

## "La política de inmigración común de la UE y los intereses migratorios de los Estados miembros: el caso de España y América Latina"

Sara Iglesias Sánchez\*

### *Resumen*

La política de inmigración sigue siendo indudablemente un instrumento relevante en la articulación de las relaciones bilaterales y de la política exterior de los Estados. En este marco, la emergente política común de inmigración reduce aparentemente el margen de maniobra de los Estados miembros para perseguir políticas que beneficien las preferencias que aconsejan sus agendas de política exterior. Las particulares relaciones migratorias entre España y América Latina emergen dotadas de una notable especificidad, en cuyo marco la política común de inmigración de la UE constituye una útil herramienta a la hora de adoptar políticas restrictivas que pudiesen reflejar negativamente en las relaciones bilaterales.

### *Palabras Clave*

Política común de inmigración, dimensión exterior de la política de inmigración, acuerdos migratorios, inmigración España-América Latina.

### *Abstract*

Undoubtedly, the immigration policy followed by States constitutes a meaningful device in the articulation of their bilateral relations and foreign policy. In this framework, the emergence of a common European immigration policy seemingly constrains the leeway of Member States to pursue their own interest and privileged policy choices in accordance to their foreign policy agendas. Here, the migratory dimension of the relations between Spain and Latin American countries is marked by noteworthy specificities, whose analysis points at a consideration of the EU migration policy as a useful tool when it comes to adopt restrictive measures that, even though serve domestic interest, could negatively reflect in the smooth development of bilateral relations.

### *Key works*

Common immigration policy, external dimension of migration policy, migratory agreements, immigration between Spain and Latin America.

---

\* Profesora Sustituta, Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Cádiz.

- I. Introducción
- II. América Latina y España: relaciones exteriores y política migratoria
- III. La vertiente exterior de la política de inmigración de la UE y América Latina
- IV. La interacción entre la política de inmigración de la Unión Europea y los particulares intereses migratorios españoles: el caso de América Latina

## **I. Introducción**

El presente seminario está destinado al examen de la libre circulación de personas en los sistemas de integración económica en perspectiva comparada. Distintos trabajos abordan en este marco los sistemas de libre circulación en América Latina y el sistema de libre circulación de la Unión Europea, haciendo especial hincapié en este último caso, en los efectos que el mismo tiene en la política europea migratoria y de control de fronteras. En este marco, la presente contribución pretende analizar otro tipo de relación entre ambos sistemas, no centrado en la comparación, sino su interacción a través de las particulares políticas migratorias seguidas por los Estados miembros, y en particular, por España.

En efecto, a pesar de la progresiva emergencia de una política de inmigración común para la Unión Europea, es un lugar común en nuestros días que la dimensión más determinante de una auténtica política migratoria –la gestión de la admisión de la inmigración económica- permanece en gran medida en manos de los Estados miembros. Pues bien, en el ámbito de la utilización de este amplísimo margen de apreciación, la existente variabilidad de políticas migratorias y de extranjería se nutre de elementos diversos entre los cuales se encuentran los particulares intereses ligados a la política exterior de los distintos Estados miembros.

La regulación de la inmigración extranjera ha sido desde siempre, por razones obvias, comprendida como un elemento fuertemente conectado con la política exterior y con las relaciones internacionales de los Estados y un componente relevante en sus

relaciones convencionales bilaterales y –en menor medida– multilaterales<sup>1</sup>. En perspectiva global, es precisamente este componente relacionado con los intereses del Estado en política exterior uno de los elementos que motivan la emergencia de rasgos comunes y característicos en las políticas de inmigración y extranjería, tales como la persistencia de un componente importante de discrecionalidad en el derecho de inmigración y extranjería<sup>2</sup>, o la legitimidad de diferencias de trato entre individuos motivadas por su nacionalidad<sup>3</sup>.

A este respecto, las particularmente significativas diferencias entre las relaciones internacionales históricas de los diferentes Estados miembros dan lugar a una tupida red de intereses, que emanan de responsabilidades históricas vinculadas a pasados coloniales, afinidades culturales o idiomáticas o intereses geo-estratégicos y económicos presentes. Dichas preferencias se han manifestado tradicionalmente en relación con las políticas migratorias tanto en la vertiente de la admisión, como en la vertiente del estatuto de los extranjeros. Sobre esta compleja y variada realidad, emerge la política de inmigración común de la Unión Europea, impregnada por una filosofía de “medida compensatoria” en relación con la eliminación de los controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen. Esta inspiración irradia fuertemente aún sobre la configuración de la política migratoria común: su fundamento es el de cohesionar un área común de libre circulación a través del fortalecimiento de las medidas que hacen las fronteras de la Unión menos permeables. Este tenor eminentemente restrictivo queda

---

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, numerosos instrumentos internacionales de carácter bilateral relativos a las migraciones entre los Estados parte se recogen en: INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Emigration and Immigration: Legislation and Treaties*, Geneva 1922. Véase asimismo: BOBEVA, D. Y GARSON, J.-P., “Overview of Bilateral Agreements and other Forms of Labour Recruitment”, pp. 11-29, en OECD, *Migration for Employment. Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD, 2004.

<sup>2</sup> Recuérdese, por ejemplo, los pasajes de la Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Fong Yue Ting*: “The power to exclude or to expel aliens, being a power affecting international relations, is vested in the political departments of the government, and is to be regulated by treaty or by act of Congress (...). The question whether, and upon what conditions, these aliens shall be permitted to remain within the United States being one not to be determined by the political departments of the government, the judicial department cannot properly Express an opinion upon the wisdom, the policy or the justice of the measures enacted by Congress in the exercise of the powers confided to it by the Constitution over this subject”. *Fong Yue Ting v. United States* 149 U.S. 698 (1893).

<sup>3</sup> El establecimiento de derechos y deberes recíprocos a través de tratados internacionales ha sido considerado una “justificación razonable” para un tratamiento diferenciado de los extranjeros por el Comité de Derechos Humanos: Human Rights Committee, Communication n° 658/1995, *Oord v. Pays-Bas*, 23 juillet 1997, CCPR/C/60/D/658/1995. Sin embargo, más progresivo ha sido el Comité en el asunto *Karakurt*, donde, a pesar de lo anterior, señaló que “no general rule can be drawn therefrom to the effect that such an agreement in itself constitutes a sufficient ground with regard to the requirements of article 26 of the Covenant. Rather, it is necessary to judge every case on its own facts”. Human Rights Committee, Communication n° 965/2000, *Karakurt v Austria*, 4 April 2000.

reafirmado por un asimétrico desarrollo de las medidas europeas sobre control y fronteras y lucha contra la inmigración irregular, y las normas destinadas a la gestión de la migración legal.

Ante este panorama, la cuestión sobre la que pretendemos reflexionar versa sobre la relevancia del impacto de la emergencia de una auténtica política de inmigración común en las posibilidades de articulación de políticas migratorias de los Estados miembros que atiendan sus intereses de política exterior. El caso de España y América Latina es particularmente ilustrativo e interesante, no únicamente por la especificidad de sus relaciones internacionales y por la importancia de los flujos migratorios<sup>4</sup>, sino también por el peculiar papel de España tanto en el desarrollo de la política de inmigración común, como en el fomento de una política de la Unión Europea hacia Latinoamérica. Por ello, para abordar el objeto de la presente contribución, primero esbozaremos algunas generalidades y especificidades del tratamiento del fenómeno migratorio entre España y América Latina, para después abordar cómo la política común migratoria de la Unión Europea puede estar afectando esta particular relación.

## II. América Latina y España: relaciones exteriores y política migratoria

Tras la inversión del sentido del flujo migratorio desde América Latina hacia España<sup>5</sup>, éste ha experimentado una notable aceleración con el comienzo del nuevo milenio<sup>6</sup>. A pesar de que el año 2005 fue superada por la Unión Europea como región de origen de extranjeros en términos absolutos tras la aplicación a Rumanía y Bulgaria, Latinoamérica se sitúa a la cabeza como región de procedencia de la inmigración no comunitaria<sup>7</sup>. Según datos del Observatorio Permanente de la

---

<sup>4</sup> Véase VILAR, J. B. Y VILAR, M. J., “España de la emigración a la inmigración: incidencia en su proyección internacional”, en PEREIRA, J. C. (Coord.), *La Política Exterior de España (1800-2003)*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 217-236.

<sup>5</sup> Los trabajos sobre la emigración española son numerosos. Para una panorámica general, véase: VILAR, J. B. Y VILAR, M. J., *Ibid.*

<sup>6</sup> Para una comparación con el periodo anterior, y su evolución: VICENTE TORRADO, T. L., *La inmigración Latinoamericana en España*, Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat UN/POP/EGM-MIG/2005/12, 25 May 2006. No obstante, en términos absolutos, Marruecos continúa siendo el primer país de procedencia en la inmigración Española, y Estados Unidos continúa siendo el primer país de destino para la emigración latinoamericana.

<sup>7</sup> Sobre la evolución y cambios en las zonas de origen de la inmigración en España puede verse: CALVO, M., *La inmigración en España: estado de la cuestión*, Universidad de Alcalá, 2010, pp. 22 y ss.; CARVAJAL GÓMEZ, M<sup>a</sup>. I., “Evolución de las cifras de extranjeros con tarjeta o autorización de

Inmigración a junio de 2011, siguiendo una situación de liderazgo consolidado que se repite desde el año 2004<sup>8</sup>, el 44,25% de los residentes extranjeros del régimen general provienen de Latinoamérica<sup>9</sup>. Estos datos dan cuenta de una notable especificidad en la composición de la población migrante en España en relación con el resto de Estados de la Unión Europea. En efecto, con la excepción de Portugal en relación a Brasil, la inmigración latinoamericana no se encuentra en los primeros puestos de las nacionalidades de procedencia en el resto de los socios europeos<sup>10</sup>.

No es necesario en esta sede remarcar la centralidad de América Latina en las relaciones exteriores españolas, que hunde sus raíces en los lazos históricos, culturales y lingüísticos, además de económicos<sup>11</sup>. La progresiva europeización e internacionalización de la política exterior española –que podría amenazar con la relegación de la región a lo que se ha venido a llamar un “soft-issue” o “tema blando”<sup>12</sup>– no ha enterrado en modo alguno la noción de hispanidad como vehículo identitario, cultural, o lingüístico. En este ámbito, la importancia de las relaciones migratorias entre España y América Latina no puede ser subestimada, y ha tenido una plasmación relevante en la acción exterior española en esta materia. Principalmente, durante el periodo de expansión económica, la política migratoria aperturista de nuestro país se reflejó de manera positiva en la política exterior, fomentando las relaciones bilaterales y ofreciendo una visión generosa del país<sup>13</sup>.

En el ámbito de la política iberoamericana de España –uno de los ejes ineludibles de nuestra política exterior<sup>14</sup>– el marco intergubernamental de la Comunidad

residencia en vigor (1992-2004) en AJA, E. Y ARANGO, J., *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]*, Cidob, Barcelona, 2006, pp. 85-112.

<sup>8</sup> VICENTE TORRADO, T. L., *La inmigración Latinoamericana en España. Op. cit.*

<sup>9</sup> La cifra absoluta asciende a 1.180.174. África (1.022.704) (Frente al 38,35% procedente de África). En términos absolutos, tomando conjuntamente el régimen comunitario y el régimen general, la inmigración procedente de América Central y del Sur supone un 28,09% del total (1.444.857 personas). Observatorio Permanente de la Inmigración, Extranjeros residentes en España a 30 de junio de 2011. Agosto 2011. Disponible en:

<http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros30Junio2011/index.html>

<sup>10</sup> VASILEVA, K., Population and social conditions, *Statistics in focus*, 34/2011, Eurostat.

<sup>11</sup> Véase, con carácter general: DEL ARENAL, C., *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, 1994, Universidad Complutense de Madrid. Véase asimismo PÉREZ HERRERO, P., “Las relaciones de España con América Latina durante los siglos XIX y XX: discursos gubernamentales y realidades” en PEREIRA, J. C. (Coord.), *Op. Cit.* Pp. 319-340.

<sup>12</sup> Apuntando en este sentido: GRATIUS, S., “El factor hispano: los efectos de la inmigración latinoamericana a EEUU y España” *Documento de Trabajo (DT) 49 /2005* 18/11/2005, Real Instituto Elcano.

<sup>13</sup> TEDESCO, L., Inmigración y política exterior: desafíos frente a la crisis económica, *FRIDE Policy Brief* nº 22, 2010.

<sup>14</sup> En profundidad: DEL ARENAL, C., *Política exterior de España hacia Iberoamérica, Op. Cit.*

Iberoamericana de naciones ofrece un escenario particular para el tratamiento de las migraciones. La cuestión de la migración, estrechamente vinculada al desarrollo, ha sido objeto de atención en las sucesivas cumbres Iberoamericanas de Salamanca (2005), Montevideo (2006) –siendo su tema principal-, Santiago de Chile (2007), San Salvador (2008), Estoril (2009) y Mar del Plata (2010). No obstante, la discusión sobre migraciones en el marco iberoamericano se ha desplazado a un foro especializado: que en 2008 arrancó en Cuenca (Ecuador) el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, que ya ha tenido una segunda edición en San Salvador (El Salvador) en 2010. Como resultado, se empieza a gestar una “agenda latinoamericana de migraciones” o incluso se podría hablar de un posible “escenario iberoamericano de migraciones”<sup>15</sup>, aunque por el momento, los logros parezcan estar limitados únicamente al plano conceptual<sup>16</sup>.

En este marco, España ocupa un lugar particular y es en cierto modo un interlocutor en una diferente posición<sup>17</sup>, al constituir uno de los principales países de destino fuera de la órbita regional americana, y como mediador con y punto de acceso a la Unión Europea<sup>18</sup>. No obstante, la aparición de conceptos tales como el de la “ciudadanía iberoamericana” no ha venido acompañada de un discurso tendente a la liberalización migratoria, sino que ha sido concebida más desde la vertiente de los derechos políticos, como veremos más adelante. En efecto, el tratamiento de las cuestiones migratorias en estos foros es lejano al de la integración y la libre circulación, quedando el discurso circunscrito a la perspectiva de la migración y el desarrollo.

No obstante, la emergencia del concepto de la “ciudadanía iberoamericana” es ya significativa en sí misma. En relación al potencial de esta nueva noción, algunos autores

<sup>15</sup> En los términos utilizados por AYUSO, A. Y PINYOL, G., “Introducción”, en AYUSO, A. Y PINYOL, G., *Inmigración Latinoamericana en España. El estado de la Investigación*, Fundación Cidob, Barcelona, 2010, pp. 7-25, p. 16.

<sup>16</sup> GIL ARAUJO, S., “Políticas migratorias y relaciones bilaterales España-América Latina” en AYUSO, A. Y PINYOL, G., *Op. Cit.*, pp. 93- 117, p. 101.

<sup>17</sup> Para el análisis de los avances en materia migratoria, principalmente, en el “Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo”, que emergió de la XVI Cumbre Iberoamericana, véase: GARCÍA CASAS, F., “Un nuevo itinerario. (Hacia un concepto iberoamericano de las migraciones)” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 305-316.

<sup>18</sup> Véase, a modo de ejemplo, las intervenciones de la representante española, y las alusiones a España en el II Foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo, FIBEMYD “Impactos de la crisis económica en migración y desarrollo: respuestas de políticas y programas en Iberoamérica”, *Informe preliminar de conclusiones y propuestas*. 2010, disponible en [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/9/40239/P40239.xml&xsl=/celade/tpl/p1f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom\\_mig.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/9/40239/P40239.xml&xsl=/celade/tpl/p1f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xsl).

han visto en la política migratoria española respecto a América Latina un germen para la liberalización de los intercambios migratorios. Así, se ha concebido la vía de los convenios bilaterales de contenido migratorio como un posible antecedente para un acuerdo marco más amplio destinado al favorecimiento de los flujos migratorios, que podría incluso prever un régimen preferencial para ciudadanos iberoamericanos en relación con los migrantes de otras regiones del planeta<sup>19</sup>.

En efecto, el intento de reorganizar la gestión de los flujos de entrada de inmigrantes a través de la Ley Orgánica de extranjería del año 2000 mediante la creación del sistema de contingente fue acompañado de un mecanismo de gestión de las contrataciones en origen, que llevaba aparejado de forma inevitable el despliegue de “una red de acuerdos internacionales” que irían dirigidos a los países de origen más importantes<sup>20</sup>. En la conclusión de acuerdos migratorios que se llevó a cabo en los primeros años tras la aprobación de la LOE, América Latina destaca entre las regiones beneficiadas por este tipo de instrumentos: de los 7 acuerdos concluidos<sup>21</sup>, tres lo fueron con países latinoamericanos: Colombia<sup>22</sup>, Ecuador<sup>23</sup> y República Dominicana<sup>24</sup>. Estos acuerdos iniciales, se emprendieron con países con los cuales la migración ya era parte del diálogo bilateral, o se utilizaron precisamente como vías para abrir dicho contacto (bajo cierta sospecha de selección basada indirectamente en criterios culturales)<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., “Ciudadanía Iberoamericana” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Op. Cit.* pp.149-180

<sup>20</sup> APARICIO WILHELMI, M., Y ROIG MOLÉS, E., “La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral”, EN AJA, E. Y ARANGO, J., *Veinte años de inmigración en España. Op. Cit.*, pp. 145-174, p. 153.

<sup>21</sup> Los otros cuatro acuerdos firmados en ese periodo fueron el Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y Reino de Marruecos, firmado en Madrid el 25 de julio de 2001 (BOE núm. 226 de 20 de septiembre 2001); Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 28 de octubre de 2003 (BOE núm. 299 15 diciembre 2003); Acuerdo entre el Reino de España y Rumania relativo a la ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, firmado en Madrid el 23 de enero de 2002 (BOE 289 de 3 de diciembre 2002) y el Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia sobre la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios entre ambos Estados, hecho en Varsovia el 21 de mayo de 2002 (BOE núm. 226 de 20 de septiembre 2002).

<sup>22</sup> Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 2001 (BOE 4 de julio 2001).

<sup>23</sup> Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, firmado en Madrid el 29 de mayo de 2001 (BOE 10 de junio 2001). Se aplica provisionalmente desde 28 de junio de 2001.

<sup>24</sup> Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios laborales, firmado en Madrid el 17 de diciembre de 2001 (BOE 5 de septiembre 2002). Se aplica provisionalmente desde 16 de enero de 2002.

<sup>25</sup> FERRERO TURRIÓN, R. Y LÓPEZ SALA, A., “Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* n° 80, pp. 119-132, p. 126.

El contenido de los acuerdos es limitado –en caso alguno contienen garantía de entrada<sup>26</sup>, ni recogen derechos adicionales para los nacionales de los Estados de origen, remitiéndose de forma general a la legislación española en vigor-. Su valor reside más en que constituyen una herramienta de canalización del contingente, a través del establecimiento de procedimientos de comunicación de ofertas de trabajo<sup>27</sup>, y en la asunción de funciones de selección por parte de las administraciones de los países de origen, quedando ligado por lo tanto el éxito de la aplicación del sistema a las capacidades de dichos Estados<sup>28</sup>. Aunque la comparación resulte un tanto fuera de lugar, estos instrumentos quedan lejos de otros convenios internacionales de carácter migratorio, que en ese caso, pretendían regular la realidad contraria<sup>29</sup>. A pesar de la modesta valoración del verdadero papel de estos acuerdos en la realidad migratoria, algunos autores destacan su papel en el aumento de la inmigración de Latinoamérica hacia España<sup>30</sup>. No obstante, que la función de dichos acuerdos fuese el aumento de la movilidad desde América Latina a España es ciertamente discutible, teniendo en cuenta el hecho de que su adopción viniese acompañada de la introducción de la exigencia de visados para estos países, y de que la elección de los trabajadores estuviese dominada por la iniciativa empresarial<sup>31</sup>. Más bien se trata de un marco incipiente de canalizar los flujos hacia vías regulares, cuya relevancia material ha quedado congelada en el escenario de la crisis económica<sup>32</sup>.

Por otra parte, acontecimientos como los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla o las crisis de los cayucos<sup>33</sup>, han redefinido las prioridades en materia de política exterior

---

<sup>26</sup> APARICIO WILHELMI, M., Y ROIG MOLÉS, E., *Op. Cit.* p. 159.

<sup>27</sup> Al modo que ya se diseñó en el Convenio de 17 de mayo de 1979, sobre migración, entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Venezuela, firmado en Caracas (BOE núm. 49 de 16 de febrero de 1981).

<sup>28</sup> APARICIO WILHELMI, M., Y ROIG MOLÉS, E., *Op. Cit.* p. 160.

<sup>29</sup> Así, el Convenio de Migración entre España y la República Argentina (BOE núm. 187 de 5 de agosto de 1960), que habla de posibilidad de emigración “por iniciativa espontánea” y de que –según las disposiciones constitucionales- los españoles “están plenamente equiparados a los argentinos y tienen por consiguiente los mismos derechos y obligaciones que éstos en todo lo que concierne a la remuneración, condiciones de trabajo y seguros sociales”.

<sup>30</sup> VICENTE TORRADO, T. L., *La inmigración Latinoamericana en España. Op. cit.*

<sup>31</sup> Para una valoración crítica, véase: AYUSO, A., “Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea- América Latina y el Caribe”, Parlamento Europeo, Bruselas 2009, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>.

<sup>32</sup> Para el impacto de la crisis económica en la inmigración Latinoamericana, véase: TEDESCO, L., “Latinoamericanos en España: de la integración al retorno”, en AYUSO, A. Y PINYOL, G., *Op. Cit.*, pp. 119-136.

<sup>33</sup> Véase, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “El acuerdo España - Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla” *Anuario de derecho internacional*, N° 22, 2006, pp. 255-284; GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Los asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla:



migratoria, y han situado a África en el punto de mira<sup>34</sup>, reorientando las prioridades de política exterior por primera vez hacia esta región<sup>35</sup>. Tras la Conferencia Euroafricana de Rabat sobre Migración y Desarrollo de 2006, se ha consolidado el modelo de los Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria, también llamados de “nueva generación”, -concebidos en el ámbito de un enfoque más integral del fenómeno migratorio- quedando la actividad convencional reconducida hacia África, en el marco del Plan África del 2006-2009 y de 2009-2012<sup>36</sup>. La vertiente latinoamericana quedó así, a pesar de algunas tentativas posteriores de establecer acuerdos con Paraguay o Bolivia, desplazada<sup>37</sup>. El acuerdo de cooperación operativa con Perú –el único acuerdo de carácter migratorio concluido con un país latinoamericano desde el año 2002- está meramente centrado en la formación de personal, intercambio de funcionarios de enlace, intercambio de información operativa y estadística, colaboración fronteriza e intercambio de experiencias<sup>38</sup>.

---

Inmigración y Derechos Humanos”, *Ateneo: revista cultural del Ateneo de Cádiz*, nº 6, 2006, pp. 255-261.

<sup>34</sup> Sobre esta cuestión: PINYOL, G., “España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no 79-80, 2007, pp. 87-105.

<sup>35</sup> Véase, Asín Cabrera, M<sup>a</sup> A., “Tratados internacionales recientes en materia de inmigración concluidos con países de África occidental”, en AJA, E., ARANGO, J., OLIVER ALONSO, J. (eds.), *La Inmigración en la encrucijada, Anuario de la Inmigración en España*, Barcelona 2008, pp. 82-94

<sup>36</sup> Así se desprende claramente de la orientación desde el año 2004. Véase: PINYOL, G., “La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior” en BARBÉ, E. (Coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº 4, Barcelona, 2008, pp. 58-63. Se han firmado siete acuerdos de carácter migratorio: Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Nuakchott el 25 de julio de 2007 (BOE núm. 260 de 30 octubre 2007); Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho “ad referéndum” en Madrid el 20 de marzo de 2007 (B.O.E. núm. 39 de 14 de febrero de 2008); Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea Bissau, hecho “ad referéndum” en Bissau el 27 de enero de 2008 y Canje de Notas de fechas 11 de junio y 29 de septiembre de 2008, efectuando rectificaciones (BOE núm. 134 de 3 de junio de 2009); Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008 (BOE núm. 160 de 3 julio 2008); Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mali, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007 (BOE núm. 135 de 4 de junio de 2008); Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad referéndum» en Banjul el 9 de octubre de 2006 (BOE núm. 310 de 28 diciembre 2006; Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho «ad referéndum» en Conakry el 9 de octubre de 2006 (BOE 26 de 30 de enero de 2007).

<sup>37</sup> Así lo indican FERRERO TURRIÓN, R. Y LÓPEZ SALA, A., “Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 80, pp. 119-132, p. 127. El último convenio migratorio ha sido firmado con Ucrania. Acuerdo entre España y Ucrania, relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 12 de mayo de 2009 (BOE 191 de 10 de agosto de 2011).

<sup>38</sup> Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú para la cooperación en materia de inmigración, hecho en Madrid el 6 de julio de 2004. Aplicación provisional (BOE núm. 237, de 1 de octubre de 2004; entrada en vigor BOE núm. 159 de 5 julio 2005).

Más allá de los convenios migratorios, existen también otros factores relevantes para la circulación de personas entre España y América Latina. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, se ha identificado, además, una preferencia por la inmigración Latinoamericana en contraposición con la inmigración procedente de otros orígenes por la sociedad española, preferencia que es reflejada y traducida en las políticas públicas llevadas a cabo por la Administración del Estado, expresadas principalmente en el resultado de regularizaciones, el contingente, y las naturalizaciones<sup>39</sup>. Otros factores, incluso con un vínculo más indirecto -como la ayuda y la cooperación para el desarrollo o la inversión directa extranjera-, no son nada desdeñables aunque no supongan un elemento de la política migratoria como tal<sup>40</sup>. Asimismo, el ámbito de la Seguridad Social ha experimentado un nivel de cooperación y coordinación muy importante, tanto a nivel bilateral<sup>41</sup>, como recientemente, a través del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social<sup>42</sup>. Pero quizás los elementos más notables a este respecto están consituídos por la política de naturalización española, y por los recientes avances hacia los derechos políticos de los extranjeros.

La política de naturalización española es favorable a los nacionales de Estados con los cuales existen lazos históricos particulares. Ello se pone de relieve mediante la facilitación legal de la naturalización por residencia<sup>43</sup>, y por la actitud favorable a la doble nacionalidad, desarrollada en un primer momento por vía convencional<sup>44</sup>, y

---

<sup>39</sup> IZQUIERDO, A., LÓPEZ DE LERA, D. y MARTINEZ BUJAN, R., “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España” disponible en: <http://esomi.es/migracion-inmigracion/los-preferidos-del-siglo-xxi-la-inmigracion-latinoamericana-en-espana/gmx-niv24-con67.htm>

<sup>40</sup> Así lo pone de relieve GIL ARAUJO, S., *Op. cit.*, pp. 93- 117, p. 101.

<sup>41</sup> España tiene convenios bilaterales de seguridad social con Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Méjico, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Su existencia facilita, además, que los inmigrantes procedentes de estos países puedan beneficiarse del Plan de Retorno 2008 del Gobierno de España.

<sup>42</sup> Adoptado en 2007, Santiago de Chile (BOE núm. 7 de 8 de enero de 2011). Su entrada en vigor se ha producido en mayo del 2011, tras la ratificación de 7 estados, entre ellos, España.

<sup>43</sup> El artículo 22 del Código Civil reduce a dos años el período de residencia legal requerido cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

<sup>44</sup> Convenio con Argentina de 14 de abril de 1969, ratificado por Instrumento de 2 de febrero de 1970 (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 1971); Convenio con Bolivia de 12 de octubre de 1961, ratificado por Instrumento de 25 de enero de 1962 (BOE núm. 90, de 14 de abril de 1964); Convenio con Chile de 24 de mayo de 1958, ratificado por instrumento de 28 de octubre de 1958 (BOE núm. 273, de 14 de noviembre); Convenio con Colombia, hecho en Madrid el 27 de Junio de 1979 (BOE nº 287 de 29/11/1980); Convenio con Costa Rica de 8 de junio de 1964, ratificado por Instrumento de 21 de enero de 1965 (BOE núm. 151, de 25 de junio; corrección de errores en BOE núm. 32, de 6 de febrero de 1981); Convenio con Ecuador, de 4 de marzo de 1964, ratificado por Instrumento de 22 de diciembre de 1964 (BOE núm. 11, de 13 de enero de 1965); Convenio con Honduras de 15 de junio de 1966, ratificado por Instrumento de 23 de febrero de 1967 (BOE núm. 118, de 18 de mayo); Convenio con Nicaragua de

consagrada por la Constitución<sup>45</sup>. Como resultados materiales, los datos de naturalizaciones son muy relevantes a este respecto: en el elevado aumento del número de naturalizaciones, que se ha multiplicado por 10 en los últimos 10 años<sup>46</sup>, los países latinoamericanos han tenido un impacto muy considerable, principalmente por la gran proporción de naturalizados de origen ecuatoriano, pero también colombiano<sup>47</sup>.

Adicionalmente, -al margen del proceso de integración europea- la región latinoamericana ha sido la primera destinataria de la extensión de derechos de sufragio en las elecciones municipales. Tras un largo periodo en el que cualquier evolución se veía anclada a la exigencia de reciprocidad prevista por la Constitución, los últimos años han dado los primeros frutos significativos. La exigencia constitucional de reciprocidad introdujo un criticado elemento de bilateralización e internacionalización de un derecho, y sigue introduciendo divisiones entre extranjeros difícilmente justificables desde una perspectiva más amplia de no discriminación<sup>48</sup>. Tras diversas iniciativas en esta línea<sup>49</sup>, en 2006 el proceso se reactivó por la Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho de voto en las elecciones municipales a los extranjeros

---

25 de julio de 1961, ratificado por Instrumento de 25 de enero de 1962 (BOE núm. 105, de 2 de mayo); Convenio con Guatemala, de 28 de julio de 1961 (BOE núm. 60, de 10 de marzo de 1961) Convenio con Paraguay de 25 de junio de 1959, ratificado por Instrumento de 15 de diciembre de 1959 (BOE núm. 94, de 19 de abril de 1960); Convenio con Perú de 16 de mayo de 1959, ratificado por Instrumento de 15 de diciembre de 1959 (BOE núm. 94, de 19 de abril de 1960); Convenio con la República Dominicana de 15 de marzo de 1968, ratificado por Instrumento de 16 de diciembre de 1968 (BOE núm. 34, de 8 de febrero de 1969).

<sup>45</sup> Artículo 11.3 de la Constitución Española, “El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”. Como efecto de esta previsión constitucional, se inició la revisión de los Convenios de nacionalidad preexistentes, ya que el régimen de “nacionalidad latente” que preveían resultaba menos beneficioso que el establecido por la Constitución. Véase sobre este particular CANO BAZAGA, E., “La doble nacionalidad con los países iberoamericanos y la Constitución de 1978”, CARRASCO DURÁN, C., PÉREZ ROYO, F. J., URÍAS MARTÍNEZ, J. y TEROL BECERRA, M. J. (Coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Vol. 1, 2006, pp. 1905-1918.

<sup>46</sup> GALARRAGA, N., “300 inmigrantes residentes se convierten en españoles cada día” Diario El País, 25 de julio de 2011.

<sup>47</sup> Observatorio Permanente de la Inmigración, Boletín estadístico de extranjería e inmigración n° 18, Noviembre 2008.

<sup>48</sup> Sobre los límites e inconvenientes de la reciprocidad, véase: AJA, E. y MOYA, D., “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes” en AJA, E., ARANGO, J. y OLIVER J. (eds.), *La inmigración en la encrucijada, Anuario de la inmigración en España, 2008*, Barcelona, Cidob, pp. 65-81. Véase asimismo, en profundidad: MOYA, D., “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política”, en MOYA MALAPEIRA, D. y VIÑAS FERRER, A., *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010, pp. 461-501.

<sup>49</sup> Sobre dichas iniciativas: ORTEGA GIMÉNEZ, A., “El derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones municipales españolas de 2011”, *Estudios de progreso*, Fundación alternativas, 60/2011.

residentes legales<sup>50</sup>, impulsando la actividad bilateral, y permitiendo una considerable participación en las elecciones municipales de 2011<sup>51</sup>. En las últimas elecciones municipales pudieron participar de ciudadanos de diez países no pertenecientes a la Unión Europea, entre los cuales, se preveía que la participación de ciudadanos de América Latina fuese la más importante, no únicamente como región más destacable en cuanto al número de Estados con los que se han concluido acuerdos, sino también en la medida de que el número de inmigrantes de esas nacionalidades el más importante<sup>52</sup>. En efecto, -al margen del derecho de sufragio en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia en el marco del derecho de ciudadanía de la Unión Europea-, se han concluido acuerdos con Bolivia<sup>53</sup>, Colombia<sup>54</sup>, Chile<sup>55</sup>, Ecuador<sup>56</sup>, Paraguay<sup>57</sup>, Perú<sup>58</sup>, frente a otros 5 países del resto del mundo<sup>59</sup>. Otros convenios han visto

<sup>50</sup> Presentada por el grupo parlamentario Socialista y por el grupo parlamentario IU-Iniciativa per Catalunya Verds, 17 de agosto 2006, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, 11.9.2006, núm. 428.

<sup>51</sup> Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales, (BOE 27 de agosto de 2010).

<sup>52</sup> Se ha calculado que el número máximo de electores sería el siguiente: Ecuador- 150.000; Colombia - 79.500, Perú- 43.600, Chile 8.300, Paraguay- 4000: Véase AJA, E., “¿Cuántos inmigrantes votarán en las elecciones de 2011? Disponible en:

(<http://idpbarcelona.blogspot.com/2010/09/cuantos-inmigrantes-votaran-en-las.html>). No obstante, los datos del censo electoral recogidos por la prensa traslucen que de los 462.201 extranjeros censados para las elecciones del pasado 22 de mayo 411.505 son nacionales de Estados de la Unión Europea, y únicamente 50.696 extracomunitarios, por lo cual, la inscripción en el censo electoral ha sido muy inferior a la esperada teniendo en cuenta el número de extranjeros que tenían ese derecho. El Periódico, 4 de febrero 2011, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/20110204/mas-460000-extranjeros-podran-votar-las-municipales-del-mayo/692149.shtml>.

<sup>53</sup> Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 15 de septiembre de 2009 (BOE núm. 306, de 17 de diciembre de 2010).

<sup>54</sup> Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 5 de febrero de 2009 (BOE núm. 18, de 21 de enero de 2010).

<sup>55</sup> Canje de Notas, de 12 de mayo de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (BOE núm. 35, de 9 de febrero de 2010).

<sup>56</sup> Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Quito el 25 de febrero de 2009 (BOE núm. 4, de 5 de enero de 2010).

<sup>57</sup> Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid y Asunción el 13 de mayo de 2009 (BOE núm. 150, de 21 de junio de 2010).

<sup>58</sup> Canje de Notas, de fecha 6 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (BOE núm. 122, de 19 de mayo de 2010).

<sup>59</sup> Se han concluido acuerdos también con Cabo Verde, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda y Corea del Sur (El más antiguo es el Canje de Cartas, constitutivo de Acuerdo entre España y Noruega, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, realizado en Madrid el 6 de febrero de 1990, y Anejo (BOE núm. 153, de 27 de junio de 1991); Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre

suspendida su tramitación por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, por falta de garantías en relación con el requisito de la reciprocidad<sup>60</sup>. Este impacto tan notable no es políticamente neutro. En primer lugar, porque la propia Proposición no de Ley de 2006 habla explícitamente del lugar especial de los países con los que España tiene “relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas”. En segundo lugar, porque el propio portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el momento –Diego López Garrido– avanzó esta propuesta como un elemento más de un proyecto más amplio de crear una “ciudadanía iberoamericana”<sup>61</sup>.

Volviendo a esta noción para cerrar esta sección, más allá del indudable contenido utópico de tal idea, -más aún cuando puesta en relación con su referente ineludible de la ciudadanía europea-, subyace una idea de integración que vista desde un prisma no apegado a consideraciones estrictamente ligadas a la libre circulación, puede tener relevancia “inspiracional”. Junto con elementos fácticos tales como la afinidad cultural y lingüística, la extensión de los derechos de sufragio está dotada también de una importante carga simbólica como derecho político de integración<sup>62</sup>. La promoción de la naturalización, de la regularidad y de la movilidad “con derechos” a través de la coordinación en materia de seguridad social constituyen también elementos que apoyan una idea cuyo germen se encuentra ya en la práctica convencional, a través de una muy significativa actividad bilateral entre España y las distintas repúblicas latinoamericanas.

### III. La vertiente exterior de la política de inmigración de la UE y América

#### Latina

---

participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Praia el 8 de abril de 2009 (BOE núm. 11, 13 de enero de 2011); Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Islandia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid y París el 31 de marzo de 2009 (BOE núm. 305, de 16 de siembre de 2010); Acuerdo entre el Reino de España y Nueva Zelanda sobre participación en determinadas elecciones de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Wellington el 23 de junio de 2009 (BOE núm. 5, de 6 de enero de 2010); Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Corea sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid, Seúl el 16 de noviembre de 2010 y 26 de enero de 2011 (BOE núm. 160, de 6 de julio de 2011).

<sup>60</sup> Se trata de los canjes de notas con Argentina, Uruguay

<sup>61</sup> RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., “Ciudadanía Iberoamericana” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Op. Cit.* pp.149-180, p. 150.

<sup>62</sup> *Ibid.* pp.149-180.

En el ámbito de la acción exterior de la Unión Europea, la inmigración ha recibido una atención limitada, y allí donde ha sido más desarrollada, las críticas han señalado su tratamiento desde un punto de vista centrado en los propios intereses securitarios y de lucha contra la inmigración irregular<sup>63</sup>. La Unión Europea, a la vista de sus desintegrados mercados de trabajo, el parcial agotamiento de la competencia migratoria, la amplia discrecionalidad persistente incluso en aquellos ámbitos armonizados, y los arraigados distintos intereses estatales, no ha articulado de forma completa una política exterior propia en materia migratoria –más allá de la vertiente restrictiva ilustrada por los acuerdos de readmisión-. La posibilidad de establecer una política exterior migratoria queda, así pues, encadenada al espinoso embrollo competencial, si bien los acuerdos de asociación dan muestra de la potencialidad de la posibilidad de acción conjunta de la UE y sus Estados a la hora de establecer disposiciones convencionales relevantes en materia migratoria.

En este marco, a diferencia de lo señalado en el apartado anterior, América Latina no ha sido objeto de una atención prioritaria en el ámbito de las política migratoria de la Unión. Centrándonos en la práctica convencional, se ha puesto de relieve la existencia de un desfase entre la importancia de los flujos migratorios procedentes de Latinoamérica y su falta de tratamiento por los acuerdos con la región<sup>64</sup>. La vertiente exterior de la regulación de la inmigración no ha recibido la misma atención en América Latina que en África<sup>65</sup>, no habiendo sido objeto de acuerdos específicos de readmisión<sup>66</sup>, ni tampoco objeto de los recientes “partenariados de movilidad”<sup>67</sup>. En general cuestión migratoria no ha sido tratada en los acuerdos de asociación y cooperación existentes, y cuando lo ha sido, ha sido meramente desde una perspectiva reducida a la inmigración irregular y a la obligación de readmisión a través de cláusulas

---

<sup>63</sup> VAN SELM, J.: “Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU’s Approach to Migrants and Their Countries of Origin” en LAVENEX, S. y UÇARER, E.M. (ed): *Migration and the externalities of European integration*, Lexington Books, 2002, pp. 143-160.

<sup>64</sup> LIROLA DELGADO, I., “La inmigración en el marco de las relaciones UE-América Latina: perspectivas y desafíos”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica* – pp. 2259-2277, p. 2263, disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531623/>

<sup>65</sup> Véase sobre la aproximación al continente africano: FAJARDO DEL CASTILLO, T., “La Conferencia Ministerial Euro-Africana de Rabat sobre la inmigración y el desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de inmigración de España y de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 25 (2006), pp. 924-929.

<sup>66</sup> JIMÉNEZ GARCÍA, F., “La práctica convencional de readmisión forzada en la política migratoria de la Unión Europea: del maximalismo de los Consejos europeos al minimalismo de los acuerdos” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Op. Cit.*, pp. 408-402.

<sup>67</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries, COM (2007) 248 final, Brussels

específicas<sup>68</sup>. Una perspectiva más amplia existe en los Acuerdos de Diálogo Político, que incluyen una cláusula tendente a fomentar la cooperación en materia migratoria –al igual que el Acuerdo de Asociación con Centroamérica recientemente concluido–, si bien los compromisos más concretos se adquieren en el ámbito de la readmisión, con vistas a la celebración de posteriores acuerdos específicos sobre esta cuestión<sup>69</sup>. Desde la perspectiva de la liberalización del comercio internacional, los compromisos se reducen a la cuestión de la presencia temporal de personas físicas para propósitos de negocios<sup>70</sup>. La perspectiva, es por lo tanto, radicalmente diferente a la adoptada en acuerdos de cooperación y asociación en el marco de la estrategia de ampliación, o incluso en el ámbito de la cooperación con países del norte de África, en los cuales se establece una vinculación conceptual con el lenguaje de la libre circulación a través de la inclusión de determinadas disposiciones relacionadas con la libre circulación de trabajadores<sup>71</sup>, lo cual ha permitido al Tribunal de Justicia adoptar una posición garantista con respecto a derechos otorgados directamente por estos instrumentos internacionales<sup>72</sup>. Aunque, como ha señalado Lirola Delgado, la mayor parte de la inmigración Latinoamericana que llega a la Unión Europea procede de países que forman parte de la Comunidad Andina y Mercosur<sup>73</sup>, el tratamiento de las migraciones no ha encontrado reflejo suficiente en el ámbito de la asociación birregional<sup>74</sup>, a pesar

---

<sup>68</sup> LIROLA DELGADO, I., “La inmigración en los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y América Latina: el necesario ajuste del marco jurídico a la realidad”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Op. Cit.*, pp. 433-443.

El acuerdo de Asociación con Méjico del año 2000 carece de menciones, el Acuerdo de Asociación con Chile se centra en la inmigración irregular y la readmisión

<sup>69</sup> Artículo 49 del Acuerdo de Diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte. Ambos firmados en 2003, pendientes de entrada en vigor. El Acuerdo de Asociación con Centroamérica sigue esta filosofía también en su artículo 49.

<sup>70</sup> E.g. Arts. 173 y ss. del acuerdo de asociación con Centroamérica.

<sup>71</sup> Poniendo de relieve esta diferencia: LIROLA DELGADO, I., “La inmigración en los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y América Latina: el necesario ajuste del marco jurídico a la realidad”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Op. Cit.*, pp. 433-443.

<sup>72</sup> Por ejemplo, en relación con los países del Maghreb, las prohibiciones de discriminación en relación a las condiciones de trabajo y de seguridad social se han declarado directamente aplicables. Véanse, por ejemplo, los Asuntos C-18/90, *Kziber*, Rec. I-199; C-58/93, *Yousfi*, Rec. p. I-1353; C-103/94 *Krid*, rec. p. I-719; C-126/95, *Hallouzi-Choho*, Rec. p. I-4807; C-113/97, *Babaheni*, Rec. p. I-183; C-416/96 *El-Yassini*, Rec. p. I-1209.

<sup>73</sup> LIROLA DELGADO, I., “La inmigración en el marco de las relaciones UE-América Latina: perspectivas y desafíos”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica* – pp. 2259-2277, p. 2263, disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531623/>

<sup>74</sup> LIROLA DELGADO, I., “La inmigración en los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y América Latina: el necesario ajuste del marco jurídico a la realidad”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Op. Cit.* pp. 433-443.

de su progresiva inclusión en la temática de las Cumbres UE-AL<sup>75</sup>. Los avances parecen circunscritos al ámbito del diálogo político: los temas migratorios cobraron relevancia en la Cumbre de Viena, en 2006, y posteriormente, siguiendo lo establecido en la Declaración de Lima de 2008, se puso en marcha el Diálogo Comprensivo y Estructurado Migratorio UE-AL en junio de 2009<sup>76</sup>. En este marco, el diálogo está enfocado al “cambio de impresiones, mayor información mutua sobre los avances de la política de migración y las prácticas idóneas en ambas regiones, identificación de los ámbitos de interés mutuo, que requieren soluciones comunes mediante el diálogo y la cooperación concreta sobre cuestiones específicas”<sup>77</sup>, línea en la que se avanza también en el Plan de Acción de Madrid<sup>78</sup>.

En este ámbito competencial complejo, la Unión se ha mostrado respetuosa con los intereses particulares de política exterior de los Estados. En el Tratado de Ámsterdam, ello venía impuesto incluso por el protocolo sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de las fronteras exteriores<sup>79</sup>. La naturaleza compartida de las competencias migratorias hace posible una situación en la cual la UE no únicamente permite, sino que incluso fomenta la “coexistencia de distintos ámbitos de cooperación liderados por los Estados miembros en el marco de sus relaciones más estrechas con países de África o de Latinoamérica, que complementan la acción comunitaria”<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> Para un tratamiento en profundidad: AYUSO, A., “Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea- América Latina y el Caribe”, Parlamento Europeo, Bruselas 2009, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>.

<sup>76</sup> BÁRCENA, A., “América Latina y Europa: la migración internacional es oportunidad para la integración, el desarrollo y el fortalecimiento de los derechos humanos”, *Foro de Biarritz CEPAL*, 2010. El fomento del diálogo en material migratoria ha sido una de las propuestas de la Comisión, en su Comunicación sobre “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” COM(2009) 495 final. La migración ha sido también objeto de tratamiento de la VI Cumbre UE-AL de Madrid en 2010. Véase la Declaración de Madrid de 18 de mayo de 2010, "Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social" 9931/2/10 REV 2 PRESSE 131.

<sup>77</sup> “Bases para estructurar el diálogo UE-ALC sobre migración”, Documento del Consejo 11617/09, de 1 de julio de 2009.

<sup>78</sup> Plan de Acción de Madrid 2010-2012, “Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social”, Doc. 10449/1/REV1, de 15 de noviembre de 2010.

<sup>79</sup> Dicho enigmático protocolo establecía que las disposiciones comunitarias relativas al cruce de las fronteras exteriores debían entenderse “sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar o celebrar acuerdos con terceros países, siempre que observen el Derecho comunitario y los demás acuerdos internacionales pertinentes”.

<sup>80</sup> FAJARDO DEL CASTILLO, T., “Los acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y SOBRINO HEREDIA, J. M. (Coords.), *Op. Cit.*, pp. 87-102, p. 92.



#### IV. La interacción entre la política de inmigración de la Unión Europea y los particulares intereses migratorios españoles: el caso de América Latina

En los últimos tiempos, el impacto de la acción de la Unión en materia migratoria ha pasado de ser relevante a ser determinante, más aún tras la remodelación de las bases jurídicas para la creación de una auténtica política común de integración por el Tratado de Lisboa. A ese respecto, el impacto en la política migratoria europea en la española es innegable, no sólo a la luz de la lectura de las normas legislativas y reglamentarias, sino a la vista también de la práctica de jueces y tribunales. Incluso antes de la emergencia de competencias migratorias en el seno de la Unión, la regulación de la inmigración en España estaba estrechamente influida, desde su emergencia misma, por la pertenencia a la Unión Europea. En efecto, la ley de 1985 aprobada justo ante la adhesión de 1986 ya ofrecía la base para la distinción entre los extranjeros “comunitarios y no comunitarios”<sup>81</sup>, con la carga de respectiva exclusividad que dicha terminología conlleva para el resto de extranjeros, que desde ahora serán “nacionales de terceros Estados”.

En este marco, puede cuestionarse si las especificidades de la política migratoria española hacia América Latina se desenvuelven en conformidad con los designios de la política migratoria común y en qué medida afecta el progresivo desarrollo de las competencias de la Unión en esta materia a la prosecución de los intereses migratorios específicos de España, ligados a su política exterior.

La europeización de España, juega en el ámbito migratorio, al igual que en el marco general de la política exterior “condicionando de manera decisiva esas relaciones y provocando contradicciones sustanciales entre la iberoamericanidad, que expresa el carácter identitario y lo especial de dicha política, y la europeidad de la misma, de la que derivan los principales compromisos políticos y económicos”<sup>82</sup>. En este punto, podría suponerse que la política de inmigración común limita y circunscribe la libertad de establecer una política migratoria nacional enfocada a las preferencias anteriormente

---

<sup>81</sup> GIL ARAUJO, S., *Op. Cit.*, pp. 93- 117, p. 98.

<sup>82</sup> DEL ARENAL, C., “La triangulación España-Unión Europea-América Latina : sinergias y contradicciones” *Pensamiento Iberoamericano* 8, 2011, p. 71-101, p. 90.

definidas, y enmarcadas en el ámbito de la política iberoamericana. En este sentido se ha pronunciado Celestino del Arenal estimando que “[l]a pertenencia de España a la UE limitará la posibilidad de plantear objetivos de integración ambiciosos con Iberoamérica y de articular políticas comerciales o migratorias propias, debilitará, por lo tanto, la traducción política y económica de la dimensión identitaria presente en esa relación y afectará, en muchos casos negativamente, a la búsqueda de equilibrio entre los valores y los intereses que están presentes en esas relaciones”<sup>83</sup>. En este sentido, ha de considerarse cierta la observación de que España, en su papel de “centinela de la Unión” ha virado en los últimos años hacia política de fronteras más estricta, siguiendo la orientación europea en la lucha contra la inmigración irregular<sup>84</sup>. No obstante, la consideración del impacto de la política común en la política migratoria de España como principal responsable de las tendencias restrictivas registradas en los últimos años ha de matizarse.

Con carácter general, puede afirmarse que la política de inmigración común deja a los Estados miembros un margen de actuación amplio y sobradamente suficiente para el desarrollo de políticas migratorias enfocadas según sus particulares preferencias. Ello es así de manera más pronunciada en el ámbito de la inmigración económica, en el cual la competencia de los Estados miembros para determinar sus volúmenes de admisión ha quedado constitucionalizada por el Tratado de Lisboa. Muestra de esta situación en relación con España es que durante el tiempo en el que las necesidades del mercado de trabajo y el curso económico han sido favorables, las políticas de inmigración legal y las regularizaciones se han distanciado de la tónica restrictiva europea, provocando grandes críticas en los socios de la UE, y llevando a la conclusión de que la política migratoria española se europeizaba de una forma “selectiva”, de acorde con intereses domésticos<sup>85</sup>.

Así, gran parte de las especificidades de la política migratoria de España en su relación con América Latina quedan a salvo. La facultad de concluir convenios migratorios que favorezcan o canalicen la inmigración económica no están en modo

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> En este sentido, ROLDÁN BARBERO, J.: *Las Relaciones Exteriores de España*, Dykinson, 2001, Madrid, p. 111.

<sup>85</sup> FAUSER, M., “Selective Europeanization: Europe’s Impact on Spanish Migration Control” en FAIST, T. y ETTE, A. (eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Palgrave, Nueva York, 2007, pp. 136- 156.

alguno afectados por el desarrollo de las competencias europeas en materia de inmigración legal. Las posibilidades de otorgar a los nacionales de determinados Estados terceros un tratamiento más favorable queda, asimismo, intacta en aquellos ámbitos fuera de la competencia de la Unión, como puede ser, en particular, en relación con la extensión de derechos políticos<sup>86</sup>. En todo caso, muchas de las normas en materia de inmigración legal contienen disposiciones específicas destinadas a salvaguardar la existencia de regímenes convencionales preexistentes por parte de los Estados miembros<sup>87</sup>.

Por otra parte, la participación de nuestro país de una forma particularmente activa en la creación de la política de inmigración común ha supuesto el contrapunto de la europeización de las política migratoria nacional, llevando en cierta medida a una “españolización” de Europa<sup>88</sup>, como se ha puesto de relieve en las negociaciones de las diversas directivas en materia migratoria, y en la aprobación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo<sup>89</sup>.

Adicionalmente, la gran importancia que España otorga a su política exterior hacia Iberoamérica se ha plasmado también en el ámbito de la UE<sup>90</sup>, en el cual España

---

<sup>86</sup> Adviértase que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido incluso la posibilidad de que los estados miembros extiendan el derecho de sufragio activo a nacionales de terceros Estados en las elecciones al Parlamento Europeo. Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2006, en el asunto, *Reino de España contra Reino Unido*, C- 145/04, *Rec. 2006*, p. I-7917.

<sup>87</sup> Por ejemplo, la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, (DOUE L 16 de 23.1.2004, p. 44/53) se aplica sin perjuicio de “los acuerdos bilaterales ya suscritos entre un Estado miembro y un tercer país antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva” (artículo 3.3.b). Por su parte, la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, (DOUE L 251 de 03/10/2003 p. 0012 – 0018) “no afectará a la facultad de los Estados miembros de adoptar o conservar disposiciones más favorables” (artículo 3. 5). La Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, (DOUE L 289 de 3.11.2005, p. 15/22) no afectará a los “acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre uno o más Estados miembros y uno o más Estados terceros” (artículo 4. 1.b), disposición que también se encuentra en la Directiva del Consejo 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, (DOUE L 375 de 23.12.2004, p. 12/18) y la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO L 155 de 18.6.2009, p. 17/29).

<sup>88</sup> *Ibid.* p. 151.

<sup>89</sup> Para un reciente estudio sobre la participación española en el desarrollo de la política de inmigración común, véase: DROZDZ, J., “Spanish leadership in developing a 'common' European immigration policy: Intergovernmentalist supranationalization approach”, *Theses and Dissertations*. Paper 92. DePaul University, disponible en: <http://via.library.depaul.edu/etd/92>.

<sup>90</sup>Para un análisis en profundidad: DEL ARENAL, C., “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América latina y la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones*

ha apostado también por una “iberoamericanización de las políticas europeas”<sup>91</sup>, reforzando la inclusión de la cooperación con América Latina en la agenda comunitaria, abogando por la extensión del sistema de preferencias generalizadas, y del acuerdo ACP, apoyando las negociaciones de acuerdos bilaterales y birregionales, y siendo una firme promotora de las cumbres UE-América latina<sup>92</sup>, como hemos podido también ser testigos durante la presidencia española de la UE en 2010. Así pues, el resultado es el aumento de la complejidad, ya que la creciente importancia de la Unión Europea en la definición de las políticas particulares lleva a una “triangulación” de las relaciones internacionales que complica el panorama de bilateralismo clásico<sup>93</sup>. Enfocando este fenómeno a la cuestión migratoria, esta compleja relación se ha plasmado en dos aspectos muy relevantes de la política común de inmigración que han influido fuertemente en la vertiente exterior de las relaciones migratorias entre España y América Latina: la cuestión de los visados de corta duración y la Directiva de Retorno.

La regulación de los visados de turismo o de corta duración es uno de los ámbitos en los cuales es más posible que emerjan preferencias estatales particulares inspiradas por motivaciones de política exterior. Incluso cuando la evolución del derecho internacional de los derechos humanos avanza cada vez más hacia la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad incluso entre extranjeros, entre las consideraciones que pueden hacer dicha distinción de tratamiento justificable están las ligadas a los intereses de política exterior de los Estados<sup>94</sup>. Al haber llegado la armonización europea en esta materia a un nivel muy elevado, podría estimarse que tal margen de maniobra ha quedado eliminado en relación con los Estados participantes en la política común de visados, ya que, en este punto, será el interés global de las relaciones exteriores de la Unión con terceros países el punto de referencia, y no los particulares intereses de los Estados miembros<sup>95</sup>. Ello podría resultar particularmente controvertido, teniendo en cuenta la situación previa de casi total exención de visados de corta duración para los

---

Europeas, vol. 17, no 2, 1990, pp. 329-368. Véase asimismo: BARBERO, J.: *Las Relaciones Exteriores de España*, Dykinson, 2001, Madrid, p. 129.

<sup>91</sup> En la terminología de DEL ARENAL, C., “La triangulación España-...”. *Op. Cit.* p. 71-101.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Véase al respecto GROENENDIJK, K., “Citizens and third country nationals: differential treatment or discrimination?” en CARLIER, J.-Y. y GUILD, E. (dir.), *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 79-101.

<sup>95</sup> Véase el considerando 5 del Reglamento 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DOUE L 81 de 21.3.2001, p. 1/7.

nacionales de países latinoamericanos que desearan viajar a España<sup>96</sup>. No obstante, en los últimos años y ante el aumento incesante de inmigración proveniente de estos países afectada por la llamada “irregularidad sobrevenida”<sup>97</sup>, España ha abogado en el seno de la UE para la introducción de la exigencia de visados para Ecuador y Colombia<sup>98</sup>, y más recientemente, para Bolivia. El tenor de la resolución por medio de la cual se suspende el acuerdo sobre suspensión de visados por parte de España es ilustrativo, señalando que “la entrada en vigor de un Reglamento de la Comunidad Europea cuyo cumplimiento es ineludible para España por razones de primacía del Derecho Comunitario, constituye una causa de orden público que motiva la suspensión temporal de la aplicación del Acuerdo”<sup>99</sup>. Así pues, ante la perspectiva de la adopción de una medida diplomáticamente tan controvertida, en este punto, la cobertura del derecho de la Unión Europea sirve aquí de amortiguador de los efectos de decisiones problemáticas que podrían tener repercusiones más amplificadas en relación con la política exterior de un único Estado miembro –en este caso, España-. En este punto, la doctrina ha señalado que la asimilación de la política migratoria europea ha podido ser considerada como España precisamente como una oportunidad para reducir las ventajas existentes con anterioridad para los inmigrantes procedentes de Latinoamérica<sup>100</sup>, utilizando a Europa como coartada para la adopción de políticas restrictivas que podrían ensombrecer sus relaciones internacionales<sup>101</sup>

En este sentido, otro de los ámbitos en los cuales la interacción de la esfera europea y nacional se ha plasmado más ampliamente en el ámbito de las relaciones exteriores es el de la negociación de los acuerdos de readmisión. Tras un periodo en el cual España activamente potenció la negociación de dichos acuerdos, la Unión Europea fue ganando

---

<sup>96</sup> España exigía visado de turista a los nacionales de Cuba, Perú y República Dominicana, países que pasaron a integrar la lista del Reglamento 574/1999.

<sup>97</sup> No obstante, los efectos de los visados de corta duración no son unívocos, destacando la posibilidad de un efecto llamada inmediatamente anterior, y el desplazamiento de la presión hacia la reagrupación familiar. Véase: VONO DE VILHENA, D., DOMINGO I VALS, A., BEDOYA, M. H., Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España *Papeles de Población*, Vol. 14, Núm. 58, octubre-diciembre, 2008, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 97-126.

<sup>98</sup> TERRÓN, A., Migraciones y relaciones con países terceros. *Documentos CIDOB*, serie migraciones, Barcelona, 2004.

<sup>99</sup> Resolución de la Secretaría General Técnica por la que se dispone la publicación de la Nota Verbal de suspensión temporal del Canje de Notas entre España y Bolivia de fecha 26 de marzo de 1962, sobre suspensión de visados (BOE núm. 73 de 26 marzo 2007).

<sup>100</sup> Tedesco, L., Inmigración y política exterior: Desafíos frente a la crisis económica, FRIDE Policy Brief nº 22, 2010.

<sup>101</sup> MALAMUD, C., “España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral”, Documento de Trabajo (DT) 58/2004 23/11/2004

terreno en este sentido, viendo progresivamente afianzada su competencia. En efecto, de una competencia exterior implícita derivada del principio del paralelismo, paso a ser la única competencia exterior expresa enunciada por el tratado de Lisboa<sup>102</sup>. La discusión sobre el alcance de la competencia en este ámbito ha sido amplia<sup>103</sup>, pero hoy parece claro que los Estados siguen en condiciones de concluir acuerdos bilaterales de readmisión en tanto en cuanto no menoscaben la correcta aplicación los acuerdos de la UE<sup>104</sup>. No obstante, España no ha explotado esta posibilidad, y no ha concluido acuerdos de readmisión con Estados Latinoamericanos (más allá de las cláusulas relativas a la readmisión incluidas en los acuerdos de gestión de flujos), probablemente debido al coste para las relaciones bilaterales que ello podría conllevar<sup>105</sup>. La Unión Europea ha sido especialmente activa en la conclusión de acuerdos de readmisión. No obstante, no se han negociado acuerdos de readmisión “puros” con países de América Latina, centrándose en el área geográficamente más próxima y cubierta por la política de vecindad, o en países cuya inmigración es susceptible de ser canalizada por vía terrestre. Sin embargo, cláusulas de readmisión comienzan a abrirse paso firme en los Acuerdos de Diálogo Político<sup>106</sup>. Así pues, en la medida en la que está tendencia avanza, España podrá beneficiarse de los resultados de la política común, sin soportar los costes en términos de relaciones bilaterales con los Estados de origen que la negociación de estos impopulares acuerdos lleva aparejada en el marco de la caracterización de la inmigración como uno de los elementos que desatan la conflictividad en las relaciones bilaterales<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> Article 79 (3) TFEU. The new readmission agreements of the Union are from now on, concluded on this basis. Readmission Agreement with *Pakistan OJ L 287, 4.11.2010, p. 50*; *Readmission Agreement with Georgia OJ L 294, 12.11.2010, p. 9*.

<sup>103</sup> See S. Peers and N. Rogers, *Immigration and Asylum Law*, Nijhoff, Leiden 2006, p. 888 and the Council Documents cited therein.

<sup>104</sup> Conclusions of the Justice and Home Affairs Council of 27-28 May 1999 on “re-admission agreements –consequences of the entry into force of the Amsterdam Treaty”. See: N. Coleman: *European Readmission Policy*, Nijhoff, Leiden, 2009, p. 75 *et seq.*

<sup>104</sup> CASSARINO, J.-P., *Readmission Policy in the European Union*, European Parliament, Brussels 2010.

<sup>105</sup> CASSARINO, J.-P., “Dealing with Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission and Implications” en CASSARINO, J.-P., (ed.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Middle East Institute Special Edition Viewpoints, pp. 1-29, p. 17.

<sup>106</sup> Véase la nota 69 *supra*.

<sup>107</sup> En particular, ha sido destacado en relación con Marruecos: DEL VALLE GÁLVEZ, A., “España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por La Unión Europea -Panorama con propuestas”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, n° 14, 2007, pp. 1-27; GONZÁLEZ GARCÍA, I., “El Acuerdo España-Marruecos de Readmisión de Inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla” *Anuario de Derecho Internacional*, n° 22, 2006, pp. 255-284; M. KHACHANI “La question migratoire dans les relations entre le Maroc et l’Espagne”, en *Paix et Sécurité internationales*, n° 1, 2003, pp. 57-77.

No obstante, el rédito de la europeización de los costes diplomáticos en materia migratoria no siempre es favorable a los intereses particulares de los Estados miembros, como muestra particularmente el ejemplo del impacto de la Directiva de Retorno en las relaciones con América Latina. En este caso, los puntos de referencia para la opinión internacional fueron los extremos más restrictivos de la norma, al margen de las posibilidades nacionales de llevar a cabo una implementación que no agotase todas las facetas restrictivas abiertas por sus disposiciones más controvertidas. Así, esta norma tuvo un impacto notable en las relaciones iberoamericanas<sup>108</sup>, ya que dicha norma “no sólo debilitó mucho la imagen de la UE como potencia normativa, sino que además incidió y contagió, igualmente de forma negativa, la imagen de España como potencia normativa en América Latina, al suponer una manifiesta primacía de los intereses exclusivamente europeos y españoles en la región, a costa directamente de los ciudadanos latinoamericanos”<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Véase: ACOSTA ARCAZANO, D., “Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive”, *Centre for European Policy Studies*, Noviembre, 2009; GIANELLI DUBLANC, M. L., “La “Directiva de Retorno” de la Unión Europea. Análisis de su contenido y repercusiones en América Latina”, OIM, Buenos Aires, 2008.

<sup>109</sup> En la terminología de DEL ARENAL, C., “La triangulación España-Unión Europea-América Latina : sinergias y contradicciones” *Pensamiento Iberoamericano* 8, 2011, p. 71-101, p. 91.