presupuesto de más de 4.000 millones de euros para el período 2007-2008⁴¹.

Finalmente, también es importante destacar el diálogo promovido a nivel multilateral en cuanto a la gestión de la inmigración, con la Conferencia de Rabat sobre Inmigración y Desarrollo en julio de 2006⁴², organizada conjuntamente por España, Francia y Marruecos, y cofinanciada por la Comisión. Esta Conferencia reunió estados del África Central, Occidental y del Norte con estados miembros de la UE, con el fin de discutir sobre asuntos compartidos relativos a los flujos migratorios procedentes de África. En esta Conferencia Ministerial quedaron asentados, además, los fundamentos para la creación de un modelo de cooperación entre los dos continentes sobre los retos que plantea la inmigración. En este sentido, los estados presentes se comprometieron a desarrollar un estrecho partenariado que "trabajase conjuntamente, en el marco de un enfoque global, estable, pragmático y operacional, con respeto por los derechos humanos y la dignidad de los inmigrantes y los refugiados, en el fenómeno de las rutas migratorias"⁴³. La Conferencia acordó que en este marco deberían involucrarse países tanto de origen y tránsito como de

³⁷ Ver nota 27.

³⁸ Ver nota 27.

³⁹ Ver nota 36.

⁴⁰ Los cuatro fondos son: Fondo de Fronteras Externas, Fondo Europeo de Refugiados, Fondo de Retorno, Fondo de Integración. <http://www.europaworld.org/week289/europeanmigration151206.html>.

⁴¹ Comisión Europea: "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento por la que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013" COM (2005) 123. - UK Parliament: "Spain and the Fight of Illegal Immigration", <http://www.parliament.uk/documents/upload/FRO%20166%20Spanish%20Embassy%2019.10.07.doc>.

⁴² Euro-African Conference (2006) Action Plan, Rabat, 10-11 julio 2006, <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/PA%20final%20EN.pdf>.

destino de la inmigración, y que su objetivo central sería luchar contra la pobreza y promover un desarrollo sostenible para los estados africanos. A partir de ahora, sería importante implementar las iniciativas concretas propuestas en el Plan de Acción⁴⁴, con vistas a "responder a la urgencia de la situación y dar visibilidad y credibilidad a la nueva dinámica presentada en esta conferencia".

4. CONCLUSIÓN: ¿HAY UN GIRO DE ORIENTACIÓN POLÍTICA EN LA GESTIÓN ESPAÑOLA DE FLUJOS MIGRATORIOS?

La revisión realizada en las páginas anteriores de la implementación de la política migratoria española desde 2004 ha permitido constatar que el gobierno español ha adoptado una estrategia en la gestión de flujos migratorios completamente nueva, que implica la externalización de las fronteras y de las políticas de inmigración. Esta nueva estrategia se ha manifestado en acciones y acuerdos de cooperación al desarrollo y de cooperación migratoria, que ya no están centrados exclusivamente en la readmisión, como había sido el caso hasta ahora, sino que tienen como objetivo luchar contra las causas de la inmigración. Por un lado, la casi desaparición de las *pateras* (es decir, de las rutas migratorias por el Estrecho de Gibraltar), así como el cese de los intentos de los inmigrantes de cruzar las vallas de Ceuta y Melilla, demuestran que la política de externalización de la frontera hasta el Magreb (hasta el sur de Marruecos) ha dado sus frutos. Por otro lado, aunque aún es pronto para sacar conclusiones sobre los efectos de la externalización de las políticas migratorias a África, por ahora los datos indican que se ha reducido hasta un 60 por cien la llegada de *cayucos* a Canarias.

Pero una vez constatado empíricamente que se ha producido un giro de orientación de la política migratoria española en los últimos años, consistente en corresponsabilizar del control de las fronteras a los países de origen, cabe plantearse un

⁴³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración", Bruselas 30/11/2006. COM (2006) 735. P. 24.

⁴⁴ Euro-African Conference (2006), *Action Plan*, Rabat, 10-11 de julio 2006 <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/PA%20final%20EN.pdf>.

interrogante teórico, que a su vez implica un desafío normativo. Este giro hacia la externalización, ¿paliará las situaciones de carencia que causan la migración, mejorando las oportunidades de los ciudadanos de los países de origen en cuanto a los derechos humanos (Zapata-Barrero y de Witte, 2007: 4), el subdesarrollo económico y el déficit democrático (reduciendo por tanto la necesidad de las políticas de control de flujos)? ¿O más bien contribuirá a reforzar tales políticas, construyendo una fortaleza mediante el establecimiento de un "muro" en la costa africana, con Marruecos como la "nueva frontera española-europea"? El estudio de esta nueva orientación política no sería completo si no da pautas para contestar a estas preguntas evaluativas. Su análisis requeriría, sin duda, el espacio de un nuevo artículo.

BIBLIOGRAFÍA

BIGO, D. (2001), "The Möbius ribbon of internal and external security (ies)", en ALBERT, M.; JACOBSON, D. y Y. LAPID (eds.), *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Londres, University of Minneapolis Press.

BIGO, D. y E. GUILD. (2005), "Policing at distance: Schengen visa policies", en BIGO, D. y E. GUILD (eds.), *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*, Londres, Ashgate.

DEBENEDETTI, S. (2006), "Externalization of European asylum and migration policies", Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, en <http://www.iue.it/RSCAS/Research/SchoolOnEuro-MedMigration/2006pdfs/Paper%20Debenedetti%202006%20FINAL.pdf>.

GIL-BAZO, M. (2006), "The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The safe Third Country Concept Revisited", *International Journal of Refugee Law*, 18 (3): 571-600.

LAVENEX, S. (2004), "EU External Governance in Wider Europe", *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 680-700.

– (2005), "Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe", en DE BARDELEBEN, J. (ed.), *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot, Ashgate: 123-144.

– (2006), "Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control", *West European Politics*, 29 (2): 329-350.

LAVENEX, S. y E. UÇARER (2004), "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies", *Cooperation and Conflict*, 39 (4): 417-443.

PAPADOPOULOS, A. (2007), "Editorial: Migration and Human Security in the Balkans", *Migration Letters*, 4 (2): 95-100.

RIJPMMA, J. y M. CREMONA (2007), "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", *EUI Working Paper Law*, n.º 2007/01.

ZAPATA-BARRERO, R. y N. DE WITTE (2007), "The Spanish governance of EU borders: Normative questions", *Mediterranean Politics*, 12 (1): 85-90.

ZOLBERG, A. (2003), "The Archaeology of Remote Control", en FAHRMEIR, A.; FARON, O. y P. WEIL (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, Nueva York, Berghahn Books.

El Mundo 01/04/2007 "Desciende un 60 por cien la llegada de cayucos a Canarias en el primer trimestre de 2007".

Documentos Institucionales

Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Nuakchott el 25 de julio de 2007.

Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho "Ad referéndum" en Banjul el 9 de octubre de 2006.

Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho "Ad referéndum" en Conakry el 9 de octubre de 2006.

Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 381 del 25 de mayo 2007- Acuerdo Marco de cooperación entre el Reino de España y la República de Malí, hecho en Madrid 23 de enero de 2007.

BOE n.º 243 - 11 octubre 2006 - Ministerio de la Presidencia - Orden PRE/3108/2006 de 10 de

octubre por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación.

La Moncloa: Nota de Prensa, 4 de mayo 2007, "Remisión a las Cortes del Acuerdo Marco de Cooperación con Malí" Madrid.

La Moncloa: Nota de Prensa, 20 de marzo 2007, "Reunión del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación con el Primer Ministro de Cabo Verde, José María Pereira Neves y con el Ministro de Asuntos Exteriores, Víctor Manuel Barbosa Borges".

La Moncloa: Nota de Prensa, 5 de enero 2006, "Balance de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de las embarcaciones interceptadas en 2005: Las llegadas en pateras a las costas españolas desciende un 25 por cien", en http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/Notas-Prensa/MTAS/_2006/Trabajo+y+As.+Sociales+050106+Llegada+pateras.htm.

La Moncloa: Nota de Prensa, 29 de septiembre 2005, "Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Primer Ministro de Marruecos después de la Reunión de Alto Nivel hispano-marroquí", Sevilla.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Nota de Prensa, 3 de julio 2007, "España y Níger firman un acuerdo Marco de Cooperación al Desarrollo".

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Acta de la Reunión Constitutiva de la Mesa para África. 23 de abril 2007.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, junio 2006: "*Libro Plan África 2006-2008*".

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Nota de Prensa, 5 de noviembre 2007, "Encuentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con el Ministro de Asuntos Exteriores de Senegal".

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: "Plan de Actuación Especial 2006-2008 de Cooperación Española a Malí".

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: "Resumen Ejecutivo Plan África 2006-2008".

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005), *Documento de Estrategia País 2005-2008 Cooperación Española: Senegal*.

– (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.

– (2006), *Miradas al exterior: Revista de información diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. octubre-diciembre 2006. Nº0, IV Trimestre, en www.maec.es.

Ministerio del Interior: Nota de Prensa (2007), "I Encuentro Hispano-Senegalés: Los ministros del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales encabezan una delegación española en la que participan 30 empresarios".

Ministerio del Interior, Nota de Prensa, 21 de junio 2006, "El Director General de la Guardia Civil visita a las unidades desplegadas en Mauritania".

Ministerio del Interior, Nota de Prensa, 15 de febrero 2005, "Las repatriaciones desde el territorio nacional crecieron casi un 30 por cien en 2004 respecto a 2003".

La Moncloa, Nota de Prensa, 26 de octubre 2007, "Aprobada en Consejo de Ministros la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo".

Pregunta del Diputado Joan Herrera al Gobierno para el Control de la Acción del Gobierno - 27 de abril 2005, n.º 192. Ref 184/025684.

Documentos Institucionales Europeos

Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento por la que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013" COM (2005) 123.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración", Bruselas 30/11/2006. COM (2006) 735.

Conferencia de Prensa de la Cumbre Europea de Hampton Court, en <http://www.number10.gov.uk/output/Page8393.asp>.

EU-African Ministerial Conference on Migration and Development (2006), Joint Declaration, Trí-

poli, 22-23 de noviembre 2006, en http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/joint_declaration.doc.

Euro-African Conference (2006), Action Plan, Rabat, 10-11 de julio 2006, en <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/PA%20final%20EN.pdf>.

– (2006), Rabat Declaration, Rabat, 10-11 de julio 2006, en http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/RABAT%20DECLARATION_EN.pdf.

EU/Morocco Action Plan, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127912.pdf.

Report of the Commission Technical mission to Morocco, "Visit to Ceuta and Melilla- Mission Report Technical mission to Morocco on illegal immigration" MEMO/05/380 - Bruselas, 19 de octubre 2005.

