

# LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN ESPAÑOLA: LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES EMISORES DE LA FRONTERA SUR

María Duro Mansilla

*Universidade de Santiago de Compostela  
Departamento de Ciencia Política e da Administración*

*Este artículo analiza la europeización de la política de España respecto a los países emisores de inmigración del norte de África en el período 1999-2006. Nuestro argumento es que dicha europeización se ha caracterizado principalmente por la “transferencia de temas” al nivel europeo por parte de los Gobiernos españoles. La transformación de España en un “país de inmigración” y la aplicación del Tratado de Ámsterdam constituyen las dimensiones de necesidad y oportunidad de dicho proceso. Nuestro análisis corrobora que los Gobiernos del Partido Popular y del Partido Socialista han tratado de insertar las prioridades nacionales en el nivel europeo y que éste, a su vez, se ha mostrado permeable a la influencia española. Sin embargo, dicha influencia se ha visto nivelada por las dinámicas que conlleva la participación en un marco supranacional de policy-making.*

*Palabras clave:* Europeización, política de inmigración, relaciones exteriores, Magreb.

*This article examines the process of Europeanization of Spanish policy regarding immigrant sending countries in the North-African region between 1999 and 2006. It argues that “issue transference” by Spanish governments to the European level has been the main feature of this Europeanization. The transformation of Spain in an immigration country and the implementation of the Amsterdam Treaty represent the dimensions of necessity and opportunity of the process. The analysis shows that both the governments of the Popular and of the Socialist Party have tried to transfer national priorities to the European level, and that the later has been permeable to Spanish influence. This influence, however, has been balanced by the dynamics involved in the participation in a supranational framework of policy-making.*

*Key words:* Europeanization, immigration policy, external relations, Magreb.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objeto caracterizar el proceso de europeización de la

política de España respecto a los países de origen y tránsito de inmigración. Dicha política forma parte de lo que se conoce

como "dimensión preventiva" de las medidas de gestión migratoria adoptadas por los Estados receptores (Monar 1997, citado en Delgado Godoy 2002: 105-106). Nuestra hipótesis de partida es que la "transferencia de temas o problemas" al nivel europeo (Closa 2001: 18) ha adquirido una creciente importancia en el caso español, convirtiéndose de hecho en la manifestación más destacada del proceso de europeización en este sector de la política migratoria nacional.

De manera casi simultánea a la adhesión del país a la Unión Europea (UE), tiene lugar en España la aprobación de la primera Ley de Extranjería, la Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.<sup>1</sup> Sin embargo, la transición migratoria española se hace esperar todavía hasta finales de los 90. De hecho, existe un amplio acuerdo en la literatura a la hora de calificar el 2000 como "el año de la inmigración" en España. Este *gap* temporal entre la regulación legal de la inmigración y la verdadera entrada de la misma en la agenda sistémica española ha llevado a Delgado Godoy (2002) a afirmar que, en realidad, la norma de 1985 abordaba un problema europeo, no uno español. La política de inmigración habría sido, por lo tanto, "transferida" a España desde el nivel europeo.<sup>2</sup>

No obstante, la antedicha orientación de España a la recepción de la política europea ha sido progresivamente reemplazada por un rol marcadamente activo. Tras completar su transformación en un "país de inmigración", España ha intentado moldear la política de inmigración común a la medida de sus prioridades nacionales. La metamorfosis de España en un *policy shaper* en el contexto comunitario no se debe, sin embargo, exclusivamente a factores domésticos –el hecho de que la inmigración haya adquirido el carácter de problema español– sino también a la emergencia de un verdadero *policy venue* de inmigración en el nivel europeo (Guiraudon 2000) tras la entrada en vigor en

1999 del Tratado de Ámsterdam (TA en lo sucesivo).<sup>3</sup> Las relaciones con los países de origen y tránsito de emigrantes constituyen un terreno óptimo para el análisis de estos cambios por dos razones. En primer lugar, dichas relaciones ocupan un lugar prioritario en la agenda migratoria y, por consiguiente, en la "agenda de transferencia" del Gobierno español. Asimismo, se trata de un terreno en el que la UE se ha mostrado especialmente activa desde Ámsterdam, creando así oportunidades para la introducción de las iniciativas estatales.

Este artículo se ocupa de las relaciones migratorias con terceros países en uno sólo de los contextos posibles, la frontera sur. Dicha frontera ha sido escenario de coyunturas migratorias que han tenido un elevado impacto mediático y público, y que han funcionado como una plataforma de la que el Gobierno español se ha valido para transferir a Europa su agenda migratoria. Por otra parte, el marco temporal abarca el periodo comprendido entre mayo de 1999 y marzo de 2006. La elección de dicho intervalo se fundamenta tanto en razones de carácter europeo como en otras de raigambre nacional. El 2 de mayo de 1999 entra en vigor el TA que, como veremos, realiza una amplia reforma de la cooperación en los asuntos de justicia e interior en general y de la política migratoria en particular.<sup>4</sup> Poco después, en octubre del mismo año, el Consejo Europeo de Tampere eleva la asociación con los países de origen a la categoría de "pilar" de las políticas de inmigración y asilo comunes. En el ámbito doméstico, ya hemos dicho que es en estos años cuando España adquiere definitivamente la condición de país receptor. El drama de la inmigración africana se ha convertido en una de las manifestaciones más crudas de dicha transformación. En este sentido, la crisis migratoria mauritana, en los primeros meses de 2004, representa la consolidación de una tendencia al desplazamiento de los flujos migratorios que tendrá importantes con-

secuencias para la dimensión exterior de la política de inmigración. Por otra parte, en 2004 se produce en España un cambio de gobierno, por el que el Partido Popular (PP), conservador, cede la dirección del ejecutivo al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de centro-izquierda. El primero había hecho de la retórica dura en materia migratoria una de sus señas de identidad.<sup>5</sup> El Gobierno socialista, por su parte, comienza su andadura reformando sustancialmente el marco institucional de la política de inmigración, aprobando un nuevo Reglamento de Extranjería y convocando un amplio proceso de regularización.<sup>6</sup> Por esta razón, creemos que un marco temporal como el seleccionado permite indagar en las pautas de continuidad y cambio que subyacen a las relaciones de España con los países emisores y con la propia UE en la esfera migratoria.

El artículo está estructurado de la siguiente forma. En primer término, se realizará una presentación del concepto de europeización, resaltando su carácter de proceso de doble sentido. Una vez definida la dimensión conceptual del análisis, se abordarán las características del marco de inmigración europeo desde la entrada en vigor del TA, tanto desde el punto de vista institucional como a nivel de agenda. A continuación, se estudiará la dimensión exterior de la política de inmigración española en nuestro ámbito de interés, la frontera meridional, y se procederá a examinar la manera en que los Gobiernos han intentado trasladar sus prioridades al nivel europeo. Para terminar, se interpretará la evidencia empírica disponible en relación con el concepto de europeización.

### MARCO CONCEPTUAL: LA EUROPEIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tradicionalmente, los estudios europeos se han centrado en explicar los orígenes y el desarrollo de la nueva *politeia* europea. Este propósito ha sido común a teorías, por lo demás dispares, como el

intergubernamentalismo, el neofuncionalismo y la gobernanza multinivel (Börzel e Risse 2000: 1). Los trabajos que se ocupan de la europeización de los sistemas políticos nacionales suponen un cambio sustancial de punto de referencia, puesto que en ellos las preguntas ontológicas, relativas a la constitución del ser —en este caso, la propia UE— dan paso a otras de tipo postontológico, que indagan acerca de la naturaleza de los procesos que tienen lugar una vez que las instituciones europeas existen y despliegan sus efectos (Radaelli 2000b: 7).

Pese a que en los últimos tiempos se ha producido una multiplicación de los trabajos que se ocupan del fenómeno de la europeización,<sup>7</sup> éste es un ámbito de la literatura que todavía permanece lastrado por problemas conceptuales de importancia. Esta paradoja ha sido bien sintetizada por la frase *Europeanization: a fashionable term, but is useful?* de J. P. Olsen (2002). La utilidad del concepto ha sido puesta en cuestión, por ejemplo, por la inexistencia de una definición del mismo comúnmente aceptada por la comunidad científica. Nosotros partiremos de la definición de Ladrech (1994: 69), quien considera la europeización como un proceso incremental que reorienta la forma de la política nacional en la medida en que las dinámicas políticas y económicas de la UE se convierten en parte de la lógica organizacional de la política y las políticas públicas nacionales.<sup>8</sup> Sin embargo, nos gustaría añadir que la europeización no sólo reorienta la lógica organizacional de la política nacional, sino también su lógica operativa, puesto que descubre a los actores domésticos nuevas posibilidades de actuación (Font 2001).

Una de las cuestiones que mayor debate ha suscitado en la literatura es la relativa a la unicidad/duplicidad de sentido de la europeización. Algunos analistas sostienen que se trata de un proceso de sentido único, en el que la influencia es ejercida necesariamente de arriba hacia abajo o, lo que es lo mismo, por el sistema

político europeo sobre los sistemas políticos nacionales (Radaelli 2000b, 2003; Closa 2001). Otros, por el contrario, consideran que la europeización es un fenómeno en el que coexisten dos dimensiones: la de "recepción" de los impactos europeos en el nivel nacional y la de "proyección" de las respuestas de este último hacia la esfera europea (Bulmer e Burch 2000, citados en Vaquer i Fanés 2001: 3). Este enfoque ha experimentado una reciente revitalización con trabajos como los de De Winter y Gómez-Reino (2002), Börzel (2002, 2003), Bulmer y Radaelli (2004) o Howell (2004).

Resulta imposible profundizar en dicho debate teórico dentro de los límites de este artículo. No obstante, consideramos que la segunda de estas perspectivas transmite una imagen más completa de la interacción entre diferentes niveles de *policy-making* en el contexto europeo. Los Estados miembros no sólo ajustan los arreglos domésticos para acomodarlos a las influencias europeas, sino que también tratan de influir en el nivel supranacional para que éste sea receptivo a los intereses nacionales, bien para reducir los imperativos de ajuste futuros, bien para abordar cuestiones que ya no pueden ser gestionadas de manera efectiva en términos puramente individuales (Börzel 2002: 196). Los Gobiernos, en definitiva, no son únicamente receptores (*takers*), sino que también intentan moldear (*shape*) las políticas de la UE (Börzel 2003). En términos conceptuales, dicha dualidad implica que la transferencia de cuestiones al nivel europeo forma parte de la reorientación de la lógica de la política interna característica del proceso de europeización, tal como ha sido descrito por Ladrech (2001: 69).

#### **LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE ORIGEN EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN**

El desarrollo de la política de inmigración común ha tenido lugar en el marco de la cooperación en los asuntos de justicia

e interior, una esfera en la que se tratan cuestiones que se encuentran profundamente arraigadas en los sistemas políticos y jurídicos nacionales y, en última instancia, en la soberanía del Estado (Lavenex y Wallace 2005: 458). No obstante, la capacidad de cada Estado miembro para regular eficazmente los flujos migratorios se ha visto severamente limitada tanto por las características del contexto migratorio como por las restricciones derivadas de la política de libre circulación. La combinación de estos dos factores, necesidad de cooperar y resistencia estatal a la cesión de prerrogativas, ha provocado que el desarrollo de la política de inmigración común haya estado marcado por una tensión permanente entre integración y soberanía, entre las demandas de más política europea y las dificultades para construir dicha política (den Boer y Wallace 2000; Lavenex y Wallace 2005). A su vez, dicha tensión ha generado la emergencia de un modelo de gobernanza que combina rasgos intergubernamentales y supranacionales, en lo que Wallace y Wallace (2000) ha denominado "transnacionalismo intensivo".

El TA ha supuesto un verdadero punto de inflexión en la evolución de la cooperación en los asuntos de justicia e interior. Con dicho acuerdo, tales cuestiones han abandonado el nivel de los intereses comunes para alcanzar la categoría de objetivos de una UE que ha de desarrollarse en el futuro como un "espacio de libertad, seguridad y justicia" en el que se garantiza la libre circulación de personas, al tiempo que se adoptan "medidas adecuadas respecto del control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia".<sup>9</sup> Buena parte del antiguo Tercer Pilar de Maastricht es comunitarizado, pasando a conformar el nuevo Título IV del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) relativo a "Visados, asilo, inmigración y otras materias relacionadas con la libre circulación de personas".<sup>10</sup> Paralelamente, se integra el acervo de Schengen en la Unión, por medio de un protocolo anexo.<sup>11</sup>

No obstante, algunos autores han observado que, lejos de haber efectuado una verdadera comunitarización, Ámsterdam ha permitido la entrada de los procedimientos del tercer pilar en el primero (Monar 2001: 283; Uçarer 2003: 302). El TA efectúa pues una "comunitarización inconclusa", que de hecho ha supuesto el mantenimiento de la política de inmigración al margen del marco institucional comunitario ordinario. La iniciativa legislativa compartida entre la Comisión y los Estados miembros, vigente hasta mayo de 2004, ha sido una de las manifestaciones más significativas de dicha excepcionalidad.<sup>12</sup> En combinación con el rol esencial que el Consejo Europeo ha tenido en la determinación de las líneas generales de la política de inmigración común, el derecho de iniciativa ha proporcionado a los Estados un extraordinario poder de *agenda-setting*. En consecuencia, han sido las prioridades domésticas las que han marcado la pauta de evolución de la política comunitaria en este terreno (Lavenex y Wallace 2005: 460).

Dicho esto, el TA ha supuesto un cambio hacia una gestión más conjunta del fenómeno migratorio. En primer lugar, la especificación de un calendario para la adopción de medidas ha llevado a la Comisión a desarrollar una importante actividad preparatoria, proponiendo líneas de acción e identificando posibles puntos de encuentro. A través de la publicación de Comunicaciones y documentos para la discusión, la Comisión ha tratado de "in-seminar" soluciones europeas en las políticas nacionales (Radaelli 1998, 2000a). Por otra parte, Ámsterdam ha abierto "nuevas posibilidades de acción exterior", al proporcionar a la Comunidad la capacidad de llegar a acuerdos con terceros Estados, modificación de gran relevancia en lo relativo a las relaciones con los países de origen y tránsito de inmigrantes (Monar 2001: 275, 277).

### La asociación con los países emisores en la agenda y las finanzas europeas

La cooperación con los países de origen constituye una parte fundamental de la nueva política migratoria por "control remoto" (Zolberg 1998, citado en Guiraudon 2000: 259), cuya instauración ha sido favorecida por los Estados europeos. Dicha política se ha convertido en un instrumento primordial para combatir la inmigración irregular, tomando como base la premisa de que es más sencillo abordar el "problema" antes de que los inmigrantes accedan al propio territorio, debido a las dificultades que presenta su posterior expulsión (Guiraudon 2000: 259). Para ello, los Estados han optado por la externalización de su política de control, tratando de involucrar a los países de origen y tránsito en la limitación de los flujos (Geddes 2005: 794). Esta estrategia es una manifestación del paradigma de seguridad que prima en la política de inmigración europea y que constituye lo que ha dado en llamarse el proyecto de la "Europa Fortaleza" (*Fortress Europe*).<sup>13</sup>

Desde la aprobación del TA, este enfoque ha ganado enteros en la agenda del espacio de libertad, seguridad y justicia. El Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, establece que la asociación con los países de origen constituye uno de los cuatro pilares sobre los que se apoyan las políticas comunes de inmigración y asilo.<sup>14</sup> Posteriormente, la centralidad de la dimensión internacional de la política de inmigración ha sido subrayada en las conclusiones de las cumbres de Laeken (2001), Sevilla (2002) y Salónica (2003), así como en el nuevo marco plurianual para la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia —el llamado Programa de la Haya— de noviembre de 2004. La cumbre informal de Hampton Court, celebrada el 27 de octubre de 2005 bajo la Presidencia británica, no es más que una nueva aportación en la misma dirección

política: entre otras cuestiones, tales como la globalización o la reforma económica, en este foro se discute qué puede hacer Europa para “combatir la inmigración ilegal” y aumentar su seguridad respecto a terceros países (Torreblanca 2005: 2).

La propia Comisión Europea ha profundizado en esta línea de acción a través de reflexiones periódicas. En su Comunicación “sobre una política comunitaria de migración”, por ejemplo, la Comisión indica que la cooperación con los países de origen y tránsito ha de dirigirse no sólo a reducir los factores de expulsión (*push factors*) mediante la cooperación al desarrollo, sino también a reforzar las capacidades de control migratorio de dichos países (Comisión Europea 2000: 7). Posteriormente, la Comisión ha recomendado a los Estados que colaboren con organizaciones internacionales, tales como la Comisión de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), cuando conduzcan acciones de lucha contra la inmigración irregular en el territorio de terceros países (Comisión Europea 2001: 9). Además, la Comisión ha abogado por la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Comunidad con terceros países, mediante la introducción de cláusulas de migración en sus acuerdos de asociación, la firma de convenios de readmisión, la incorporación de la cuestión a sus programas y estrategias nacionales y el desarrollo de medidas de capacitación institucional (Comisión Europea 2002: 23-28).<sup>15</sup>

Además de lograr una mayor visibilidad en la agenda, las relaciones con los países de origen han tenido su plasmación en las finanzas de la Unión. En el año 2000 se crea el Fondo Europeo para los Refugiados, un mecanismo financiero para apoyar a los Estados en situaciones de emergencia.<sup>16</sup> Desde el año 2001, además, el presupuesto europeo incorpora una línea financiera, la B7-667, destinada a la cooperación en los terrenos de la inmigración y el asilo con terceros países. Dichos recursos

se han canalizado a través de los programas de cooperación con las regiones vecinas (MEDA en el caso de los países mediterráneos) (Niessen 2004: 4-5). Por último, en marzo de 2004, la Comunidad aprueba un programa para la asistencia financiera y técnica a terceros países en los ámbitos de la inmigración y el asilo (programa Aenas) para el período 2004-2008, por un valor de 250 millones de euros.<sup>17</sup>

### LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN ESPAÑOLA

La compleción de su transición migratoria ha convertido a España en uno de los principales destinos de inmigración de Europa. La población inmigrante ascendía a finales de 2005 a más del 9% del total de la población española, un porcentaje comparable al de los tradicionales receptores europeos.<sup>18</sup> Además, en 2004 España recibió un tercio de todos los inmigrantes llegados a Europa, en lo que supuso el mayor incremento en la población inmigrante de toda la UE (Chislett 2005: 1).

A semejanza de lo que sucede en otros Estados de la orilla mediterránea, la posición fronteriza ha incidido profundamente en el modelo migratorio español.<sup>19</sup> La proximidad geográfica del continente africano ha hecho a España vulnerable a “crisis migratorias” periódicas, que han gozado de una cobertura destacada en los medios de comunicación nacionales. Al mismo tiempo, la inmigración parece haberse consolidado en la lista de “preocupaciones” ciudadanas que reflejan los sondeos de opinión (Alvira Martín y García López 2003: 182). No resulta extraño, pues, que involucrar a los países del norte de África en el control de los flujos migratorios haya sido una de las prioridades de la agenda española de inmigración.

La celebración de convenios de readmisión ha constituido uno de los pivotes en torno a los que ha venido girando dicha cooperación. El propósito de tales acuerdos

es establecer mecanismos de garantía para que los inmigrantes que entren o se encuentren en España en situación irregular sean readmitidos en sus países de origen o, cuando esto no es posible, en los de tránsito (Terrón 2004: 2). A día de hoy, Madrid ha firmado acuerdos de readmisión con los tres Estados africanos más próximos al territorio español: Marruecos (1992), Argelia (2002) y Mauritania (2003).<sup>20</sup> No obstante, de los tres, Marruecos ha sido hasta fechas recientes el "emisor crucial" para el caso español (Joppke 2004: 382), tanto por el volumen de ciudadanos marroquíes que emigra a España,<sup>21</sup> como por constituir un territorio de paso para inmigrantes de otras nacionalidades. De hecho, la evolución de las relaciones entre Madrid y Rabat pone de manifiesto la complejidad que caracteriza a la cooperación entre los países emisores y receptores de inmigración.

El período de gobierno popular aparece marcado por las tensiones entre ambos países, derivadas, aunque no exclusivamente, de la deficiente cooperación en el control de los flujos migratorios. En agosto de 2001, por ejemplo, el embajador marroquí es llamado a consultas por el ministro de Exteriores, Josep Piqué, quien le reclama un mayor esfuerzo en la lucha contra la inmigración irregular (citados en Obiols e Solanilla 2002: n.d). Asimismo, el Gobierno censura repetidamente el incumplimiento por parte marroquí de sus compromisos de readmisión respecto a España.<sup>22</sup> Pese a que en términos legales las autoridades marroquíes tienen la obligación de admitir a todos aquellos inmigrantes que hagan uso de su territorio, sean o no nacionales,<sup>23</sup> en la práctica Rabat se ha mostrado muy reticente a aceptar naturales de otros países, debido a las dificultades que presenta su posterior expulsión. De hecho, entre la entrada en vigor del acuerdo de readmisión y octubre de 2005 solamente 114 de estos inmigrantes habían sido recibidos por Marruecos.<sup>24</sup>

El control migratorio sigue ocupando un lugar central en las relaciones en-

tre España y Marruecos tras la llegada al poder de los socialistas en marzo de 2004, aunque con un cariz más distendido. En la Reunión de Alto Nivel celebrada en Sevilla a finales de septiembre de 2005, el Gobierno español resalta la buena disposición de Marruecos en la lucha contra la inmigración irregular por vía marítima.<sup>25</sup> Poco después, cuando más de un millar de inmigrantes subsaharianos intentan sobrepasar las vallas que separan el territorio marroquí de las ciudades de Ceuta y Melilla, el gobierno marroquí accede a adoptar medidas extraordinarias de repatriación, aceptando a todos los inmigrantes que lograsen cruzar al lado español. La crisis se salda, no obstante, con varios inmigrantes muertos a manos de la gendarmería marroquí, repatriaciones masivas en condiciones penosas y denuncias sobre la total ausencia de garantías del derecho de asilo.<sup>26</sup> Tras la misma, el Gobierno español anuncia la puesta en marcha de un plan de cooperación transfronteriza con Rabat, así como de un programa de acción triangular que incluía a los países del Sahel.<sup>27</sup>

Entre enero y marzo de 2006 la frontera sur se sitúa nuevamente en el centro de la agenda política, pero esta vez con la mirada puesta en Mauritania. Durante este período, más de 4000 inmigrantes llegan a las Islas Canarias, la mayoría procedentes de la costa mauritana. Esta nueva crisis pone de manifiesto las consecuencias indeseadas de las medidas de control migratorio. El reforzamiento de la vigilancia sobre determinados "puntos sensibles", como el Estrecho, ha fomentado la búsqueda de rutas alternativas, sustancialmente más mortíferas.<sup>28</sup> A esta pauta de desplazamiento territorial se le añade otra de carácter nacional: cada vez más, los inmigrantes proceden de países del África subsahariana con los que no existen acuerdos de readmisión (Sandell 2005). Estas tendencias, que se verán confirmadas en el futuro con la incorporación de Senegal al grupo de los países emisores, explican por qué extender la red de acuerdos de

readmisión con los países emisores y mejorar la aplicación de los ya existentes ha continuado siendo una prioridad absoluta para el Gobierno español, también en el nivel europeo.<sup>29</sup>

### LA TRANSFERENCIA DE LAS PRIORIDADES ESPAÑOLAS AL NIVEL EUROPEO

Además de contribuir como participantes activos al desarrollo de un enfoque comunitario en el ámbito de las relaciones con los países emisores —a cuyas líneas generales nos hemos referido más arriba—, los Gobiernos españoles han tratado de trasladar sus prioridades migratorias inmediatas al nivel europeo.

Esta estrategia se hace evidente por vez primera en el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado en junio de 2002 durante la Presidencia española. En dicha cumbre, y con el apoyo del Reino Unido, España propone que la ayuda al desarrollo esté en lo sucesivo condicionada a la voluntad del Estado receptor de cooperar en materia de control migratorio (Niessen 2004: 4). Dicha iniciativa constituye una velada alusión a Marruecos, país con el que, como ya hemos dicho, el Gobierno popular mantiene unas tensas relaciones. La oposición de otros Estados miembros rebaja dichas aspiraciones al compromiso de realizar una "evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que no colaboren contra la inmigración irregular", estableciendo que la constatación de una cooperación insuficiente podría "dificultar la intensificación" de las dichas relaciones (Consejo Europeo 1999: punto 35). El "enfoque punitivo" español tampoco es bien recibido por la Comisión, que en diciembre de 2002 manifiesta su convencimiento de que la UE debe mantener respecto a los países de origen una política basada en los incentivos, animándolos a asumir nuevas disciplinas en materia migratoria pero sin penalizarlos cuando no estén dispuestos o capacitados para hacerlo (Comisión 2002: 4).

Por otra parte, el Gobierno de J.M. Aznar impulsa la conclusión de un acuerdo de readmisión entre la Comunidad y Marruecos, con el propósito de mejorar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en este ámbito por el país norteafricano. Las negociaciones para la conclusión de dicho convenio comienzan en septiembre de 2000. En noviembre de 2002, Marruecos es seleccionado junto con otros siete países para el desarrollo de una cooperación más intensa con la Unión en la readmisión de sus nacionales (Niessen 2004: 8). Asimismo, en julio de 2003 la Comisión Europea y Marruecos acuerdan promover el reforzamiento de las fronteras entre dicho Estado y los de Argelia y Mauritania, a cambio de ayuda por valor de 40 millones de euros.<sup>30</sup>

En el caso del Gobierno socialista, la "transferencia de temas" hacia el nivel comunitario ha estado impulsada por las dificultades para controlar eficazmente las fronteras nacionales. En Octubre de 2005, en plena "crisis de las vallas" en Ceuta y Melilla, el diario británico "The Guardian" publica un artículo del presidente del Gobierno español titulado "Europa es la respuesta". En él, el presidente insiste en que "la regulación de las condiciones de entrada [en Europa] no puede recaer exclusivamente sobre aquellos que están cerca de [sus] puertas" (Rodríguez Zapatero 2005). *Ceuta y Melilla no son exclusivamente un problema español, sino uno europeo*. Por ello, a principios de octubre de 2005 el Gobierno español reclama a la Comisión la adopción de medidas urgentes para abordar la cuestión de las verjas. El Ejecutivo socialista presiona para que se ejecuten de manera inmediata los fondos de asistencia al control fronterizo que habían sido comprometidos con Rabat en 2003 y sugiere el envío de una misión técnica de inspección.

Efectivamente, una delegación de la Comisión visita Ceuta y Melilla entre el 7 y el 11 de octubre de 2005. En el informe elaborado con posterioridad a la visita se concluye que los inmigrantes que inten-

tan cruzar a España proceden en su mayor parte de los países del África subsahariana, con los que la cooperación europea es muy débil o inexistente en el terreno migratorio, y que muchos de ellos llegan a Marruecos a través de su frontera con Argelia. Por ello, se recomienda que la Comunidad adopte medidas dirigidas a reforzar la cooperación con Marruecos, a establecer un diálogo con Argelia en materia migratoria, posiblemente incluyendo un acuerdo de readmisión, y a promover la cooperación multilateral tanto con el África subsahariana como en el marco del proceso Euromediterráneo. Respecto a este último, se sugiere la adopción de iniciativas en el marco de la Cumbre de Barcelona prevista para noviembre de aquel mismo año.<sup>31</sup>

La celebración de dicha cumbre ha sido, de hecho, otro fruto de la insistencia española: en un artículo publicado en el diario *El País*, Andreu Claret, director del Instituto Europeo del Mediterráneo, destacaba como un logro del propio Rodríguez Zapatero el hecho de que Tony Blair hubiese accedido a celebrar la conferencia durante la presidencia británica de la UE (Claret 2005).<sup>32</sup> Sobre la mesa de reuniones se hallaban cuestiones tales como la reducción de las causas profundas de las migraciones y la necesidad de lograr una integración más intensa de los ámbitos de la inmigración y la seguridad en las relaciones entre Europa y el Mediterráneo (Blair y Rodríguez Zapatero 2005).

Poco después de la crisis, en octubre, tiene lugar la cumbre sobre la globalización de Hampton Court. Durante la misma, el Gobierno español reclama, entre otras medidas, que se celebre una Conferencia regional euro-africana sobre migración y desarrollo.<sup>33</sup> La negociación de las perspectivas financieras para el período 2007-2013 vuelve a poner de manifiesto la importancia que la cuestión migratoria ha adquirido para España. Durante el Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005, en el que ha de pactarse dicho marco presupuestario, el ejecutivo

español logra el apoyo de sus socios para dotar a la Unión de un "enfoque global de inmigración" que incluya un programa de acuerdos de readmisión entre la UE y los países de origen, la redefinición de las relaciones con los mismos y el incremento de la cooperación con los países del África subsahariana. España también insiste en que tanto Ceuta y Melilla como Canarias deben beneficiarse de fondos europeos adicionales.

Por otra parte, el Gobierno ha presionado para que la incorporación de los países del este de Europa a la Unión sea compensada con una mayor atención a la orilla mediterránea. El Ejecutivo español contempla incluso la posibilidad de que Marruecos se beneficie de los fondos estructurales que España perderá en los próximos años, con el objetivo de reducir la brecha económica que existe entre las dos orillas del Estrecho. Entre las condiciones que Marruecos habrá de cumplir para acceder a este estatuto avanzado ocupa de nuevo un lugar preferente la rúbrica del acuerdo de readmisión con la UE.<sup>34</sup>

Durante la crisis mauritana en 2006, el Gobierno insiste una vez más en la dimensión europea del problema. La Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, declara, por ejemplo, que la inmigración procedente de Mauritania "no tiene como destino España sino Europa".<sup>35</sup> El 16 de marzo visita Mauritania una delegación de los Gobiernos español y canario en la que participa un representante de la sección de inmigración y asilo de la Dirección General de Libertad, Seguridad y Justicia. Al final del Consejo de Ministros del 17 de marzo, la Vicepresidenta del Gobierno español declara que el ejecutivo se ha decidido a emprender acciones diplomáticas con el objetivo de "incorporar la inmigración como una prioridad entre Mauritania y la Unión Europea", y a solicitar a Europa ayuda de emergencia para el país africano.<sup>36</sup> Como primer paso en dicha estrategia, España solicita que la cuestión sea abordada durante el Consejo

Europeo que se celebra en Bruselas entre el 23 y el 24 de marzo. Pese a que finalmente las Conclusiones del mismo no hacen referencia a esta cuestión, durante la cumbre los Ministros de Asuntos Exteriores y la Comisión acuerdan relanzar la Conferencia Europa-África de julio y activar un "mecanismo de reacción rápida" que implica la concesión de 2 millones de euros para ayuda humanitaria y sanitaria.<sup>37</sup> A la par que europeizarla, Madrid intenta internacionalizar la crisis, reclamando la participación de la OIM y de ACNUR en las labores de acogida y repatriación, tal y como hemos dicho que había recomendado la propia Comisión (2001: 9). Este conjunto de procesos refleja, una vez más, la dimensión europea que ha adquirido la gestión de las coyunturas migratorias españolas.

#### INTERPRETACIÓN: UN PROCESO INTERACTIVO

En el apartado anterior nos hemos centrado en estudiar la manera en la que dos Gobiernos españoles, el del popular J.M. Aznar y el del socialista J.L. Rodríguez Zapatero, han intentado trasladar a la Unión Europea su enfoque respecto a los países de origen y de tránsito de inmigrantes. Una primera observación pertinente es que dicho enfoque no ha sido idéntico. En el primer caso, la presión domina sobre los incentivos en las relaciones con el emisor crucial, Marruecos. En el segundo, el Gobierno procura estimular la cooperación de los países de tránsito a través de la asistencia económica y operativa, yendo incluso más allá de la ayuda al control de fronteras –por ejemplo, al favorecer el acceso de Marruecos a los fondos estructurales europeos. Existen, sin embargo, importantes elementos de continuidad en los instrumentos predilectos, entre los que destaca la concertación de acuerdos de readmisión, probablemente debido a la importancia que la posición fronteriza, como rasgo estructural, tiene en el contexto migratorio español.

No obstante, creemos que hay otro factor de continuidad en las relaciones de España con los países emisores del Sur que reviste una mayor importancia a efectos de este artículo. Nos referimos al interés sostenido que ambos Gobiernos han manifestado en implicar a la Unión Europea en dichas relaciones. ¿A que causas podemos atribuir dicho interés? En primer lugar, existen causas internas o contextuales que explican dicho proceder. La radical transformación experimentada por España en el terreno migratorio, unida a una posición geográfica que comporta dificultades de control fronterizo, ha empujado a los Gobiernos españoles a "transferir" dichas cuestiones al nivel europeo. España asume un rol activo en el ámbito de la inmigración sencillamente porque ésta ha pasado a ser un "problema propio" y una prioridad política de primer orden. Además, el respaldo europeo permite "añadir valor" a las propias posiciones frente a terceros, tanto desde una orientación punitiva como de una de incentivos. El dictamen que realiza Torreblanca (2001: 491) sobre la política exterior española podría aplicarse también al ámbito de la acción exterior que aquí nos ocupa: la pertenencia de España a la Unión "ofrece una oportunidad excelente [...] para reforzar o amplificar una determinada línea de política o, más en general, para superar mediante la multiplicación de sus (insuficientes) recursos económicos, las limitaciones propias de la acción exterior española [...]".

Sin embargo, creemos que dicha oportunidad existe precisamente porque en el nivel europeo se establece un marco propio. Como hemos explicado al analizar la política de inmigración europea, el TA inaugura un nuevo estadio en el desarrollo de esta política, particularmente en la esfera de las relaciones con los emisores. Se trata, por lo tanto de una verdadera "ventana de oportunidad" (Kingdon 1995) que el Gobierno ha tratado de explotar. El Tratado constituye el punto de partida de un programa en el que se ponen a disposición

de esta línea de acción nuevos instrumentos, tanto jurídicos como financieros. Por otra parte, la asociación con los países de origen y tránsito adquieren una nueva visibilidad en la agenda europea. El hecho de que dicha asociación haya sido concebida en términos de seguridad y lucha contra la inmigración ilegal ha favorecido las pretensiones de traslación española, centradas principalmente en el control de fronteras y en la celebración de acuerdos de readmisión. Parece, sin embargo, que el nivel europeo también se ha mostrado receptivo a las iniciativas presentadas por el nuevo presidente del Gobierno español, el socialista Zapatero, para crear un marco de diálogo con los países de origen en el África subsahariana que incluya la cooperación para reducir las causas profundas de la inmigración. Sin embargo, creemos que es necesario esperar para evaluar si dicha línea de acción es algo más que una declaración de buenas intenciones.

¿Es esto europeización? En nuestra opinión sí lo es. La existencia del “marco favorable” al que venimos de referirnos —lo que, en términos de Ladrech (1994: 69), consideraríamos la “dinámica política europea”— reorienta la lógica operativa de los actores —los Gobiernos españoles—, haciendo que estos prioricen un determinado curso de acción, en este caso la “proyección” de sus políticas al nivel europeo. El contenido fundamental de dicha europeización es, por lo tanto, la “transferencia de temas o problemas” a la esfera europea (Closa 2001). Por medio de dicha transferencia, además, “los modelos nacionales de política [...] son insertados dentro de las negociaciones que tienen lugar en el nivel europeo” (Bulmer y Radaelli 2004: 5), para posteriormente revertir nuevamente en el nivel nacional. Estamos, por lo tanto, ante un proceso de doble sentido.

Por otra parte, los resultados de dicho proceso están relacionados con el modelo de gobernanza característico de la política de inmigración europea, el “transnacionalismo intensivo” (Wallace y Wallace 2000).

Como hemos visto, el marco institucional de la política de inmigración ha asegurado a los Estados una amplia capacidad de control sobre la agenda europea, haciéndola permeable a las coyunturas domésticas (Lavenex e Wallace 2005). La transformación tanto de Ceuta y Melilla como de Mauritania en “problemas europeos” constituye un ejemplo de dicha permeabilidad. No obstante, los rasgos intergubernamentales del modelo se han visto ponderados por la existencia de un marco supranacional, en el que tiene lugar la acomodación de preferencias nacionales diversas con el propósito de definir líneas de acción comunes. Esto explicaría, por ejemplo, el hecho de que el Gobierno popular haya sido incapaz de sumar a la UE a la causa de la coacción a Marruecos. En este caso, la participación en Europa ha provocado una suerte de “regresión a la media” en las posiciones españolas; de no ser así, “no podríamos hablar de europeización, sino más bien de españolización” (Torreblanca 2001: 496, 495). La dimensión interactiva del proceso de europeización se ha hecho también patente en la “inseminación” de ciertas soluciones de ciertas soluciones políticas en las relaciones de España con los países emisores por parte de la Comisión. Éste es el caso, por ejemplo, de la implicación de los organismos internacionales en las crisis migratorias, recomendada por la Comisión en 2001 y adoptada por el Gobierno español en 2006.

## CONCLUSIÓN

Este artículo ha tratado de caracterizar el proceso de europeización de las relaciones de España con los países emisores de su frontera meridional. La conversión de España en un “país de inmigrantes”, unida a su posición fronteriza vulnerable a las crisis, y la creación de un nuevo marco de política a partir del Tratado de Ámsterdam configuran las dos dimensiones, de necesidad y de oportunidad respectivamente en las que se sustenta dicha europeización. Hemos visto, además que en dicha euro-

peización la transferencia ha dominado sobre la recepción de políticas, alentada por la permeabilidad del marco europeo a las coyunturas estatales. No obstante, dicha transferencia ha sido equilibrada por otros procesos, a los que podríamos denominar "acomodación" e "inseminación" o, lo que es lo mismo, ajuste de preferencias diversas en el ámbito de la negociación europea e introducción de soluciones desarrolladas en el nivel europeo en las políticas nacionales.

Consideramos que este análisis puede ser de utilidad para estudiar otras esferas de la política de inmigración española, fundamentalmente aquellas relacionadas con el control de los flujos, puesto que es probable que en dichos sectores se desarrollen pautas de europeización semejantes. Los continuos llamamientos realizados en los últimos tiempos por el Gobierno español a que se incremente la solidaridad europea en la protección de las fronteras españolas –como "fronteras europeas" que éstas son– constituyen un ejemplo de dicho fenómeno. No obstante, también creemos necesario complementar este estudio con el de otros ámbitos de la política de inmigración, tales como la admisión de inmigrantes legales, los procedimientos de regularización o las medidas de integración, en los que el sentido principal de la europeización sea otro o en los que, por el contrario, dicha europeización no esté teniendo lugar. Sólo así será posible alcanzar un mayor nivel de comprensión sobre el verdadero alcance de la adaptación de la política de inmigración española a las dinámicas derivadas del *policy-making* comunitario.

## NOTAS

1. La firma del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas tuvo lugar el 25 de junio de 1985. Por su parte, la LO 7/1985 fue aprobada el 1 de julio de 1985.

2. Dolowitz y Marsh (1996: 357) definen el concepto de transferencia de políticas como el proceso por el cual ciertos actores "toman pres-

tadas" políticas desarrolladas en un determinado lugar para desarrollar programas e políticas en otro (Dolowitz y Marsh 1996: 357).

3. El concepto de *policy venue* es empleado por Guiraudon (2000) a partir del sentido que le confieren Baumgartner y Jones (1993, citados en Guiraudon 2000: 257). Se trata de los emplazamientos (*locations*) institucionales donde se adoptan políticas públicas en un determinado ámbito sectorial.

4. El Tratado había sido aprobado el 2 de octubre de 1997.

5. El segundo período de gobierno del PP se inicia en el año 2000 con la reforma de la "Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social", que había sido aprobada al final de la anterior legislatura con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios a excepción del popular. El ejecutivo argumentaba que la norma era excesivamente liberal y que, por ello, podría tener un "efecto llamada" sobre las corrientes migratorias.

6. El Gobierno socialista ha transferido las competencias de inmigración desde la Dirección General de Extranjería del Ministerio del Interior a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración creada *ex novo* en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El Reglamento de Extranjería fue aprobado por medio del Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre de 2004 (BOE nº 6 de 7 de enero de 2005). Por último, el proceso extraordinario de regularización se desarrolló entre febrero y mayo de 2005 y ha permitido acceder a la legalidad administrativa a más de medio millón de inmigrantes, lo que lo convierte en la mayor regularización de la historia de España.

7. Para un análisis cuantitativo y cualitativo del uso del término, véase Featherstone (2003).

8. Esta traducción ha sido tomada de Closa (2001: 17).

9. Art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

10. El antiguo Título VI TUE pasa a ocuparse exclusivamente de la "Cooperación policial y judicial en materia penal".

11. Se trata del "Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en la Unión Europea".

12. A nivel institucional, el Título IV TCE contempla dos situaciones: una inicial, de carácter provisional, que abarca los cinco primeros años de vigencia del TA, y una segunda, en la que entran en funcionamiento nuevas reglas del juego, más próximas a los procedimientos co-

munitarios estándar. A grandes rasgos, hasta mayo de 2004 se mantiene la iniciativa legislativa compartida entre la Comisión y los Estados miembros, la regla de la unanimidad rige para la adopción de decisiones en el Consejo y el Parlamento Europeo dispone de una posición meramente consultiva. Posteriormente, la Comisión pasa a ejercer en exclusiva el derecho a iniciar legislación, la mayoría cualificada gana posiciones en el Consejo y, salvo para algunos casos, se prevé la adopción de actos por codecisión.

13. Sobre la orientación de seguridad de la política de inmigración europea, véanse los trabajos de Huysmans (2000), Kostakopoulou (2000) y Guiraudon (2000).

14. Los otros tres serán el sistema común de asilo, el trato justo a los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios.

15. La asociación con terceros países en el terreno migratorio también ha ocupado un lugar destacado en el Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales (COM (2002) 175 final) y en la Comunicación de la Comisión relativa a una política comunitaria de retorno (COM (2002) 564 final). Además, recientemente la Comisión ha valorado los resultados de la cooperación con los países de origen a través de su Comunicación sobre los vínculos entre la inmigración legal e ilegal (COM (2004) 412 final) y ha planteado una serie de orientaciones para mejorar el impacto de las migraciones sobre el desarrollo de los países de origen, por ejemplo por medio del abaratamiento de las remesas (COM (2005) 390 final). También ha dado pasos para integrar las cuestiones migratorias en la política de vecindad (Niessen 2004: 10).

16. Decisión 2000/596/CE del Consejo, de 28 septiembre de 2000, por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados. DO L 252 de 6.10.2000.

17. Reglamento (CE) N° 491/2004, de 10 de marzo de 2004. DO L 80, 18.3.2004.

18. Fuente: Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

19. Para un análisis de las condiciones migratorias en los países del Sur de Europa, véanse los trabajos de Baldwin-Edwards (1997, 2004) y King, Lazaridis y Tsardanidis (2000).

20. Fuente: Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociales.

21. Según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, los nacionales de Marruecos conformaban el mayor contingente de extranjeros residentes en España (357.065) a 31 de diciembre de 2005.

22. *El País*, de 1 de octubre de 2005.

23. El artículo primero del acuerdo de readmisión rubricado por ambos países establece que "[l]as autoridades fronterizas del Estado requerido readmitirán en su territorio, a petición formal del Estado requirente, a los nacionales de países terceros que hayan entrado irregularmente en el territorio de este último procedentes del estado requerido". Véase el "Acuerdo entre España y Marruecos, relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente" (B.O.E. del 25 de abril y 30 de mayo de 1992).

24. *El País*, 1 de octubre de 2005.

25. *El País*, 29 de septiembre de 2005.

26. Véase, por ejemplo, el informe "Violencia e inmigración: informe sobre la inmigración de origen subsahariano en situación irregular en Marruecos" de la ONG Médicos sin Fronteras.

27. Respuesta en el Congreso de los Diputados del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, a una interpelación urgente del Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida\_Iniciativa per Catalunya Verds, el 5 de octubre de 2005.

28. Un informe del Centro Nacional de Inteligencia cifraba en 1.200-1.700 el número de inmigrantes que habían perecido ahogados en la travesía Mauritania-Canarias en poco más de un mes (El País, 22 de marzo de 2006).

29. Así lo ha manifestado, por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en su intervención ante el Congreso de los Diputados, el 5 de octubre de 2005 (véase la nota 27).

30. No obstante, las negociaciones sobre medidas concretas para la aplicación de dicho acuerdo se prolongan hasta el año 2005. Véase a Interpelación urgente del diputado González Pérez del grupo parlamentario popular al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la sesión de control al Gobierno de 5 de octubre de 2005 (expediente 172/000126).

31. "Visit to Ceuta and Melilla – Misión Report. Technical misión to Morocco on illegal immigration, 7th October-11th October 2005" (MEMO/05/380).

32. Dicha cumbre se celebró para conmemorar el décimo aniversario de la Asociación Euro-mediterránea, creada en la primera cumbre de Barcelona, de mayo de 1995.

33. Los Estados miembros acuerdan que la conferencia se celebrará en Rabat en junio de 2006.

24. *El País*, 23 de marzo de 2006.

35. *El País*, 8 de marzo de 2006.

36. Declaraciones de M<sup>a</sup> T. Fernández de la Vega en la Conferencia de Prensa posterior al Consejo de Ministros. Probablemente, el Gobierno trata así de evitar que se reproduzcan situaciones de crisis humanitaria como las de Ceuta y Melilla.

37. *El País*, 26 de marzo de 2006.

## REFERENCIAS

- ALVIRA MARTÍN, Francisco y GARCÍA LÓPEZ, José (2003) "Opinión pública e inmigración". *Papeles de Economía Española*, n° 98, pp. 182-196.
- BALDWIN-EDWARDS, Martin (1997) "The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe". *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n° 4, pp. 497-519.
- (2004) "Immigration into Greece, 1990-2003: A Southern European Paradigm?". En: UNECE European Population Forum, Genova. 12-14 de enero de 2004. Disponible en : [http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications\\_by\\_mmo\\_staff/UNECE%20paperV3.pdf](http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications_by_mmo_staff/UNECE%20paperV3.pdf) [1 de febrero de 2005].
- BLAIR, Tony y ZAPATERO, José Luis (2005) "Una Cumbre para el futuro". *El País*, 28 de noviembre.
- BÖRZEL, Tanja A. y RISSE, Thomas (2000) "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change". *European Integration Online Papers*, vol. 4, n° 15. Disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> [4 de febrero de 2006].
- BÖRZEL, Tanja A. (2002) "Member States Responses to Europeanization". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 193-214.
- BÖRZEL, Tanja A. (2003) "Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization". *Queen's Papers on Europeanization*, n° 2. Disponible en: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5270,en.pdf> [13 de febrero de 2006].
- BULMER, Simon J. y RADAELLI, Claudio M. (2004) "The Europeanization of National Policy?". *Queen's Papers on Europeanization*, n° 1. Disponible en: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5182,en.pdf>
- CHISLETT, William (2005) "Inside Spain". *Real Instituto Elcano Newsletter*, n° 18. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/insidespain.asp> [2 de abril de 2006].
- CLARET, Andreu (2005) "Zapatero y el Mediterráneo". *El País*, 4 de febrero.
- CLOSA, Carlos (2001) "¿Qué es europeización?". En: Carlos CLOSA (ed.) *La europeización del sistema político español*, pp.13-23. Madrid: Istmo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*, COM(2000) 757 final.
- (2001) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration*, COM (2001) 672 final.
- (2002) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros*. COM (2002) 703 final.
- CONSEJO EUROPEO (2002) *Conclusiones de la Presidencia*. Sevilla, 21 y 22 de junio.
- DE WINTER, Lieven. y GÓMEZ-REINO, Margarita (2002) "European Integration and Etnoregionalist Parties". *Party Politics*, vol. 8, pp. 483-503.
- DELGADO GODOY, Leticia (2002) "La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional". En: Mireia GRAU y Araceli MATEOS (eds.) *Análisis de políticas pú-*

- blicas en España: enfoques y casos*, pp. 95-136. Valencia: Tirant lo Blanch.
- DEN BOER, Monica y WALLACE, William (2000) "Justice and Home Affairs: Integration through Incrementalism?". En: Helen WALLACE y William WALLACE (eds.) *Policy-making in the European Union*, pp. 493-519. Oxford: Oxford University Press.
- DOLOWITZ, David P. y MARSH, David (1996) "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 343-357.
- FEATHERSTONE, Kevin (2003) "Introduction: In the Name of Europe". En: Kevin FEATHERSTONE y Claudio M. RADAELLI (eds.) *The Politics of Europeanization*, pp. 3-26. Oxford: Oxford University Press.
- FONT, Nuria (2001) "La europeización de la política ambiental: desafíos e inercias". En: Carlos CLOSA (ed.) *La europeización del sistema político español*, pp. 381-399. Madrid: Istmo.
- GEDDES, Andrew (2005) "Europe's Border Relationships and International Migration Relations". *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nº 4, pp. 787-806.
- GUIRAUDON, Virginie (2000) "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping". *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, pp. 251-71.
- HOWELL, Kerry E. (2004) "Developing Conceptualisations of Europeanisation: Synthesising Methodological Approaches". *Queen's Papers on Europeanization*, nº 3. Disponible en: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/Europeanisation-Files/Fileupload,5181,en.pdf> [13 de febrero de 2006].
- HUYSMANS, Jeff (2000) "The European Union and the Securitization of Migration". *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 5, pp. 751-757.
- JOPPKE, Christian (2004) "Commentary". En: Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN and James F. HOLLIFIELD (eds.) *Controlling Immigration: A Global Perspective*, pp. 381-385. Stanford: Stanford University Press.
- KING, Russel LAZARIDIS, Gabriella y TSARDANIDIS, Charalambos (eds.) (2000) *Eldorado or Fortress: Migration in Southern Europe*. London: Macmillan.
- KINGDON, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- KOSTAKOPOULOU, Theodora (2000). "The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe". *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 3, pp. 497-518.
- LADRECH, Robert (1994) "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France". *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº1, pp. 69-88.
- LAVENEX, Sandra y WALLACE, William (2005) "Justice and Home Affairs: Towards a European Public Order?". En: Hellen WALLACE, William WALLACE y Mark A. POLLACK (eds.) *Policy-making in the European Union*, pp. 457-480. Oxford: Oxford University Press.
- MONAR, Jörg (2001) "Justice and Home Affairs after Amsterdam: the Treaty Reforms and the Challenge of their Implementation". En: Jörg MONAR y Wolfgang WESSELS (eds.) *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, pp. 267-295. London: Continuum.
- NIESSSEN, Jan (2004) "European Union". En: Jan NIESSSEN y Yongmi SCHIBEL (eds.) *International migration and relations with third countries: European and US approaches*. Bruselas: Migration Policy Group. Disponible en: <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2495/DocumentName/intrel3w.pdf> [1 de febrero de 2006].
- OBIOLS, Raimón e SOLANILLA, Pau (2002) "Marruecos y España: Crónica de un

- desencuentro". *Anuario Internacional Cidob 2001*. Disponible en: <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Anuarios/01obiols.cfm> [27 de marzo de 2006].
- OLSEN, Johan P. (2002) "The Many Faces of Europeanization". ARENA Working Papers, 01/2. Disponible en: [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm). [6 de octubre de 2005].
- RADAELLI, Claudio M. (1998) "Comme si formano le politiche pubbliche europee". *Stato e mercato*, nº 53, pp. 203-229.
- (2000a) "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nº1, pp. 25-43.
- (2000b) "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change". *European Integration Online Papers*, vol. 4, nº 8. Disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>. [4 de febrero de 2006].
- (2003) "The Europeanization of Public Policy". En : Kevin FEATHERSTONE and Claudio M. RADAELLI (eds.) *The Politics of Europeanization*, pp. 27-56. Oxford: Oxford University Press.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2005) "Europe is the answer". *The Guardian*, 26 de octubre. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,,1600479,00.html> [27 de marzo de 2006].
- SANDELL, Rickard (2005) "Were they Pushed or Did they Jump? The Rise in Sub-Saharan Immigration". *Real Instituto Elcano ARI* nº 133/2005. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/835.asp> [27 de marzo de 2006].
- TERRÓN, Anna (2004) "Spain". En: Jan NIESEN e Yongmi SCHIBEL (eds.) *International migration and relations with tirad countries: European and US approaches*. Bruselas: Migration Policy Group. Disponible en: <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2573/DocumentName/Spainforeignrelationsfullreport.pdf> [9 de marzo de 2006].
- TORREBLANCA, José Ignacio (2001) "La europeización de la política exterior española". En: Carlos CLOSA (ed.) *La europeización del sistema político español*, pp. 483-511. Madrid: Istmo.
- (2005) "Cinco preguntas concretas para un desacuerdo general: la Cumbre de Hampton Court y la Presidencia Británica". *Real Instituto Elcano ARI* nº 126/2005. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/829/829\\_Toreblanca.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/829/829_Toreblanca.pdf) [3 de abril de 2006].
- UÇARER, Emek M. (2003) "Justice and Home Affairs". En: Michelle CINI (ed.) *European Union Politics*, pp. 294-311. Oxford: Oxford University Press.
- VAQUER I FANÉS, Jordi (2001) "Europeanisation and Foreign Policy". *Universitat Autònoma de Barcelona-IUEE Working Papers*. Disponible en: [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/m\\_working.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html). [4 de febrero de 2006].
- WALLACE, Helen y WALLACE, William (eds.) (2000) *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.