



# ¿LA UE COMO ACTOR EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS? UNA APROXIMACIÓN AL ESCENARIO EUROMEDITERRÁNEO

---

**Ruth Ferrero**

*Profesora de Ciencia Política, Universidad Complutense  
rferrero@cps.ucm.es*

## RESUMEN

Desde 1999 en Tampere la Unión Europea ha intentado formar parte tanto de la elaboración, como del proceso de toma de decisiones vinculado a la puesta en marcha de las políticas migratorias de los Estados Miembros. Sin embargo, en 2007 la UE, haciendo gala una vez más de su 'desunión' política, todavía no ha conseguido poner de acuerdo a Estados Miembros, opiniones públicas y política exterior, algo fundamental para que la futura gestión de las políticas migratorias no quede limitada al control fronterizo, ni a la externalización de las fronteras. En este artículo formularemos algunas preguntas en torno al papel de las instituciones comunitarias en el desarrollo de las políticas de inmigración en sentido amplio, es decir, incluyendo las políticas de cohesión social e integración, así como la inserción de los ciudadanos extranjeros en los mercados de trabajo. La primera de esas preguntas no puede ser otra que: ¿influye la Unión en los procesos de toma de decisión de los Estados Miembros? Algo de esto se comenzó a observar, por primera vez, durante el proceso de normalización llevado a cabo por el Gobierno español en 2005 y, por segunda vez, en el toque de atención que le fue dado al Gobierno holandés cuando propuso la legalización de unos 30.000 inmigrantes residentes en su territorio desde 2001. Si esta primera respuesta es afirmativa, entonces ¿hasta dónde –dentro del actual marco normativo de la Unión– puede llegar dicha influencia? Tras el fracaso del proyecto constitucional en 2005, y Europa pendiente de las elecciones francesas, ¿permitirían los Estados Miembros, tras este fracaso, una cesión de sus competencias en materia migratoria? Y si es así, ¿en qué dirección versarían estas políticas?

*“Europa no es algo que se descubre; Europa es una misión: algo que se hace, se crea, se construye. Y hace falta mucha inventiva, determinación y esfuerzo para llevar a cabo tal misión. Tal vez sea un trabajo que nunca termina, un reto aún por superar en su totalidad, una posibilidad siempre pendiente”.*

Bauman, 2006

## A modo de introducción

En cuanto a Europa, la Europa política debe decidir el tipo de Europa que quiere ser, y esa Europa se construye sobre políticas. En el caso de la inmigración, este silogismo también es válido, pero ¿qué tipo de políticas inmigratorias quiere desarrollar y poner en práctica la UE? En función de las repuestas que demos a estas preguntas, así construiremos la Europa política que todos los Estados Miembros quieren. Ahora bien, ¿están todos los estados de acuerdo acerca de qué Europa es la que quieren? Estas son las grandes preguntas que quedan por responder. Efectivamente, la UE ha estado intentando construirse a sí misma como un importante actor político a escala global. A lo largo de este proceso, que todavía continúa, están enfrentadas dos concepciones diferentes de lo que “debe ser” Europa. Por un lado, están aquellos que quieren una Europa potencia, competidora de Estados Unidos por la hegemonía global. Por el otro, se encuentran los que reivindican una Europa ilustrada en la que prevalezcan una serie de principios y valores que son los que han hecho a Europa diferente de otras grandes potencias.

Uno de esos valores o esencias europeas, si se quiere, es lo que algunos autores han definido como la construcción en Europa de una “civilización transgresiva” (Pomian, 1992), cuya base se encuentra en el rechazo a las fronteras. Otros, como Hans-George Gadamer, definen la esencia de Europa como “su habilidad para vivir con los otros, de vivir como el otro del otro”, “todos somos otros y todos somos nosotros mismos” (Bauman, 2006). Lo que estos autores intentan comunicar, junto con Kant, Rougemont, Goethe y otros muchos, es que la “esencia” de Europa estriba en la ausencia de fronteras, en el saber convivir con el diferente, el vivir en sociedades diversas. La cuestión es si estos valores, esta filosofía de la que los europeos presumen frente a norteamericanos o asiáticos y que les diferencia de ellos, se están poniendo en marcha o si, más bien, lo que se está haciendo es ir contra natura y elaborar políticas restrictivas, de seguridad y de exclusión hacia el otro. Por lo tanto, en una primera parte, lo que aquí expondremos es el tipo de políticas migratorias que se están elaborando en el seno de la Unión Europea, de manera individual en cada Estado Miembro y de manera colectiva en las instituciones comunitarias. En una segunda parte, veremos –tomando como ejemplo el caso español–, en qué medida afecta la Unión Europea en la construcción de las políticas nacionales y en qué modo esas políticas nacionales también pueden ejercer una influencia de peso en la construcción de la política comunitaria.

## Las políticas de inmigración y la Unión Europea

Aproximadamente el 25% de los inmigrantes del mundo viven en Europa. Los políticos europeos están obligados a lidiar tanto con esta realidad como con sus opiniones públicas. Tras la Segunda Guerra Mundial, lo que una vez fue un fenómeno burocrático muy ligado a las necesidades de la reconstrucción europea, con la introducción de grupos de cultura, étnia y religión diversas en las sociedades europeas, ha tenido –y sigue teniendo– un importante impacto en el escenario público y político. Esto ha quedado reflejado en diversas campañas electorales por la emergencia y consolidación de partidos de extrema derecha y el peligroso aumento del apoyo dado a fuerzas políticas de corte xenófobo por una parte creciente del electorado.

La creciente politización de la inmigración en Europa ha tenido lugar al mismo tiempo que los europeos están siendo testigos de primera fila de la crisis de la idea del Estado-nación. [A pesar y, precisamente, debido al proceso de integración de la UE, los conflictos que generan el incremento demográfico y pluriétnico debido a la inmigración señalan de manera muy clara las grandes diferencias que todavía existen entre los Estados Miembros]. La construcción de Europa, a la vez que suma intentos para gestionar la inmigración de manera colectiva, hace resurgir la evidente diversidad de culturas y tradiciones políticas en la región, especialmente cuando nos enfrentamos a conceptos que nos acercan al corazón de la identidad: la cuestión del “nosotros” versus “ellos”. Y ello es así hasta el punto de que, la consecución de un mercado común europeo, anclado en el Tratado de Roma de 1957, está fundamentado en la libertad de movimientos y, por tanto, una política migratoria armonizada es el principal examen para la Europa libre de fronteras ideada por Monnet. Mientras muchos piensan en la potencialidad de la UE, se habla de la cuestión migratoria de un modo muy visceral, desde un terreno donde anidan el racismo, la xenofobia y el nacionalismo. A pesar de la complejidad del debate sobre inmigración en el seno de la Unión, su resolución es fundamental para la perdurabilidad de la UE.

Ya desde el año 1999, con el Tratado de Ámsterdam y a través del programa de Tampere, se pusieron los cimientos de lo que pretendía ser una política europea de inmigración. Se estableció un programa político de cinco años de duración que se desarrollaría en el seno de la Comisión de Asuntos de Justicia e Interior (conocida en la terminología comunitaria como Consejo JAI). El establecimiento de un modelo de política europea de inmigración basado en asuntos policiales y de seguridad ha dado como resultado una serie de políticas reactivas-restrictivas que tratan la inmigración desde una perspectiva aparentemente política, aunque en realidad abordan el asunto como una ‘amenaza a la seguridad’. Esto último hace que los derechos de los no nacionales se vean socavados y se ignoren las ventajas que la inmigración está aportando al modelo social europeo, a la economía e incluso a las relaciones internacionales. De este modo, el proceso de construcción de una política europea común convive, en prácticamente todos los Estados Miembros, con procesos interiores de reforma de las leyes de inmigración, normalmente tendentes a instaurar políticas más restrictivas de las ya existentes, o simplemente con políticas restrictivas instauradas por parte de aquellos Estados Miembros en los que no existía una legislación específica de

1. No entraremos aquí a describir las políticas de inmigración europeas en detalle, simplemente, nos limitaremos a exponer la situación de la normativa comunitaria actual que vincula inmigración y seguridad.

extranjería e inmigración. Así la UE y sus Estados Miembros se encuentran en una carrera en la que parece que, por un lado se intenta desarrollar un modelo de política común, pero, por otro lado, se ponen obstáculos a esta política hasta los límites tolerables por parte de su imaginario colectivo, es decir, de su opinión pública. Así, el 5 de noviembre de 2004, dando continuidad a las intenciones expresadas en Tampere, se aprobó en el Consejo Europeo el Programa de La Haya<sup>1</sup>. Este programa consolidaba el Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia y marcaba la agenda para el periodo 2005-2009. Asimismo, los días 2 y 3 de julio de 2005, el Consejo de Ministros europeo adoptaba un Plan de acción que desarrollaba los principios de La Haya, siguiendo el criterio principal de garantizar seguridad y justicia así como hacer frente a los “nuevos riesgos” a través de acciones con una dimensión europea. Todo ello coincidió con la toma de posesión de la presidencia de la Unión por parte del Reino Unido.

Las materias en el área de migraciones que quedaron definidas en el Programa de La Haya fueron: asilo, inmigración legal, dimensión exterior y gestión de los flujos.

Es durante este periodo cuando se consagra de manera definitiva (Documento del Consejo de 19 de septiembre de 2005) la creación de un cuarto capítulo sobre los asuntos de justicia, seguridad y libertad, que agrega la inmigración y la integración social, que se discutiría posteriormente en la Cumbre de Barcelona. Este nuevo espacio ha pasado a denominarse de Justicia, Seguridad, Inmigración e Integración Social, “en interés común de todos los países afectados”.

El interés demostrado por los Estados Miembros en esta materia ha quedado patente en la distribución de los fondos comunitarios en el área de Justicia, Libertad y Seguridad. Una gran parte de los mismos ha ido a parar al Programa de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, dado que es la parte de todo este espacio común que tiene un mayor nivel de comunitarización. De los cuatro fondos que se ha previsto crear, –para refugiados, fronteras exteriores, retorno e integración–, los tres últimos son de nueva creación y se ha pretendido que esta financiación se concentre en aquellos Estados Miembros que ya están llevando a cabo un esfuerzo a escala estatal.

Entre otros asuntos, en el Proceso de Barcelona se propuso el diseño conjunto de un nuevo espacio común de cooperación para conseguir una ordenación de los flujos migratorios, la promoción activa de la integración social de los inmigrantes y un reforzamiento de la cooperación con los países de origen, así como para hacer frente de manera más eficaz a las amenazas que plantean la delincuencia organizada, la droga, el terrorismo y la trata de seres humanos. El primer paso para la consecución de un “espacio común euromediterráneo” se acordó que fuera la puesta en marcha efectiva de la normativa internacional de Naciones Unidas. Una legislación ya compartida por todos los Estados Miembros. De este modo, en materia de migración e integración social, las cuestiones sobre las que está previsto que giren las políticas comunitarias son: la gestión de los flujos, la acogida e integración y la cooperación al desarrollo, siempre teniendo en cuenta las causas y orígenes de los flujos. Por tanto, será necesario abordar la lucha contra el racismo y la xenofobia, el codesarrollo, la formación profesional en los países de origen, la integración social de

los inmigrantes, programas de retorno digno y sostenible, la conclusión de acuerdos de readmisión, mecanismos de prevención, la utilización de diferentes canales de intercambio de información y alerta temprana para cooperar en la lucha contra la inmigración ilegal, la asistencia a las víctimas y la cooperación conjunta en la vigilancia de fronteras, la simplificación de determinados procedimientos administrativos para la admisión de ciertas categorías de personas, así como programas de formación y asistencia técnica en todas estas materias, con especial énfasis en el incremento de la capacidad institucional para la gestión de la migración.

El relanzamiento del Proceso de Barcelona ha supuesto la inclusión en la Declaración de las prioridades de los estados asociados a EUROMED en materia de migraciones, por lo que, junto a los actuales capítulos dedicados a la colaboración política y de seguridad; junto a la colaboración económica y financiera, y a la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano, está previsto introducir un nuevo capítulo dedicado en exclusiva a las cuestiones migratorias. Este nuevo capítulo, en coherencia con los trabajos realizados hasta la fecha en el marco EUROMED, se ha pasado a denominar "Integración social de los inmigrantes, migración y circulación de personas" y está prevista la creación del Comité Euromediterráneo de Migraciones, compuesto por la troika de la Unión Europea y un representante de cada uno de los socios mediterráneos.

El punto de partida en materia migratoria EUROMED lo constituye la propia Declaración de Barcelona, en la que:

- Los participantes han reconocido el importante papel de la emigración en sus relaciones, y acuerdan aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias, entre otros medios, a través de programas de formación profesional y de ayuda a la creación de empleo.
- En materia de inmigración ilegal, los participantes han acordado adoptar las medidas oportunas para la readmisión de sus nacionales que se encuentren en situación ilegal.

Además, la Declaración de Barcelona también contiene otras disposiciones que tienen una relación directa con el fenómeno migratorio, tales como:

- El fomento de la tolerancia.
- La lucha contra las manifestaciones de intolerancia, racismo y xenofobia.

Estas cuestiones se encuentran en la citada Declaración tanto en el capítulo dedicado a la colaboración política y de seguridad (tolerancia, antirracismo) como en el capítulo dedicado a la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano (emigración, inmigración ilegal). Asimismo, los trabajos realizados en el ámbito EUROMED permitieron la creación de un programa regional JAI, así que en la V Conferencia Ministerial de Valencia, de 22 y 23 de abril de 2002, se aprobó la puesta en marcha del Programa Regional MEDA JAI que ahora ha tomado un nuevo impulso. Programa Regional de cooperación MEDA JAI consta de dos capítulos. El primero, de cooperación en el ámbito de la justicia, lucha contra las drogas, crimen organizado y terrorismo; y el segundo, de cooperación en materia de integración social de los inmigrantes, migraciones y circulación de personas.

A su vez, el segundo apartado del Programa consta de tres subapartados y once medidas concretas:

1. Integración social de los inmigrantes: Ámbito en el que se propone reforzar medidas de reagrupación familiar; mejorar las medidas de no discriminación; luchar contra el racismo y la xenofobia, así como fomentar el codesarrollo.
2. Gestión de flujos y movimiento de personas, incluyendo el derecho de asilo: Ámbito en el que se propone el intercambio de información y estadísticas sobre flujos migratorios, incluyendo la creación de una base de datos; la simplificación de la expedición de visados a cierta categoría de personas; el incremento de la capacidad institucional en materia de asilo y refugio.
3. Combate de la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos: Ámbito en el que se propone luchar contra las redes de inmigración ilegal y tráfico de personas y dar asistencia a las víctimas; establecer acuerdos de readmisión; examinar las causas de los flujos migratorios; fomentar la solidaridad y los intercambios de información entre los países de origen, tránsito y destino; modernizar la capacidad administrativa y las infraestructuras, dar formación y asistencia técnica en control de fronteras; y, aplicar los instrumentos jurídicos internacionales.

La financiación de estas acciones ha sido contemplada en el programa MEDA (Reglamento (CE) 1488/1996, modificado por el Reglamento (CE) 780/1998 y por el Reglamento (CE) 2698/2000), por el que se establecen "Medidas financieras y técnicas de acompañamiento de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea".

Como hemos venido relatando, la mayoría de todas estas iniciativas relativas a la inmigración y al asilo se han inspirado en la parte de control de la inmigración vinculándola con la lucha contra el crimen organizado, el tráfico de seres humanos y el control del tráfico de drogas, tal y como quedó estipulado en los acuerdos de Schengen y Dublín. Es evidente la incorporación del concepto de "seguridad humana" en la normativa comunitaria, algo que ha coincidido, curiosamente, en el tiempo con el proceso de integración europea, la construcción del área Schengen, la desterritorialización de los mercados, las fronteras físicas y las identidades. Las preocupaciones sobre los posibles efectos negativos en las economías europeas y el miedo a la inestabilidad explican el por qué la inmigración se ha convertido en un asunto de seguridad en la agenda europea. La intención final es, sin duda, la de conseguir un Mercado Común seguro en todos los aspectos, especialmente el de los controles de entrada, puesto que ya es un hecho insoslayable que Europa necesita inmigración económica si quiere mantener sus niveles de productividad y ser competitiva en los mercados internacionales, y de ahí surge un nuevo concepto que sustituirá al de "Europa fortaleza", el de "puerta de Europa" (gathering Europe). Pero además, la inmigración y el asilo también se han convertido en cuestiones importantes de seguridad en lo que respecta a las relaciones exteriores de la Unión. La decisión de establecer planes de acción en cooperación con países de origen y tránsito de la inmigración basados en esa racionalidad "securitaria", están provocando una clara externalización de las fronteras de la Unión que

no tiene en cuenta, en algunos casos, la ausencia de protección de los Derechos Humanos.

Vinculado con lo anterior, debemos mencionar en este punto la directiva de protección temporal y el énfasis que se puso en su momento en la necesidad de limitar los flujos migratorios procedentes de Kosovo, (que le correspondió ser primera cabeza de turco), en un intento de eludir la responsabilidad expuesta en la Convención de Ginebra y evitar tener que lidiar con el costoso tratamiento de los refugiados de larga duración.

En otro orden de cosas, pero también vinculadas con el fenómeno inmigratorio, las cuestiones de cohesión social e integración han quedado, por el momento, vacías de contenido y desprovistas de fondos europeos. Lo que todo ello refleja es que son precisamente los aspectos vinculados a la seguridad los que están prevaleciendo en el desarrollo de las políticas públicas europeas que deben hacer frente a la urgente necesidad de conseguir una mayor organización y la creación de unos estándares mínimos de protección en materia de inmigración y asilo.

### **La europeización de las políticas migratorias y los estados nacionales**

Los esfuerzos para “europeizar” la política inmigratoria plantean una polémica importante: ¿Cómo pueden las democracias liberales conciliar los esfuerzos para controlar el movimiento de las personas con aquellos que promueven la apertura de fronteras, de mercados y los estándares liberales? Es decir, obligan a un replanteamiento total del concepto de Estado-nación, de soberanía y de ciudadanía. Así las cosas, dadas las tradicionales diferencias nacionales, la cuestión más interesante que se plantea es por qué los estados deberían cooperar, y sobre qué bases deberían ponerse de acuerdo, si es que hay alguna en común entre ellos.

Ningún análisis sobre inmigración en Europa puede evitar la cuestión de las dinámicas de integración europeas. Este es un punto clave que procede de las teorías de relaciones internacionales, de la globalización y la interdependencia que intentan explicar la “pérdida de control” nacional. La dirección tomada en la construcción de una Europa común hace que ésta se relacione con la inmigración de dos modos: institucionalmente y actitudinalmente. En primer lugar está la construcción institucional que se desarrolla entre fuerzas nacionales y supranacionales, entre partidos políticos, entre grupos nacionales de actores que, fundamentalmente, deciden cómo debe organizarse Europa. El segundo componente de la integración europea que influye de manera directa en la percepción sobre la migración está relacionado con los procesos psicológicos que llevan a la construcción de una nueva comunidad: la identificación de grupos que están “dentro” y grupos que están “fuera”. ¿Podrían los italianos sentirse emparentados con los franceses y podría el Reino Unido sentir vínculos supranacionales con aquellos que viven en Bélgica? El conflicto de identidad con la propia nación o con Europa como un todo es muy real y tiene un fuerte impacto en las políticas de inclusión y exclusión que se ponen en práctica.

La “europeización”, la identificación con una comunidad mayor, se puede ver como una fuerza movilizadora para la inclusión, lo cual lleva consigo la exclusión de los extranjeros. Este componente actitudinal de la integración europea es particularmente sensible a las cuestiones relacionadas con la identidad nacional y la ciudadanía. Si aceptamos la importancia de las políticas públicas en las reacciones que provoca la inmigración, entonces también debemos considerar no sólo la trayectoria de los desarrollos institucionales, sino también su desarrollo normativo. Este es el paradigma que políticos y opinión pública adoptan durante sus procesos transitorios. Así, la inmigración se ha construido tradicionalmente sobre dos dilemas: los problemas que acarrea y la naturaleza de su incorporación. El primero se centra en las estrategias de control y regulación del fenómeno: ¿sí o no?, ¿cuántos?, ¿quiénes? El segundo concierne a la naturaleza de la incorporación, dicho de otro modo: ¿qué se debe hacer con los inmigrantes una vez que llegan? Las demandas políticas incluyen el tipo de derechos que deben tener los inmigrantes y los métodos de integración.

No sólo los modelos de integración varían según el país de forma clara, sino que también muchos inmigrantes a los que se aplican estas políticas de integración no son inmigrantes, sino “minorías étnicas”, un término que se utiliza habitualmente para referirse a comunidades establecidas y compuestas por inmigrantes de la posguerra europea. Hay hijos y nietos de inmigrantes, a los cuales nos referimos como inmigrantes de “segunda generación” o “tercera generación”. En la Unión Europea, por ejemplo, los turcos de segunda generación residentes en Alemania tienen menos derechos que los irlandeses de primera generación residentes en el Reino Unido.

La naturaleza del debate sobre inmigración en la Unión Europea se vuelve más complicada en la medida que refleja y magnifica los problemas que cada Estado enfrenta en su ámbito interno. Además, tras los últimos procesos de ampliación de la UE hacia el Este, ha aparecido un nuevo eje de conflicto: la inmigración intraeuropea. Lo que con una UE-15 no suponía ninguna fractura, con la UE-27 plantea dudas e incluso expulsiones como la que ha llevado a cabo el presidente italiano Prodi contra ciudadanos europeos en fechas recientes. Sin embargo, Europa establece que con la consecución del mercado único, los ciudadanos de cada uno de los Estados Miembros ya no son “extranjeros” en el resto.

A medida que la Unión borra sus fronteras internas, la política de inmigración requiere el acuerdo y confianza mutua entre sus miembros, además de tener que contemplar las diferencias en el tratamiento de los distintos grupos en los Estados Miembros. La formulación de una política común lleva aparejada la cuestión de cuáles son los extranjeros que requieren visados para entrar en la Unión, y debe garantizar que los traficantes de drogas, mafias o terroristas no se aprovechen de la eliminación de las fronteras. También resurgen las clásicas preocupaciones sobre las políticas sociales, estrategias de integración, o los criterios de asilo. Estas preocupaciones, por supuesto, se lidian en el seno de las políticas internas nacionales a través del debate ideológico entre partidos políticos.

Los desarrollos de estas políticas a escala comunitaria son indicativos de las controversias y limitaciones que permanecen y que afectan a la inmigración y al pilar intergubernamental (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior)

que, hasta el momento, ha dejado en manos de los gobiernos nacionales la interpretación de los objetivos e implementación de las políticas relativas a la inmigración. Desde la adopción del Tratado de la Unión en 1993 ha habido un reconocimiento formal de la necesidad de una política común de inmigración. Sin embargo, a pesar de que los diferentes tratados y acuerdos (Ámsterdam, 1997, Tampere, 1999, Niza, 2000, Laeken 2001 y Sevilla 2002) han intentado construir esta política, la mayor parte de la retórica no ha ido acompañada de ningún cambio sustancial en el desarrollo de estas políticas. En los últimos tiempos, sin embargo, pareciera que se estuviera intentando revertir esta situación. Nos referimos aquí a dos iniciativas. La primera ha sido la puesta en marcha del Sistema de Información Mutua impulsado por el Comisario Frattini en 2006. Pero, ¿por qué se ha dado ahora este importante paso? El origen de esta cuestión se remonta al proceso de regularización de trabajadores que puso en marcha el Gobierno español durante el año 2005. Dicho proceso fue duramente criticado por diversos gobiernos europeos que alegaban que lo único que produciría sería un trasvase masivo de inmigrantes procedentes de España a otros países de la UE. Premisa errónea desde cualquier punto de vista, puesto que, por un lado, los inmigrantes que hubieran conseguido regularizar su situación en España, es de suponer que no se trasladarían a otro país europeo en el que, de nuevo se encontrarían en situación irregular y, por otro lado, porque el país con el mayor crecimiento económico en estos momentos en Europa es España y esto lo convierte, por tanto, en el país que más oportunidades laborales ofrece a la mano de obra extranjera (al menos la de baja cualificación). A raíz de esta polémica que fue discutida en diversos consejos europeos, se puso en marcha el sistema de información mutua, antes mencionado. El buen funcionamiento de este sistema ha hecho que en estos últimos meses, gobiernos como el holandés o el alemán, que curiosamente fueron los más críticos con el proceso español, tuvieran que “pedir permiso” para poner en marcha sus respectivos procesos de regularización.

La segunda iniciativa también ha venido provocada por la insistencia del Gobierno español confrontado a otros problemas: los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, así como la crisis de los cayucos de agosto de 2006. Esta fue la primera toma de conciencia por parte de los estados centroeuropeos de que además de la frontera Este (no por nada Frontex está instalado en Polonia), existía una frontera Sur que también era europea. Así, a lo largo del último año hemos podido observar cómo las apelaciones a la solidaridad por parte de Italia y España en este tema han ido dando muy lentamente sus frutos y ha quedado constatado que todavía no existe una conciencia europea común en relación con este tema, en el que siguen primando, sin ningún género de dudas, las prioridades nacionales.

De manera muy clara, el problema del desarrollo de las políticas de inmigración en el ámbito europeo consiste en llegar a la armonización de las tendencias nacionales en esta materia. Aunque el acuerdo de Tampere de 1999 ha ido más lejos que ningún otro en la identificación de los principios para la cooperación y en hacer un llamamiento especial a los líderes políticos para que trabajaran con sus opiniones públicas, sin embargo ¿cómo se llegará a la puesta en marcha de todo lo acordado en Maastricht, Ámsterdam, Tampere, Niza, Laeken, Sevilla e incluso el fallido tratado constitucional, teniendo en cuenta la realidad de la opinión pública europea?

## Referencias bibliográficas

BAUMAN, Zigmunt. Europa. Una aventura inacabada. Madrid: Losada, 2006.

CARLIN, Jorgen. "European Strategies for Reducing 'unwanted' Immigration". DIIS Brief (2007). Danish Institute for International Studies.

– "Migration Control and migrant facilities at the Spanish-African borders". International Migration Review. Vol. 41. No.2 (2007). P. 316-343.

DELGADO, Leticia. "La inmigración en Europa: realidades y políticas". Documento de trabajo. No. 18 (2002). Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

PARKES, Rodrerik. "The EU under siege? The Development of EU Migration Policy from the Treaty of Amsterdam to the European Constitution". National Perspectives on EU Immigration Policy. Foreign Policy in Dialogue. Vol. 8. No. 22 (2007). P. 7-15.

PINYOL, Gemma. "Europe's Southern Border: Spain and the Management of Immigration". National Perspectives on EU Immigration Policy. Foreign Policy in Dialogue. Vol. 8. No. 22. (2007). P. 51-58.

POMIAN, Krzysztof. "Europe et ses frontières". En: L'Europe retrouvée. Neuchâtel: Editions de la Baconnière, 1992.

WEIL, Patrick. "A flexible Framework for a Plural Europe". Discussion Paper prepared for the UK Presidency. October, 2005.

ZAPATA, Ricard. "Gestión de la multiculturalidad en España: un análisis contextual para definir un enfoque europeo de la inmigración". En: FUNDACIÓN CIDOB. España en la construcción de una política europea de inmigración. Colección Monografías, 2004.