

Francisco Bataller Martín\*  
Josep M.<sup>a</sup> Jordán Galduf\*\*

# INMIGRACIÓN Y RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS

*Este artículo analiza la importancia de los flujos migratorios del Sur al Norte del Mediterráneo. Un fenómeno que no ha estado presente de forma sustantiva en la política de la Unión Europea hacia la región hasta muy recientemente. Por fin, tras la Cumbre Euromediterránea de Barcelona, en 2005, y la reunión ministerial de Albufeira, en 2007, la inmigración se incorpora explícitamente a este ámbito de acción de la UE. Dado el éxito limitado de la estrategia euromediterránea, los flujos migratorios persisten en la región. La política migratoria de la UE trata de ordenar estos flujos y conseguir que los mismos tengan unos efectos favorables sobre el desarrollo de los países del Sur, todo lo cual se enfrenta a notables dificultades.*

**Palabras clave:** inmigración, política migratoria, Unión Europea, Mediterráneo, Asociación Euromediterránea.  
**Clasificación JEL:** F16, F22, O15.

## 1. Introducción

«El Gobierno estudia las ayudas para hacer *más atractivo* el retorno» (2/9/2008). «La patronal de la construcción asegura que la prioridad debe ser *amparar a los nuestros*» (5/9/2008). «La hostelería y el campo advierten de que *perderán negocio* por el cierre de fronteras» (5/9/2008). «Argelia espera a los últimos *ilegales*» (6/9/2008). «Los europeos *eligen* la Comunidad Valenciana» (8/9/2008). «Más de 900.000 habitantes

de los cinco continentes decidieron emigrar en 2007 a España» (8/9/2008). Las frases anteriores, procedentes todas ellas del periódico *Levante* de Valencia, en un período muy reciente de siete días escogido al azar, ilustran de manera anecdótica aunque eficaz algunos de los temas más candentes sobre la emigración a cuyo estudio, centrado en la zona mediterránea, se dedica este artículo.

Históricamente, la proximidad geográfica y los vínculos políticos y culturales han sido factores muy importantes en la elección por parte de los emigrantes de sus áreas de destino. De ahí que, tradicionalmente, los flujos migratorios procedentes de los «países del Sur del Mediterráneo» (PSM) se hayan orientado en gran medida hacia los países de la Unión Europea (UE). Y de ahí también que, desde la caída del Muro de Berlín, los países del Centro y Este de Europa hayan sido el origen de

---

\* Jefe Adjunto de Coordinación y Análisis de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

\*\* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia.

Las opiniones expresadas aquí representan los puntos de vista de los autores y no de las instituciones a las que están afiliados. Los autores agradecen los comentarios de Concha Blat a borradores anteriores del artículo.

un relevante movimiento migratorio dirigido a los países de la UE (en la que la mayoría de ellos se ha integrado en la década actual). Más allá de estas áreas internas o próximas, Europa es receptora asimismo de otros notables flujos migratorios de origen más lejano procedentes de América Latina, el África Subsahariana y Asia.

El objeto de este artículo es analizar el fenómeno migratorio en el contexto de las relaciones euromediterráneas. Pese a la importancia de los flujos migratorios de los PSM a la UE, el tema de la migración no ha tenido una presencia explícita suficiente en la estrategia de la Asociación Euromediterránea hasta muy recientemente. Dicha estrategia ha perseguido el fomento del desarrollo económico de los PSM, y por esa vía se ha buscado entre otros objetivos amortiguar las presiones migratorias procedentes de los PSM. Los limitados logros en ese sentido, así como las propias necesidades inmigratorias de la Unión, han aconsejado una gestión más explícita y global de este tema que hoy se revela esencial en las relaciones entre las dos riberas del Mediterráneo.

El artículo se halla organizado del siguiente modo: en el apartado 2 se evalúa la importancia de la inmigración europea procedente de los PSM, y se consideran sus causas y algunas de sus principales consecuencias; en el apartado 3 se estudia la evolución de la política mediterránea de la UE y su relación con las preocupaciones migratorias; en el apartado 4 se expone el enfoque global de la UE hacia la inmigración, dentro del cual encaja el planteamiento respecto al área mediterránea adoptado inicialmente en la Cumbre Euromediterránea de Barcelona en 2005 y madurado en la reunión ministerial de Albufeira en 2007; finalmente, en el apartado 5 se reflexiona, a modo de conclusión, sobre el futuro rumbo de la cooperación euromediterránea en temas migratorios.

## 2. La inmigración en el Mediterráneo

En términos generales se estima de forma no oficial, y sin atribución, que dos tercios de la población inmigrante que actualmente se encuentra en la UE proceden de

países del exterior de la Unión. De ellos, un tercio procede de países europeos que no pertenecen a la UE (rusos, turcos y balcánicos en su mayoría), algo más de un quinto proceden de África (tanto la mediterránea como la subsahariana) y el resto procede de Asia y Latinoamérica (en proporciones similares).

Estas estimaciones son consistentes en términos generales con los cálculos hechos para la zona mediterránea por otros autores y que establecen que, en la actualidad, casi un 20 por 100 de los extranjeros residentes en la UE-27 proceden de los PSM (véase el Cuadro 1). En el Mediterráneo oriental destaca Turquía como principal origen de esos flujos migratorios, elevándose el número de extranjeros turcos a casi un 9 por 100 del total de extranjeros residentes en los países de la UE. Mientras tanto, en el Mediterráneo occidental destaca el conjunto del Magreb, con Marruecos en primer lugar, seguido de Argelia y Túnez; con lo que marroquíes, argelinos y tunecinos representan, respectivamente, el 6 por 100, el 2 por 100 y el 1 por 100 del total de residentes extranjeros en la UE.

En la UE los principales países de destino de la emigración mediterránea son, en orden decreciente, Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Bélgica y Austria (véase el Cuadro 2). En Alemania domina la inmigración turca (que representa un 90 por 100 de la inmigración mediterránea y un 25 por 100 de la inmigración total en el país) lo mismo que en Austria (donde supone también un 90 por 100 de la inmigración mediterránea, aunque sólo un 12 por 100 de la inmigración total). En España domina la inmigración marroquí (que también asciende a un 90 por 100 de la inmigración mediterránea y a un 12 por 100 de la inmigración total). En Francia adquieren una importancia equiparable la inmigración marroquí y la inmigración argelina (cada una con un 15 por 100 de la inmigración total), y ocupa también un lugar relevante la inmigración turca (con un 6 por 100 del total). En Holanda y en Bélgica destacan los colectivos marroquí y turco (representando ambos en torno al 10 por 100 de la inmigración total de estos países). Y en Italia, entre los colectivos mediterráneos, re-

**CUADRO 1**  
**EXTRANJEROS DE LOS PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO SUR (PSM) EN LA UE-27, 2006**

Procedencia	Número de extranjeros de cada procedencia	% sobre el total de extranjeros en la UE
Argelia . . . . .	581.050	2,0
Marruecos . . . . .	1.837.970	6,3
Túnez . . . . .	280.949	1,0
Egipto . . . . .	125.307	0,4
Siria . . . . .	62.969	0,2
Jordania . . . . .	17.639	0,0
Líbano . . . . .	77.835	0,3
Palestina . . . . .	1.771	0,0
Israel . . . . .	38.020	0,1
Turquía . . . . .	2.580.216	8,8
<b>Total PSM . . . . .</b>	<b>5.603.726</b>	<b>19,1</b>
<b>Total extranjeros . . . . .</b>	<b>29.353.465</b>	<b>100,0</b>

NOTA: El año de referencia es 2006 para la mayoría de los países de la UE. Ahora bien, debido a la ausencia de datos para algunos países ha habido que utilizar información correspondiente a algún año anterior.

FUENTE: Elaboración propia a partir del IEMED (2007) y el INE (2008).

saltan los procedentes de Marruecos (12 por 100 del total), Túnez (3 por 100) y Egipto (2 por 100).

Estos movimientos demográficos del sur al norte del Mediterráneo y más allá no son de origen reciente, sino que en gran medida forman parte de una tendencia iniciada ya en los años cincuenta y sesenta. La propia España, convertida ahora en el segundo receptor europeo de inmigrantes mediterráneos, fue hasta los años setenta del Siglo XX un importante país emisor de emigración hacia los países al norte de los Pirineos (Antuñano y Jordán, 2008). En los años ochenta, en contraste, comenzó a llegar a las costas mediterránea y canaria un flujo de inmigración residencial procedente de otros países de la UE (sobre todo del Reino Unido, Alemania y Francia). La inmigración a España por motivos económicos se inicia también en esos años y se acelera progresivamente conforme avanzan los años noventa hasta adoptar un carácter masivo en la década actual (aunque procedente no sólo del norte de África, sino también del África subsahariana, América Latina y Europa del Este).

Las corrientes migratorias en el contexto internacional, y en particular las que se dirigen hacia la UE, se han intensificado en los últimos 20 años, tanto como parte del proceso de globalización económica, como por la desigual evolución demográfica entre las regiones de origen y destino de la emigración y el dispar nivel de desarrollo económico entre ambos grupos de regiones. Es decir, como en todo proceso migratorio, adquieren un papel preponderante dos grupos de factores combinados: de una parte, unos factores de atracción en los países de destino; de otra, unos factores de expulsión o empuje en los países de origen (De la Dehesa, 2008). Entre ambos, en lo que se refiere a la explicación de la emigración de los PSM a la UE, quizás tienen un mayor peso los factores de expulsión o empuje. Tal como aparece en el Cuadro 3, las tasas de fecundidad son más altas en los PSM que en los países de la UE, mientras que estos últimos tienen unos niveles de renta per cápita mucho más elevados que los de los PSM.

CUADRO 2

**PRINCIPALES DESTINOS EN LA UE DE LOS EXTRANJEROS DE LOS PSM  
(Número de inmigrantes en diversos países europeos)**

	Austria (2001)	Alemania (2006)	Bélgica (2006)	España (2007)	Francia (1999)	Italia (2005)	Holanda (2006)
Argelia . . . . .	562	10.645	9.024	44.858	477.482	20.202	7.370
Marruecos . . . . .	895	69.926	81.339	524.021	504.096	319.537	329.634
Túnez . . . . .	2.103	23.217	3.490	1.732	154.356	83.564	8.130
Egipto . . . . .	9.618	10.645	1.006	2.678	8.208	58.879	19.241
Siria . . . . .	1.695	28.009	2.214	2.072	3.728	3.120	9.339
Jordania . . . . .	416	7.981	292	864	498	2.652	1.440
Líbano . . . . .	1.147	39.380	1.937	1.418	10.724	3.317	4.851
Palestina . . . . .	342	—	152	—	468	231	—
Israel . . . . .	1.658	9.575	1.844	1.634	2.262	2.195	7.925
Turquía . . . . .	125.026	1.738.831	42.733	1.991	208.049	12.359	368.718
<b>Total PSM . . . . .</b>	<b>143.462</b>	<b>1.938.209</b>	<b>144.031</b>	<b>581.268</b>	<b>1.369.871</b>	<b>506.056</b>	<b>756.578</b>
<b>Total extranjeros . . . . .</b>	<b>1.003.399</b>	<b>6.751.002</b>	<b>1.003.437</b>	<b>4.519.554</b>	<b>3.263.186</b>	<b>2.670.514</b>	<b>3.146.938</b>

NOTA: Debido a las diferencias temporales en los períodos en que se han obtenido, estas cifras no son comparables, en sentido riguroso, con las del Cuadro 1 ni son representativas del total de la UE. Es notable en ese sentido que, pese a que en este cuadro sólo se han incluido los datos de ciertos Estados miembros de la UE, la suma que se obtiene en él de los extranjeros procedentes de los PSM es superior a la indicada en el Cuadro 1, lo cual revela las dificultades metodológicas que comportan todavía este tipo de estadísticas.

FUENTE: IEMED (2007) e INE (2008).

El perfil de los emigrantes norteafricanos ha ido cambiando gradualmente con el paso del tiempo (Collyer, 2008a). En la actualidad incluyen todos los niveles de formación, abarcan todas las categorías de empleo y proceden de todas las regiones del Mediterráneo no europeo. Hay asimismo un mayor número de mujeres que emigran de forma autónoma y no sólo como parte de una familia. En consecuencia, el proceso de emigración se ha hecho más complejo al haberse ampliado y diversificado los medios, las motivaciones, la duración y el destino final del mismo.

La complejidad del fenómeno migratorio en los PSM reside también en que estos países no sólo son el punto de origen de flujos migratorios a la UE, sino que asimismo constituyen una estación de tránsito de movimientos migratorios procedentes del África Subsahariana, al igual que lo son en esa misma zona países como Senegal y Mauritania. La mayoría de estos emigrantes del sur del

Sáhara buscan trabajo, pero muchos son asimismo refugiados o desplazados por conflictos políticos y étnicos o crisis vinculadas al cambio climático (OCDE, 2007). Como consecuencia de todos estos factores hay flujos migratorios tradicionales desde Senegal, Mali o Costa de Marfil a Francia; desde Nigeria y Ghana a Reino Unido; y desde Angola y Cabo Verde a Portugal. Y, más recientemente, se han intensificado las corrientes migratorias desde esos mismos países y otros (como Gambia o Guinea Conakry) a España e Italia (OCDE, 2007).

¿Qué desafíos y oportunidades presenta el fenómeno migratorio a la UE y a los países del Sur del Mediterráneo? En términos generales, las corrientes migratorias tienen un importante impacto económico y social, tanto en los países de destino como en los países de origen. En la UE los efectos de la inmigración han sido analizados con cierta amplitud. Los estudios realizados se han concentrado en sus repercusiones demográficas (ante el envejecimien-

CUADRO 3

**FACTORES DE ATRACCIÓN Y DE EXPULSIÓN DE EMIGRACIÓN EN LA UE Y LOS PSM, 2006**

	Población (millones)	Tasa de fecundidad	PIB per cápita (dólares, PPA)
España . . . . .	43,6	1,34	28.030
Francia . . . . .	60,9	1,86	33.740
Alemania . . . . .	82,7	1,34	31.830
Italia . . . . .	58,2	1,37	30.550
Marruecos . . . . .	32,4	2,59	5.000
Argelia . . . . .	33,9	2,39	6.900
Túnez . . . . .	10,3	1,87	8.490
Turquía . . . . .	75,2	2,32	9.060

FUENTE: Banco Mundial (2008).

to de las poblaciones europeas) y en el impacto sobre los mercados laborales y los presupuestos públicos. La evidencia empírica disponible muestra que la inmigración ha tenido, en general, unos efectos positivos sobre el crecimiento económico de los países de destino (De la Dehesa, 2008), como se ha manifestado de forma clara en el caso español (Antuñano y Jordán, 2008).

En los países de origen, la emigración tiene otra serie de efectos económicos y sociales, algunos de los cuales suelen ser positivos, mientras que otros pueden llegar a ser negativos. En principio, la emigración suele aportar un alivio a la transición demográfica de los países de origen y reducir la presión sobre sus mercados laborales (que presentan generalmente unos altos niveles de desempleo). Sin embargo, la emigración puede suponer asimismo una pérdida notable de capital humano joven y emprendedor (incluyendo la llamada «fuga de cerebros») que tiende a afectar negativamente al desarrollo económico del país de origen. Por otro lado, el retorno de la emigración (y los conocimientos y habilidades que ésta transfiere) puede representar un aporte positivo a su país en los ámbitos económico, social y político.

Con todo, un efecto positivo de especial importancia es el de las remesas que los emigrantes envían a sus familias, si bien su impacto productivo depende del modo en

que se utilicen las mismas. Según el Banco Mundial (2007), el dinamismo que muestran las remesas de emigrantes es uno de los principales factores que explican la financiación del gasto y el crecimiento económico de Marruecos y los otros países del Magreb. En efecto, aunque las remesas destinadas a Latinoamérica son las que han aumentado de manera más espectacular en años recientes, el Mediterráneo es la principal región de destino de las remesas de trabajadores inmigrantes en la UE, por delante de América Latina y la Europa extracomunitaria (Cuadro 4). Marruecos es el primer país de destino de dichas remesas, suponiendo éstas un 3 por 100 de su PIB, mientras Argelia ocupa el cuarto lugar y Túnez el octavo, representando las remesas en ambos países un 0,4 por 100 de su PIB (Cuadro 5).

Uno de los mayores retos que presenta la inmigración en la UE se sitúa en el ámbito de su integración social. En España, en particular, dicho reto viene marcado al menos por tres elementos: 1) la rapidez con que está sucediendo el fenómeno migratorio, pues la población empadronada extranjera ha pasado de suponer tan sólo un 0,5 por 100 de la población total, en 1995, a representar un 10 por 100, en 2007, porcentaje muy parecido ya al de otros países de la UE (como Alemania, Bélgica o Francia) que han sido tradicionalmente polos de atrac-

**CUADRO 4**  
**REMESAS DE EMIGRANTES POR PAÍSES DE ORIGEN Y REGIONES DE DESTINO,**  
**2000 Y 2004**  
**(En millones de euros)**

	Mediterráneo		América Latina		Europa del Este	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
España . . . . .	4,1	84,8	411,6	1.720,8	0,1	0,9
Alemania . . . . .	1.546,0	1.393,0	17,0	28,0	294,0	517,0
Francia . . . . .	1.071,0	1.117,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Holanda . . . . .	396,6	422,8	0,0	0,0	14,2	90,3
Portugal . . . . .	12,1	5,6	38,8	213,0	0,0	0,0
Bélgica . . . . .	97,5	188,4	0,4	5,3	6,8	16,4
Italia . . . . .	25,3	7,4	11,4	33,9	0,3	5,5
Grecia . . . . .	8,6	13,4	0,2	0,5	0,0	12,8
Irlanda . . . . .	0,0	0,0	0,0	4,8	0,7	1,0
<b>Total</b>	<b>3.161,2</b>	<b>3.232,4</b>	<b>480,4</b>	<b>2.007,3</b>	<b>316,1</b>	<b>643,9</b>

FUENTE: Comisión Europea (2006).

**CUADRO 5**  
**REMESAS DE EMIGRANTES POR PAÍSES DE DESTINO ENVIADAS DESDE LA UE, 2004**

País de destino	Millones de euros	% sobre el total de remesas dirigidas al exterior de la UE	% sobre el PIB del país de destino
Marruecos . . . . .	1.193,5	13,3	3,0
Colombia . . . . .	761,1	8,5	1,0
Ecuador . . . . .	664,0	7,4	2,8
Argelia . . . . .	290,2	3,2	0,4
Brasil . . . . .	239,8	2,7	0,1
Bolivia . . . . .	177,9	2,0	2,6
Ucrania . . . . .	120,6	1,3	0,2
Túnez . . . . .	97,4	1,1	0,4
Perú . . . . .	94,6	1,1	0,2
Líbano . . . . .	23,8	0,3	0,1
Argentina . . . . .	17,4	0,2	0,0
Israel . . . . .	16,5	0,2	0,0

FUENTE: Comisión Europea (2006).

ción migratoria; 2) la elevada proporción de inmigrantes que se encuentran aún en una situación irregular (que se estima superior en España al promedio de la UE,

también situado informalmente en torno al 15 por 100 del total de inmigrantes); y 3) el alto grado de diversidad de procedencias nacionales (al igual que en otros paí-

ses europeos), lo que implica una notable heterogeneidad social y cultural (García Roca y Lacomba, 2008).

Un gran reto es la prevención y gestión de la situación de irregularidad en que se encuentran muchos inmigrantes en los países de destino. La irregularidad puede ser tan sólo una fase en un proceso de normalización e integración, o puede prolongarse y perpetuarse creando una amplia bolsa de población marginal en condiciones precarias y muy vulnerables. La situación irregular tiene su origen frecuentemente en la entrada clandestina en los países de acogida, a la que siguen la estancia ilegal y la sobreexplotación laboral, la pobreza relativa y en ocasiones la marginalidad social; la irregularidad surge con más frecuencia cuando por una razón u otra (expiración del visado, cambio de situación laboral, etcétera) una estancia legal pierde dicho carácter. Con independencia de su origen, la vinculación de los inmigrantes irregulares o ilegales (ambos términos, pese a que sus connotaciones políticas son distintas, se suelen usar de manera intercambiable con una preferencia creciente por el primero) a la economía sumergida les impide su contribución a la seguridad social y a la hacienda pública.

Frente a esta situación la inmigración regular comienza por la entrada legal de inmigrantes en los países de acogida (o por su rápida regularización), acompañada idealmente por la disponibilidad de contrato de trabajo y autorización de residencia, se vincula a los derechos sociales que corresponden a la ciudadanía de un país europeo, se reafirma mediante los procesos de reagrupación familiar que arraigan a la población inmigrada en su nuevo entorno, y promueven la integración social y la convivencia intercultural con la comunidad de acogida. Toda política de inmigración tiene, pues, dos componentes: una política de control de la inmigración irregular y una política de ordenación e integración social de la inmigración legal. A los cuales se añade de forma significativa en el caso de la Unión Europea (y algunos de sus Estados miembros) un tercer componente que es la política de cooperación con los países de origen, en atención particular al vínculo existente entre «migración y desarrollo».

### 3. Las preocupaciones migratorias en la primera década de la Asociación Euromediterránea

A pesar de la importancia de los flujos migratorios del sur al norte del Mediterráneo, la inmigración no ha estado presente hasta muy recientemente en la política mediterránea de la UE. Esta política venía desarrollándose desde los años setenta del Siglo XX, pero experimentó un salto cualitativo a partir de 1995 con el lanzamiento en Barcelona de la estrategia de Asociación Euromediterránea (Bataller y Jordán, 1995 y 2000). Esta iniciativa quedó articulada en un doble mecanismo bilateral (a través de unos Acuerdos de Asociación entre la UE y cada PSM) y regional (a través del diálogo, iniciativas comerciales y proyectos de cooperación regionales) en torno a tres grandes ámbitos de actuación: el político y de seguridad; el económico y financiero; y el social, cultural y humano. El tema de la inmigración tenía cabida formal en el tercer ámbito, pero ha tardado tiempo en incorporarse de forma efectiva al quehacer de esta iniciativa, que hasta ahora se ha centrado más en el ámbito comercial y de reformas económicas.

En este ámbito, y con el fin de ayudar a los países del Sur del Mediterráneo a superar su especial fragilidad política y socioeconómica, los instrumentos ideados para lograr una zona de prosperidad compartida han sido dos: 1) la instauración progresiva de un área de libre comercio, ya lanzada por el Proceso de Barcelona, entre la UE y cada uno de los países de la región; y 2) el establecimiento de una cooperación técnica y financiera adecuada por parte de la UE, a través de las donaciones del Instrumento Europeo de Vecindad (sucesor, como se indica más abajo, del programa MEDA) y de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), para facilitar las reformas institucionales y el desarrollo de los países del Sur del Mediterráneo.

El objetivo esencial de la estrategia de Asociación Euromediterránea ha sido promover el desarrollo económico de los PSM, un objetivo que, de haberse logrado en niveles satisfactorios, podría haber ayudado a responder indirectamente a dos importantes preocupaciones

en la UE, ya patentes desde finales de los años noventa: los problemas de seguridad procedentes de la ribera Sur del Mediterráneo y los problemas relacionados con unos flujos migratorios crecientes desde esa región (Jofé, 2008). Ahora bien, el limitado éxito de dicha estrategia, en relación a ese objetivo de acelerar de manera robusta el desarrollo de los PSM, no ha permitido dar una respuesta satisfactoria, por ese camino, ni a la preocupaciones de seguridad europea, ni a la contención de los flujos migratorios mediterráneos.

Hacia finales de los años noventa, resultaba ya muy evidente que Europa se había convertido en una zona de importante inmigración y que era necesario articular una política de gestión, y no sólo de contención, de la misma. El tema migratorio formaba parte hasta entonces del pilar de Justicia y Asuntos Interiores de la UE (de acuerdo con el Tratado de Maastricht), pero con el Tratado de Amsterdam cambia la concepción respecto a dicho tema y también comienza a adquirir connotaciones del pilar comunitario así como del pilar de Política Exterior y de Seguridad Común, ya que su gestión implicaba una negociación entre Estados (Aubarell y Aragall, 2005).

Por otro lado, la necesidad de articular una política exterior que respondiese a las nuevas necesidades europeas tras la ampliación de la UE hacia el Este, y que estableciese una coherencia en la relación con sus antiguos y nuevos vecinos inmediatos, llevó a la UE a lanzar a partir de 2004 la Política Europea de Vecindad (Bataller y Jordán, 2008) que, al mismo tiempo, llevó a un reforzamiento de los contenidos y mecanismos de la relación con los socios mediterráneos de la UE con el fin de ayudarles a superar, tal como ya se ha indicado, su especial fragilidad política y socioeconómica. Además, la estrategia de Asociación Euromediterránea experimentó un nuevo impulso en la Cumbre Euromediterránea de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Barcelona en noviembre de 2005, con motivo del décimo aniversario del inicio del proceso. Esta conferencia definió con mayor claridad que hasta entonces las responsabilidades de los diferentes actores en el proyecto de

Asociación Euromediterránea y fijó un calendario de trabajo que está permitiendo dar seguimiento a los progresos y los incumplimientos que se producen en el Plan de Acción establecido.

### **De la Asociación Euromediterránea a la Política Europea de Vecindad**

Como se ha indicado más arriba, el Proceso de Barcelona ha tenido por ahora un efecto más limitado de lo esperado en el crucial objetivo de propiciar el desarrollo de los países del Sur del Mediterráneo y crear una zona de prosperidad compartida con la UE. La tasa de crecimiento económico de dichos países ha mejorado en los últimos años, pero no lo suficiente (ni en intensidad ni en regularidad) para atender las necesidades de empleo de una población creciente y reducir sus niveles de pobreza (Cuadro 6). En consecuencia, todavía es muy importante la brecha de desarrollo entre las dos riberas del Mediterráneo y se han seguido produciendo más flujos migratorios del Sur hacia el Norte.

Como resultado de los Acuerdos de Asociación establecidos, se han producido efectos positivos en el ámbito del comercio y la inversión, pero todavía no a la escala que sería necesaria para que se materializara un proceso de desarrollo vigoroso y sostenible que permitiese absorber la creciente oferta de trabajo en los PSM. Así, se ha producido un incremento de los intercambios comerciales entre la UE y los PSM en términos absolutos, pero no tanto en términos relativos: la cuota de los PSM en las importaciones de la UE ha pasado de 6,6 por 100, en 2000, a 7,6 por 100, en 2006, y la cuota de los PSM en las exportaciones de la UE ha pasado de 10,0 por 100, en 2000, y 9,6 por 100, en 2006 (Bataller y Jordán, 2008). Por otra parte, los PSM han tenido aún muy poco éxito en atraer inversión extranjera directa (IED), aunque se advierte una cierta mejora en los últimos años (Cuadro 7).

Entre las razones del escaso éxito en el avance del desarrollo en el sur del Mediterráneo, quizás habría que destacar dos. Por un lado, el escaso progreso en la integración Sur-Sur (ya identificada como un desa-



CUADRO 6

**TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB, 2000-2006**  
 (En % y a precios constantes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
España . . . . .	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9
Marruecos . . . . .	1,8	7,6	3,3	6,1	5,2	2,4	8,0
Argelia . . . . .	2,2	2,7	4,7	6,9	5,2	5,1	5,6
Túnez . . . . .	4,7	4,9	1,7	5,6	6,1	4,0	5,4
Egipto . . . . .	5,1	3,5	3,2	3,2	4,1	4,5	nd
Israel . . . . .	8,7	-0,6	-0,9	1,5	4,8	5,2	5,1
Palestina . . . . .	-5,6	-6,4	-3,8	8,5	2,0	6,0	-8,8
Jordania . . . . .	4,2	5,3	5,8	4,2	9,2	7,6	nd
Líbano . . . . .	0,9	4,4	2,6	4,1	7,4	nd	nd
Siria . . . . .	nd	5,1	5,9	1,1	8,6	4,5	5,0
Turquía . . . . .	7,4	-7,5	7,9	5,8	8,9	7,4	6,1

FUENTE: EUROSTAT (2007).

CUADRO 7

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PSM, 2000-2006**  
 (Miles de millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Marruecos . . . . .	0,5	3,1	0,5	2,0	0,7	1,3	2,2
Argelia . . . . .	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7	0,9	nd
Túnez . . . . .	0,8	0,5	0,9	0,5	0,5	0,6	2,6
Libia . . . . .	nd	nd	nd	2,6	1,6	2,2	2,2
Egipto . . . . .	1,3	0,6	0,7	0,2	1,0	nd	nd
Israel . . . . .	5,6	4,0	1,8	3,4	1,6	3,9	11,4
Jordania . . . . .	0,9	0,2	0,1	0,4	0,5	1,2	2,5
Siria . . . . .	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	nd
Líbano . . . . .	nd	nd	2,6	1,6	2,2	2,2	nd
Turquía . . . . .	1,1	3,6	1,2	1,5	2,3	8,1	15,7

FUENTE: EUROSTAT (2007).

fío muy importante en Bataller y Jordán, 1995). Así, el proyecto de Unión del Magreb Árabe (UMA) se halla estancado por razones políticas, y ello tiene un evidente coste en términos de desarrollo económico y social. Afortunadamente, la Iniciativa de Agadir pare-

ce avanzar de manera más positiva; firmada en 2004 y en vigor desde 2006, con el estímulo de la UE, para establecer un área de libre comercio en 2010, en ella aparecen como países socios Jordania, Marruecos, Túnez y Egipto.

La otra razón clave es el lento avance que han experimentado hasta ahora los PSM en su proceso de modernización institucional y de reforma económica (véase, por ejemplo, Escribano y Lorca, 2008, y García y Jordán, 2007). Es cierto que ha habido un cierto progreso en el fortalecimiento del marco legal, la liberalización de los intercambios exteriores y la aplicación de políticas macroeconómicas más estables. Sin embargo, la actividad económica sigue constreñida en los PSM por un inadecuado sistema fiscal, un marco legal y regulatorio aún débil, y un excesivo e inapropiado intervencionismo de la Administración Pública.

Con el fin de superar las insuficiencias referidas y enfocar con carácter estratégico las consecuencias de las últimas ampliaciones de la UE, la Política Europea de Vecindad pone ahora una mayor atención en las reformas institucionales (políticas y económicas) que resulta imprescindible que acometan los PSM para poder avanzar en su proceso de desarrollo. Dicha política refuerza la estrategia de Asociación Euromediterránea en el contexto de una UE ampliada. La Política Europea de Vecindad ofrece a los países del Sur del Mediterráneo una relación más estrecha con la UE, pero les exige al mismo tiempo un mayor compromiso en sus reformas institucionales. En ese sentido, se han negociado unos Planes de Acción que en la actualidad se están aplicando en Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Jordania y Líbano.

Estos Planes de Acción abarcan tres grandes ámbitos: 1) el diálogo político y de seguridad, que incluye la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como los medios para resolver los conflictos regionales; 2) una política de desarrollo económico y social, que ofrece a los países del Sur del Mediterráneo la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE (a través de la aproximación de la legislación y la reglamentación), así como en varios programas comunitarios (como educación y formación, investigación e innovación) y una mayor interconexión con la UE (en sectores como la energía, el transporte, el medio ambiente y la sociedad de la información); 3) la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores,

que incluye la gestión de fronteras, la migración y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, estupefacientes y armas, así como la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros.

La ayuda financiera de la UE a cada uno de los países del sur del Mediterráneo tiene hoy como punto de referencia a esos Planes de Acción, y desde 2007 el programa MEDA ha sido sustituido por un nuevo instrumento financiero, el Instrumento Europeo de Vecindad (ENPI), en respuesta a, y como parte de, las Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE. Este Instrumento de Vecindad se halla dirigido tanto a los países vecinos del Mediterráneo Meridional y Oriental (miembros de la Asociación Euromediterránea, excepto Turquía) como a los países vecinos del Este (Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán), y está dotado en conjunto con un montante de 11.181 millones de euros para el período 2007-2013.

#### **4. Hacia un enfoque global de la migración en la Asociación Euromediterránea**

Según se ha indicado anteriormente, pese a que la problemática de la creciente inmigración hacia Europa procedente de los países mediterráneos fue uno de los factores que estimularon de manera especial la política europea de finales de los años ochenta y principios de los noventa hacia los PSM, incluido el Proceso de Barcelona, el tratamiento explícito de los temas migratorios no ha destacado de manera especial en la Asociación Euromediterránea.

Es cierto que la Declaración de Barcelona de noviembre de 1995 mencionaba la importancia de la migración, la necesidad de cooperar para reducir las presiones migratorias, y reconocía la problemática de la inmigración ilegal, incluida la responsabilidad de la readmisión. Pero esta última se limitaba a los emigrantes nacionales y no incluía a los procedentes de terceros países. Además, esas referencias a la migración quedaban algo desdibujadas en la tercera de las asociaciones contempladas

en la Declaración, la llamada «asociación sobre temas sociales, culturales y humanos» (las otras dos eran la asociación política y de seguridad, y la asociación económica y financiera).

En dicha asociación destacaban como grandes materias el desarrollo de los recursos humanos, la comprensión entre culturas (lo que pocos años después se conocería como el «diálogo de civilizaciones») y los intercambios entre sociedades civiles. A la vez, se abordaban otros temas como el desarrollo social, la cooperación descentralizada, el apoyo a las instituciones democráticas, la prevención del terrorismo, los esfuerzos contra el tráfico de drogas, el crimen organizado y la corrupción, así como el apoyo a campañas contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

Algo semejante puede decirse del programa de trabajo que acompañaba a la Declaración y que, en lo que se refiere a la migración, hacía un llamamiento a que hubiera reuniones en las que se hicieran propuestas sobre los «flujos migratorios y sus presiones», y otras reuniones, esta vez periódicas, para aumentar la cooperación entre las autoridades policiales, judiciales, aduaneras y administrativas, para luchar contra la inmigración ilegal.

Estos llamamientos, sin embargo, no llevaron muy lejos y tuvieron que transcurrir diez años para que en la Cumbre Euromediterránea de 2005 se acordase crear «un área de cooperación mutua sobre la inmigración, la integración social, la justicia y la seguridad», con una identidad propia y, por tanto, separada ya de la asociación cultural y social a la que había sido adscrita en 1995.

Así, en el programa de trabajo de cinco años que se adoptó en dicha Cumbre, uno de sus cuatro bloques mencionaba explícitamente en su enunciado el tema de la migración y empieza a vislumbrar, por primera vez, un enfoque global del tema, que no sólo busca controlar los flujos migratorios y frenar la inmigración ilegal, sino que habla abiertamente (reflejando ya el enfoque global sobre la migración que había sido lanzado ese mismo año por la Comisión Europea) de: la promoción de las oportunidades legales de inmigración, la facilitación de los movimientos legales de personas, los aspectos positivos de

la migración, la necesidad de políticas de integración y la facilitación de las remesas de emigrantes. Buscó potenciar, asimismo, aquellos aspectos que refuerzan el vínculo entre los flujos migratorios y el desarrollo, como la canalización eficiente de las remesas de emigrantes y la importancia de enfrentarse a la «fuga de cerebros» hacia la UE y otras áreas y países desarrollados, y se estableció el compromiso de celebrar una conferencia euromediterránea sobre migraciones.

Este compromiso se materializó, por fin, en una reunión ministerial celebrada en Albufeira, en el Algarve portugués, los días 18 y 19 de noviembre de 2007 en la que, por primera vez en la relación euromediterránea, se abordó de manera monográfica el tema de los flujos migratorios. La conferencia subrayó la relación existente entre migraciones y desarrollo y la necesaria distinción entre migración legal e ilegal. Los ministros insistieron en la necesidad de incorporar en el programa de trabajo del Proceso de Barcelona una cooperación reforzada en los campos de la inmigración y la integración social, a través de un enfoque de actuación global como el que ya se está perfilando en la UE. En ese sentido, enfatizaron la necesidad de reforzar la gestión de los flujos migratorios en la región, potenciando la cooperación en materia de migración legal y los controles de la migración ilegal.

Los ministros reconocieron que la integración social de la inmigración es un asunto de interés común en la estrategia de Asociación Euromediterránea, y que el fenómeno migratorio constituye un factor que puede contribuir al desarrollo económico y social de ambas partes. Por todo ello, se comprometieron a adoptar de un modo prioritario y entre otras las siguientes medidas de actuación: 1) facilitar la migración legal como un elemento clave en la cooperación euromediterránea, tomando en consideración las necesidades, tanto de los países de origen, como de los países de destino; 2) orientar acciones hacia las causas que producen la emigración (principalmente la pobreza, el desempleo y los desniveles de desarrollo), promoviendo la inversión directa y las reformas económicas, y facilitando las transferencias de fon-

dos (que incluyen las remesas de emigrantes); y 3) potenciar la cooperación institucional en materia de gestión de los flujos migratorios, tanto en frontera como en el ámbito del retorno y la readmisión de emigrantes.

En definitiva, a partir de dicha reunión ministerial, la UE pretende profundizar el diálogo con (y la asistencia hacia) los países de origen y tránsito de la emigración en el área mediterránea, y apoyar a las comunidades de emigrantes expatriadas (las llamadas diásporas). Significativamente, las conclusiones conjuntas de la conferencia atisban la aceptación, aunque de manera muy discreta, por parte de los PSM de reconocer que los acuerdos de readmisión pueden abarcar no sólo a los nacionales del país, sino también a los de países terceros que hayan accedido a la UE a través de un socio mediterráneo.

Este cambio de tratamiento del tema migratorio en lo que se refiere a la Asociación Euromediterránea no ha sido accidental, sino que se ha debido a dos grupos de factores. Por un lado, refleja un cambio de visión estratégica por parte de la Unión, empezándose a comprender que prestar atención a las «causas profundas de la emigración», e incluso combatirlas con el apoyo a las reformas económicas y el establecimiento de un área de libre comercio euromediterránea (que era uno de los objetivos implícitos de la Asociación Euromediterránea), es muy importante; pero se ha mostrado insuficiente, no sólo porque el efecto de dichas reformas sólo se verá en el largo plazo sino porque la prosperidad económica no frena necesariamente las ansias de emigración. Por otro lado, la complejidad del tratamiento de la emigración euromediterránea ha aumentado en los últimos años por el hecho de que muchos de los PSM, especialmente en el Magreb, han pasado a ser también países de tránsito e incluso de destino.

### **Evolución de la política migratoria de la UE**

El destacado papel del tema migratorio en las relaciones euromediterráneas en años recientes no es accidental ni único. De hecho, los temas migratorios han adquirido una relevancia cada vez mayor, tanto en el pa-

quete de políticas de la Unión (incluido el establecimiento de una política migratoria común hacia la cual camina), como en sus relaciones externas. Ilustración de ello es el elevado número de propuestas legislativas, de apoyo técnico y financiero, y de iniciativas políticas en este campo en los pocos más de diez años transcurridos desde que el artículo 63 del Tratado de Ámsterdam (de mayo de 1997) estableciese la inmigración y el asilo como áreas de competencia comunitaria y, dos años después, el Consejo Europeo de Tampere estableciese los cimientos para una política europea común en ambas áreas (*Council of the EU*, 1999).

Así, en aplicación de las conclusiones de Tampere, en el campo legislativo la UE ha adoptado en años recientes numerosas Directivas que cubren un amplio abanico de medidas de facilitación migratoria, como el establecimiento del derecho a la reunificación familiar como uno de los criterios principales para la admisión de inmigrantes (Directiva del Consejo 2003/86), el acceso a la UE de ciudadanos de terceros países para cursar estudios, participar en intercambios o recibir entrenamiento no remunerado (Directiva del Consejo 2004/4), y la admisión de investigadores (Directiva del Consejo 2005/71).

Un área de particular importancia en la que no se ha avanzado mucho, no obstante, es la del marco legal para la inmigración económica. Ello a pesar de que una resolución del Consejo de 1994 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1996) ya estableció un marco para la admisión de emigrantes de temporada, y una propuesta de la Comisión de aquellas fechas (Comisión Europea, 1997) ya propuso un borrador de Convención del Consejo que hubiese establecido reglas comunes para la admisión de inmigrantes, incluidos los de temporada. A pesar también de una propuesta de comienzos de esta década, realizada por la Comisión (Comisión Europea, 2001), para establecer las condiciones de admisión de emigrantes que desearan trabajar por cuenta ajena o cuenta propia, tanto en temporada como de manera no temporal. Y a pesar asimismo de los llamamientos realizados en años más recientes por el Consejo Europeo con el Programa de La Haya de 2004; la Estrategia de Lisboa de

marzo de 2000 que busca convertir a la UE en la economía más competitiva y dinámica del mundo y cuyas directrices para el crecimiento y el empleo para el período 2005-2008 (Comisión Europea, 2005b) destacan el papel clave de la gestión de la inmigración económica; y en el Libro Verde de 2004 de la Comisión (Comisión Europea, 2005a) en el que se proponía un abanico de medidas armonizadas en el campo de la inmigración económica y se subrayaba la necesidad de reglas comunes de admisión para al menos ciertas categorías de inmigrantes económicos (trabajadores de temporada, trabajadores altamente cualificados y traslado intraempresa de trabajadores).

A pesar de todo lo anterior, la Comisión no deja de insistir sobre la importancia de una legislación europea en este campo y, tal como se había comprometido ya en su Plan de Política sobre la migración legal (Comisión Europea, 2005d), adoptó en octubre de 2007 dos propuestas de Directiva: una en referencia a los emigrantes con altas cualificaciones profesionales y a la creación de una «tarjeta azul» para ellos, y otra estableciendo un único procedimiento de solicitud de permiso de trabajo y unificando para el ámbito europeo los derechos de los emigrantes que trabajan legalmente en el territorio de la Unión. En el momento de escribir este artículo, la Comisión está concluyendo por otra parte, tal como aparecía también en el referido Plan de Política, sus trabajos para la adopción, antes de que finalice 2008, de una Directiva sobre las condiciones de admisión de trabajadores altamente cualificados, inmigrantes de temporada, trabajadores en traslado intraempresa y estudiantes en prácticas remuneradas.

En lo que se refiere a la inmigración irregular se han dado pasos importantes, entre los que destacan especialmente la conocida como Directiva del Retorno (cuyo nombre oficial es «Directiva sobre estándares y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países que permanecen ilegalmente»), que ha sido adoptada recientemente y que, no habiendo sido interpretada correctamente siempre en su contexto ni explicada convincentemente por la UE, ha

ocasionado considerables controversias entre ciertos socios de la Unión (especialmente los países sudamericanos) en los comienzos del verano de 2008. Su objetivo es proporcionar reglas transparentes y comunes y establecer «topes de dureza» máximos en lo que se refiere al retorno de inmigrantes ilegales a los terceros países de donde proceden o por los que han transitado. Destaca también una propuesta de Directiva de mayo de 2007 para sancionar a aquellos empresarios que empleen inmigrantes ilegales, así como una reciente Comunicación de la Comisión que propone los pasos próximos que la UE debería dar en la gestión de fronteras, incluyendo un registro automatizado que permita el seguimiento de las entradas y salidas de ciudadanos de países terceros.

Desde el punto de vista del apoyo y cooperación financieros destacan los importantes esfuerzos que la UE está llevando a cabo en años recientes para apoyar la capacidad de sus Estados miembros, así como de los países de origen y de tránsito para gestionar los flujos de emigración legal, impedir la inmigración ilegal y reducir, en general, los incentivos a emigrar, mejorando las condiciones de los propios mercados laborales en los países de origen. Cabe citar, así: la creación, en 2005, de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, FRONTEX; la creación, en 2007, del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores y del Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países; la revisión, en 2007, del Fondo Europeo para los Refugiados; el Programa AENEAS para la cooperación en migración y asilo, que a partir de 2007, con las nuevas Perspectivas Financieras de la UE, ha sido sustituido por el Programa Temático con terceros países sobre migración y asilo; y la entrada en funcionamiento del Fondo para el Retorno. El volumen financiero de estos instrumentos se presenta en el Cuadro 8, en el que se observa la rápida progresión de estas partidas a lo largo del tiempo y la importancia del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores.

Desde el punto de vista estratégico, destacan el Pacto sobre la Inmigración propuesto por la Presidencia francesa (objeto de debate en la Cumbre Europea de

## CUADRO 8

**PRESUPUESTO DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS  
DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UE\***  
(Millones de euros)

	2005	2006	2007
Agencia europea FRONTEX . . . . .	5,3	15,5	21,2
Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores. . . . .	—	—	170,0
Fondo Europeo para la Integración . . . . .	—	—	64,9
Fondo Europeo para los Refugiados . . . . .	46,5	49,6	67,1
Programa AENEAS para la cooperación en migración y asilo . . . . .	35,0	40,0	—
Programa Temático con terceros países sobre migración y asilo . . . . .	—	—	47,9
<b>Total . . . . .</b>	<b>86,8</b>	<b>105,1</b>	<b>371,1</b>

NOTA: \* Créditos de compromiso.

FUENTE: Presupuesto general para el ejercicio 2007 y documentos de programación de la Comisión Europea.

octubre de 2008) y una reciente Comunicación de la Comisión que, por primera vez, plasma de forma explícita los principios que inspiran el enfoque migratorio de la Unión. En cuanto al Pacto (*Council of the EU*, 2008), cuya noción fue propuesta por el presidente francés Sarkozy durante su campaña electoral, refleja en su versión final una visión más equilibrada que en su versión original del tema de la inmigración y de su forma de afrontarlo por la Unión. De tal manera que confirma el enfoque global sobre la migración, adoptado por el Consejo Europeo en 2005, reconoce el papel positivo que puede aportar a Europa la inmigración, y descarta la hipótesis de una «inmigración cero» como «irrealista y peligrosa». Si bien es cierto que aboga por una inmigración legal que tenga en cuenta la capacidad de acogida de cada país, busca asegurar el retorno de los extranjeros en situación irregular, y establece muchas trabas a posibles legalizaciones masivas, a la presencia de extranjeros en situación irregular. También destaca la conformidad con el derecho internacional y el respeto a los derechos y dignidad humanos en toda política migratoria de la Unión, y la voluntad de establecer una «asociación global con los países de origen y de tránsito» que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo.

La Comunicación (Comisión Europea, 2008), por otro lado, identifica los diez principios que inspiran la política migratoria de la Unión, todos los cuales surgen de las tres prioridades de trabajo de la Comisión: prosperidad, solidaridad y seguridad. De especial interés en ese sentido son: el énfasis sobre la contribución positiva que una buena gestión de la inmigración puede ofrecer a la prosperidad de la Unión y sus socios; la necesidad de reglas claras y transparentes en lo que se refiere a la inmigración legal; la importancia de una protección adecuada de los derechos de los inmigrantes así como de las políticas de integración para todos los inmigrantes legales con el fin de que desarrollen todo su potencial; y el papel clave de la asociación con terceros países integrando las políticas migratorias dentro de la cooperación, el diálogo y las políticas exteriores y logrando la cooperación de esos países con el fin de evitar la emigración ilegal.

Desde el punto de vista estratégico exterior, resulta de especial importancia el lanzamiento del Enfoque Global sobre las Migraciones aludido antes (*Council of the European Union*, 2006), camino que ya había sido abierto por una Comunicación de la Comisión sobre Migración y Desarrollo (Comisión Europea, 2005c) que estableció orientaciones concretas sobre la emigración procedente de

los países en desarrollo, con el fin de lograr un impacto más favorable de la emigración sobre el desarrollo de estos países al proponer acciones sobre las remesas de los emigrantes, las redes de asociaciones de emigrantes, la emigración circular y la fuga de cerebros.

Con el «enfoque global» se pretendió pasar de un enfoque exterior, que había estado centrado especialmente en los aspectos de seguridad, a un enfoque más general y equilibrado en el que la dimensión del desarrollo y el diálogo con los terceros países jugaran un papel destacado junto a la promoción de la emigración legal y a los impedimentos a la emigración irregular. En los últimos tres años diversos documentos han ido cristalizando los elementos de este enfoque global, y creado una gama de instrumentos para su aplicación. De especial importancia en ese sentido son: los perfiles migratorios (para mejorar el conocimiento del fenómeno migratorio en los países de origen y de tránsito), las misiones sobre temas migratorios (para profundizar el diálogo entre los expertos gubernamentales de la UE y los de los países de origen y de tránsito), las plataformas de cooperación (mecanismo de coordinación sobre el terreno entre los Estados miembros y la Comisión en países de origen o tránsito migratorios), los esquemas de migración circular (cuyo fin es promover la movilidad de los emigrantes entre su país de origen y su país de destino), los Centros de Información y Gestión Migratorios (para facilitar la migración legal y la movilidad), y las Asociaciones de Movilidad (que se basan en paquetes de medidas que se comprometen a adoptar, por un lado, la Comisión Europea y los Estados miembros que lo deseen y, por otro lado, el país de origen o de tránsito con quien se establece la asociación).

## **5. A modo de conclusión: el futuro rumbo de la cooperación euromediterránea en temas migratorios**

El análisis anterior ha mostrado que los temas migratorios adquieren cada vez mayor relevancia y son objeto de un tratamiento más elaborado tanto en la acción general de la Unión como en las relaciones euromediterráneas

en particular. A esto último ha contribuido la ya referida reunión ministerial de Albufeira de noviembre de 2007, así como las conferencias euroafricanas sobre migración de Rabat de 2006 y de Trípoli de 2006, que han abordado el tema de manera más global geográficamente al incluir tanto el norte de África como África occidental, en el primer caso, y toda África Subsahariana, en el segundo. Tales iniciativas, de Marruecos y España la primera (a la que pronto se sumó Francia y más recientemente Senegal) y de Argelia la segunda (con apoyo de Italia y Reino Unido), han permitido profundizar el diálogo y avanzar la cooperación sobre estos temas en lo que la Unión conoce como la *ruta migratoria del Sur*.

Tanto el Enfoque Global sobre las Migraciones como la conferencia ministerial Euromediterránea, e incluso las dos iniciativas euroafricanas (a pesar de que en el fondo en estas últimas la vertiente mediterránea tiene un menor protagonismo relativo en la práctica), y en general la estrategia euromediterránea, ofrecen un amplio campo de posibilidades para mejorar las relaciones euromediterráneas en temas migratorios.

Por un lado, gran parte de la estrategia del Proceso de Barcelona, especialmente su componente comercial y financiero (y la Política Europea de Vecindad que lo complementa), busca apoyar la transformación económica de los PSM, mejorando la competitividad de sus sectores productivos y, por tanto, su capacidad de generar y canalizar empleos eficientemente, todo lo cual incide de manera clara en atajar las raíces profundas de muchos de los deseos de emigración.

Por otro lado, existe un abanico de acciones específicas en el campo de la migración que pueden ayudar a reducir el papel de la emigración mediterránea a Europa como problema y potenciar las oportunidades que dicha emigración proporciona tanto a los países de la UE como a los PSM. Son cuatro los ámbitos principales de actuación en esta materia: a) la migración legal; b) la migración irregular; c) los vínculos entre migración y desarrollo; y d) el ámbito institucional. Exponemos a continuación unas breves reflexiones en torno a cada uno de estos ámbitos.

a) En el ámbito de la migración legal, y en concreto en lo que se refiere a la emigración laboral, la cooperación europea con los institutos nacionales de empleo de los PSM, que ya se está llevando a cabo con éxito en diversos casos, necesita continuar, ya que es la piedra angular que permite satisfacer con ciertas garantías las necesidades del empleado y empleador potenciales. Existen en ese sentido experiencias interesantes, apoyadas con fondos de la cooperación de la UE, como la del ayuntamiento de Cartaya, en Huelva, que continúa contratando de manera estacional mano de obra marroquí (principalmente mujeres) que, tras trabajar durante varios meses en tierras españolas, regresa a Marruecos para, frecuentemente, ser contratadas de nuevo en la temporada siguiente. Éste es un buen ejemplo del tipo de migración circular que favorece a los países de origen y de destino, y que reduce los incentivos para acudir a mafias criminales como mecanismo de emigración. En términos generales, el establecimiento de centros de información en países terceros (como el recientemente inaugurado en Mali, también con financiación comunitaria) que asesoran a los emigrantes de sus oportunidades, derechos y riesgos, es otro mecanismo que facilita la emigración legal y puede reducir el tráfico de personas.

b) En el ámbito de la inmigración irregular, un paso importante ha sido la adopción de los acuerdos de readmisión, mediante los cuales las partes se comprometen a aceptar recibir los inmigrantes ilegales que hayan salido de su territorio (tanto si son nacionales como procedentes de terceros países) y se han instalado de manera irregular en el territorio de la otra parte. Los acuerdos actualmente existentes con los PSM son, no obstante, escasos y tienen carácter bilateral. En años recientes los Estados miembros de la UE han encomendado a la Comisión la negociación de acuerdos de readmisión de índole comunitaria. Resulta significativo que, de los diez acuerdos de readmisión ya en vigor entre la UE y terceros países, ninguno lo sea con un país mediterráneo. La Comisión ha recibido el mandato de negociar con otros seis países, entre los cuales sólo dos (Marruecos y

Argelia) son mediterráneos; ahora bien, en ninguno de ambos han progresado mucho por ahora las negociaciones. Es importante por ello afinar el diálogo con estos países y los demás PSM para lograr llegar a acuerdos en este campo, aun comprendiendo que el asunto debe continuar abordándose con prudencia y delicadeza dada la sensibilidad política de estos temas y sus altos costes, tanto políticos como de gestión, para todos los países, ya sean de origen, de tránsito o de destino.

En general, esa sensibilidad política de la inmigración irregular obliga a un cuidadoso y continuado diálogo de intercambio de información e intenciones, como muestran dos incidentes públicos recientes, y en gran parte innecesarios, en las relaciones diplomáticas de la UE con terceros países. En el primero, numerosos representantes gubernamentales y regionales, incluso a nivel ministerial y de jefatura de gobierno, se quejaron recientemente de que, a pocas semanas de que se discutiese el tema migratorio en la cumbre entre la UE y Latinoamérica y el Caribe, el Parlamento Europeo aprobase una Directiva sobre el retorno de emigrantes sin que ésta hubiese sido ni siquiera mencionada en la Cumbre de Lima o en sus reuniones preparatorias. En el segundo, el Ministro de Asuntos Exteriores de Senegal, en una reciente reunión en Dakar sobre temas migratorios, se quejó de que la UE estuviera a punto de aprobar un Pacto Europeo sobre la Inmigración de manera unilateral, sin consultar a sus socios. La UE podía estar totalmente justificada al actuar como lo hizo, pero el espíritu de asociación que destaca en sus declaraciones debería de prepararle también para prestar más atención a la necesaria diplomacia pública.

Sin duda, hay un creciente compromiso de los países mediterráneos más afectados como países de origen o de tránsito de controlar mejor los flujos migratorios no regulares. A ello está contribuyendo, evidentemente, el apoyo de la cooperación europea, tanto bilateral como comunitaria, en forma de asistencia técnica, formación y equipamientos. Con todo, debe estrecharse más la cooperación operativa entre los servicios de fronteras, aunque ello requiera aumentar la asistencia técnica y los



programas de formación ya existentes, con el fin de fortalecer la capacidad de los países de origen y tránsito para controlar sus fronteras.

De todas formas, por razones de eficiencia parece conveniente reducir, en términos relativos, el énfasis sobre el control de fronteras en lo que se refiere a la inmigración irregular. Aunque las estimaciones existentes son escasas y de relativa fiabilidad, hay visos de que los inmigrantes indocumentados que llegaron de forma clandestina representan un porcentaje reducido de toda la inmigración irregular (Collyer, 2008b). Esto es, la mayoría de quienes están de forma irregular lo son porque extendieron su estancia en Europa más allá del permiso inicial, lo cual aconseja reasignar parte de los recursos de control policial de la prevención en frontera a actividades en el interior de la UE.

Al margen de los acuerdos de readmisión, diálogos y cooperación fronteriza, y dado que en la mayor parte de los casos la inmigración irregular es de origen económico, el mejor mecanismo para reducir los incentivos a esa emigración es lograr en los países de origen condiciones de empleo que permitan retener a los potenciales emigrantes. Lo cual hace revertir a los objetivos primarios del Proceso de Barcelona, especialmente al de la transformación económica y social de esos países que permita tasas de crecimiento económico más altas y lograr unos niveles más altos de empleo, de vida y bienestar.

c) En lo que respecta a los vínculos entre migración y desarrollo las dos tareas principales siguen siendo: la de asegurar a los emigrantes mecanismos fiables y baratos que permitan el envío de las remesas que son fruto de su trabajo; y la de desarrollar mecanismos que permitan conjugar la búsqueda, por parte europea, de trabajadores cualificados con la necesidad de evitar la fuga de cerebros y, con ello, el empobrecimiento de las capacidades técnicas de los países de origen. Éstos son los dos mecanismos posiblemente más importantes para lograr canalizar hacia los países de origen los beneficios de la emigración y, más concretamente, las rentas de sus emigrantes, para así

conseguir minimizar los efectos en dichos países de la salida de, con frecuencia, sus miembros más cualificados y dinámicos.

Respecto a las remesas de los emigrantes, la importancia que éstas tuvieron en el caso español, como financiadoras (junto a la inversión directa extranjera y los ingresos por turismo) de los esfuerzos de inversión de los años sesenta, ilustra lo significativo que puede ser reducir los altos costos y las barreras a esas transferencias.

En cuanto a la fuga de cerebros, muy comprensible desde el punto de vista individual, pero con tremendas implicaciones sociales, sanitarias y económicas en ciertos países de origen, es importante instrumentar códigos de conducta que impidan a empresas, hospitales y universidades europeas beneficiarse de la inversión educativa de países de origen sin compensarles por sus costes. Mecanismos que favorezcan la migración circular, esto es, el movimiento de ida y vuelta frecuente de esos emigrantes sin obstáculos en una u otra dirección, y que permitan la estancia profesional periódica en el país de origen, pueden ser igualmente eficaces en ese sentido.

Como en el caso de la inmigración irregular, no obstante, una de las mejores curas es apoyar el objetivo más general de transformación económica y progreso social en los países de origen, creando unas condiciones mínimas de remuneración, de seguridad pública y de reconocimiento profesional que reduzcan los incentivos de esos emigrantes cualificados a abandonar su propio país.

d) Por último, en el aspecto institucional existen varias áreas en las cuales se puede profundizar, con el fin de encontrar campos de acción más adecuados para la gestión conjunta de los desafíos migratorios. Ahora bien, todas esas áreas son muy controvertidas políticamente y esa alta sensibilidad no siempre permite lograr la solución más razonable.

Un primer ejemplo de ello es la existencia de diversos procesos simultáneos que tienden a duplicar energías y mecanismos, y que, con frecuencia, sólo se diferencian

por la naturaleza de sus participantes y no por los objetivos de gestión migratoria que persiguen. Así, existe la vertiente migratoria del proceso euromediterráneo, manifestada en la reunión de Albufeira, que incluye formalmente a los 27 Estados miembros de la UE más la Comisión y a los PSM; existe el Proceso de Rabat, lanzado en la conferencia de 2006, que vuelve a incluir a los 27 Estados de la UE, a los países del Magreb (con la excepción de Argelia, que ha rechazado participar porque Marruecos lidera esa iniciativa) y a los países de África Occidental; y existe el Proceso de Trípoli-Lisboa (la iniciativa fructificó en la conferencia ministerial de Rabat pero se ha hecho realidad como parte de la Asociación Euromediterránea adoptada en Lisboa en diciembre de 2008, de ahí su doble denominación), que de nuevo incluye a los 27 Estados miembros de la UE y la Comisión así como a la Unión Africana y todos sus Estados miembros (lo que excluye solamente a Marruecos por no ser miembro de la Unión Africana).

Con tales solapamientos lo razonable, desde un punto de vista de gestión migratoria, sería integrar todos estos procesos en un solo proceso, posiblemente bajo una cobertura más amplia geográficamente: la de la relación entre la UE y la Unión Africana, pero la lógica política no lo permite. El tema migratorio es de importancia particular en la relación euromediterránea, que es una de las mayores prioridades de la política exterior de la UE. De manera paralela, la importancia de las relaciones de la UE con Marruecos, y su papel clave en la gestión de los flujos migratorios dirigidos a la UE, tampoco aconseja la absorción del Proceso de Rabat por parte del Proceso de Trípoli-Lisboa. En esas circunstancias lo idóneo sería lograr una confluencia mayor entre los mecanismos de seguimiento y aplicación de las propuestas adoptadas en las conferencias ministeriales, que lanzaron estos dos procesos y el propio proceso euromediterráneo. Es cierto que, además de que la cobertura geográfica es algo diferente, el grado de institucionalidad también difiere, siendo más débil en el caso del Proceso de Rabat que en los otros dos: en el Proceso de Trípoli la parte africana participa bajo la cobertura de la Unión Africana,

mientras que la Asociación Euromediterránea da cobertura al seguimiento de la conferencia de Albufeira.

A la postre, considerando que ambos procesos persiguen objetivos semejantes, en términos sustantivos, y teniendo en cuenta que la reciente Cumbre de Lisboa (diciembre de 2007), entre la UE y la Unión Africana, ha establecido ocho asociaciones que encarnan las principales prioridades para los esfuerzos de cooperación entre ambas, e identificó la migración (así como la movilidad y el empleo) como una de esas ocho prioridades (lo que ha confirmado a la Unión Africana como el interlocutor primordial de la UE en temas de migración en África), criterios de oportunidad política y eficacia de gestión apuntan a valorar la oportunidad y manera de acercarse a esa conferencia, de forma que el Proceso de Rabat apareciese explícitamente como un componente de ámbito geográfico más limitado del Proceso de Trípoli, dentro de la política africana de la UE en temas migratorios.

Convendría, en segundo término, que la UE considerase, seriamente, la oportunidad de establecer «asociaciones de movilidad» con Marruecos y otros países mediterráneos, particularmente en el Magreb, lugar de procedencia mayoritario de los emigrantes mediterráneos. Aunque las «asociaciones de movilidad» que la UE ha establecido se encuentran aún en fase experimental (solamente se han establecido con Cabo Verde y Moldavia, y se está explorando establecerlas con Senegal y Georgia), lo que hace que la Unión haya sido prudente a la hora de escoger los socios de dichas iniciativas inclinándose por aquéllos con los que pensaba sería relativamente fácil establecerlas, no deja de ser sorprendente que, a pesar de los intereses comunes existentes, no se ha contemplado aún que ninguna de estas asociaciones fuese con un país mediterráneo. La negociación para el establecimiento de estas «asociaciones de movilidad» reconocería la prioridad dada por la UE a esos países, y fortalecería, asimismo, la negociación con ellos de acuerdos de readmisión, acuerdos que algunos consideran tan útiles y necesarios para llevar a cabo la política global de migración que la UE pretende.

Finalmente, convendría que la UE reflexionase también sobre la oportunidad política, y los costes y beneficios, de un debate centrado en las condiciones que permitirían la ratificación del «Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y sus familias» de 1990 (que entró en vigor en 2003 pero no ha sido ratificado por ningún Estado miembro), o una versión modificada de dicho convenio, así como completar la ratificación de dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tratan directamente sobre el tema migratorio: el Convenio 97 sobre trabajadores emigrantes (que entró en vigor en 1949 y sólo ha sido ratificado por diez Estados miembros) y el Convenio 143 con el mismo título (que entró en vigor en 1978 y sólo ha sido ratificado por cinco Estados miembros).

A pesar de la fuerte oposición de diversos Estados miembros a la ratificación del Convenio de 1990, debido a la equiparación de derechos que otorga a los trabajadores inmigrantes (sin distinguir si son legales o no), incluidos los derechos sociales, nada de lo que establece este convenio, ni los otros convenios de la OIT, es ajeno a las prácticas sociales habituales en muchos de los países de la UE, todos los cuales están fuertemente comprometidos con la defensa de los derechos humanos, en general, y ya otorgan, a esos emigrantes, el reconocimiento de todos o casi todos esos derechos. De llevarse a cabo estas ratificaciones, que no harían sino confirmar y dar visibilidad a la política de derechos humanos de la Unión, ésta lograría posiblemente mucha mayor legitimidad política a la hora de defender sus políticas, incluida la negociación de acuerdos de readmisión.

## Referencias bibliográficas

- [1] ANTUÑANO, I. y JORDÁN, J. M. (2008): «La política de inmigración en España: evolución y desafíos», en JORDÁN, J. M. y SÁNCHEZ, A. (coords), *Desafíos actuales de la política económica. Un enfoque estructural y social*, Thomson-Civitas, Navarra.
- [2] AUBARELL, G. y ARAGALL, X. (2005): *Immigration and the Euro-Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends*, EuroMeSCo Paper, número 47, IEEL, Lisboa.
- [3] BANCO MUNDIAL (2007): *Informe sobre la financiación del desarrollo* (Global Development Finance), Apéndice Perspectivas Regionales: Oriente Medio y Norte de África, Washington D. C.
- [4] BANCO MUNDIAL (2008): *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, Mundi-prensa, Madrid.
- [5] BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (1995): «El Mediterráneo sur y oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, números 744-745, agosto-septiembre, páginas 111-138.
- [6] BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (2000): «El Área Euro-mediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 788, noviembre, páginas 161-177.
- [7] BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (2008): «La dimensión exterior de la Unión Europea», en JORDÁN GALDUF, J. M. (coord.), *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, Navarra.
- [8] COLLYER, M. (2008a): «Emigración, inmigración y tránsito en el Magreb», en ZOUBIR, Y. H. y AMIRAH FERNÁNDEZ, H., *El Magreb. Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Síntesis, Madrid.
- [9] COLLYER, M. (2008b): «Hacia una gestión de las migraciones mediterráneas en el año 2008. Desarrollo del discurso y sus prácticas», *ARI*, Instituto Elcano, 54, 4 de agosto.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (1997): «Propuesta de Acto del Consejo por el que se establece el Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros», *Documento COM* (1997) 387 final, 29 de septiembre.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2001): «Propuesta de Directiva al Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia», *Documento COM* (2001) 386 final, 11 de junio.
- [12] COMISIÓN EUROPEA (2005a): «Libro Verde: el Planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», *Documento COM* (2004) 811 final, 11 de enero.
- [13] COMISIÓN EUROPEA (2005b): «Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) incluidas una Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y una propuesta de Directiva del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros», *Documento COM* (2005) 141 final, 12 de abril.
- [14] COMISIÓN EUROPEA (2005c): «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo», *Documento COM* (2005), 390 final, 1 de septiembre.

[15] COMISIÓN EUROPEA (2005d): «Comunicación de la Comisión: Plan de Política en materia de migración legal», *Documento COM* (2005) 669 final, 21 de diciembre.

[16] COMISIÓN EUROPEA (2006): *EU survey on workers' remittances from the EU to third countries*, DG de Asuntos Económicos y Monetarios, Bruselas.

[17] COMISIÓN EUROPEA (2008): «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Política Común de Emigración para Europa-Principios, medidas e instrumentos», *Documento COM* (2008) 359 final, 17 de junio.

[18] COUNCIL OF THE EU (1999): «Tampere European Council- Presidency Conclusions», *Council Document* 200/1/99, 15-16 octubre.

[19] COUNCIL OF THE EU (2006): «Brussels European Council 15/16 December 2005, Presidency Conclusions», *Council Document* 15914/1/05 Rev. 1, Section IV and Annex I.

[20] COUNCIL OF THE EU (2007): «First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting in Migration- Albufeira Agreed Conclusions», *Council Document* 15805/07 COR 1, 18-19 noviembre.

[21] COUNCIL OF THE EU (2008): «European Immigration Pact».

[22] DE LA DEHESA, G. (2008): *Comprender la inmigración*, Alianza, Madrid.

[23] DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): «Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994 sobre las limitaciones de admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de Estados miembros», *Serie C* 274, páginas 3-6, 19 de noviembre.

[24] ESCRIBANO, G. y LORCA, A. (2008): «Reforma económica en el Magreb. De la estabilización a la modernización», en ZOUBIR, Y. H. y AMIRAH FERNÁNDEZ, H., *El Magreb. Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Síntesis, Madrid.

[25] EUROSTAT (2007): *Euro-Mediterranean Statistics*, Luxemburgo.

[26] GARCÍA ORTIZ, A. y JORDÁN GALDUF, J. M. (2006): *El proceso de privatización y las reformas económicas en Marruecos*, Documentos CIDOB (serie Mediterráneo), número 6, Barcelona.

[27] GARCÍA ROCA, J. y LACOMBA, J. (2008): *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*, Edicions Bellaterra, Barcelona.

[28] IEMED (2007): *Med.2007. El año 2006 en el espacio euromediterráneo*, IEMED y Fundación CIDOB, Barcelona.

[29] JOFFÉ, G. (2008): «La política europea y la orilla sur del Mediterráneo», en ZOUBIR, Y. H. y AMIRAH FERNÁNDEZ, H., *El Magreb. Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Síntesis, Madrid.

[30] OCDE (2007): *International Migration Outlook*, SOPEMI, París.