



La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”

Alicia Sorroza Blanco*

Tema: Los días 10 y 11 de julio de 2006 se celebró en Rabat la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo

Resumen: Tras grandes esfuerzos diplomáticos, España ha logrado situar en la agenda de sus socios europeos y sus vecinos africanos la necesidad de gestionar conjuntamente los flujos migratorios incontrolados provenientes mayoritariamente del África Subsahariana y que tienen como punto de llegada las costas de Canarias y Ceuta y Melilla. El resultado de este proceso se plasmó en la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo que tuvo lugar en la ciudad de Rabat los días 10 y 11 de julio. A continuación se analizará el contexto en el que se convocó esta Conferencia y el papel desempeñado por España, con un enfoque integral sobre el fenómeno migratorio basado en el concepto de rutas migratorias que se configura en los documentos consensuados en la Conferencia. Además se tendrán en cuenta las limitaciones de los acuerdos, marcados por las reticencias de algunos Estados miembros de avanzar en la comunitarización de diversos ámbitos de la inmigración.

Análisis:

África y la inmigración en la agenda europea

La Conferencia Euro-Africana reunió a delegaciones del más alto nivel de 27 países africanos, 30 europeos y a la Comisión Europea, que estuvo representada por el vicepresidente Frattini, responsable de la cartera de Justicia, Libertad y Seguridad, y por la comisaria de Relaciones Exteriores Benita Ferrero-Waldner. Entre los observadores participantes se destaca la presencia del alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Sr Guterres. La ausencia, poco afortunada, de Argelia no logró empañar la cumbre, y permitió a Marruecos liderar sin mayores obstáculos el proceso desde la perspectiva de la ribera sur.

Esta conferencia –resultado del despliegue diplomático liderado por España– fue impulsada tras los trágicos hechos sucedidos durante los meses estivales de 2005 en la frontera marroquí con Ceuta y Melilla. Cientos de inmigrantes, en su mayoría de origen subsahariano y asentados en el lado marroquí de la valla que divide a ambos países, asaltaron la frontera en un intento por alcanzar suelo español y por ende suelo europeo. Durante el asalto fallecieron en confusas circunstancias varios inmigrantes ilegales. Este trágico suceso, que fue transmitido en directo, puso en lo más alto de la agenda diplomática española la necesidad de gestionar los flujos migratorios provenientes de manera irregular del África Subsahariana.

El Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero optó por europeizar una crisis que se daba en las fronteras europeas de España. El argumento esgrimido fue que los

* Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano

inmigrantes ilegales tenían como objetivo final alcanzar el territorio de la Unión Europea y que la responsabilidad de la gestión también debía recaer en el ámbito europeo.

Marruecos, muy criticado por la gestión de la crisis, tanto por su inmovilismo (incumplimiento del Acuerdo firmado con España en 1992 sobre las repatriaciones de emigrantes de terceros países) como por los métodos utilizados para intentar frenar la avalancha de ilegales, denunció la imposibilidad de gestionar la constante llegada de subsaharianos a su territorio. El Gobierno marroquí manifestaba que era una víctima de las circunstancias, reclamando ayudas europeas para poder colaborar más activamente en la lucha contra la inmigración ilegal. En este sentido, la crisis fue el mejor escaparate – y al mismo tiempo argumento– para situar a este país magrebí en el centro de la crisis migratoria y en su colaboración como un elemento indispensable para el éxito de cualquier iniciativa que tuviera como fin la limitación de la inmigración clandestina con destino europeo. De esta manera fortalecía su posición en las largas y arduas negociaciones que Marruecos mantiene con la UE para la firma de acuerdos de readmisión.

Mientras tanto, el presidente Rodríguez Zapatero llevó a la cumbre informal de Hampton Court,¹ convocada por el primer ministro británico Tony Blair que en esos momentos ejercía la presidencia del Consejo, la urgencia de establecer mecanismos y recursos para gestionar la crisis migratoria. Los jefes de Estado y de Gobierno llegaron a la conclusión de que urgía adoptar medidas en este ámbito, tanto en el espacio europeo como en relación con los países de tránsito y origen, en especial con los de África septentrional y subsahariana. En respuesta a las conclusiones de Hampton Court, la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre las prioridades de actuación ante los retos de la inmigración,² sobre cuya base el Consejo Europeo de diciembre de 2005 adoptó la “Visión global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo”.³ Se debe tener en cuenta que el enfoque español en la problemática africana encontró una recepción muy positiva en la Presidencia británica, ya que una de sus prioridades en política exterior estaba centrada en el continente africano, lo que se plasmó en la Estrategia Europea hacia África que sería adoptada en el mismo Consejo de diciembre de 2005.

Ahora bien, si estamos hablando del Magreb y del África occidental, no se puede dejar de conocer cual fue la actitud del Gobierno francés, tradicional referente europeo de estas regiones. Francia, receptor durante años de inmigración africana de origen ex colonial, respaldó ampliamente las iniciativas españolas en esta materia. El Gobierno francés es consciente de la tarea de contención que España realiza en sus fronteras, ya que una parte importante de la inmigración ilegal que llega a las costas españolas tiene como destino final su territorio. Por tanto, apoyó la iniciativa española para que la UE se involucre más en los temas migratorios de esta región, principalmente por dos razones: por un lado porque también le conviene que la UE preste mayor atención a una zona estratégica para sus intereses de política exterior, pero también porque no quería quedarse al margen de un proceso que estaba teniendo una repercusión positiva tanto en el seno europeo como en los países africanos y que estaba liderando el Gobierno español. Asimismo, se debe destacar que los recursos y el apoyo francés fueron esenciales para la organización de la Conferencia, ya que a pesar de la atención prioritaria que España decide prestar al continente africano, varias capitales de la zona carecían de la más alta representación política española.

¹ Para un análisis de la Cumbre véase José Ignacio Torreblanca, “Cinco preguntas concretas para un desacuerdo general: la Cumbre de Hampton Court y la Presidencia británica”, ARI 126/2005, 25/X/2005.

² Comunicado de la Comisión COM(2005) 621 final, 30/XI/2005.

³ Conclusiones del Consejo del 16/XII/2005.

Esta Conferencia, promovida por el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, y su homólogo marroquí, Mohamed Benaissa, tras los masivos saltos de las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, adquiriría aún más importancia y urgencia ante la masiva llegada de “sin papeles” a las costas canarias desde enero de 2006.

En el lapso de unos pocos meses el protagonismo de las pateras cedería lugar a los asaltos de vallas y poco tiempo después a los cayucos llegados a Canarias. Según diversos expertos, hay una vinculación estrecha entre el aumento de los controles y la vigilancia de las fronteras marítimas y terrestres marroquíes, la colaboración del Gobierno marroquí en la contención de los flujos migratorios hacia España y la oleada de cayucos. De esto se podría inferir que se están trasladando los flujos migratorios, que se estarían adaptando al progresivo endurecimiento de los controles fronterizos.⁴ Una vez limitada y restringida una de las plataformas de salida, el flujo migratorio se desvía buscando otras zonas menos vigiladas desde donde partir hacia el “sueño europeo”. De Cádiz a Granada y Almería, luego a Ceuta, Melilla y Marruecos y, posteriormente, al Sahara, Mauritania, Senegal y Mali. Y, al parecer, ya ha habido cayucos que zarparon desde Guinea Bissau. Cada vez las rutas son más largas y por tanto más peligrosas; no obstante, las cifras no dan tregua.

Según la información publicada por el Observatorio Permanente de la Inmigración dependiente de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en 2002 arribaron 9.875 personas en pateras a Canarias, 9.388 en 2003 y 8.426 en 2004, descendiendo a 4.715 en 2005. Este descenso sería atribuible, según las autoridades españolas, a una mayor implicación en los controles fronterizos de las fuerzas de seguridad marroquíes. No obstante, 2006 está siendo, sin lugar a dudas, un año muy complicado, ya que según declaraciones del delegado del Gobierno en Canarias, José Segura, a mayo del corriente año habrían llegado 5.157 personas en cayucos a las costas canarias, más del doble de las cifras registradas durante todo el pasado año.

Que duda cabe que la gestión de la inmigración es cualquier cosa menos fácil. No se puede decir que sea posible diseñar e implementar una política de inmigración perfecta. La realidad migratoria no es un fenómeno estático; todo lo contrario, está sujeta a cambios constantes y cada vez más rápidos. No obstante, esto no es una justificación para no haber previsto una crisis anunciada desde distintos colectivos y que sólo conociendo algunos datos se intuía.

Como muestra la Tabla 1, la brecha económica entre África y Europa es la más amplia de las existentes.

Tabla 1. Comparación entre Europa y África

2003	PIB <i>per cápita</i> (US\$ en paridad de poder adquisitivo)	Esperanza de Vida	Mortalidad Infantil (tasa por mil nacimientos)	Tasa de Fecundidad (nº de hijos)
Europa (UE)	24.460	78	5,4	1,5
África Central-Occidental	1.292	48	95,1	5,4
África del Norte	4.889	71	36,0	2,7

Fuente: Claves de la Economía Mundial 2005; base de datos ICEX-ICEI.

Estas simples cifras nos plantean una inexorable realidad: la Unión Europea es prácticamente 19 veces más rica que África Occidental en términos de PIB *per capita* y cinco veces más que África del Norte. La esperanza de vida en el África Subsahariana se reduce en 30 años con respecto a la europea, al igual que la mortalidad infantil, que asciende a 95 en África Central-Occidental frente a los cinco (tasa por mil nacimientos) como media en la UE.

⁴ No se ha podido acceder a las cifras de inmigrantes ilegales que entraron en territorio español por el Estrecho, para poder confirmar fehacientemente esta consideración.

La diferencia de riqueza entre España y Marruecos es de 5,5 veces en paridad de poder de compra, siendo el mayor diferencial entre dos países fronterizos –superando al de México y Estados Unidos (4,0 veces), que tiene una gran repercusión mediática–. Según las estadísticas proporcionadas por la Delegación del Gobierno en Canarias, la mayor parte de las pateras llegadas durante 2005 provenían de Malí (1.299) y Gambia (1.228), situación fácilmente comprensible si se conoce que Malí es 22 veces más pobre que España y Gambia 13 veces (en términos de paridad de poder adquisitivo de 2003).

Asimismo, algunos indicadores demográficos y económicos de los países norteafricanos son ciertamente preocupantes. Están atravesando grandes cambios demográficos caracterizados por un aumento de su población que, según las previsiones de Naciones Unidas para finales de 2050, excederá la población del sur de Europa en unos 100 millones. Esto implica un aumento ininterrumpido de personas en edad activa, mientras el crecimiento del mercado de trabajo en los países del Norte de África no parece tener el mismo dinamismo que haga posible la absorción de toda la mano de obra disponible.

Igualmente, la inmigración de origen subsahariano, que es la que actualmente está generando la crisis, no parece que vaya a remitir en el corto y medio plazo. Según Sandell (2004; 2005), la evolución de los factores de empuje –por un lado, una progresiva urbanización de estas sociedades y, por otro, el aumento del tamaño de la población activa en el marco de economías estancadas– hace previsible que el fenómeno migratorio no solo no remita sino que se agudice.

Si a esto se le suma una Europa demográficamente envejecida que sufrirá una retracción de su población económicamente activa y con un PIB *per cápita* que se mantenga en los niveles actuales, el ratio entre ambos continentes es ya abismal. Los factores de “empuje” y “atracción” de los flujos migratorios hacia España y Europa pueden llegar a generar una situación de gran inestabilidad⁵ si no se ponen los medios y los recursos para gestionarla.

En este sentido, es difícil de argumentar la imprevisión y la falta de implicación de los Gobiernos nacionales y de la Unión Europea ante esta problemática.

Sería en el mes de mayo de este año, bajo el paraguas del Plan África (2006-2008) cuando España se decide a ampliar su representación diplomática en la región, con la creación de embajadas en Mali, Sudán y Cabo Verde. Desde la perspectiva de los países africanos es bastante difícil de asimilar que en tan corto lapso de tiempo sus capitales aparezcan en las rutas diplomáticas españolas y europeas, siendo la principal reclamación de sus vecinos ricos la firma de acuerdos de readmisión de sus nacionales, una medida que indudablemente les perjudica y que no es para nada popular entre sus ciudadanos.

Por su parte, la Unión Europea tampoco ha estado todo lo alerta que debiera, ya que sería a finales de 2005 y bajo auspicio de la Presidencia británica cuando se adoptaría en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 una estrategia integral y comprensiva para África.

En este contexto, la Cumbre Euro-Africana puede ser un punto de inflexión en el interés europeo en la región, y la implicación española puede ser el motor que impulse la concreción de los compromisos adquiridos.

⁵ Para ampliar información véase al respecto Rickard Sandell (2004), “North Africa: Grapling with Demography”, WP 56/2004, Real Instituto Elcano., y Rickard Sandell (2005), “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana”, ARI 133/2005, Real Instituto Elcano.

Cumbre UE-África: una oportunidad

Se debe destacar el gran esfuerzo diplomático realizado por España para la convocatoria de esta conferencia internacional y para lograr como resultados la Declaración de Rabat y el Plan de Acción. En este sentido, el Gobierno español ha logrado que se comprendiera la urgencia de la situación vivida en sus fronteras, ante la cual ha habido una reacción positiva tanto de las instituciones europeas como de sus socios europeos. La europeización de la crisis de las fronteras españolas contrasta con las dificultades de otros países que gestionan fronteras europeas y que también sufren a diario la llegada de un importante número de inmigrantes ilegales, como Italia, Malta, Chipre y Grecia, quienes, junto a España, vienen reclamando desde hace tiempo una mayor implicación de la UE en esta problemática y en la necesidad de reforzar el Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad hacia la vertiente sur.

Esto viene a poner de relieve las enormes dificultades de lograr una aproximación común europea al fenómeno migratorio, ya que los Estados miembros deben enfrentarse a situaciones muy diferentes y sus intereses no siempre son coincidentes. Países como Alemania, Francia y los Países Bajos son muy reacios a progresar en materia de inmigración legal e integración; por el contrario, sí desean colaborar más activamente en materia de inmigración ilegal, control de fronteras y readmisión. Por su parte los países nórdicos, no muy propensos a avanzar en inmigración ilegal, sí están involucrados en cuestiones de asilo y refugio, aunque la problemática de la gestión migratoria proveniente de África aún está muy lejos de constituir una verdadera preocupación: por el momento, la inquietud en esta materia se circunscribe fundamentalmente a Rusia. Los nuevos miembros europeos, sobre todo Polonia, comparten con los países de la frontera sur, especialmente con España, las dificultades en la gestión de fronteras exteriores y el control de la inmigración ilegal; no obstante, también temen que una excesiva atención en este área geográfica sustraiga atención y recursos de la frontera terrestre oriental por la que entran flujos de ilegales provenientes mayoritariamente de Ucrania, Bielorrusia y Rusia.

Ante las dificultades de poder avanzar en estas cuestiones en el ámbito europeo, España introdujo el concepto de "rutas migratorias", que permite una aproximación integral al fenómeno migratorio. Es decir, se busca involucrar a los países de origen, tránsito y destino de las rutas que tienen como objetivo final llegar a territorio de la UE. Este enfoque tiene la flexibilidad suficiente para que la cooperación se estructure en función de los países europeos y terceros de la ruta que más afecte a un socio comunitario. España propone liderar las iniciativas vinculadas a la ruta cuyos puntos más conflictivos se encuentran en territorio español. Esta perspectiva abre la puerta a que otros países decidan impulsar la gestión de otras rutas migratorias que les afectan más directamente, por ejemplo Polonia y Alemania con Bielorrusia y Rusia, Italia y Malta con Libia, etc.

Junto al concepto de rutas migratorias, la otra noción de base de la Conferencia de Rabat ha sido la vinculación entre desarrollo y migraciones. Se parte de la idea de que el despoblamiento y la fuga de recursos humanos no es deseable, y que las redes criminales son las grandes beneficiadas de la falta de oportunidades y condiciones sociales mínimas de los países de origen de la migración ilegal. Se pretende crear, en palabras del ministro Moratinos,⁶ una respuesta global que integre las manifestaciones y las causas de las migraciones entre África y Europa, ya que la erradicación de la pobreza y la promoción de un desarrollo humano sostenible pueden contribuir a que no exista una migración forzada de las dimensiones que actualmente se está viviendo.

⁶ Intervención del ministro Miguel Ángel Moratinos en la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo, Rabat, 10/VII/2006, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Esta asociación entre los países de origen, tránsito y destino busca dar una respuesta concreta y apropiada dentro del contexto de la lucha contra la pobreza, la promoción de un desarrollo sostenible y el co-desarrollo.

Esta aproximación al fenómeno migratorio desde el desarrollo se completa con una perspectiva más securitaria y tradicional de control, con medidas de lucha contra la inmigración ilegal, de cooperación policial y judicial y la firma de acuerdos de readmisión y retorno.

Asimismo, muchas de las reivindicaciones de los países africanos de incluir mayores medidas en el ámbito de la inmigración legal, tales como cuotas, procesos de regulación, facilitación de visados, etc., no eran factibles de ser incluidas por la fuerte oposición de países como Alemania, Francia y los Países Bajos. En este sentido, se han debido conformar con algunas medidas destinadas a facilitar la circulación de trabajadores y personas, pero de alcance muy limitado. Por ejemplo, se acuerda facilitar y simplificar los procedimientos de inmigración legal, tanto de trabajadores cualificados como no cualificados, para mejorar los canales legales de migración, pero sobre una base bilateral y voluntaria.

Concretamente, el Plan de Acción se divide en seis apartados:

- (1) **Migración y desarrollo:** incluye medidas destinadas a la promoción del desarrollo de los países de origen, tales como la cooperación económica, integración regional, financiación de asistencia técnica para emprendimientos empresariales de migrantes en sus países de origen, reducción de costes de la transferencia de remesas, creación de un foro económico y comercial euroafricano, apoyo a la creación de diferentes redes euro-africanas de profesionales, estudiantes e investigadores, promoción de proyectos de co-desarrollo que cubran la totalidad de las rutas migratorias, considerar el establecimiento de instrumentos financieros para el co-desarrollo, favorecer medidas que impidan la fuga de cerebros en los países de origen, etc.
- (2) **Migración legal:** cooperación de la gestión de la migración legal reforzando los servicios administrativos en países de origen y tránsito, simplificación de los procedimientos de migración legal (base voluntaria y bilateral) y mejora de la información sobre las necesidades del mercado de trabajo europeo, planes de migración temporal que faciliten el regreso de los emigrantes y optimización de los acuerdos existentes en esta materia entre los países euro-africanos.
- (3) **Inmigración ilegal:** puesta en marcha de sistemas eficaces de readmisión de alcance bilateral y regional, apoyo logístico y financiero para el retorno de migrantes en países de tránsito, para la identificación de la nacionalidad de inmigrantes, refuerzo de la capacidad de control de las fronteras de los países de origen y tránsito a través del entrenamiento de personal y con dotación de equipo adecuado y cooperación para crear una base de datos y de un sistema de alerta precoz.
- (4) **Cooperación policial y judicial operativa y asistencia a las víctimas:** desarrollar mecanismos de cooperación para acciones conjuntas por mar, tierra y aire, entre los países de origen, tránsito y destino para la lucha contra el crimen organizado, fortalecer la cooperación judicial y policial para dismantelar redes ilegales.
- (5) **Financiación:** evaluar y optimizar los mecanismos de financiación existentes e implementar si es necesario medios específicos para la puesta en marcha de las medidas identificadas durante la conferencia.
- (6) **Marco institucional y de seguimiento:** establecimiento de un Comité de seguimiento del Plan de Acción para asegurar su implementación y contribuir a la coherencia de las acciones con otras políticas y foros existentes, establecimiento de mecanismos de cooperación operativos entre los países de origen, tránsito y destino, apoyar la creación de un observatorio euro-africano de inmigración.

El otro documento de la Conferencia fue la Declaración de Rabat, declaración final de la Cumbre en la que se recogen los conceptos y las ideas básicas de la reunión y que plasma el espíritu de cooperación y colaboración que reinó durante la reunión entre los presentes: una asociación entre todos los países involucrados (origen, tránsito y destino) para la gestión de la migración entre África y Europa desde la responsabilidad compartida, una aproximación a las migraciones desde una perspectiva integral, sin dejar de considerar los aspectos positivos de las migraciones, reafirmando el concepto de co-desarrollo y facilitando el movimiento legal de personas.

En definitiva, se busca adoptar un enfoque equilibrado, en el que todos los actores involucrados asuman responsabilidades acordes a sus necesidades y recursos.

En general, se puede considerar que la sola concreción de la Conferencia es un aspecto muy positivo a destacar. Ha sido la primera de su tipo tanto por la participación tan amplia como por los temas tratados. Además, ha logrado involucrar a las instituciones europeas, fundamentalmente a la Comisión y superar las reticencias de algunos países, promoviendo la vinculación con otras rutas migratorias en las que otros Estados tienen mayor interés. Asimismo, el gran logro de la Conferencia desde la perspectiva de los europeos ha sido la aceptación por parte de los países de origen y tránsito del establecimiento de sistemas de readmisión, a cambio, fundamentalmente, del apoyo a medidas destinadas a propiciar el desarrollo de los países de origen, ya que las disposiciones sobre inmigración ilegal son bastante limitadas y no cubrieron las expectativas de los países emisores de migrantes. Asimismo, las medidas de control de fronteras han sido otro de los aspectos sobre los que más se avanzó.

Conclusiones

Limitaciones de los compromisos adquiridos

No obstante lo anterior y los indudables avances que se acordaron en los documentos de la Conferencia, hay algunos elementos que nos hacen ser menos optimistas con los resultados de la misma.

En primer lugar, no se han establecido responsabilidades claras para la ejecución de las medidas acordadas. Según los documentos consensuados, el Comité que se creará sólo tiene asignadas funciones de seguimiento y evaluación, no de ejecución.

Asimismo, no hay un calendario de ejecución detallado, ya que sólo se menciona que se convocará una nueva Conferencia en dos años. Es factible que más adelante se elabore un calendario más ajustado y que se delimiten mejor las responsabilidades de ejecución del Plan, pero por el momento no parece que sea así.

En tercer lugar, la falta de un presupuesto estimado o de las cuantías de las ayudas comprometidas en los documentos hace dudar de la viabilidad económica de la ejecución de las medidas acordadas. Uno de los principales reclamos de los países africanos es la necesidad de recursos necesarios para fortalecer fronteras, lo cual requiere importantes inversiones en equipos y recursos humanos adecuados y, sobre todo, como contrapartida a tomar medidas como la readmisión de nacionales, muy impopulares entre la población de los países de origen. En este contexto, la ausencia de la variable financiera puede ser un importante lastre para avanzar en los aspectos consensuados. Ahora bien, en el caso concreto de España, según palabras del ministro Moratinos, se compromete a destinar al menos 20 millones de euros para apoyar las medidas acordadas y que, además, en el marco del Plan África también se destinarán distintos tipos de ayuda a la región. En el ámbito europeo queda por conocer de qué manera se vinculará este Plan de Acción con la Estrategia para la región recientemente aprobada.

Igualmente, la ausencia de Argelia del proceso iniciado en Rabat puede llegar a incidir negativamente en su efectividad. Formalmente, el Gobierno argelino se quejó que la UE decida reunirse sólo con algunos Estados y no con la totalidad de la Unión Africana. Aunque tras esa preocupación se esconde el descontento del presidente Buteflika en el protagonismo otorgado a Marruecos (por Francia y España) en la organización de la Conferencia. Indudablemente, con su ausencia solo parece haber provocado el efecto contrario al buscado, ya que la amplia participación y el buen resultado de la reunión han reforzado el protagonismo marroquí. Lamentablemente, la auto-exclusión argelina podría limitar el enfoque integral de las rutas migratorias, ya que Argelia es considerado un importante país de tránsito de emigración ilegal subsahariana hacia Marruecos y Libia.

De la misma manera, otra limitación que debe ser tenida en cuenta para valorar los resultados obtenidos en la Conferencia es la dificultad para diseñar una política migratoria de la UE. A lo largo del análisis se mencionan las dificultades en lograr un consenso mínimo entre los socios europeos indispensable para negociar las medidas incluidas en el Plan de Acción, lo que solo viene a demostrar las profundas divergencias entre los Estados miembros en esta materia. La inmigración se ha convertido en los últimos años en una de las principales preocupaciones de los europeos.

En sus inicios, la política migratoria buscó resolver problemas vinculados al asilo y al refugio. Asimismo, se aprovechó el consenso existente en materia de vigilancia y control de fronteras, basados en los Acuerdos Schengen. Además, la lucha contra la inmigración ilegal también se configuró como un punto de encuentro de los distintos socios europeos. Pero el fenómeno de la inmigración es un fenómeno mucho más amplio que va más allá del control de fronteras o de la lucha contra la inmigración clandestina.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Alemania, Francia y los Países Bajos mantienen una clara oposición a progresar en la comunitarización en materia de integración e inmigración legal. Por el contrario, si defienden una mayor cooperación para temas de inmigración ilegal, readmisión y control de fronteras, ámbitos en los que más se ha avanzado aunque no sin dificultades, ya que las reticencias a ceder control en aspectos vinculados a la soberanía nacional y al ejercicio de la autoridad pública ha limitado, en muchos casos, la cooperación a cuestiones puntuales y no a una verdadera gestión europea, por ejemplo, en el caso de las fronteras.

Es indudable que bajo estas posiciones subyacen también intereses electorales nacionales, ya que la ciudadanía es muy sensible a los supuestos efectos negativos de la inmigración. Los temores se alzan, por un lado, desde una perspectiva socio-económica vinculada a la falta de empleo y a la saturación del mercado de trabajo y, por otro, del temor a la incapacidad de integrarse de los inmigrantes a otros patrones culturales, recelos que se vieron reforzados ante los vandálicos hechos acaecidos en Francia a finales de 2005 o los atentados de Londres de julio del mismo año.

El veto a avanzar en ámbitos de inmigración se puso de relieve en el proceso de negociación de la Constitución Europea en las cuestiones de Justicia y Asuntos de Interior (JAI). A pesar de las dificultades inherentes a este ámbito, se considera que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia fue uno de los más beneficiados con la adopción de la Constitución Europea y, por ende, mayores implicaciones negativas se dan ante sus dificultades por entrar en vigor. Entre sus beneficios se pueden mencionar la supresión del complejo sistema de división en pilares, comunitarizando importantes ámbitos que estaban bajo el Tercer Pilar. Asimismo, vinculado al proceso de toma de decisiones, la mayoría cualificada y el proceso de codecisión pasarían a ser las normas aplicables. Se debe destacar que por decisión del Consejo, en diciembre de 2004, se extendió el proceso de co-decisión a todos los ámbitos de la JAI incluidos en el Primer

Pilar, excepto para el caso de la migración legal. De esta manera, se refuerzan las dinámicas anteriormente mencionadas, el fortalecimiento de los procedimientos y las medidas vinculadas a las cuestiones menos conflictivas de esta problemática.

España, muy interesada en avanzar en la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es una constante valedora y promotora de las iniciativas en este ámbito. En este contexto, el Gobierno español apuesta por la entrada en vigor del Tratado Constitucional, que ratificó tras un referéndum consultivo y la aprobación mayoritaria de las Cortes. Además, mientras el panorama sobre el Tratado Constitucional no se despeje, ha optado por incorporarse a aquellas iniciativas formadas por grupos de países que quieren avanzar en estos ámbitos. Es el caso del Tratado de Prüm (Schengen III), que busca profundizar en la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo, criminalidad y migraciones ilegales y que ha sido suscrito por Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, España y Austria.

Pero el Gobierno español también tiene interés en avanzar en otros ámbitos de la cooperación en materia de migraciones, por lo que está apostando por la posibilidad de aplicar la cláusula pasarela para aplicar la mayoría cualificada a la totalidad de los ámbitos cubiertos por Justicia y Asuntos de Interior. El Gobierno español es consciente de la necesidad de una aproximación global a la inmigración y de la creación de una verdadera política de migración europea, por interés propio pero también por el bienestar de los ciudadanos europeos.

Finalmente, la situación política, social y económica de África, y en especial de las regiones de origen de la migración que está llegando a las costas españolas, y sus previsiones futuras no llama al optimismo; por el contrario, hacen prever que durante el corto y medio plazo la presión migratoria en la frontera sur no disminuya, sino que por el contrario vaya en aumento.

En este contexto, los gobiernos y la UE deben realizar un esfuerzo sostenido por dotarse de los instrumentos y recursos necesarios para gestionar una situación cambiante y dinámica que nos afectará durante bastante tiempo. En este sentido, el planteamiento integral de la Conferencia es un indudable progreso, pero es sólo un punto de partida sobre el que seguir trabajando más allá del “espíritu de Rabat”.

Alicia Sorroza Blanco
Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano