

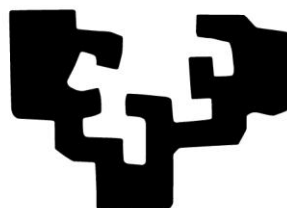
La coherencia de los Planes África a examen:
**La relación entre los flujos de migración y los
fondos de cooperación al desarrollo entre África
Occidental y la Unión Europea**

Autora: Nerea Azkona Ramos

Director: Dr. Alexander Ugalde Zubiri

Leioa, junio de 2013

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

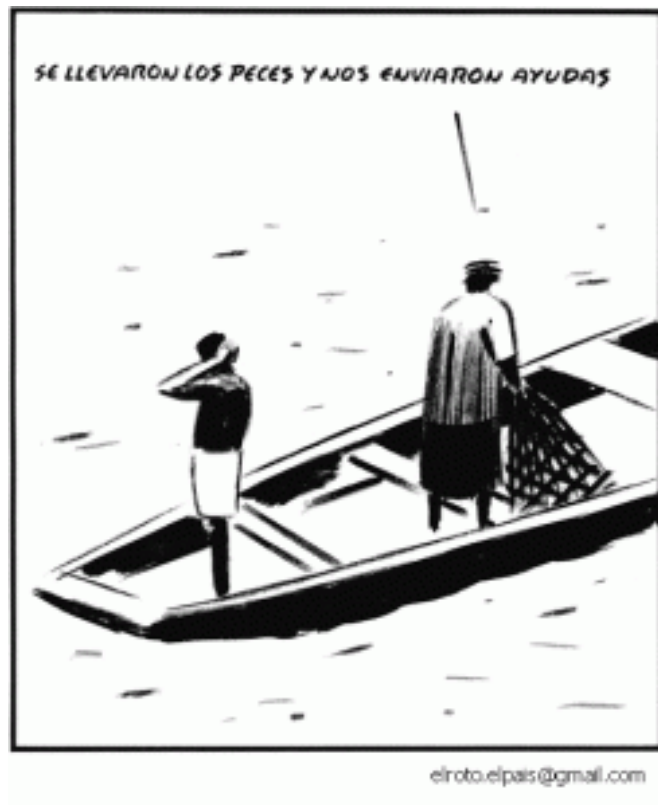
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, RELACIONES
INTERNACIONALES E HISTORIA DEL DERECHO



HEZKUNTZA, UNIBERTSITATE
ETA IKERKETA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN



Para el Doctor L.A.W.A.
y el Príncipe Arnaldo de Merlobenia

Agradecimientos

A la Dirección Científica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno vasco por la *Beca pre-doctoral para la Formación de Personal Investigador*, gracias a la cual he tenido financiación para poder realizar esta investigación.

Al Programa de Doctorado en Estudios Internacionales y al Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho de la UPV/EHU por la buena acogida recibida.

A mi director el Dr. Alexander Ugalde Zubiri por la dedicación y los buenos consejos que me ha dado.

Al Dr. Liván Usallán Méndez por el tiempo que ha dedicado a mí y a la investigación; y a mi socia Angie A. Larenas Álvarez por el apoyo y la amistad que ha mostrado.

A mis médicos el Dr. José Pérez de Agote y el Dr. Jon Ander Bilbao porque sin su ayuda esta Tesis Doctoral no habría llegado a su fin.

A las Fundaciones Alboan (Bilbao) y Entreculturas (Madrid) por la confianza depositada en mí, y en especial a Jon Sagastagoitia y a Mary Tere Guzmán por todo el apoyo recibido.

A los profesores y profesoras: Dr. Txema Hornilla y Dr. Eduardo Rubio de la UPV/EHU; y Dr. Josetxu Martínez, Dra. Emma Sobremonte y la profesora Trinidad Vicente de la Universidad de Deusto, por la confianza que depositaron en mí y por el apoyo que me brindaron en algún momento de mi carrera como investigadora.

A mis compañeros de piso: Diego García y Federico Soria, por acompañarme durante este proceso tan largo.

A mi familia: Carmen López, Luis Azcona, Mabel Azcona, Sarita Estévez, Mila Salazar, Arantza Ramos, Iñaki Ramos y Carmen Ruiz. Y a los que ya no están.

A todas mis amistades que me han apoyado a lo largo de este tiempo dándome consejos, leyendo mis escritos o simplemente escuchándome, en especial a: Nerea Carreira, Tatiana Tornero y Gorka Bermejo, Jone Goirigolzarri y Aida Llamosas, Maribel Sánchez, Alicia Berenguer y Begoña Marcos, Jorge Castrillo y Javier Mato, Daniel Villarruel y Jorge Acevedo, Nadia Luna y Gontzal Salcedo, Juan Rejano, Dorleta Basabe, Izaskun Basabe y Raquel Marañón, Pedro Pablo Campos y Pedro J. Oiarzabal, Anita Bernal, Itziar Mujika y Maite Fouassier.

Y a los que no han dejado que decayera mi ánimo pero que prefieren no ser nombrados. Eskerrik asko denoi! ¡Muchas gracias a todos y todas!

Índice de Contenidos

CAPÍTULO 1

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Objeto de estudio y justificación del tema	1
1.2. Objetivos	13
1.3. Hipótesis	14
1.4. Metodología	18
1.5. Bibliografía y fuentes documentales	25
1.6. Plan de la obra	27

CAPÍTULO 2

2. MARCO TEÓRICO	29
2.1. Presentación	29
2.2. El concepto de desarrollo: Su implementación en las políticas de cooperación y su relación con las migraciones internacionales..	35
2.2.1. Introducción: Desigualdades y Países Menos Adelantados	35
2.2.2. La evolución del concepto: Del crecimiento económico al desarrollo humano	36
2.2.3. La cooperación internacional: Una aproximación desde las Relaciones Internacionales	43
<i>2.2.3.1. La cooperación como proceso básico de interacciones y relaciones internacionales</i>	<i>43</i>

2.2.3.2. <i>Una visión de la cooperación desde los paradigmas de las Relaciones Internacionales</i>	46
2.2.4. La cooperación al desarrollo: Concepto y evolución	48
2.2.4.1. <i>Introducción: Definición y paradigmas</i>	48
2.2.4.2. <i>La evolución de las perspectivas sobre la cooperación al desarrollo</i>	51
2.2.4.3. <i>La cooperación internacional, comunitaria europea y estatal española</i>	56
2.2.5. La cooperación en materia migratoria y su dimensión exterior ..	59
2.2.5.1. <i>La dimensión exterior de la política migratoria europea</i>	60
2.2.5.2. <i>La externalización de la frontera exterior y la condicionalidad migratoria</i>	62
2.3. La coherencia entre políticas públicas: El principio de la Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo	65
2.3.1. Introducción	65
2.3.2. La Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo desde los estudios académicos	67
2.3.3. La Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo y su relación con las migraciones desde la perspectiva del CAD de la OCDE	71
2.3.4. Dimensiones de la CPD y la política migratoria: La Coherencia Externa y la Coherencia Interna	74
2.3.5. Modelo de análisis	76

CAPÍTULO 3

3. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EXTERNA DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN: CRUCE DE MOTIVACIONES ENTRE LOS MARCOS NORMATIVOS Y LOS DIFERENTES AGENTES E INSTRUMENTOS ...	81
3.1. La necesidad de estudiar el marco normativo internacional y europeo	81
3.2. Los agentes de las administraciones internacional y comunitaria: Mismas necesidades, distintas motivaciones	82

3.3. La perspectiva de las NN.UU.: El desarrollo humano, las migraciones internacionales y su relación con los derechos humanos	86
3.3.1. La motivación de las Naciones Unidas: Los derechos humanos	88
3.3.2. La migración desde los derechos humanos	90
3.3.3. El desarrollo desde los derechos humanos	94
3.3.4. De la eficacia y la calidad de la ayuda a la Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo	96
3.4. El enfoque de la UE: El grado de coherencia en el cruce de las políticas de migración y cooperación al desarrollo	98
3.4.1. La UE: Sus motivaciones y sus políticas	99
3.4.2. Las políticas migratorias de la Unión Europea: El enfoque global y su dimensión exterior	102
3.4.3. Instrumentos de financiación del enfoque global europeo de las migraciones	117
3.4.4. La cooperación al desarrollo de la UE: El Consenso Europeo sobre Desarrollo	122
3.4.5. La Asociación Estratégica Euro-Africana: ¿Cooperación o subcontratación?	125
3.4.6. Instrumentos de financiación de cooperación de la UE	130
3.4.7. El compromiso de la Unión Europea con la coherencia de políticas	134

CAPÍTULO 4

4. LA INTERCONEXIÓN DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA CON LOS MARCOS, NORMATIVAS Y ACCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA UNIÓN EUROPEA	137
4.1. El caso español: El nexo entre migración y desarrollo en las políticas españolas	137

4.1.1. España: De país de emigrantes y receptor de ayuda a sociedad de acogida y país donante	137
4.1.2. La política migratoria española: Las reformas de la Ley de Extranjería	141
4.1.3. La política de cooperación al desarrollo española: La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Coherencia de Políticas de Desarrollo	144
4.1.4. La consolidación de la política de cooperación española y su relación con la migración: El III Plan Director de la Cooperación Española	149
4.1.5. La confluencia entre la cooperación en materia migratoria y la cooperación al desarrollo española con África	152
4.2. Articulación de los marcos de NN.UU., UE y Estado español a partir del principio de Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo	160
4.2.1. La situación de España ante las normas y enfoques de NN.UU. en derechos humanos, migraciones y desarrollo	161
4.2.2. España en el contexto de la Unión Europea respecto a las políticas de migración y de cooperación al desarrollo	162
4.2.3. El análisis de los marcos normativos a partir del principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo	165

CAPÍTULO 5

5. I PLAN ÁFRICA 2006/2008: ANÁLISIS DE LA COHERENCIA INTERNA DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE CONTROL DE FRONTERAS EN EL MARCO DEL ESTADO ESPAÑOL CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA OCCIDENTAL	173
5.1. Las relaciones de cooperación entre el Estado español y los países de África Occidental	173

5.2. La cooperación en materia migratoria del I Plan África: La política y el ordenamiento de los flujos migratorios	177
5.3. La relación entre los acuerdos de cooperación en materia migratoria y de desarrollo firmados durante el I Plan África y la Ayuda Oficial al Desarrollo	187
5.3.1. Análisis de los acuerdos migratorios y de desarrollo firmados en el marco del I Plan África	187
5.3.2. La Ayuda Bilateral del Estado español: Los fondos canalizados y los países prioritarios	192
5.3.2.1. <i>Los fondos financieros</i>	192
5.3.2.2. <i>Los países prioritarios</i>	196
5.4. La articulación de la cooperación al desarrollo y la cooperación en materia migratoria a la luz del I Plan África	198
5.4.1. Análisis de la relación entre la AOD y la firma de acuerdos a partir del criterio tiempo	198
5.4.2. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio de Economía y Hacienda	201
5.4.3. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio del Interior	203
5.4.4. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	206
5.4.5. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	209
5.4.6. Resumen de la AOD cuestionada por su subordinación al objetivo del control migratorio y fronterizo	212
5.5. Conclusiones	215

CAPÍTULO 6

6. II PLAN ÁFRICA 2009/2012: ANÁLISIS DE LA COHERENCIA INTERNA Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN EN MATERIA MIGRATORIA CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA OCCIDENTAL	217
6.1. El II Plan África: Contexto estatal e internacional y aspectos principales de su ejecución	217
6.1.1. De la crisis migratoria a la crisis financiera: La repercusión en las políticas de cooperación	217
6.1.2. Análisis del II Plan África mediante la articulación de los datos relacionados con las migraciones y la AOD Bilateral directa .	219
6.1.3. ¿Eficacia de la política migratoria española?: La reducción del número de llegadas de personas a las costas canarias	226
6.1.4. La Ayuda Oficial al Desarrollo durante el II Plan África en cifras	228
6.2. El papel de los países de tránsito de las migraciones: Mauritania, Mali, Senegal, Níger y Cabo Verde	234
6.2.1. Introducción	234
6.2.2. Mauritania: El Centro de Detención para Migrantes en Situación Irregular y los proyectos de Nouadhibou	235
6.2.3. Mali: Acuerdos de cooperación migratoria y al desarrollo	238
6.2.4. Senegal: Acuerdos y otras formas de cooperación	239
6.2.5. Níger: Los acuerdos de cooperación al desarrollo y de nueva generación	241
6.2.6. Cabo Verde: El acuerdo de vigilancia conjunta	242
6.3. Estudio del resto de países <i>frontera sur</i>	245
6.3.1. Nigeria: El acuerdo de repatriación	245
6.3.2. Gambia: El primero en negociar y el gran olvidado	246
6.3.3. Guinea: El segundo acuerdo de nueva generación	247
6.3.4. Guinea Bissau: De la repatriación a la nueva generación	248
6.3.5. Otros países con proyectos condicionados en materia migratoria pero sin acuerdos firmados: El caso de Ghana	249

6.4. Resumen de la AOD cuestionada por su subordinación al objetivo del control migratorio y fronterizo	251
6.5. Conclusiones	252

CAPÍTULO 7

7. CONCLUSIONES	257
7.1. La relación existente entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de cooperación en materia migratoria	257
7.2. Incoherencias entre las sinergias que vinculan las políticas de cooperación al desarrollo y las políticas de cooperación en materia migratoria	264
7.3. Instrumentalización de la AOD para financiar el control de flujos migratorios con los países <i>frontera sur</i>	270

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

1. BIBLIOGRAFÍA	279
1.1. Relaciones Internacionales	279
1.2. Desarrollo, migraciones y cooperación internacional	282
1.3. Coherencia de Políticas de Desarrollo	286
1.4. Referencias sobre las Naciones Unidas, Organizaciones Internacionales y derechos humanos	289
1.5. Referencias sobre la Unión Europea relacionadas con la migración y la cooperación al desarrollo	291
1.6. Referencias sobre África relacionadas con la migración y la cooperación al desarrollo	293
1.7. El Estado español y las políticas de migración, desarrollo y cooperación	297
1.8. Metodología de investigación	300
2. DOCUMENTACIÓN DIRECTA	301
2.1. Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales	301
2.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Comité de Ayuda al Desarrollo	302

2.3. Unión Europea y Comisión Europea	303
2.4. Estado español	313
3. FUENTES ELECTRÓNICAS	318
3.1. Internacionales	318
3.2. Africanas	319
3.3. Europeas	319
3.4. Españolas	319
4. ENTREVISTAS	321

ANEXOS

Anexo I. Proyectos del Ministerio del Interior. Años 2006/2008	323
Anexo II. Proyectos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Años 2006/2008	327
Anexo III. Proyectos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Años 2006/2008	329
Anexo IV. Proyectos del 2009 relacionados con los países <i>frontera sur</i> .	331
Anexo V. Proyectos del 2010 relacionados con los países <i>frontera sur</i> ..	337
Anexo VI. Proyectos del 2011 relacionados con los países <i>frontera sur</i> .	343
Anexo VII. Entrevistas a especialistas de la administración española y de la sociedad civil	347
Entrevista 1: Dña. Irene García Suárez	347
Entrevista 2: D. José Matres	349
Entrevista 3: Dña. María Alonso	350
Entrevista 4: Dña. Mary Tere Guzmán	351

Índice de Tablas, Gráficos y Mapas

TABLAS CAPÍTULO 1

Tabla 1.1.- Tipos de relaciones que pueden darse entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de cooperación en materia migratoria	3
Tabla 1.2.- Tipos de Coherencia de Políticas de Desarrollo y los objetos de estudio de cada una de ellas	4
Tabla 1.3.- Relación entre el <i>Primer Objetivo General</i> , sus <i>Objetivos Específicos</i> y la <i>Primera Hipótesis</i>	16
Tabla 1.4.- Relación entre el <i>Segundo Objetivo General</i> , sus <i>Objetivos Específicos</i> y la <i>Segunda Hipótesis</i>	17
Tabla 1.5.- Técnicas cualitativas y cuantitativas utilizadas en la investigación	20

TABLAS CAPÍTULO 2

Tabla 2.1.- Resumen de las orientaciones teóricas sobre el desarrollo ...	41
Tabla 2.2.- Recopilación de las diferencias conceptuales de los paradigmas de las Relaciones Internacionales respecto de la cooperación	48

TABLAS CAPÍTULO 3

Tabla 3.1.- Cruce de motivaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas en materia migratoria, de desarrollo y de cooperación al desarrollo	85
Tabla 3.2.- Declaraciones, pactos y otros textos surgidos desde NN.UU. relacionados con las migraciones, el desarrollo y los derechos humanos	87
Tabla 3.3.- Programas, consensos y otros textos vinculados a las políticas de migración y de cooperación enfocadas hacia África de la Unión Europea	101
Tabla 3.4.- Relación de comunicaciones más relevantes de la Comisión Europea entre el Enfoque Global de la Política Migratoria Europea (2005) y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008)	109

TABLAS CAPÍTULO 4

Tabla 4.1.- Leyes, planes y otros documentos vinculados a las políticas de migración y de cooperación del Estado español	138
Tabla 4.2.- Síntesis del organigrama de los Gobiernos españoles entre 2006 y 2012 con los ministerios competentes en ámbitos vinculados a cooperación al desarrollo y migraciones	155
Tabla 4.3.- Relación de documentos relativos al MAEC vinculados con el nexo migración y desarrollo con África	156
Tabla 4.4.- Principales herramientas de las Naciones Unidas y su relación con el Estado español	161
Tabla 4.5.- Recordatorio de los principios inspiradores de las ideas que subyacen a los marcos normativos internacional, comunitario y estatal en relación con África	166
Tabla 4.6.- Grado de coherencia discursiva entre documentos internacionales, comunitarios y estatales	167

TABLAS CAPÍTULO 5

Tabla 5.1.- Relación de visitas oficiales entre agentes del Estado español y de los países <i>frontera sur</i> . Años 2006/2008	175
Tabla 5.2.- Relación de entrevistas con agentes de Senegal en 2006	176
Tabla 5.3.- Otros tipos de relaciones de cooperación entre el Estado español y los países <i>frontera sur</i> . Años 2006/2008	176
Tabla 5.4.- Personas de África Occidental en el Estado español por país de nacimiento. Años 2006/2008	180
Tabla 5.5.- Evolución de las llegadas a España de inmigrantes en situación irregular. Años 2005/2008	183
Tabla 5.6.- Evolución de las repatriaciones del Estado español. Años 2006/2008	183
Tabla 5.7.- Relación de acuerdos en materia de migración entre el Estado español y los países <i>frontera sur</i> . Años 2001/2009	188
Tabla 5.8.- Relación de acuerdos de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países <i>frontera sur</i> . Años 2006/2008	190
Tabla 5.9.- Acuerdos migratorios y de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países <i>frontera sur</i> . Año 2001/2009	191
Tabla 5.10.- Evolución de fondos de AOD desembolsados a los países <i>frontera sur</i> . Años 2004/2008	193
Tabla 5.11.- Canalización de fondos de AOD a los países <i>frontera sur</i> . Años 2004/2008	194
Tabla 5.12.- Evolución de los fondos AOD Bilateral a los países <i>frontera sur</i> según administración. Años 2004/2008	195
Tabla 5.13.- Evolución de los fondos de AOD Bilateral a los países <i>frontera sur</i> según Ministerio. Años 2004/2008	196
Tabla 5.14.- Clasificación de los países <i>frontera sur</i> durante la vigencia del I Plan África y II Plan Director de Cooperación Española	197

Tabla 5.15.- Relación de acuerdos firmados en materia de cooperación al desarrollo y migración y fondos de AOD bilateral por la Administración General del Estado	200
Tabla 5.16.- Operaciones de cancelación y reestructuración de deuda desde MEH de los países <i>frontera sur</i> . Años 2004/2008	202
Tabla 5.17.- Fondos AOD Bilateral desde el MIN destinados a financiar actividades de cooperación policial en los países <i>frontera sur</i> . Años 2004/2008	204
Tabla 5.18.- AOD Bilateral destinada a cooperación policial en los países <i>frontera sur</i> . Años 2004/2008	205
Tabla 5.19.- Cooperación policial por área geográfica en 2007	206
Tabla 5.20.- Fondos AOD Bilateral desde el MICT relacionados con las migraciones por país <i>frontera sur</i> . Años 2004/2008	207
Tabla 5.21.- Proyectos del MICT destinados a Nouadhibou (Mauritania) y financiados con fondos AOD Bilateral. Años 2004/2008	208
Tabla 5.22.- Evolución de los fondos destinados a gastos administrativos de embajadas españolas financiados por el MAEC como AOD. Años 2004/2006	210
Tabla 5.23.- Evolución de los fondos destinados a gastos administrativos de embajadas españolas financiados por el MAEC como AOD. Años 2007 y 2008	210
Tabla 5.24.- Proyectos del MAEC financiados a Cabo Verde en 2008 ...	212
Tabla 5.25.- Resumen de la AOD Bilateral desembolsada cuestionada en el Capítulo 5. Años 2004/2006	212

TABLAS CAPÍTULO 6

Tabla 6.1.- Relación de visitas oficiales entre agentes del Estado español y de los países <i>frontera sur</i> . Años 2009/2011	220
Tabla 6.2.- Clasificación de los países <i>frontera sur</i> durante la vigencia del II Plan África y el III Plan Director de Cooperación Española	221
Tabla 6.3.- Proyectos financiados por el MAEC relacionados con el II Plan África. Año 2009	225

Tabla 6.4.- Evolución de las llegadas a España de inmigrantes en situación irregular. Años 2009/2012	226
Tabla 6.5.- Evolución de las repatriaciones del Estado español. Años 2009/2012	228
Tabla 6.6.- Evolución de fondos de AOD Bilateral a los países de África Occidental que forman parte de los cincuenta receptores principales. Años 2009/2011	229
Tabla 6.7.- Evolución de fondos de AOD a los países <i>frontera sur</i> . Años 2009/2011	230
Tabla 6.8.- Evolución de fondos de AOD a otros países de África Occidental. Años 2009/2011	230
Tabla 6.9.- Evolución de los fondos de AOD Bilateral a los países <i>frontera sur</i> según Ministerio. Años 2009/2011	231
Tabla 6.10.- AOD Bilateral destinada a cooperación policial en los países <i>frontera sur</i> más <i>Ghana</i> . Años 2009/2011	232
Tabla 6.11.- Evolución de los fondos destinados a gastos administrativos de embajadas españolas financiados por el MAEC como AOD. Años 2009/2011	232
Tabla 6.12.- Evolución de los proyectos del MTIN en los países <i>frontera sur</i> . Años 2009/2011	233
Tabla 6.13.- Proyectos del MAEC y del MITC materializados en Nouadhibou (Mauritania). Años 2009/2011	237
Tabla 6.14.- Proyectos del MAEC y el MICT en Cabo Verde. Año 2009 .	243
Tabla 6.15.- Proyectos del MICT en Cabo Verde. Año 2010	244
Tabla 6.16.- Actividades de cooperación policial del MIN con Nigeria. Años 2009/2011	246
Tabla 6.17.- Proyectos financiados por el MAEC en Gambia. Años 2009 y 2010	247
Tabla 6.18.- Proyectos financiados por el MAEC en Guinea. Años 2009 y 2010	248
Tabla 6.19.- Proyectos financiados en Ghana. Año 2009	250
Tabla 6.20.- Proyectos financiados en Ghana. Año 2010	250

Tabla 6.21.- Proyectos financiados en Ghana. Año 2011	251
Tabla 6.22.- Resumen de la AOD Bilateral cuestionada en el Capítulo 6. Años 2009/2011	251

GRÁFICOS CAPÍTULO 2

Gráfico 2.1.- Modelo de análisis de la coherencia interna de los Planes África	77
Gráfico 2.2.- Modelo de análisis de la coherencia externa vertical relacionando los diferentes marcos normativos	79
Gráfico 2.3.- Modelo de análisis de la coherencia externa horizontal relacionando los diferentes agentes e instrumentos	80

GRÁFICOS CAPÍTULO 5

Gráfico 5.1.- Evolución de la AOD respecto a la zona destinada. Años 2004/2008	192
Gráfico 5.2.- Peso relativo de la AOD Bilateral en la AOD a países <i>frontera sur</i> y en la AOD total. Años 2004/2008	194

MAPAS CAPÍTULO 5

Mapa 5.1.- Situación geográfica de los nueve países <i>frontera sur</i>	181
Mapa 5.2.- Rutas de la migración africana hacia Europa	182

Siglas y acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ANG	Acuerdo de Nueva Generación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APDHA	Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía
APE	Acuerdo de Partenariado Económico
BM	Banco Mundial
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Comunidad Europea
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETI	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
CIREFI	Centro de Información, Reflexión e Intercambio en Materia de Cruce de Fronteras e Inmigración
CONCORD	Confederación Europea de ONG para la Ayuda y el Desarrollo

CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo Española
CPD	Coherencia de Políticas de Desarrollo
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores)
EE.LL.	Entidades Locales
EJLS	Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores
GEA	Grupo de Estudios Africanos (Universidad Autónoma de Madrid)
GFMD	Foro Mundial de Migración y Desarrollo
GNC	Gobiernos No Centrales
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales (Universidad Complutense de Madrid)
ICD	Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
IIIPD	III Plan Director de la Cooperación Española
IIPA	II Plan África
IIPD	II Plan Director de la Cooperación Española
INE	Instituto Nacional de Estadística (España)
IPA	I Plan África
IUDC-UAM	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid
L.O.	Ley Orgánica
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España

MEH	Ministerio de Economía y Hacienda de España
MENAS	Menores No Acompañados
MICT	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España
MIN	Ministerio del Interior de España
MINHAP	Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas de España
MM	Millones
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
N.E.	No Especificado
NN.UU.	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
OUA	Organización para la Unidad Africana
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
Países ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
PEIA	Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo
PEV	Política Europea de Vecindad
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países Menos Avanzados
PNE	Países No Especificados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Popular (España)
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PTU	Países y Territorios de Ultramar
PVD	Países en Vía de Desarrollo
RABIT	Equipo de Intervención Rápida en las Fronteras

RASD	República Árabe Saharaui Democrática
Red ICONet	Red de Información y Coordinación para los Servicios de Gestión de la Migración
RPC	Renta Per Cápita
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Seg PACI	Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SIVE	Sistema Integrado de Vigilancia Exterior
SJM-E	Servicio Jesuita a Migrantes-España
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea

1. Introducción

1.1. Objeto de estudio y justificación del tema

El título de esta Tesis Doctoral tiene dos términos clave: por un lado, la palabra *relación*; y, por el otro, el concepto de *Coherencia de Políticas de Desarrollo*, que a su vez es el ámbito de trabajo en el que se ha planteado esta investigación. Concretamente nos hemos centrado en el estudio de dos tipos de políticas públicas: las relacionadas con la cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países de África Occidental; y las vinculadas con la cooperación en materia migratoria entre los mismos protagonistas¹. El análisis sobre ambas políticas utiliza como marco temporal los periodos de vigencia del I y II Plan África (2006/2008 y 2009/2012, respectivamente).

Cuando nos referimos al término *relación* podemos distinguir distintos planos, como por ejemplo el conceptual donde nos encontramos con la conexión que existe entre las nociones de migración, desarrollo y cooperación, tan debatidas desde diversas perspectivas de la academia, la sociedad civil organizada y las administraciones. En este estudio vamos a remitirnos a estos conceptos desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales.

¹ A pesar de que la Tesis Doctoral es un estudio de caso de las relaciones del Estado español con nueve países de África Occidental con los que tiene algún tipo de acuerdo de migración firmado, el rol de la Unión Europea es imprescindible en la investigación tanto como agente de cooperación y de control de fronteras, así como nuevo actor jurídico al que sus Estados miembros han cedido competencias en estas áreas y por ello tiene poder de decisión. Es por esto que tiene un papel tan relevante en el título de la Tesis.

Otro ámbito de relación lo encontramos a través de las interacciones entre los tres niveles institucionales-administrativos en los que nos hemos centrado en este estudio, a saber: el ámbito mundial, reflejado por las Naciones Unidas (NN.UU.); el comunitario (a nivel europeo) o regional (a nivel africano); y el estatal (en este caso el Gobierno español)².

Asimismo, los países que entran en juego se relacionan de maneras distintas dependiendo del tipo de agente y de política que esté siendo analizada, cambiando, de este modo, su rol. En un caso, son receptores de personas y donantes de ayudas; y, en el otro, son emisores de personas y receptores de ayudas.

Igualmente, en esta Tesis Doctoral es importante el vínculo que se establece entre las políticas exteriores relacionadas con la cooperación al desarrollo y con la cooperación en materia migratoria; y las de interior que se ocupan del control de los flujos migratorios. De hecho, gracias al concepto denominado “cooperación en materia migratoria” es posible la realización de este estudio ya que abre un ámbito político nuevo donde comparten escenario las políticas de cooperación y de migración. Ha sido en esta intersección donde se ha analizado la coherencia entre ambas.

Por otra parte, en lo relativo al término *coherencia*, tenemos varios frentes a considerar. Primero, nos encontramos con dos flujos direccionales de políticas que se cruzan en el Estrecho de Gibraltar, es decir las políticas de cooperación al desarrollo elaboradas en Europa para materializarlas en África; y las políticas migratorias adoptadas por Europa y llevadas a cabo en tres lugares: África, Europa y las fronteras entre ambas.

² Existen otros niveles de las administraciones que se dedican a la cooperación al desarrollo. En el caso español están las diferentes Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las Entidades Locales (EE.LL.) como provincias y municipios. Hemos decidido limitar el análisis en un nivel estatal porque en este caso en concreto nos interesa cómo el Estado negocia con la Ayuda Oficial al Desarrollo y el resto de los agentes no son representativos con estos países en particular. En lo que respecta a la migración, la *Ley de Extranjería* es estatal y las CC.AA. sólo tienen competencias en lo que se refiere a Asistencia Social y a la Integración, no al Control de Fronteras, por lo que es un tema compartido por el Gobierno Central y la Unión Europea que no compete al resto de Gobiernos No Centrales (GNC).

Además, las políticas relacionadas con la cooperación están pensadas para llevarse a cabo a largo plazo; mientras que las centradas en la migración, específicamente las de control de fronteras, están concebidas para realizarse a corto plazo³.

Si examinamos estas políticas desde la *Coherencia de Políticas de Desarrollo* (CPD), tal y como se ha desarrollado en el Marco Teórico (Capítulo 2), podemos concluir si la relación es coherente o no. Incluso podría determinarse qué tipo de relación caracteriza a estas políticas en el caso concreto de los Planes África. Esta es la idea base de la investigación que puede resumirse en la Tabla 1.1:

Tabla 1.1.- Tipos de relaciones que pueden darse entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de cooperación en materia migratoria.

Relación	Tipo
Coherente	Positiva <i>Ambas políticas no tienen objetivos contradictorios, e incluso se coordinan</i>
	Condicionada <i>Una política depende de la otra</i>
Incoherente	Subordinada <i>Una política se encuentra al servicio de la otra</i>
	Instrumentalizada <i>Una política utiliza a la otra como instrumento para conseguir sus propios fines</i>

Elaboración propia.

Existe la *coherencia de políticas de desarrollo externa* entre las diferentes normativas, ésta se denomina *vertical*, y entre los diversos agentes e instrumentos que están inmiscuidos en dichas políticas, ésta sería la *horizontal*; y, por otra parte, está la *coherencia de políticas de desarrollo interna*, que en esta investigación la hemos centrado en un caso particular de la Unión Europea (UE). En concreto, hemos analizado los dos Planes África que el Gobierno español creó y llevó a cabo bajo el mandato del Partido Socialista Obrero

³ Sobre todo nos estamos refiriendo a los sistemas de vigilancia que se llevaron a cabo para frenar los flujos migratorios africanos durante los años que hemos estudiado.

Español (PSOE) durante los años 2006/2008 y 2009/2011, hasta el cambio de gobierno en diciembre de 2011 cuando el Partido Popular (PP) se encargó de concluir el último año (2012) del II Plan África⁴. Ambos instrumentos surgieron directamente de la política comunitaria europea, como parte del llamado *enfoque global de la política migratoria*⁵. Dichos planes tienen dos objetivos que remiten hacia la cooperación al desarrollo (Objetivo 2) y hacia la cooperación en materia migratoria (Objetivo 3 en el I Plan África y Objetivo 4 en el II Plan África). Se ha medido el grado de coherencia interna entre ambos objetivos.

Tabla 1.2.- Tipos de Coherencia de Políticas de Desarrollo y los objetos de estudio de cada una de ellas.

Coherencia de Políticas de Desarrollo (CPD)	Externa	Vertical <i>Marcos normativos y acciones de NN.UU., UE y España</i>
		Horizontal Unión Europea: <i>Instrumentos de financiación del enfoque global de la política migratoria y de cooperación al desarrollo</i> Estado español: <i>Ministerios y agentes involucrados en las políticas de cooperación y migración</i>
	Interna	Aplicación al caso español: <i>Objetivos de los Planes África I y II, los acuerdos de nueva generación y los montos de AOD</i>

Elaboración propia.

Según el Banco Mundial (BM), 34 de los 48 países con menor nivel de vida del planeta pertenecen a África y sus umbrales de pobreza han empeorado en los últimos 25 años⁶. Conforme a los datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de los 18 países más pobres del

⁴ Este último año se ha caracterizado por los recortes que se han realizado en distintas políticas. La cooperación al desarrollo no ha sido una excepción. Según datos del *Informe Aid Watch* de la Confederación Europea de ONG para la Ayuda y el Desarrollo (CONCORD) (2012) España se sitúa a la cabeza de los recortes con un 53% de reducción en los fondos de 2011, a lo que hay que añadir el 44,42% sufrido en 2012.

⁵ En el Capítulo 3 se desarrolla este enfoque adoptado por la Unión Europea respecto a la política migratoria comunitaria.

⁶ Para ver más: <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza> [Actualizado 6 de agosto de 2011].

mundo, 12 se localizan en África Subsahariana⁷. Podríamos decir que África es el continente más pobre, pero según Miguel Ángel Moratinos, exministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Estado español, “África no es un continente pobre, sino empobrecido; no es marginal, sino marginado” (citado en De Sebastián, 2006: 7), y la relación histórica que Europa ha mantenido con dicho continente es responsable de que se encuentren en esta situación.

Desde la esfera internacional se han realizado numerosos proyectos, planes y acuerdos para mejorar la situación de pobreza que observamos en diversos puntos del planeta, como por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), resultado de la reunión que convocaba en Nueva York a los representantes de los entonces 189 Estados miembros de las NN.UU. en el año 2000. Se redactaron una serie de metas sobre la erradicación de la pobreza, la educación, la igualdad, la mortalidad infantil, el SIDA y el medioambiente. Se añadió un octavo objetivo que es relevante para esta investigación ya que está basado en el sistema comercial de ayuda oficial que garantizaría la consecución de los siete primeros objetivos para el 2015⁸. Ya ha pasado más de una década desde la fijación de los ODM y no se están consiguiendo los resultados esperados. Como menciona Gómez Gil en una entrevista sobre este tema: “la región del África Subsahariana es el ‘mayor obstáculo’ para el cumplimiento de los ODM” (citado en *Consumer Eroski*, 2005: 3).

Teniendo en cuenta esta realidad, podemos entender por qué muchos africanos y africanas deciden emigrar en busca de una vida mejor, a pesar de que existen muchas trabas para conseguir visados y permisos. De hecho, los ciudadanos y ciudadanas de todos los Estados africanos necesitan visado para entrar en territorio español. Es por esto que muchas personas tienen que

⁷ Para ver más: <http://www.undp.org/africa/> [Actualizado 6 de agosto de 2011].

⁸ Con el octavo objetivo se quiere fomentar una asociación mundial para el desarrollo, por ejemplo mediante el establecimiento de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Es el único objetivo que no tiene estipulado ningún plazo.

acceder a los países europeos de manera clandestina. Según el famoso futbolista camerunés Samuel Eto'o: "los africanos que llegan a las Islas Canarias (...) huyen de la muerte, sobre todo de las guerras civiles, de las enfermedades, como el SIDA, la tuberculosis y la malaria, que todos los años matan a cientos de miles de africanos. Huyen de la falta de trabajo y de la ausencia de esperanza en el futuro, de la sequía en unas partes o de las inundaciones en otras, de las plagas de insectos, la erosión, la falta de mercados y de créditos para hacer negocios" (prólogo de De Sebastián, 2006: 12).

Desde hace unos años las relaciones oficiales entre el Estado español y algunos países de África Occidental se han reforzado en materia de cooperación al desarrollo. A pesar de ser un continente tan cercano geográficamente -apenas existe una separación de 16 kilómetros de distancia en el Estrecho de Gibraltar- y vinculado históricamente -décadas de relación colonial y postcolonial-, los países africanos no han sido los receptores habituales de la ayuda española de cooperación, siendo los países latinoamericanos los principales destinatarios⁹.

De hecho, según las bases de datos de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) el Estado español pasó de proporcionar un 16,8% de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en 2004 a países de África Subsahariana a un 22,3% en 2008; mientras que la destinada a países de América Central y del Sur descendió alrededor de 6 puntos porcentuales, siendo del 27,3% en 2004 y del 20,6% en 2008.

⁹ Como ya es sabido, que la Ayuda Oficial al Desarrollo desde España hacia América Latina y el Caribe, ya sea estatal, autonómica o local, sea tan notable tiene varias explicaciones: las relaciones históricas entre el Estado español y América; los especiales vínculos de algunas Comunidades Autónomas con determinados países latinoamericanos; la importante presencia de ONGDs en diversos países (Guatemala, Cuba, Nicaragua, Ecuador...); y otros tipos de contactos económicos, comerciales, culturales y sociales. Resumiendo, pese a la cercanía geográfica con África, han tenido mayor peso los contactos con América Latina, lo que se refleja también en las políticas de cooperación al desarrollo.

Durante los años en los que ha estado en vigencia el II Plan África las proporciones se han ido alineando con los datos más tradicionales siendo el porcentaje de AOD destinada a África Subsahariana en 2010 del 21,8%; mientras que la de América del Sur y Central aumentaba en 2009 hasta el 28,1% y bajaba en 2010 al 26,9%. Si bien los puntos porcentuales que separaban los datos de la AOD destinada a África Subsahariana y a los países de América del Sur y Central eran de 10,5 en 2004, después de varias subidas y bajadas en 2010 se estancaron en 5 puntos porcentuales, dando prioridad, de nuevo, a los países americanos¹⁰.

También es cierto que con los países del Norte de África, como por ejemplo Marruecos y la República Árabe Saharaui Democrática (RASD)¹¹, la relación entre Estados ha sido tradicionalmente más intensa y existen acuerdos bilaterales en materia de comercio y migración desde hace más tiempo¹².

Pero dejando un momento a un lado la relación histórica del Estado español con el Magreb, durante 2006, 2007 y 2008 se llevó a cabo el I Plan África, marco de acción, gracias a su Objetivo 3, de seis acuerdos “únicos en su especie” llamados *acuerdos de nueva generación, acuerdos de segunda generación o acuerdos marco de cooperación en materia migratoria*, que han

¹⁰ Para ver más en:

http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx [Actualizado el 3 de julio de 2012].

¹¹ El caso de esta república es excepcional ya que no está reconocida por todos los países como Estado independiente. Su proceso de descolonización fue interrumpido en 1976 cuando su antigua potencia colonial, España, abandonó el Sahara Occidental en manos de Marruecos y Mauritania. Su suelo se encuentra ocupado actualmente casi en su totalidad por Marruecos, aunque la soberanía marroquí sobre el mismo no es reconocida por las Naciones Unidas y es rechazada por el grupo armado Frente Polisario, que proclamó su independencia en 1976 creando el Estado de la República Árabe Saharaui Democrática, que hasta el momento ha sido reconocido por 82 países y es miembro de la Unión Africana. La RASD administra la zona del Sahara Occidental no controlada por Marruecos, que denomina oficialmente al territorio como sus Provincias Meridionales. El Estado español tampoco reconoce su independencia y soberanía, aunque dentro de él hay varios partidos políticos que defienden activamente en sus programas y en sus propuestas el derecho a la autodeterminación del pueblo saharaui y gracias a ellos existen montos importantes de cooperación al desarrollo dirigidos hacia este pueblo.

¹² Ya en 1993 el Estado español y el Estado marroquí firmaron un *Tratado de Amistad, Buena Voluntad y Cooperación*.

conformado una parte del objeto de estudio de esta Tesis, así como los montos de AOD que se han destinado a los países de África Occidental (ejecución del Objetivo 2 de los Planes África).

Estas políticas públicas y acuerdos bilaterales entre el Estado español y los países de África Occidental son relevantes ya que esta época ha coincidido con un aumento de los flujos migratorios provenientes de dicha región. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2005 el total de la población africana en el Estado español era de 774.240 personas, en 2006 ascendieron a 842.894, en 2007 se mantuvieron llegando a sumar 860.213 africanos y africanas. En 2008 la población africana en el Estado fue de 954.285; y en 2009 de 1.042.124, es decir un 16,12% del total de extranjeros¹³. Sin embargo, sólo un 2,85% de las personas inmigrantes que se encontraban en el Estado español era originaria de los países de África Occidental, ya que la mayoría procedía del Magreb. Así que podemos concluir que según datos del INE, casi el 80% de los africanos que se encuentran en España son de Argelia, Marruecos, Túnez y Egipto. Durante 2010 y 2011 aumentó la población africana en 138.383 personas, siguiendo el mismo esquema de años anteriores. Del total de los dos años más del 70% eran personas procedentes del Magreb; mientras que el 24,3% provienen de África Occidental. Estamos hablando de un aumento de casi 29.000 personas en dos años¹⁴.

Los medios de comunicación se han hecho eco de este aumento de los flujos migratorios africanos, dando una imagen de avalancha que no correspondía, en el aquel momento, ni corresponde actualmente con la realidad (Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2009). De hecho, el colectivo africano en el Estado español, como se puede comprobar en los datos anteriores, no es el más numeroso. A causa del tratamiento que han sometido los medios a estas

¹³ Para ver más en: <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/eni07/eni07.pdf> [Actualizado el 6 de agosto de 2011].

¹⁴ Para ver más en:
<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p259/e01/l0/&file=01001.px&type=pcaxis&L=0>
[Actualizado el 14 de mayo de 2013].

personas que quieren cruzar la frontera sur del país, en 2006 se produjo la llamada “crisis de los cayucos”, que junto con las muertes que el año anterior tuvieron lugar en la frontera hispano-marroquí, fueron el motor del I Plan África. De este modo, como dice Carballo de la Riva (2009: 6) “las políticas públicas se caracterizan por su inmediatez, en función de determinados acontecimientos”. A lo largo del periodo 2006/2007 hubo una “inmediatez humanitaria” vinculada a las migraciones africanas, que aunque no representan un grupo muy numeroso de personas, preocupaba la forma en la que llegan a Europa, el drama humanitario que supone su llegada y la realidad de pobreza económica del continente africano.

No obstante, la llegada de embarcaciones a las Islas Canarias y su evolución, que comenzó en 1994 en Fuerteventura y se consolidó en el verano de 2006 con la citada crisis, no se debe tan sólo a causas de pobreza, dependencia y subdesarrollo (Carballo de la Riva, 2009). Existen otros tipos de factores estratégicos que inciden en el fenómeno. Por ejemplo, en el año 2005 las autoridades gubernamentales españolas llegaron a un acuerdo con las marroquíes en cuestión de repatriaciones y control fronterizo, lo que produjo una reducción del número de pateras que llegaban a las costas andaluzas y un incremento en el arribo de cayucos a las Islas Canarias. A esta cooperación bilateral habría que añadir la puesta en marcha y posterior ampliación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) que funciona en el Estrecho de Gibraltar. Por estos motivos el origen de las salidas pasó de Marruecos a Mauritania, país con el que el Estado español también reactivó un acuerdo en 2005 en el que se contempla la repatriación de inmigrantes mauritanos y de otras nacionalidades que hayan hecho el tránsito por el país¹⁵, así como el equipamiento técnico y formativo de las fuerzas mauritanas de control de fronteras, lo que ha producido que las rutas hacia Europa hayan descendido más hacia el sur, convirtiendo a Senegal y Cabo Verde en dos de los principales países de salida (Carballo de la Riva, 2009). El Estado español ha negociado distintos acuerdos con estos países, entre ellos uno de nueva

¹⁵ Único acuerdo que tiene esta cláusula.

generación y otro de control fronterizo con Cabo Verde. Con Senegal aún no lo ha conseguido. A pesar de ello, las repatriaciones de ciudadanos senegaleses hacia su país de origen son de las más numerosas desde el Estado español¹⁶.

Esta coincidencia entre el aumento de los flujos migratorios afro-europeos y el incremento de los fondos de la cooperación euro-africana, ha hecho que voces de la sociedad civil española se pregunten sobre los intereses y las motivaciones de este repentino giro en la dirección de la AOD Multilateral (flujos financieros de la Unión Europea, por ejemplo el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) -cuyo presupuesto no pasa por el Parlamento Europeo- y de las Naciones Unidas); y la AOD Bilateral directa por parte del Estado español, ya que ciertos países de la región africana del Sahel (Mauritania, Mali y Senegal) han adquirido gran importancia estratégica a causa de que los flujos de migración africanos que se dirigen hacia Europa pasan por ellos (Khachani, 2006).

Tradicionalmente desde las universidades se ha investigado la relación que existe entre la migración y el desarrollo (Delgado Wise, 2007; Carballo de la Riva, 2009; Ruiz-Giménez Arrieta, 2011), mientras que los estudios desde la sociedad civil organizada se han centrado más en la relación práctica entre la cooperación y el desarrollo (Intermon Oxfam, 2007; Alboan, Entreculturas y Fundación Etea, 2008). Las administraciones, por su parte, se autoevalúan en temas de cooperación y migración (MAEC, 2007c; OCDE, 2007). Normalmente los tres agentes actúan por separado. Dentro de los estudios de migración y desarrollo ha habido muchos académicos que han reflexionado sobre tales términos como un “binomio”, una relación exclusivamente a dos bandas, es decir, por una parte, el derecho individual a la movilidad o a migrar; y, por la otra, el derecho colectivo al desarrollo o, visto de otra manera, el derecho a no migrar. Sin embargo, en la actualidad voces de la academia están dejando ver que se necesitan otros indicadores para estudiar dicha relación y así

¹⁶ El tema de los acuerdos y de las repatriaciones se ha estudiado de manera más detallada en los Capítulos 5 y 6.

desmitificarla, como son los derechos humanos, la democracia, la ciudadanía o la participación (Gómez Isa, 1998; Lacomba y Vázquez, 2004). Éstas son variables clave en este vínculo, que pueden romper el círculo vicioso que encierra la migración y el desarrollo. A pesar de ello, las políticas públicas no van por este camino ya que están más preocupadas por los flujos migratorios que por los cambios y los costes que producen estos flujos en el desarrollo de las sociedades de origen. Según Lacomba y Vázquez (2004) tenemos que ir más allá e insertar en este vínculo otras variables, que no están en las políticas oficiales. Del mismo modo, Carballo de la Riva (2009) nos recuerda que la política global europea sobre migraciones no se aborda desde el enfoque de los derechos humanos.

Es por ello que esta investigación politológica se ha centrado en el ámbito de trabajo de la *Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo*, principio que aboga por la responsabilidad compartida de las políticas diferentes a las de cooperación al desarrollo, para que el efecto de ésta no se vea mermado por el objetivo de otras políticas más potentes. En este sentido, nos podemos preguntar: ¿Cuál es el objetivo compartido de la política de migración y la de la cooperación al desarrollo?, ¿Quién financia a quién?, ¿Qué se financia?, ¿Desde dónde se financia?, ¿Cuáles son los objetivos últimos de la financiación?, ¿Por qué se financia y para qué?, ¿Cuáles son los resultados logrados?

Encontramos otras investigaciones de esta índole que están más enfocadas al estudio de la relación existente entre el comercio o la política pesquera y la cooperación al desarrollo, pero que dejan al margen a las nuevas protagonistas que desde hace unos años han entrado en el tablero del juego de la CPD: las políticas migratorias. Es un tema aún por estudiar, de gran relevancia social y política, que pretende esclarecer, en última instancia, si existe (o no) cierta condicionalidad, subordinación o instrumentalización de las políticas de cooperación al desarrollo respecto a las de migración; o sí, como abogan los últimos documentos de las administraciones de la Unión Europea y del Estado español, se apuesta por un enfoque global de las políticas

migratorias que dirigen la dimensión exterior de dicha política hacia la coherencia con la cooperación al desarrollo (ver Tabla 1.1 en páginas precedentes).

Esta investigación se ha focalizado en el caso del Estado español y de los países de África Occidental, siendo uno de los principales destinos de las migraciones africanas y los segundos los países de origen y de tránsito de las mismas. Pero como el Estado español ha cedido competencias a la Unión Europea en materia de migración a partir del Tratado de Lisboa, con vistas a una próxima ley migratoria común, hemos tenido que centrar el estudio, además de en las relaciones bilaterales entre estados, también a nivel comunitario si nos centramos en Europa y a nivel regional si nos centramos en África. De hecho, en el caso europeo los Estados miembros más progresistas en materia de migración se cobijan bajo el paraguas de la Unión para justificar acciones que llevan a cabo y que no son tan progresistas como sus propias políticas (Pinyol, 2008a; Carballo de la Riva, 2009).

Hemos tratado un tema que creemos actual y de gran interés social, que además presenta implicaciones prácticas al tratarse de un análisis de políticas públicas. Asimismo, pretende aportar al campo de los estudios de migración y desarrollo por dos motivos:

1. Actualmente los estudios en los que se cruzan las variables desarrollo, migración y cooperación al desarrollo están siendo abarcados, sobre todo, por el ámbito de trabajo del codesarrollo, y no por el de la Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo, que es el que nos ocupa.
2. Tradicionalmente el ámbito de trabajo de la Coherencia de Políticas de Desarrollo ha sido analizado, principalmente, teniendo en cuenta políticas de cooperación y de comercio, dejando al lado las políticas migratorias. Han sido estudios que trataban sobre la instrumentalización de la cooperación en base a otras políticas que tienen “la misma dirección”, a saber: Europa-África, por ejemplo el comercio, los créditos, la inversión privada, la pesca o la condonación de la deuda. En el caso

de esta investigación las flechas direccionales se cruzan en el *Estrecho*: por un lado la flecha de los fondos europeos que se dirige a los países africanos; y por el otro la flecha de los flujos migratorios africanos que se dirigen hacia Europa, en especial hacia el Estado español.

1.2. Objetivos

Hemos subdividido los dos objetivos principales -que a continuación formulamos- en objetivos específicos que nos han ayudado a visualizar las tareas derivadas de cada uno de ellos para, gracias a los aspectos metodológicos, llegar a los resultados esperados. Los objetivos son:

Objetivo 1: Analizar si resultan coherentes o incoherentes las políticas migratorias en relación con las políticas de cooperación al desarrollo del Estado español, como país miembro de la UE, para con los principales países de origen y tránsito de las migraciones de África Occidental durante la vigencia de los dos Planes África (2006/2008 y 2009/2012).

1. Elaborar el estado de la cuestión sobre el ámbito de trabajo de la Coherencia de Políticas de Desarrollo para identificar modelos conceptuales útiles para la investigación.
2. Relacionar, bajo el principio de la Coherencia de Políticas de Desarrollo, la *coherencia externa vertical* vinculando las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo a nivel mundial (NN.UU.), comunitario (UE) y estatal (Estado español).
3. Asimismo, contrastar la *coherencia externa horizontal*, relacionando los distintos instrumentos que se encargan de financiar la dimensión exterior de la política migratoria, tercer eje del enfoque global, que se entrecruza con la dimensión de la cooperación al desarrollo.

Objetivo 2: Estudiar la existencia de una conexión positiva entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de control de fronteras o, en su caso, la existencia de una relación de dependencia y de subordinación de las políticas

de cooperación al desarrollo hacia las políticas de control de flujos migratorios durante los años en los que ha estado en vigencia los dos Planes África (2006/2008 y 2009/2012).

4. Analizar cualitativamente los acuerdos de cooperación en materia de migración y los acuerdos de cooperación al desarrollo firmados por el Estado español dentro del marco de los Planes África, para buscar criterios de condicionalidad de unas políticas sobre otras (*coherencia interna*).
5. Analizar cuantitativamente los montos de la Ayuda Oficial al Desarrollo española de los periodos 2006/2008 y 2009/2012 para determinar si las políticas y los instrumentos de la cooperación española al desarrollo están al servicio del control de flujos migratorios (*coherencia interna*).
6. Conocer por parte de la sociedad civil organizada y de la Administración Central cuál es el impacto de las políticas de control de flujos migratorios y de las de cooperación al desarrollo en la realidad de las personas que quieren migrar desde África Occidental hacia el Estado español.

1.3. Hipótesis

Desde 2005 ha habido un cambio en la política europea y española respecto a ciertos países africanos que, anteriormente, no estaban en sus agendas de asuntos exteriores. Los países del Mediterráneo contaban con su apoyo, con acuerdos y convenios desde hace años, pero los países de África Occidental no. Desde la Unión Europea con la llamada *Asociación Estratégica para África* y desde el Estado español con el *Plan África*, se comenzó a aumentar los fondos de cooperación al desarrollo, algo que la sociedad civil había estado pidiendo desde hace mucho tiempo. Sin embargo, lo que activó las alarmas fue la coincidencia con el aumento de los flujos migratorios que llegaban a Europa a través de España desde esos mismos países africanos.

La intuición, desde un principio, podía decirnos que las motivaciones de este repentino giro en la dirección de la AOD Multilateral y Bilateral hacia países que habían adquirido tanta importancia estratégica, a causa de ser puntos de origen y tránsito de la migración subsahariana, podía esconder algún tipo de interés alejado del único objetivo que tiene la cooperación al desarrollo: la lucha contra la pobreza (Gómez Galán y Sanahuja, 1999; Alonso y Sanahuja, 2006; Fanjul y Ladra, 2006; Sotillo, 2011).

De ahí que hayamos estudiado las normativas europeas y españolas que han sido las herramientas de trabajo que han guiado las relaciones exteriores entre el Estado español y estos países africanos durante los últimos años. Concretamente, entre los siete objetivos que cuentan los Planes África hemos seleccionado dos: por un lado, el que pretende luchar contra la pobreza y está ligado con la cooperación al desarrollo; y, por el otro, el que busca fomentar otro tipo de colaboración, en referencia a la cooperación en materia migratoria, para la regulación de los flujos migratorios y el combate de tráfico de personas.

A partir de todo esto, nuestras Hipótesis de trabajo han sido:

1. Existe una falta de coherencia entre las distintas normativas y políticas de cooperación al desarrollo comunitarias europeas y españolas en relación con las políticas de cooperación migratoria en los ámbitos en los que existen sinergias entre ellas.
2. La cooperación al desarrollo está subordinada a las políticas de cooperación en materia migratoria en dos aspectos: primero, la Ayuda Oficial al Desarrollo se usa como moneda de cambio para la negociación y la firma de acuerdos relacionados con las migraciones durante los Planes África; y, segundo, la Ayuda Oficial al Desarrollo está siendo utilizada para financiar el control de flujos migratorios con los países de África Occidental en distintos programas llevados a cabo por otros ministerios que no son el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

Tabla 1.3.- Relación entre el *Primer Objetivo General*, sus *Objetivos Específicos* y la *Primera Hipótesis*.

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS	TAREAS
1. Analizar si resultan coherentes o incoherentes las políticas migratorias en relación con las políticas de cooperación al desarrollo del Estado español, como país miembro de la UE, para con los principales países de origen y tránsito de las migraciones de África Occidental durante la vigencia de los dos Planes África (2006/2008 y 2009/2012).	1. Elaborar el estado de la cuestión sobre el ámbito de trabajo de la CPD para identificar modelos conceptuales útiles para la investigación	1. Existe una falta de coherencia entre las distintas normativas y políticas de cooperación al desarrollo comunitarias europeas y españolas en relación con las políticas de cooperación migratoria en los ámbitos en los que existen sinergias entre ellas	- Revisar, seleccionar y analizar la bibliografía - Elaborar el estado de la cuestión - Diseñar el modelo de análisis - Establecer la metodología más adecuada acorde al contenido y propósitos de la investigación
	2. Relacionar, bajo el principio de la CPD, la <i>coherencia externa vertical</i> vinculando las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo mundiales (NN.UU.), comunitarias (UE) y estatal (Estado español)		- Revisar la normativa internacional, comunitaria y estatal - Valorar los marcos normativos relacionados con la cooperación al desarrollo y la política migratoria - Identificar los instrumentos de financiación de ambas políticas y sus relaciones - Analizar la coherencia externa entre los distintos agentes e instrumentos
	3. Contrastar la <i>coherencia externa horizontal</i> , relacionando los distintos instrumentos que se encargan de financiar la dimensión exterior de la política migratoria, tercer eje del enfoque global, que se entrecruza con la dimensión de la cooperación al desarrollo		- Extraer y redactar las principales conclusiones de los aspectos analizados

Tabla 1.4.- Relación entre el Segundo Objetivo General, sus Objetivos Específicos y la Segunda Hipótesis.

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS	TAREAS
2. Estudiar la existencia de una conexión positiva entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de control de fronteras o, en su caso, la existencia de una relación de dependencia y de subordinación de las políticas de cooperación al desarrollo hacia las políticas de control de flujos migratorios durante los años en los que ha estado en vigencia los dos Planes África (2006/2008 y 2009/2012)	4. Analizar cualitativamente los acuerdos de cooperación en materia de migración y los acuerdos de cooperación al desarrollo firmados por España dentro del marco de los Planes África, para buscar criterios de condicionalidad de unas políticas sobre otras (<i>coherencia interna</i>)	2. La cooperación al desarrollo está subordinada a las políticas de cooperación migratoria en dos aspectos: primero, la AOD se usa como moneda de cambio para la negociación y la firma de acuerdos relacionados con las migraciones durante los Planes África; y, segundo, la AOD está siendo utilizada para financiar el control de flujos migratorios con los países de África Occidental en distintos programas llevados a cabo por otros ministerios que no son el MAEC	- Revisar la documentación directa: planes, programas y acuerdos - Realizar matrices de análisis para los Planes África y los acuerdos - Comparar los tipos de acuerdos
	5. Analizar cuantitativamente los montos de la AOD española de los periodos 2006/2008 y 2009/2012 para determinar si las políticas y los instrumentos de la cooperación española al desarrollo están al servicio del control de flujos migratorios (<i>coherencia interna</i>)		- Consultar las bases de datos de la DGPOLDE - Definición de los criterios para la articulación del análisis cualitativo y del análisis cuantitativo - Analizar bajo el criterio de <i>tiempo</i> los acuerdos y la AOD - Analizar por el criterio <i>agente</i> la ayuda destinada - Analizar mediante el criterio de <i>calidad</i> la ayuda destinada
	6. Conocer por parte de la sociedad civil organizada y de la Administración Central, cuál es el impacto de las políticas de control de flujos migratorios y de las de cooperación al desarrollo en la realidad de las personas que quieren migrar desde África Occidental hacia el Estado español		- Realizar los guiones de la entrevistas - Seleccionar las personas a entrevistas - Realizar las entrevistas - Articular las respuestas con los datos proporcionados del análisis cualitativo y cuantitativo - Redactar las principales conclusiones de esta parte de la investigación

1.4. Metodología

En esta investigación de marcada perspectiva *macro*, se han tratado tres niveles de análisis: el mundial, el comunitario europeo y el estatal, ya que, a pesar de tener como objetivo el estudio de políticas, planes y acuerdos bilaterales que vinculan a dos Estados (por un lado España y por otro varios países africanos), no hemos perdido de vista el hecho de que los prismas internacional y comunitario deben ser contemplados en las acciones de sus Estados miembros.

Es por esto que en el estudio se han tenido en cuenta las acciones, declaraciones y normativas de las organizaciones regionales africanas y europeas como la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Europea (UE), y a mayor escala el Grupo de Países de África, Caribe y Pacífico (Países ACP); así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), agente que ha desarrollado el ámbito de trabajo que nos ocupa de la CPD; y a nivel mundial las Naciones Unidas (NN.UU.).

El análisis se ha enmarcado en un período de tiempo que va desde el 2005 hasta el 2012, coincidente con el II y el III Plan Director de la Cooperación Española (IIPD y IIIPD, respectivamente). A pesar de que los años que nos interesan son aquellos en los que estuvieron en marcha los Planes África, es decir de 2006 a 2012, para ver cómo se negoció con los países de África Occidental durante su ejecución, es necesario tener en cuenta el año previo a su puesta en marcha, ya que 2005 constituyó el año del cambio en distintos aspectos (Bendel, 2005; Alonso, 2006).

Por una parte, el nivel comunitario también es relevante ya que la UE cambió de perspectiva (algo que ya se estaba considerando desde 1999 en el Consejo Europeo de Tampere) y modificó su visión de las migraciones pasando de un enfoque dual a un enfoque global (Pinyol, 2008b). Así quedó de

manifiesto en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de los días 15 y 16 de diciembre de 2005, donde se dejó patente “la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal” (Unión Europea, 2006a: 2). También se hace referencia a la dimensión exterior de la política migratoria que supone el tercer pilar de este enfoque global, que aboga por fomentar las sinergias entre la migración y el desarrollo.

Por otra parte, el Estado español experimentó un cambio en sus políticas de cooperación al desarrollo, pasando de una política de ayuda a una política de cooperación (León, 2008; Sanahuja, 2007), decisión impulsada por el nuevo Gobierno del PSOE (2004/2008). Además, 2005 es un año trágico en lo que respecta al derecho a la vida y a la dignidad humana ya que ese verano (28-29 de agosto) murieron dos hombres cameruneses en la frontera de Marruecos con Ceuta a causa de la acción policial. Acontecimientos que pusieron al Gobierno español en la tesitura de reaccionar políticamente con el objetivo de tranquilizar a la opinión pública.

Para analizar si existe o no coherencia entre las políticas de cooperación en materia migratoria y las políticas de cooperación al desarrollo del Estado español hemos llevado a cabo distintas técnicas de investigación desde una perspectiva mixta que combina metodologías cuantitativas y cualitativas, las cuales según Ruiz Olabuénaga (1998) sirven para descubrir fenómenos del mundo social y buscar construcciones y significados de este mundo, respectivamente.

El análisis de la coherencia externa vertical de las políticas de cooperación al desarrollo y de cooperación en materia migratoria se ha hecho mediante el estudio de un marco normativo internacional, comunitario europeo y estatal español, y a través de la valoración del mismo bajo el prisma del principio de coherencia elaborado a partir de las ideas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y de diversos estudios de especialistas

universitarios que son los principales agentes que han aplicado este principio y que se recogen en el Marco Teórico (Capítulo 2). Para contrastar la coherencia externa horizontal hemos tenido que analizar los instrumentos que financian el tercer eje del enfoque global de la política migratoria europea, el relacionado con las sinergias de la migración y el desarrollo, y comprobar que son coherentes con esa dimensión exterior de la política migratoria, que en ningún caso debería estar vinculada con el control de flujos.

Tabla 1.5.- Técnicas cualitativas y cuantitativas utilizadas en la investigación.

Técnicas cuantitativas	Técnicas cualitativas
<i>Coherencia Externa Vertical:</i>	
-	Descripción analítica de los marcos normativos
<i>Coherencia Externa Horizontal:</i>	
-	Análisis de los instrumentos de financiación del enfoque global europeo de las migraciones y de los programas de cooperación
<i>Coherencia Interna:</i>	
Consulta de las bases de datos de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)	Análisis de contenido de las políticas públicas y de los acuerdos firmados por el Estado español
<i>Contraste de datos:</i>	
-	Entrevistas semi-estructuradas a expertos de la administración y de la sociedad civil españoles

Elaboración propia.

La Ayuda Oficial al Desarrollo es considerada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Estado español como “los flujos de recursos y conocimientos dirigidos tanto a países receptores como a instituciones multilaterales, que son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos. Cada una de cuyas transacciones se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y es de

carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento)”¹⁷.

La información sobre la AOD española se elabora y se publica en dos tipos de documentos que hemos consultado: los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI); y los Seguidores de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (Seg PACI)¹⁸.

Como segundo acercamiento a la relación entre el Estado español y los países de África Occidental, y teniendo en cuenta que el MAEC es el primer agente de la cooperación española, en general, hemos realizado un análisis de contenido de los *Anuarios de Política Exterior* del MAEC de los años 2006 al 2011¹⁹. Para analizarlos se comenzó por el índice de materias para ir realizando diferentes cuadros: visitas oficiales; entrevistas oficiales; acuerdos firmados entre Estados. De este modo se fue recopilando todo lo relacionado con cada uno de los países seleccionados para la investigación.

Se ha hecho una búsqueda por el indicador que dichos anuarios utilizan para referirse a este conjunto de países, esto es “África Subsahariana”, de todos los acuerdos del Consejo de Ministros, así como de las preguntas de los diferentes grupos parlamentarios. Ha resultado muy relevante que en el índice de materias de los anuarios del MAEC estuviera el epígrafe “inmigración”, y más relevante aún que en el año 2008 no estuviera el de “cooperación”, por lo que fue más difícil la búsqueda de acontecimientos relacionados con la ayuda ese año.

Para el examen de contenido se han elaborado dos matrices: la primera con los objetivos de los dos Planes África, la cual ha sintetizado las líneas de

¹⁷ Definición recogida de la página del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de Estado español que se ha mantenido en los mandatos del PSOE y del PP. En Internet: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx [Actualizado el 28 de octubre de 2012].

¹⁸ Para ver más en el siguiente apartado sobre fuentes documentales.

¹⁹ En primavera de 2013 aún no se había publicado el *Anuario* correspondiente al año 2012.

acción, las variables y los indicadores para lograrlos; y la segunda matriz ha sido para los acuerdos. De esta manera ha sido factible compararlos dos a dos: por un lado, confrontar los de repatriación (previos al I Plan África) y los de nueva generación (en el ámbito de las repatriaciones); y, por el otro, comparar los acuerdos marco de cooperación al desarrollo y los acuerdos marco de cooperación en materia migratoria o de nueva generación (en el ámbito en el que se fomenta el vínculo migración y desarrollo).

Así, para considerar la coherencia interna entre la ejecución de la política migratoria de los Planes África, representada en los acuerdos de nueva generación, y la ejecución de la política de cooperación, por los acuerdos de cooperación al desarrollo y la AOD destina a los países estudiados, hemos realizado un análisis cualitativo de dichos acuerdos y de ambas herramientas mediante los criterios del *tiempo* y de la *calidad de la ayuda*, respectivamente. Con esto, hemos conseguido ver a través del tiempo cómo se ha negociado con la AOD en el período en los que se estaba elaborando los acuerdos, cuándo se han firmado y cuándo no se han suscrito.

Una vez hecho este análisis cualitativo de contenido, hemos consultado las bases de datos de la DGPOLDE, con el objetivo de estudiar qué *proyectos* se financian con AOD, así como *otros instrumentos de la cooperación* (créditos, deuda...) para articular esta información con la analizada en los acuerdos²⁰. Otro criterio que hemos incorporado para el análisis de las bases de datos fue

²⁰ La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), impulsó una reforma global de los sistemas de información y estadística de la cooperación española encaminada a mejorar la transparencia y la calidad de los datos. Su objetivo era el de lograr el máximo aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas por las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para mejorar el sistema estadístico. Las estadísticas oficiales se construyen sobre la base de información que todos los niveles de gobierno envían a la DGPOLDE. Con esta información se realiza el seguimiento de los PACIs. Estas estadísticas se actualizan anualmente, son de acceso público y son responsabilidad del Área de Estadística y Seguimiento a la AOD de la DGPOLDE. Estas bases de datos contienen gran cantidad de variables respecto de las características de la cooperación de los tres niveles de gobierno y las universidades y cuenta con información desde 1998. Las variables más importantes responden a los siguientes interrogantes: ¿Quién coopera?, ¿Qué intervención realiza?, ¿En qué coopera?, ¿Dónde coopera?, ¿Con quién coopera?, ¿Cuánto coopera?, ¿Otros criterios y fines con lo que se coopera? Una de las limitaciones más importantes de estas bases de datos es que hay cambios en las variables a lo largo de los años, lo que dificulta analizar las tendencias.

el *agente*. Debemos tener en cuenta que la AOD analizada es la bilateral -entre Estados-. Dentro de la bilateral nos hemos centrado en la de la Administración General del Estado (AGE), es decir, la directa que se divide por Ministerios. De este modo analizamos la AOD directa de los Ministerios que más presupuesto destinan a esta actividad.

En las bases de datos se procedió a hacer una búsqueda con los siguientes descriptores: migración y desarrollo, inmigración, refugiados, asilo, policía, fronteras, control, flujos y el nombre de los países. Después se ordenó los resultados por agentes y por lugar de destino de la AOD, centrándonos en los países que tienen algún tipo de acuerdo con el Estado español o los que tienen deudas y créditos (como es el caso de Ghana). Este análisis se ha realizado con el programa Excel de Microsoft Office²¹.

Mediante ambos procedimientos, tanto el cualitativo como el cuantitativo, hemos pretendido medir la coherencia interna que tiene la cooperación al desarrollo para con sus propios intereses respondiendo a la siguiente pregunta: *¿Los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo (ejecución del Objetivo 2 de los Planes África) responden a su objetivo de la cooperación al desarrollo (Objetivo 2 de los Planes África) o por el contrario responden al objetivo de cooperación en materia migratoria (Objetivo 3 del I Plan África y Objetivo 4 de II Plan África)?*

Para poder contrastar los datos obtenidos del análisis de fuentes secundarias hemos completado la metodología con trabajo de campo. Específicamente con cuatro entrevistas semi-estructuradas, dos de las cuales se han realizado a profesionales de la administración de cooperación y de migración del Estado español; y otras dos a profesionales de la sociedad civil organizada especializada en los mismos ámbitos. Las entrevistas se hicieron en junio de 2010 y en diciembre de 2012.

²¹ En primavera de 2013 todavía no se había publicado la *base de datos* correspondiente al año 2012. Por lo que el análisis se realizó hasta el año 2011.

El objetivo de las entrevistas a la Administración Central era el de contrastar los datos obtenidos en nuestro análisis y poder solventar dudas que han ido surgiendo a lo largo de la investigación respecto a los siguientes temas: AOD Multilateral y Bilateral; los acuerdos de nueva generación; el papel de Mauritania respecto a la cooperación en materia migratoria; las repatriaciones de africanos en España; y la externalización de la frontera sur.

Entre los informantes más destacados se encontraban las personas que trabajan en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

Contactamos con la AECID para indagar sobre los criterios que se utilizan para la asignación de fondos AOD Multilateral y Bilateral vinculados a la dimensión exterior de la política migratoria y para preguntar por información pública que no está divulgada relacionada con la ejecución de los acuerdos de nueva generación. Nos atendió Dña. Irene García Suárez, jefa del Área de Seguimiento del Departamento de Cooperación Multilateral de la AECID²².

Asimismo, se intentó contactar con especialistas de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo para, por un lado, contrastar los proyectos que no están suficientemente explicitados en el título y en la descripción de las bases de datos; y, por el otro, para preguntarles por los proyectos que computan como AOD pero que consideramos que no están alineados con el objetivo propio de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, no fue posible reunirnos con ellos y suplimos esta entrevista con un informante en el MAEC, D. José Matres, vocal asesor de la Secretaría General de Asuntos

²² En primer lugar intentamos contactar con los siguientes representantes de la AECID: Miguel Pérez Alvarado y Rosa Llorens del departamento de AOD Bilateral y José Moisés Martín de AOD Multilateral. De estos tres, Miguel Pérez Alvarado nos comunicó que no era posible realizar una entrevista y Rosa Llorens nos dijo que desempeña funciones de apoyo y, por tanto, no estaba capacitada para conceder entrevistas. Con José Moisés sí ha sido posible concertar una entrevista. Al final nos atendió muy bien Irene García Suárez, pero que sólo llevaba en el puesto desde febrero de 2010 (4 meses).

Consulares y Migración del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que nos procuró información acerca de los acuerdos de nueva generación²³.

Con respecto a la sociedad civil hemos contactado con dos ONGDs relacionadas tanto con la cooperación al desarrollo como con las políticas migratorias, a saber: Fundación CEAR-Habitáfrica (Madrid) y Fundación Alboan (Bilbao). Las personas que nos atendieron fueron: Dña. María Alonso, directora del Departamento de proyectos; y Dña. Mary Tere Guzmán, coordinadora del Departamento de Acción Política y Redes, respectivamente²⁴.

1.5. Bibliografía y fuentes documentales

Como se ha ido apuntando a lo largo de todo este Capítulo 1, esta investigación de corte politológico se ha realizado con el apoyo de diferentes fuentes de documentación. Se ha hecho una revisión de la bibliografía especializada en Relaciones Internacionales, así como en migraciones, desarrollo y cooperación internacionales, todo ello imprescindible para la elaboración del Marco Teórico. Pero no sólo nos hemos centrado en estudios académicos, también se han recogido estudios sistemáticos y consolidados realizados por la administración y por la sociedad civil organizada.

Por otra parte, se han utilizado gran cantidad de fuentes secundarias para realizar el estudio, tanto para describir los marcos normativos, como para

²³ Nos hemos puesto en contacto con varias personas de DGPOLDE: Carolina Mayeur nos informó de que no podía darnos una entrevista y nos indicó que contactásemos con Verónica Bulnes responsable del Área de Estadística, quien a su vez nos comunicó que hablásemos con Veronique Andrieux, encargada del Ámbito de Eficiencia de la Ayuda. Esta última se ha mostrado disponible para entrevistarse pero justo la semana que estuvimos en Madrid le resultó imposible. Por su parte no hemos podido contactar con Jorge Seoane.

²⁴ Contactamos con dos ONGDs en Madrid. La Fundación CEAR-Habitáfrica nos dio una entrevista con María Alonso. Sin embargo, no pudimos entrevistarnos con Isabel Ortega del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) que trabaja en el Departamento de África y nos dirigió a Marian Mirabel, también del MPDL, pero quedó pendiente una entrevista telefónica o la próxima vez que se vaya a Madrid. La otra entrevista que completa el trabajo de campo fue realizada a Mary Tere Guzmán de la Fundación Alboan Bilbao.

el análisis de contenido de las políticas públicas, así como para la consulta de las bases de datos de los proyectos de la DG POLDE.

Para los marcos normativos, nos hemos centrado en la documentación directa de las organizaciones internacionales a las que pertenecen los países protagonistas de la investigación. Toda ella se encuentra publicada en la red en castellano y en inglés, incluso la africana, a pesar de ser, la mayoría, de países francófonos.

En lo que respecta al análisis de contenido de las políticas públicas españolas, la información sobre la AOD se elabora y se publica en dos tipos de documentos: en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) -ayuda comprometida- y en el Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (Seg PACI) -ayuda ejecutada-. Han sido revisados los Seg PACI de los años 2006/2011 y el PACI de 2012. El PACI fija anualmente los objetivos estratégicos y criterios de intervención del Plan Director, recogiendo las previsiones de la AOD de la cooperación española así como los objetivos y las prioridades horizontales, sectoriales y geográficas. Por su parte, el Seg PACI, recoge y analiza las actuaciones llevadas a cabo por la cooperación española durante el ejercicio anterior, ofreciendo una información completa sobre la ejecución de los PACI para, de esta manera, fomentar la transparencia de la política de cooperación española y comprobar su adecuación a las líneas generales dictadas por el Gobierno y el Parlamento. Hemos analizado los *Anuarios de Política Exterior* del MAEC, los *Planes Directores de Cooperación Española*, los *Planes África* y los acuerdos firmados durante su vigencia.

También se han realizado, como ya se ha expuesto en el apartado anterior, entrevistas de contraste de datos que nos han proporcionado la posibilidad de acercarnos a fuentes primarias y poder contrastar los datos del análisis de las fuentes secundarias. El objetivo de estas entrevistas ha sido el de evaluar el efecto que tienen estas políticas en África, así como el impacto que tienen para los africanos que se encuentran en situación ilegal en el

Estado español y que son repatriados a sus países de origen o a algún país de tránsito por el que ha transcurrido su aventura migratoria.

1.6. Plan de la obra

Con el Capítulo 1 hemos querido plasmar el mapa general de la Tesis Doctoral. Hemos expuesto cuáles son los objetivos y las hipótesis de trabajo, así como la justificación que las sustentan, el interés que las avalan y la metodología empleada.

El Capítulo 2 es el Marco Teórico. Consta de dos partes diferenciadas pero muy importantes y que vertebran el resto de la obra. Por una parte, hemos analizado los conceptos de desarrollo, cooperación al desarrollo y migraciones internacionales desde la óptica de las Relaciones Internacionales. La otra parte explica el principio de Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo: su definición, características, dimensiones y cómo hemos definido el modelo a seguir para nuestro posterior análisis.

Los Capítulos 3, 4, 5 y 6 son la parte empírica de la Tesis Doctoral.

En los Capítulos 3 y 4 se analiza la *coherencia externa* de las políticas de desarrollo. En el Capítulo 3, se tienen en cuenta los marcos normativos de las NN.UU. y de la UE, así como los distintos agentes que intervienen en el tercer eje del enfoque global de la política migratoria europea, relacionada con la cooperación al desarrollo, y denominada la dimensión exterior de la política migratoria. Y en el Capítulo 4, se estudia el marco normativo estatal español; y concluye con la articulación de todos los marcos normativos desde la CPD.

En los Capítulos 5 y 6 se analiza la *coherencia interna* de dos objetivos de los Planes África. Se tratan los vinculados tanto con la cooperación desarrollo, como con la cooperación en materia migratoria, para contrastar si la relación que existe entre ambos está condicionada, subordinada o instrumentalizada. En estos Capítulos hacemos referencia al estudio de caso

del Estado español y a los seis acuerdos de nueva generación, los únicos que existen, de momento, en el mundo.

El Capítulo 7 recoge los aspectos más importantes de la Tesis para dar cuerpo a las Conclusiones.

Finalmente el estudio acaba con las referencias bibliográficas y la documentación directa que se ha utilizado, así como con los anexos entre los que se encuentran los detalles de los proyectos de AOD de la Administración General del Estado estudiados y los guiones de las entrevistas.

2. Marco Teórico

2.1. Presentación

“Quienes hicieron al paralítico,
¿Pueden ofrecernos la silla de ruedas?”

Eduardo Galeano.
Las venas abiertas de América Latina.

Desde hace más de veinte años, se ha llegado a un cierto consenso de que la *pobreza* es uno de los principales elementos que define la disparidad entre países. Para medirla se tomó como punto de partida el número de personas que, en el año 1990, vivían con menos de un dólar al día. Este indicador que mide la pobreza exclusivamente a partir de los ingresos económicos se discutió hace tiempo y aún aparece cuestionado en los debates de numerosos especialistas en desarrollo (Cornago, 1998; Barbé, 2007; Sanahuja, 2007; Unceta, 2009; Sotillo, 2011).

De hecho existen estimaciones de pobreza que se basan en otros indicadores tales como la desnutrición, la mortalidad infantil o el acceso a los servicios básicos, caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que se ha definido más adelante.

Dubois (2005) nos aclara que, en aquellos primeros momentos, la pobreza y la desigualdad no planteaban una corresponsabilidad internacional

definida, no sólo porque se daba una explicación económica a las mismas, sino porque no se reconocía la necesidad de asumir colectivamente su superación.

Según las estadísticas relacionadas con la economía del Banco Mundial (BM) en el año 2008 vivían en el mundo alrededor de 6.700 millones de personas. En términos macroeconómicos una parte de la población, aproximadamente 1.000 millones de personas, contaba con una Renta Per Cápita (RPC) de 67 euros al día. Sin embargo, la inmensa mayoría de la población mundial vivía, y sigue viviendo, en condiciones económicas precarias, que cruzan, incluso, el umbral de la pobreza extrema, habiendo 4.600 millones de personas que subsisten con una RPC diaria inferior a 7 euros; y 1.000 millones de personas que sobreviven con menos de 1,1 euros al día²⁵.

Este panorama de desigualdades ha interpelado a la Sociedad Internacional que ha llegado al consenso de que es urgente generar condiciones de desarrollo para todas las personas.

En este sentido, a finales de la década de los ochenta la preocupación por los desequilibrios socio-económicos motivó que los Estados económicamente más desarrollados, a través de instituciones multilaterales tales como el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI), acordaran lo que se denominó el *Consenso de Washington*, una iniciativa para el desarrollo global basada en políticas económicas neoliberales centradas en la liberalización de los mercados (Rist, 2002; Sanahuja, 2007; Sotillo, 2011). El pensamiento que subyacía a este planteamiento era que la no intervención de los gobiernos en las economías serviría como incentivo a la iniciativa privada, lo que promovería la creación de empleo y el consiguiente aumento del Producto Interior Bruto (PIB) dando como resultado la reducción de la pobreza. Es decir, partía de la premisa de que el mercado era la institución clave para conseguir el crecimiento y cuya fuerza impulsora era el sector privado (Dubois, 2005).

²⁵ Más información en <http://datos.bancomundial.org/income-level/LIC> [Actualizado en octubre de 2011].

En definitiva, el desarrollo consistía básicamente en conseguir que los países más pobres se acercaran a las pautas de los países más ricos; siendo la gran propuesta la identificación del desarrollo con el crecimiento económico.

Veinte años después la realidad mostró el fracaso de la iniciativa. Según el *Informe de Desarrollo Humano* del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (2009), las poblaciones de 54 países que se comprometieron con planes de desarrollo promovidos en el marco del Consenso de Washington, eran más pobres que antes de aplicarlos. Además, los países pobres se percibían más dependientes de los industrializados y obligados a aceptar sin discusión condiciones comerciales, tasas de interés y las reglas de los préstamos, criterios de uso de los fondos de ayuda internacional al desarrollo, entre otros (Sanahuja, 2007). Como menciona Unceta (2009: 27) “la tradicional expresión monetaria de los avances y retrocesos en términos de desarrollo, asociándolos únicamente con variables como el PIB, el consumo, el ahorro, o la inversión, resulta completamente insatisfactorias cuando se pretende adoptar un enfoque multidimensional”, como corresponde con el siguiente compromiso que asumió la Sociedad Internacional.

En el 2000 ésta se comprometió con una nueva iniciativa: los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM)²⁶. Fue promovida desde el ámbito de Naciones

²⁶ En septiembre del 2000 se celebró en la sede de la Naciones Unidas en Nueva York lo que se llamó la *Cumbre del Milenio*. Allí 189 jefes de Estado y de Gobiernos convinieron en establecer una serie de compromisos mensurables y con plazos definidos (*Declaración del Milenio*), para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. En el 2001 se sistematizaron estos compromisos y se les dio el nombre de *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. La fecha para alcanzar los ODM es 2015. Son ocho: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud maternal; 6. Combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Ha habido algunos avances, pero los informes de seguimiento insisten en que queda mucha tarea por hacer. Los logros en algunos países demuestra una rápida consecución de los ODM cuando se combinan liderazgo de los gobiernos, políticas y estrategias de inversión pública en áreas vitales con ayuda adecuada, financiera y técnica de la Sociedad Internacional. Sin embargo, la carencia de un aumento significativo en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde el año 2004, hace imposible, incluso para los Países en Vías de Desarrollo (PVD) con gobiernos comprometidos, alcanzar los ODM. Más información en <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf> [Actualizado en octubre de 2011].

Unidas, alentada con el ideal de un horizonte de futuro compartido por toda la humanidad, y como intento coordinado de la Sociedad Internacional para promover el desarrollo en países con economías precarias. Este proceso que se inició a comienzo de siglo es importante porque va a determinar la evolución que van a seguir las políticas de desarrollo y, consecuentemente, las de cooperación internacional.

En la base de esta nueva iniciativa está la intención de que países con economías menos y más desarrolladas trabajen juntos con el horizonte de un futuro compartido²⁷. Esta noción de desarrollo más integral que lo meramente económico, está en la línea de la propuesta del Premio Nobel de Economía en 1998 Amartya Sen que considera que “el proceso de desarrollo de las libertades humanas incluye capacidades elementales como la capacidad de evitar hambrunas, desnutrición, mortalidad infantil, así como libertades que derivan de la alfabetización, de libertad de expresión, de la participación política” (Sen, 1999: 36).

En cuanto a la financiación de esta iniciativa en el año 2002, y también desde el ámbito de Naciones Unidas, se convocó a una *Conferencia Internacional* en Monterrey (México) para confirmar los compromisos de financiación para el desarrollo que los Estados con economías más sólidas asumirían para la consecución de estos fines. Se aludió al objetivo de destinar a la Ayuda Oficial al Desarrollo el 0,7% del PIB en el plazo de tiempo más breve posible. Seis años después (2008), se celebró en Doha (Qatar) una Conferencia de seguimiento de los compromisos del *Consenso de Monterrey*. Uno de los avances más significativos fue la decisión de los Estados miembros

²⁷ Cabe reseñar que los objetivos de la Cumbre del Milenio coincidieron con los que el CAD planteó en el año 1996 para los países donantes. Por lo cual, la fijación de los ODM no es el resultado de un diálogo entre países ricos y pobres, sino la aceptación por estos últimos de lo que ya habían acordado los primeros.

de la Unión Europea de aportar fondos para la AOD hasta alcanzar los ratios de 0,56% del PIB para 2010 y el 0,7% para 2015²⁸.

Por otra parte, desde 1990 diversas organizaciones multilaterales como Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y la Unión Europea comenzaron a debatir sobre una nueva perspectiva para las políticas públicas de cooperación al desarrollo en los países económicamente más empobrecidos, que fuera más allá de la mera ayuda financiera²⁹. Este planteamiento asume que otras políticas distintas de las de cooperación, como las económicas, comerciales, migratorias, medioambientales, agrícolas, culturales, de defensa, etc., pueden también contribuir, limitar o incluso perjudicar el desarrollo promovido por aquellas.

En esta línea, y en el ámbito de la Unión Europea, en el 2005 se asumió explícitamente un compromiso con el principio de *Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo*, lo que implica garantizar que los objetivos y resultados de las políticas de cooperación al desarrollo de un gobierno no se vean mermados por políticas que en otros ámbitos lleve a cabo ese mismo gobierno y que, además, esas otras políticas apoyen los objetivos de desarrollo cuando ello sea posible (Azkona y Sagastagoitia, 2011).

La UE identificó once áreas prioritarias en las que buscar ámbitos de interrelación, entre las que se encuentra el área de migraciones como dice la Comunicación 134 de la Comisión Europea: “la Unión Europea promoverá las sinergias entre migración y desarrollo, con el fin de que la migración sea un factor positivo para el desarrollo” (Comisión Europea, 2005d: 6)³⁰.

²⁸ A pesar de que la Unión Europea en 2010 fue el mayor donante mundial de AOD con 53.800 millones de euros (0,43% del PIB), esta cifra no fue suficiente para alcanzar el objetivo de llegar al 0,56% del PIB durante ese año. Para ver más en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-221_en.htm?locale=en [Actualizado en abril de 2013].

²⁹ Este aspecto está recogido en el Objetivo 8 de los ODM: “Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”.

³⁰ En enero de 2006 la población inmigrante en la UE ascendía a más de 18 millones de personas, lo que representa alrededor del 3,8% de la población total de la UE. Más información

Ahora bien y centrándonos en los objetivos de la investigación, ¿Cómo pueden las políticas públicas relacionadas con las migraciones contribuir al objetivo de la Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo (CPD)?

Los puntos que estamos tratando pueden dividirse en dos apartados:

- En el primero, correspondiente al epígrafe 2.2, hemos estudiado las distintas perspectivas que se han tenido del *desarrollo* y su implicación en las políticas de *cooperación internacional*; sobre todo en las relacionadas con la *cooperación al desarrollo*. Después analizamos la entrada en juego de las políticas migratorias en el ámbito de la cooperación internacional, a partir de la llamada *cooperación en materia migratoria* y su relación con el nuevo *enfoque global de la política migratoria europea* que se inició en 2005. A partir de él, nos centramos en la *dimensión exterior de la política migratoria* y en la *externalización de las fronteras*. Nos encontramos ante una investigación que aborda el nexo de las migraciones y el desarrollo desde la perspectiva de la cooperación.
- El segundo apartado es el vínculo de las dos ideas anteriores que relaciona -mediante el ámbito de trabajo de la CPD- el desarrollo, la cooperación y la migración y se corresponde al epígrafe 2.3. En este punto, además de encontrarse la(s) *definición(es)* y los *niveles* de coherencias, hemos expuesto el *modelo de análisis* que hemos llevado a cabo en los siguientes Capítulos de la investigación (las partes empíricas se corresponden con los Capítulos 3, 4, 5 y 6). Se ha realizado un modelo para el estudio de la coherencia externa e interna de la política de cooperación al desarrollo y de cooperación en materia migratoria entre África Occidental y la Unión Europea, centrándonos en el caso del Estado español y sus Planes África (apartado 2.3.5).

en: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Política Común de Emigración para Europa*. COM(2008) 359. Bruselas, 17 junio 2008 [Actualizado en octubre de 2011].

Para concluir queremos hacer hincapié en dos aspectos específicos de esta investigación vinculados a la CPD:

- Por un lado, nos gustaría remarcar y especificar el tema de la *transversalidad*. Muchos autores entienden la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país (Millán, 2011). Esto significaría transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental. Sin embargo, en esta investigación se estudia la transversalidad de las políticas migratorias, en concreto su dimensión exterior, ya que desde 2005 este tercer pilar recae en los Ministerios de Asuntos Exteriores y su función está relacionada con la AOD.
- Por el otro lado, nos gustaría subrayar el carácter instrumental del principio de CPD. Este estudio no pretende abordar un análisis exhaustivo del concepto, sus dimensiones y sus niveles. Hemos utilizado la noción de CPD para analizar si la transversalidad de la política migratoria en las políticas de exteriores beneficia los objetivos de la cooperación o, si por el contrario, existe una condicionalidad, subordinación o instrumentalización de la AOD a favor del control de los flujos migratorios.

2.2. El concepto de desarrollo: Su implementación en las políticas de cooperación y su relación con las migraciones internacionales

2.2.1. Introducción: Desigualdades y Países Menos Adelantados

La desigualdad material que existe entre los habitantes de la Tierra es fruto de un proceso histórico, esto es, de un modelo de desarrollo económico concreto que ha favorecido sistemáticamente a lo largo de los años a unas minorías y que ha degradado extensas áreas del planeta (Fanjul y Ladra, 2006). Es por esto que este modelo no es aplicable a los países que se

encuentran en estado de desigualdad respecto a los llamados, económicamente hablando, países ricos.

Si nos referimos a la terminología para denominar a ambos tipos de países encontramos que es muy variada. Para nombrar a aquellos con un nivel de desarrollo diferente y normalmente inferior al de los demás se utilizan nomenclaturas tales como países pobres, Países del Sur o Países en Vías de Desarrollo (PVD).

Nos parece oportuno tomar la nomenclatura de *Países Menos Avanzados* (PMA) que es la que han adoptado las administraciones en sus agendas de cooperación³¹. Esta categoría se utilizó por primera vez en 1971 en el seno de Naciones Unidas, refiriéndose a un grupo de países con economías especialmente vulnerables a cambios externos o desastres naturales. En 2009 había 50 países considerados como PMA: 34 países africanos, 10 asiáticos, 5 del Pacífico y 1 en el Caribe, que representaban el 11,3% de la población mundial (Naciones Unidas, 2009).

Dentro de los países de África Occidental en los que se ha basado esta investigación encontramos que 7 de los 9 Estados se clasifican como PMA: Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Níger y Senegal. Todos menos Cabo Verde y Nigeria.

2.2.2. La evolución del concepto: Del crecimiento económico al desarrollo humano

El *desarrollo* es un término que no puede definirse de manera atemporal, ya que es la historia la que lo llena de contenido. Cada sociedad y cada época

³¹ En el caso del Estado español y de los Planes África es importante tener en cuenta este indicador que divide a los países a la hora de analizar cuáles son prioritarios o no. Este ítem puede mostrar ciertas incoherencias en la selección de países para la agenda de desarrollo si a la hora de la verdad se tienen en cuenta otros intereses.

tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, respondiendo a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas³².

Al término de la II Guerra Mundial (1945) el mundo desarrollado se percató de la situación en la que se encontraban millones de seres humanos a causa de vivir en zonas con bajos niveles técnicos, sanitarios, educativos o económicos. Esta toma de conciencia fue acompañada por numerosas teorías que pretendían diagnosticar la situación para aplicar políticas de desarrollo adecuadas en las zonas afectadas.

El término *subdesarrollo* fue acuñado por el presidente estadounidense Harry Truman en 1949, considerándolo como un escalón hacia el desarrollo y suponiendo una evolución lineal ascendente que, como han apuntado otros teóricos más adelante, nunca ha tenido lugar (Neef *et alia.*, 1986; Sen, 1999; Rist, 2002).

Es decir, a partir de finales de los años cuarenta del siglo XX más de 2.000 millones de habitantes del planeta llamados africanos, latinoamericanos y asiáticos cambiaron de nombre para pasar a denominarse simplemente “subdesarrollados” (Rist, 2002). Según palabras de Harry Truman el deber de los países desarrollados era ayudar económica y financieramente al resto de los pueblos para que consiguieran la estabilidad económica y el orden político. El subdesarrollo es, en este sentido, la “expresión de una escasa capacidad productiva y de un débil crecimiento económico” (Unceta, 2009: 9).

La citada perspectiva del presidente estadounidense era y es una visión realista de las Relaciones Internacionales basada en la modernización y en la revolución industrial, que considera al subdesarrollo como una etapa previa al desarrollo. Este paradigma enfatiza el poder militar y el político, la seguridad y la supervivencia del Estado.

³² Véase el vocablo “Desarrollo” elaborado por DUBOIS, A. en Pérez Alonso de Armiño, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. 2000. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67> [Actualizado en enero de 2013].

A este respecto, la Teoría de la Modernización, que reza que una población debe pasar por una serie de etapas que le permitirán convertirse de una sociedad tradicional a una moderna, inauguró, para muchos teóricos y elites mundiales, un período de certeza bajo la premisa de los efectos benéficos del capital, la ciencia y la tecnología. La moderna economía del desarrollo partió de una visión limitada al problema de identificar y cuantificar el crecimiento económico.

La Teoría Clásica del desarrollo de Adam Smith confiaba en la posibilidad de una expansión casi ilimitada de la capacidad productiva del sistema y consideraba que el bienestar de las personas depende de manera directa de la riqueza global de los países dónde viven. Según Unceta (2009: 8) “la atención quedaba centrada en el Estado-nación, no sólo como ámbito principal en el que tomaban cuerpo los procesos económicos y sociales, sino también como sujeto mismo de derecho”. Es decir, el desarrollo humano era considerado como un subproducto del desarrollo estatal (Sutcliffe, 1995).

Éstas se pueden considerar como las propuestas ortodoxas que han respondido al pensamiento dominante y que han guiado las políticas de los organismos multilaterales y los gobiernos del mundo occidental.

Sin embargo, valorar el desarrollo sólo en función de factores económicos da una idea poco atinada de la realidad, puesto que el desarrollo económico de un país no implica siempre una correcta distribución de la renta ni la consecución de otros logros necesarios, como el acceso a la educación o a la sanidad. Estos y otros parámetros similares se empezaron a tener en cuenta para medir la calidad de vida de la ciudadanía.

En la década de los setenta se produjo una revisión crítica de los planteamientos ortodoxos y se abrió un espacio de acercamiento entre los diferentes enfoques, planteando alternativas críticas a la visión oficial (Dubois, 2005). Los resultados esperados de desarrollo que se anunciaban desde las propuestas oficiales no se producían, dándose por el contrario en muchos países un incremento de la pobreza que cuestionaba los planteamientos

basados exclusivamente en el crecimiento económico. Ante tal situación surgieron las llamadas Teorías de la Dependencia que supusieron la contraparte a las Teorías de la Modernización, elaboradas principalmente en los propios países subdesarrollados.

Sin embargo, en la década de los ochenta se retornó a las posiciones anteriores bajo el denominado Consenso de Washington, hasta que en los noventa el debate sobre el desarrollo experimentó un punto de inflexión, un creciente número de estudios críticos en muchas partes del mundo cuestionaban el concepto mismo del desarrollo. Dichos críticos analizaban el desarrollo como un discurso de origen occidental que operaba como un poderoso mecanismo para la producción cultural, social y económica del Tercer Mundo (Escobar, 2005).

Para autores como Rist (2002) el desarrollo sería a la vez un producto de la historia y también una idea capaz de producir historia, condicionando decisivamente la evolución de las sociedades en todas las partes del mundo³³.

Hasta entonces la visión del desarrollo venía marcada por la idea de la modernización como escenario a conseguir. Sin embargo, estas propuestas que entienden el desarrollo como un proceso lineal comienzan a resquebrajarse con las formulaciones del *desarrollo sostenible* y del *desarrollo humano*. Este último cuestiona el concepto mismo de desarrollo que la sociedad tiene considerado como deseable. Implica, de la misma manera, la concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades de las personas, incluida la elección de su modo de vida.

³³ Como instrumento que fue creado al servicio de esa idea, la maquinaria de la cooperación para el desarrollo constituye igualmente un conjunto de realidades de orden material que no podemos ignorar, en forma de flujos económicos, entramados institucionales, movimientos de personas, infraestructuras y otros muchos aspectos que resultan fáciles de identificar. Sin embargo, la cooperación para el desarrollo se configura también a partir de un conjunto de representaciones que sobre las condiciones del mundo, y sobre sus expectativas de transformación, nos ofrecen constantemente los medios de comunicación, las instituciones internacionales, las agencias de desarrollo y los profesionales de la cooperación (Ávila Pacheco y Cornago, 2009).

En esta línea, Neef *et alia.* (1986) apostaron por un enfoque transdisciplinario que coloca a las ciencias económicas en diálogo con las ciencias sociales y humanas, en especial con la sociología, antropología y psicología. Trabaja un enfoque del desarrollo que privilegia una pedagogía de participación en la base y de autodependencia (independencia y autonomía) progresivas. Aún no se le ha puesto el adjetivo de “humano” al concepto de desarrollo.

No obstante, a partir de la crítica de Amartya Sen se abrió la puerta para una reformulación conceptual de la noción de bienestar que permitía otra caracterización del progreso. Es en este momento cuando la perspectiva del *desarrollo humano* plantea según Unceta (2009: 21) “una importante ruptura conceptual con la manera convencional de entender el desarrollo, reivindicando la necesidad de un nuevo examen de medios y fines, la invalidez de los indicadores utilizados, el análisis en términos de procesos y no sólo de resultados, y la consideración de distintos ámbitos espaciales a la hora de estudiar los diversos aspectos que inciden en el bienestar humano”.

Una característica común de estas revisiones críticas es el reconocimiento de que ha habido una lectura demasiado marcada por los intereses y percepciones de los países desarrollados. Se impone hacer una lectura histórica y concreta desde la realidad, que tenga más en cuenta los planteamientos de los Países del Sur (Dubois, 2005).

Además, esta noción está relacionada con el rechazo de la modernidad como referencia y con el cuestionamiento del propio concepto (Cornago, 1998; Rist, 2002; Unceta, 2009).

Resumiendo, a lo largo de los últimos sesenta años la conceptualización sobre el desarrollo en las ciencias sociales ha visto tres momentos principales correspondientes a tres orientaciones teóricas:

- La *Teoría de la Modernización* en las décadas de los cincuenta y sesenta, con sus teorías aliadas de crecimiento económico y desarrollo.

- Las *Teorías de la Dependencia* y las perspectivas relacionadas en los años sesenta y setenta.
- Las *aproximaciones críticas al desarrollo* como discurso cultural en la segunda mitad de la década de los ochenta y los años noventa.

Los tres períodos pueden ser clasificados de acuerdo con los paradigmas originarios de los cuales emergieron: el liberalismo, el marxismo y el postestructuralismo, respectivamente (Escobar, 2005).

Tabla 2.1.- Resumen de las orientaciones teóricas sobre el desarrollo.

Décadas	Paradigma	Teorías	Idea principal sobre el desarrollo
50-60	Liberalismo	Teoría de la Modernización	Crecimiento económico e ilimitado
60-70	Marxismo	Teorías de la Dependencia	Negación del beneficio mutuo
80-90	Postestructuralismo	Aproximaciones Críticas	Desarrollo Humano y Sostenible

Elaboración propia.

En 1990 fueron las Naciones Unidas las que implementaron el concepto de *desarrollo humano*, definiéndolo como “el proceso por el cual las comunidades, las familias y las personas llegan a ser más fuertes y pueden disfrutar de vidas plenas y productivas, y ser menos vulnerables ante los desastres”³⁴. De este modo se construye el *Indicador de Desarrollo Humano* (IDH).

El IDH incluye nuevas perspectivas que no se habían tenido en cuenta en indicadores solamente relacionados con el progreso económico. En estos modelos ya obsoletos, pero muy presentes en la actual política neoliberal, no se tiene en cuenta el resultado de siglos de dominación y de explotación. Esto requeriría que los países ricos proporcionaran los recursos necesarios para

³⁴ Más información en <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/> [Actualizado en octubre de 2011].

introducir cambios estructurales en los países más pobres mediante la ejecución de acciones de cooperación internacional que, aunque por sí solas no sean la panacea, permitieran lograr la erradicación del subdesarrollo, contribuyendo a paliar algunas de sus causas y efectos, como por ejemplo podrían ser los migrantes económicos (Fanjul y Ladra, 2006)³⁵.

La novedad del IDH fue la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos, complementando la visión económica con un punto de vista social. Al contrario de la perspectiva evolucionista del desarrollo, este índice apuesta por los individuos, los cuales son considerados la verdadera riqueza de los Estados.

Cada dimensión se valora, a su vez, a partir de unos subíndices. Estos permiten medir el avance de los parámetros establecidos con respecto a unos niveles mínimos que se consideran necesarios para que una sociedad sobreviva en el tiempo. Los cálculos tienen una periodicidad de cinco años para analizar las tendencias a largo plazo en el desarrollo humano.

El IDH mide el avance promedio de un país a partir de tres factores: la esperanza de vida al nacer (salud); los años promedio de instrucción y los años de instrucción esperados (educación); y el ingreso nacional bruto per cápita (estándar de vida). Estas dimensiones se fijan, a su vez, en: la mortalidad infantil y materna; la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per cápita.

³⁵ En este sentido y como consecuencia del llamado subdesarrollo, a lo largo de la historia la humanidad ha resuelto gran parte de sus problemas económicos recurriendo a los movimientos migratorios. En la actualidad, vemos crecer el número de migrantes económicos que recalán en los países ricos, procedentes de los países más empobrecidos. En una situación de equilibrio a nivel global, las personas no tendrían que abandonar sus lugares de origen y podrían alcanzar en ellos los niveles de vida a los que justamente aspiran. Existen otras explicaciones además de la migración económica que analizan las migraciones internacionales como por ejemplo la Teoría de Redes o el Transnacionalismo. Para ver más: RUIZ BALZOLA, A., 2005. "Transnational migratory spaces: the emergent of a new context for public policies" en SETIÉN, M.L. y VICENTE, T. (ed.), *Cross-disciplinary Views on migration Diversity*. Bilbao: University of Deusto.

En 2010 se introdujeron tres nuevos parámetros relacionados con la distribución del bienestar en la desigualdad, la equidad de género y la pobreza³⁶. Además, se corrigieron aspectos del IDH que se habían criticado, aunque se mantuvieron las tres dimensiones originales: una vida saludable; el acceso a la educación; y un nivel de vida digno.

Una vez precisado qué se ha entendido por desarrollo desde la esfera internacional a lo largo de los años y de comprobar la relevancia que guarda el concepto de desarrollo con el instrumento de la cooperación internacional, sobre todo a partir de los ODM y de su financiación, hemos analizado cómo distintas corrientes han entendido la cooperación internacional, y más concretamente la cooperación al desarrollo, y cómo este término ha ido modificándose a lo largo de su historia.

2.2.3. La cooperación internacional: Una aproximación desde las Relaciones Internacionales

2.2.3.1. La cooperación como proceso básico de interacciones y relaciones internacionales

La disciplina de las Relaciones Internacionales, entre otras temáticas, estudia los intercambios entre actores del sistema internacional y sus diferentes dinámicas, como por ejemplo la cooperación internacional. Ésta, a su vez, es la relación entre actores del sistema internacional con los mismos intereses para lograr ciertos fines. Uno de estos es el desarrollo de los países y otro la gestión

³⁶ Puesto que las diferencias de género apenas se evalúan con el IDH, un indicador específico se encarga de esta cuestión. El *Índice de Desigualdad de Género* (IDG) analiza la desventaja de la mujer en tres dimensiones: la salud reproductiva; el empoderamiento; y el mercado laboral. Las variables que se tienen en cuenta para este indicador son cinco: la mortalidad materna y la fecundidad adolescente relacionados con la salud reproductiva; los escaños en el Parlamento y el nivel de instrucción vinculados al empoderamiento; y la participación en la fuerza laboral relacionado con el mercado laboral. Sin embargo, ni la propiedad de bienes, ni la violencia de género, ni la participación en la toma de decisiones comunitarias quedan reflejados en este índice.

de los flujos migratorios; es decir, la cooperación al desarrollo y la cooperación en materia migratoria, respectivamente³⁷.

“La Sociedad Internacional (...) nace y subsiste debido a las *actuaciones de sus miembros orientados a generar vínculos de mutua influencia*. Estas actuaciones recíprocas o interacciones sociales constituyen el sustrato dinámico (...) de la Sociedad Internacional” (Calduch, 1991: 85).

El sistema internacional está compuesto por un conjunto de actores con una determinada configuración de poder o estructura dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones o relaciones. Según cómo sean éstas, distinguimos cuatro tipos de procesos básicos (Barbé, 2007):

- *La cooperación*: coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes³⁸.
- *La integración*: confluencia de intereses supraestatales.
- *El conflicto*: incompatibilidad de intereses³⁹.
- *La guerra*: máximo nivel de discordia.

Estas interacciones constituyen los elementos y componentes de las relaciones internacionales (Calduch, 1991) que siguen un *continuum* cooperación/conflicto (Barbé, 2007).

Calduch (1991: 88) define la *cooperación internacional* como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias”. Se entiende que ésta es la cooperación que se da en el seno de la

³⁷ No hay que confundir los medios con los fines. En este caso los medios corresponderían a la política de cooperación y los fines al desarrollo o a la gestión migratoria, dependiendo del tipo de cooperación.

³⁸ La cooperación es el comportamiento basado en la disposición para lograr una coordinación consciente de acciones con otro(s) actor(es) o Estado(s) (Oye, 1985).

³⁹ “El conflicto es una situación en la que los actores tienen intereses incompatibles que les llevan a oponerse, bien sea por la posesión de bienes escasos o por la realización de valores incompatibles, llegando incluso al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos” (Barbé, 2007: 248).

Sociedad Internacional y que debe ser una norma de comportamiento para todos sus actores.

Al ser la cooperación una de las interacciones básicas entre los actores del sistema internacional, requiere de una visión cooperativa que tenga en cuenta la resolución de problemas comunes mediante la colaboración, empleando la negociación, el acuerdo y otras formas de cooperación.

Queremos destacar dos planteamientos erróneos respecto a este proceso básico de interacción o relación internacional. El primero vincula a la cooperación internacional con relaciones igualitarias, justas y equilibradas; y, el segundo la pone en conexión con vínculos de reciprocidad y sin violencia. Nada más lejos de la realidad. “Las desigualdades afectan a las formas que adquirirán las relaciones de cooperación y condicionarán sus resultados” (Calduch, 1991: 90).

Los tipos de cooperación internacional dependen de tres criterios: el nivel de formalización de la cooperación; los ámbitos o materias objeto de la cooperación; y, el número y naturaleza de los actores implicados (Calduch, 1991; Barbé, 2007).

Respecto al primero, la cooperación se puede dividir en *informal* y *formalizada*. La primera es una dinámica de cooperación que no crea una estructura orgánica; mientras que la segunda se origina a partir de la firma de un Tratado, la creación de una organización internacional o la adopción de normas comunes. Informal, en todo caso, no significa ni caótica ni desorganizada.

El segundo criterio corresponde a los ámbitos objeto de la cooperación. A este respecto, ésta puede dividirse en cooperación *política*, *económica*, *técnica* o *general*. Las cooperaciones que tratamos en esta investigación se enmarcan dentro del apartado de cooperación técnica, ya que corresponden a la colaboración en materias específicas, como la cooperación al desarrollo, la policial o la relacionada con el fenómeno migratorio.

El último criterio hace alusión al número y a la naturaleza de los actores. Si tenemos en cuenta el primero contamos con la cooperación *bilateral*, la que se da entre dos partes o actores; la cooperación *multilateral*, entre tres o más partes; y la *global*, que reúne a la totalidad de la Sociedad Internacional. Si nos atenemos a la naturaleza de los actores podemos dividir la cooperación en: *interestatal*, entre Estados; *interorganizativa* o *supraestatal*, entre organizaciones internacionales; *transnacional*, entre ONG, multinacionales, grupos de presión y otros; la *Cooperación Gubernamental No Central o interregional*, entre Gobiernos No Centrales (GNC); y la *cooperación combinada*, que engloba a actores de distinta naturaleza.

2.2.3.2. Una visión de la cooperación desde los paradigmas de las Relaciones Internacionales

Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales los paradigmas del realismo, idealismo y marxismo han evolucionado de acuerdo con los procesos de cambio de la realidad mundial.

Los *idealistas* rechazan la idea de que los conflictos son una condición natural de las relaciones entre los Estados y defienden que sólo pueden ser superados mediante el equilibrio de las políticas de poder y la formación de alianzas en contra de los Estados que amenazan el orden mundial (Jiménez González, 2003). Encontramos en Immanuel Kant, en su libro sobre la *Paz Perpetua*, la semilla de las ideas que sostienen el internacionalismo liberal: la necesidad de la cooperación entre estados con el fin de evitar guerras (Kant, 1967).

Después de la II Guerra Mundial el realismo se transformó en la posición dominante de la teoría internacional, y Edward Carr sentó las bases del realismo político en su obra *The twenty years' crisis: 1919-1939*. Como reacción a los fracasos políticos e intelectuales del periodo de entre guerras y a

las experiencias desastrosas de la II Guerra Mundial se desarrolló el llamado *realismo clásico* en los años cuarenta y cincuenta.

Los Estados son los principales actores de la política mundial y se caracterizan por ser racionales y unitarios. Como el objetivo de los Estados es la maximización del poder, el realismo clásico rechaza la armonía de intereses entre ellos y reconoce que el conflicto y la anarquía son inherentes al sistema internacional (Jiménez González, 2003). Es decir, la política entre Estados es un juego cuya finalidad es acrecentar al máximo el poder en un sistema anárquico.

Mientras que el idealismo plantea que la interdependencia económica lleva a la cooperación y a la paz, el realismo afirma que los Estados se dirigen a la guerra y que la cooperación sólo es posible si sirve a los intereses de cada país⁴⁰.

Por otra parte, como una crítica a los procesos de cooperación internacional, se encuentran las *escuelas del marxismo clásico*. Mientras que el liberalismo promovía el comercio libre, el marxismo dirá que la libre competencia es el principal determinante del conflicto internacional. En este contexto se originan algunas de sus vertientes como las Teorías de la Dependencia; el Desarrollismo; y la Teoría del Sistema Mundial⁴¹.

La crítica hacia un mundo interdependiente se desarrolla en el momento en el que los Estados apuntan hacia un crecimiento desigual y de dependencia

⁴⁰ Así como el realismo y el idealismo son enfoques irreconciliables, el neorrealismo y el neoliberalismo de los años ochenta no lo son. En este sentido, el neorrealismo reconoce las modificaciones y transformaciones de las estructuras del sistema mundial, lo que puede implicar cambios en el poder de los Estados. Asimismo, el neoliberalismo da importancia a otros grupos de interés dentro de la política internacional, como transnacionales y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, quitando, de este modo, la exclusividad de los Estados (Jiménez González, 2003).

⁴¹ En la Teoría del Sistema Mundial de Immanuel Wallerstein (1979) se analiza de manera holística el desarrollo desigual del capitalismo en el mundo. Es un análisis neomarxista pero que combina elementos del marxismo y del realismo, por ejemplo la idea de que el sistema internacional se caracteriza por la anarquía, lo que implica una dificultad a la hora de cooperar.

entre los países industrializados y los menos desarrollados, en los cuales existe inestabilidad política, inflación, términos comerciales desfavorables y adeudamiento acentuado (Jiménez González, 2003). El desarrollo y el subdesarrollo son estructuras interdependientes y fragmentarias de un único sistema global. En este sentido la relación entre centro y periferia no es una cooperación de intereses mutuos, sino que connota la subordinación de la periferia y la explotación por parte del centro.

Tabla 2.2.- Recopilación de las diferencias conceptuales de los paradigmas de las Relaciones Internacionales respecto de la cooperación.

	Realismo	Liberalismo	Marxismo
Cooperación Internacional	La promoción del propio Estado dificulta la cooperación con otros. Permanente competencia	Existe un proceso de interdependencia política y económica en el escenario internacional que genera una creciente demanda de cooperación	La división del sistema mundial entre centro y periferia cuestiona el alcance de los procesos cooperativos. El sistema mundial es desigual y la cooperación otorga mayores ventajas a los países hegemónicos del centro

Fuente: Elaboración a partir de Jiménez González, 2003.

Según Barbé (2007: 256) “entre las modalidades de la cooperación, la que despierta mayor interés, a nivel social, es la cooperación internacional para el desarrollo”.

2.2.4. La cooperación al desarrollo: Concepto y evolución

2.2.4.1. Introducción: Definición y paradigmas

En sus inicios el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo tuvo en los Estados y en las organizaciones intergubernamentales sus principales y casi únicos protagonistas. Sin embargo, a lo largo de los años sesenta y setenta la sociedad civil se incorporó a dicho sistema a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs). También lo

hicieron los Gobiernos No Centrales (regiones, comunidades autónomas...) y los Gobiernos Locales (ciudades y municipios).

Nos encontramos frente a un sistema plural y descentralizado, ya que está formado por multitud de organizaciones de distinta naturaleza (públicas y privadas). Esto no significa que ni el sistema internacional ni la cooperación al desarrollo sean anárquicos, ya que ambas están institucionalizadas y reguladas (Fanjul y Ladra, 2006; Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

La *cooperación para el desarrollo* puede definirse como “un conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible” (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 17)⁴². Ese conjunto de acciones de carácter internacional está orientado al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad, corresponsabilidad y coherencia (Sotillo, 2011)⁴³. El fin primordial es la erradicación de la pobreza, el desempleo y la exclusión social; buscar la sostenibilidad y el aumento permanente de los niveles de desarrollo político, social, económico y cultural en los países del Sur⁴⁴. A partir de estos objetivos hemos realizado el baremo de coherencia e incoherencia de otras políticas para con la cooperación.

⁴² No debemos olvidar el intercambio de recursos, tecnología y conocimiento entre Países en Vías de Desarrollo, lo que se denomina *Cooperación Sur-Sur*.

⁴³ Dentro de este esquema, la AOD es sólo uno de los macro-instrumentos de las políticas públicas de cooperación. El sistema de cooperación va más allá de la ayuda y puede haber colaboración en distintos ámbitos cuyo fin no es el desarrollo.

⁴⁴ Véase el vocablo “Cooperación para el desarrollo” elaborado por DUBOIS, A. en Pérez Alonso de Armiño, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. 2000. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44> [Actualizado en enero de 2013].

Las actuaciones de la cooperación al desarrollo se sitúan en el marco de las relaciones internacionales, y están dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población de los países de menos renta relativa, impulsando el crecimiento económico y el bienestar social, favoreciendo formas de gobierno democráticas y contribuyendo a la preservación del medio ambiente. Además, existe el criterio del interés mutuo como componente real de la cooperación, ya que también se derivan beneficios para el país que aporta los recursos (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

Como ya se ha mencionado, la cooperación al desarrollo nace después de la II Guerra Mundial como resultado de las necesidades de reconstrucción, organización política, económica y social de Europa y los nuevos Estados independientes. Comienza a desarrollarse en pleno debate entre la corriente realista de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que va cogiendo más fuerza, y la idealista, que al volver a repetirse otra situación de conflicto extremo, como fue la II Guerra Mundial, perdió credibilidad (Sodupe, 2003).

Desde las perspectivas (neo)realistas y (neo)liberalistas las motivaciones de la cooperación al desarrollo responden a intereses estatales a corto y a largo plazo, en el primer caso; y resaltan las necesidades vinculadas a motivaciones más o menos altruistas relacionadas con la lucha contra la pobreza, la ayuda humanitaria y de emergencia y los intereses compartidos, en el segundo.

Por lo tanto, podríamos alinear las teorías realistas e institucionalistas, cuyos autores de referencia son Hans Morgenthau, Kenneth Waltz, Joseph Nye y Robert Keohane, ya que ambos paradigmas están más vinculados a las grandes potencias, tendiendo a la justificación y/o racionalización de las tradiciones políticas de intervención de las grandes potencias en los países de la periferia (Espinoza, 2003). Aunque existen diferencias significativas.

Para los realistas y los neorrealistas el campo de estudio se construye alrededor del poder político. Los Estados son los únicos actores significativos ya que son los que lo poseen y los que actúan racionalmente calculando los

costos y beneficios de sus actuaciones en la búsqueda de aumentar su poder o de evitar que disminuya, apoyándose en conceptos clave como la *balanza de poder* y el *interés nacional*. En este caso, la cooperación queda en función de la maximización del poder de los Estados.

En cambio, para los institucionalistas lo importante en las relaciones internacionales es la interacción entre los diversos actores que actúan en el plano mundial, lo que ayuda a desarrollar la idea de un sistema internacional de relaciones y de un régimen internacional, donde la cooperación, como relación, es vista de otra manera.

Como apunta Baldwin (1993) los neorrealistas ven la cooperación internacional difícil de alcanzar, de mantener y más dependiente del poder del Estado que los neoliberales institucionalistas. Esto se debe a que para los primeros la anarquía que caracteriza las relaciones internacionales, dada la ausencia de un Estado mundial, es lo que inhibe la cooperación, a partir del temor de los Estados a ser dominados, destruidos o engañados por otros más fuertes (Espinosa, 2003). Según Baldwin (1993), la posibilidad de que en la cooperación un Estado pueda tener ganancias desproporcionadas y que pueda convertirse en un amigo dominante o en un potencial adversario poderoso es lo que inhibe la cooperación.

Para los institucionalistas, en contra, lo fundamental son las ganancias absolutas que cada Estado obtiene (Keohane, 1984). Argumento que no resultaría satisfactorio para los Estados del Sur ya que las ganancias relativas lo son aún más dadas las desigualdades internacionales existentes.

2.2.4.2. La evolución de las perspectivas sobre la cooperación al desarrollo

Este tipo de colaboración ha atravesado periodos de transformación a causa de las modificaciones que ha experimentado la Sociedad Internacional a

lo largo de los años y como resultado de las perspectivas diferentes de desarrollo que manejan las diferentes teorías académicas.

La cooperación al desarrollo es un concepto dinámico, resultado de una construcción histórica directamente relacionada con el concepto y las teorías sobre la noción y la práctica del desarrollo que se han ido elaborando paralelamente, sufriendo cambios en función del pensamiento, políticas y valores presentes en las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur.

En los años sesenta y setenta el debate osciló entre las Teorías de la Modernización y el llamado “Enfoque de la Dependencia”. En los años ochenta retornó el neoliberalismo y emergieron nuevas perspectivas, como son el desarrollo humano, el desarrollo sostenible o el enfoque de género, que han dado origen a una vasta producción bibliográfica. En la década de los noventa se puso en cuestión el propio concepto de “desarrollo” por nuevas teorías críticas de matriz deconstructivista, como el postdesarrollo. El fenómeno de la globalización y la crisis del neoliberalismo han dado paso a nuevos enfoques críticos.

Las ideas desarrollistas de las décadas de los cincuenta y los sesenta, basadas en el crecimiento económico como objeto central y en la confianza de un crecimiento ilimitado, hicieron de la cooperación al desarrollo un instrumento dependiente de las estrategias económicas.

Además, la Guerra Fría y las relaciones bilaterales que a partir de ésta asume EE.UU. con terceros países para atraerlos a su esfera de influencia política y económica, así como el impulso de las políticas oficiales de cooperación bilateral que algunos países europeos orientaron principalmente hacia sus excolonias fueron claves (Sotillo, 2011).

Esta concepción de la cooperación, dominada por los países donantes, no se caracterizó por la igualdad y la colaboración mutua, sino que fue entendida más como una iniciativa voluntaria y generosa de éstos que como una obligación hacia los receptores. La idea de donación implicaba la no

obligatoriedad y establecía una posición de inferioridad por parte de quien recibía la ayuda. De hecho, la carencia de una colaboración real entre los países donantes y receptores adquiere todo su significado en la existencia y funcionamiento de diversas formas de condicionalidad de la ayuda, que forman parte sustancial de la cooperación (Fanjul y Ladra, 2006).

Los años setenta estuvieron marcados por cambios económicos muy importantes que afectaron a las relaciones Norte-Sur y a la cooperación al desarrollo, la cual vivió en esta década un tiempo de balances, crisis y replanteamientos. Ya desde el final de la década anterior comenzó a debatirse con relativa intensidad sobre los efectos producidos por largos años de crecimiento económico (Unceta y Yoldi, 2000).

De este modo, nos encontramos con las Teorías de la Dependencia y del Desarrollismo, que forman una aproximación más crítica hacia el papel de las instituciones internacionales como factores de dominación y generadores de dependencia. Para estos teóricos, lo que caracteriza a las relaciones internacionales entre los países del Norte y del Sur es la explotación y la dominación (Sotillo, 2011). Conciben la cooperación internacional como posible entre los países del Sur con estrategias de desarrollo orientadas hacia el cambio de las relaciones internacionales estableciendo nuevas reglas. La mayor crítica a las Teorías del Realismo y del Idealismo es que las diferencias no son sólo cuantitativas sino que también son cualitativas. Estas últimas son de carácter estructural, “diferencias generadoras de relaciones de dependencia, capaces de dificultar, impedir o estrangular el crecimiento económico, pudiendo llegar a bloquear el proceso de desarrollo” (Unceta, 2009: 10).

Los estudios realizados por los teóricos de la dependencia sirvieron de fundamento para las propuestas de un nuevo orden internacional y la reformulación de estrategias de desarrollo que rompieran la dependencia existente entre países. Según Espinosa (2003) esta teoría ha sentado las bases de las vías de cooperación internacional para reducir o evitar la

dependencia mediante cambios estructurales. Esto se debe a que conciben las relaciones internacionales como un sistema en el que las potencias centrales conforman un orden mundial adecuado a sus intereses con instituciones internacionales controladas por dichos países dirigidas a conservar las formas de dominación internacional.

Por su parte, el Desarrollismo, planteado sobre todo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se ha caracterizado por el diagnóstico sobre la dinámica Centro-Periferia y las propuestas de políticas de desarrollo⁴⁵. La cooperación internacional constituye un instrumento para lograr el desarrollo, concibiendo como posibles y necesarias la cooperación Norte-Sur, la Norte-Norte y la Sur-Sur, algo sugerente y nuevo.

Según Hirschman (1980) la principal aportación de estas corrientes críticas fue la negación del beneficio mutuo; sin embargo, no cuestionaron que el crecimiento económico fuese la principal y casi única herramienta para salir del subdesarrollo. Es decir, “la impugnación de la ortodoxia no vino a cuestionar la cada vez mayor identificación del desarrollo con el crecimiento económico” (Unceta, 2009: 10).

La corriente postmoderna se acerca a la concepción del desarrollo desde la sostenibilidad y el desarrollo humano y se caracteriza por el activismo de principios (Sotillo, 2011). Sus teóricos se dieron cuenta del error de haber asumido una relación automática entre crecimiento y bienestar, hasta el punto de hacer del primero la referencia central de la estrategia, dejando en un segundo plano las necesidades e intereses vitales de la gente, así como las exigencias derivadas de la base de recursos existente (Unceta, 2009). Esta idea que nos invita a superar la dicotomía conceptual desarrollo-subdesarrollo hace que nos cuestionemos las políticas de desarrollo que deben ser acompañadas de cambios profundos en la distribución mundial del poder y de los recursos.

⁴⁵ Más información en <http://www.eclac.cl/cooperacion/> [Actualizado en octubre de 2011].

De este modo, al terminar la década de los noventa existía un consenso sobre la necesidad de revisar los esquemas de la colaboración. Por una parte, los factores de la Guerra Fría y de la descolonización han dejado de existir. Por la otra, se dan otros dos procesos diferentes: la quiebra del pensamiento del desarrollo; y el fenómeno de la globalización.

En cuanto al primero, la hegemonía del neoliberalismo tiene consecuencias directas sobre las estrategias encaminadas a alcanzar el desarrollo. Dado que su pretensión es liberar al máximo las fuerzas del mercado, considera que la cooperación al desarrollo no sirve para promover los factores dinámicos del desarrollo y que, por el contrario, puede ser un elemento perjudicial por suponer una interferencia en el buen funcionamiento de los mecanismos del mercado. Es decir, la cooperación debería reducirse al máximo o limitar su campo de actuación actual⁴⁶.

Sin embargo, el modelo de cooperación al desarrollo imperante en la actualidad se basa en el desarrollo humano, que entiende que es un proceso de expansión de las capacidades de las personas, de manera que puedan elegir su modo de vida (Sotillo, 2011). Se sustituye la visión del desarrollo centrado en la producción de bienes por otra relacionada con la ampliación de las capacidades de las personas.

Por su parte, la globalización ha generado cambios orgánicos en las dinámicas de poder que estructuran las relaciones entre los diferentes Estados, actores, instituciones y personas. Este proceso se aceleró con la caída del Muro de Berlín “porque la desaparición de la barrera ideológica bipolar permitió la entrada de más jugadores que intentaron adaptarse a las reglas existentes para evitar la exclusión” (García Segura, 1999: 349).

Si bien históricamente los fenómenos de interdependencia han sido elementos relevantes en las dinámicas de la Sociedad Internacional es a partir

⁴⁶ Vocablo “Cooperación para el desarrollo”, DUBOIS, A. en Pérez Alonso de Armiño, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, op. cit.

de la segunda mitad del siglo XX cuando éstas adquieren un carácter transformador y a la vez constituyente del proceso de globalización (Arenal, 2009). Estos han reconfigurado la naturaleza de las relaciones de poder entre los Estados (Arenal, 2009); y dichos fenómenos asimétricos se constituyen en una importante fuente de poder (Arenal, 2002).

A medida que el mundo se vuelve progresivamente interdependiente, los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta (inclusive las más ricas y desarrolladas). Junto con los procesos de progresiva interdependencia convergen altos niveles de desigualdad, lo que supone un importante riesgo para la sostenibilidad del sistema global (Millán, 2012: 103).

La globalización no es un fenómeno global a corto plazo, puesto que es un proceso todavía desigual y parcial y no existen signos de que la homogeneización económica, social y cultural vaya a alcanzarse (García Segura, 1999).

Además, este fenómeno se ha producido bajo la hegemonía del neoliberalismo, que según los datos insiste en la agudización de las desigualdades, la aparición de nuevos procesos de empobrecimiento y la resistencia de la pobreza a disminuir, aun cuando haya aumentado el producto bruto mundial.

2.2.4.3. *La cooperación internacional, comunitaria europea y estatal española*

Las acciones que se llevan a cabo a través de las organizaciones internacionales se enmarcan en lo que se denomina *cooperación multilateral*. Entre las instituciones financieras multilaterales destacamos el Fondo Monetario Internacional, que tiene como finalidad la cooperación monetaria y financiera; y el Banco Mundial. El primero de ellos no es una organización de ayuda al desarrollo en el sentido estricto del término, ya que la financiación que proporciona no se considera AOD. El segundo es también un actor destacado en el campo de los estudios de desarrollo. Según Gómez Galán y Sanahuja

(1999: 47) “las estrategias del Banco Mundial han ido evolucionando conforme lo ha hecho la teoría y la práctica del desarrollo, aunque siempre dentro de los estrechos márgenes que define la ortodoxia económica liberal”. Lo cual contrasta con las ideas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las instituciones multilaterales no financieras, las que se han especializado en la concesión de ayuda no financiera, se centran en la asistencia técnica, donaciones para proyectos, ayuda humanitaria y de emergencia y en ayuda alimentaria. Se inscriben dentro del sistema de las Naciones Unidas. Tienen amplias competencias en materia de desarrollo económico y social, pero su capacidad de influir en las estrategias de desarrollo y de orientar las políticas de cooperación es muy reducida. En este sentido, las decisiones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social tienen el carácter de recomendaciones y no son vinculantes. Por lo tanto, las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo dependen de la voluntad de los países donantes.

El PNUD es la principal agencia de cooperación al desarrollo del sistema de las NN.UU. y la más importante fuente de asistencia técnica multilateral (Gómez Galán y Sanahuja, 1999). Desde 1990 publica anualmente el *Informe sobre Desarrollo Humano*, con una nueva visión sobre el concepto y un sistema de medición del grado de desarrollo alcanzado por cada país, más sensible a los problemas sociales, contrastando con el enfoque del informe que publica el BM.

Dentro de este grupo, aunque no otorga ayuda directa, se inscribe el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ya que sirve de foro de discusión y de formulación de las políticas de asistencia que orientan la acción. Agrupa a la mayor parte de los países donantes y formula buena parte de las orientaciones políticas y técnicas que aplican sus respectivas agencias de cooperación internacional.

El origen de la actual *cooperación europea* se remonta también a los años cincuenta, concretamente a la firma del Tratado de Roma en 1957, que supuso la creación del Mercado Común Europeo. El movimiento descolonizador de los años sesenta provocó que la Comunidad Europea (CE) se encontrara con que muchas de sus excolonias se habían convertido en Estados independientes que deseaban seguir manteniendo relación. Se pasó así de una asociación otorgada a otra negociada con dichos países (Unceta y Yoldi, 2000).

En la actualidad la UE es el principal donante mundial de AOD a pesar de que la política de cooperación al desarrollo no está suficientemente coordinada. Ya desde el Tratado de Maastricht (en vigor desde 1994) se preveía la coordinación de las políticas bilaterales de los Estados miembros con la política comunitaria en este ámbito. Entre las disposiciones se atribuye a la Unión y a los Estados miembros tres nuevas obligaciones que se han denominado “las tres C”: la coordinación, la complementariedad y la coherencia. Respecto a esta última, el Artículo 130 V establece que la UE debe tener en cuenta los objetivos de la política de desarrollo en otras políticas comunitarias que pueden afectar a los países en desarrollo⁴⁷.

Tal y como se desprende de la doctrina de la UE, el PNUD y el CAD, la cooperación al desarrollo, como herramienta de la política exterior, se implementa a través de tres macro-instrumentos, de los que la AOD es sólo uno de ellos y no el más importante en términos de impacto en el desarrollo. Los otros dos son el diálogo político y los acuerdos comerciales.

En cuanto al Estado español los orígenes de la *cooperación española* pueden establecerse en la década de los ochenta, fecha en la que se funda la base del sistema español de ayuda. No debemos olvidar que el Estado español

⁴⁷ Profundizamos al respecto en el Capítulo 3 de la Tesis Doctoral, en concreto en los apartados que hacen referencia a la política de cooperación de la Unión Europea (a partir del epígrafe 3.4.4.).

ha pasado de ser un país receptor de ayuda a un país donante en un plazo de tiempo breve.

En 1991 se adhirió al CAD y tuvo que adaptarse a las directrices que éste establece. Esta etapa que va desde principios de los años noventa hasta la actualidad se caracteriza por la elaboración y aprobación de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (LCID). En 1994 se dio a conocer el primer examen realizado por el CAD y a consecuencia de éste en 1996 se dicta dicha Ley, la cual pone las bases para definir un nuevo modelo de cooperación. En ella se define la cooperación internacional para el desarrollo como “el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar el progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones”⁴⁸. Además, establece que el Ministerio de Asuntos Exteriores es el responsable de la dirección de la política de cooperación y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que realicen actualizaciones en esta materia.

2.2.5. La cooperación en materia migratoria y su dimensión exterior

La migración es un tema complejo y multifacético que afecta a todos los países del mundo. Casi todos son lugares de origen, tránsito o destino de personas migrantes, cuando no son las tres cosas a la vez. Un enfoque conjunto y proactivo entre los distintos países es muy importante para la gestión de la migración internacional.

En el contexto actual las migraciones internacionales son en gran parte resultado de las fuertes desigualdades en términos de desarrollo y poder entre unos países y otros, enmarcándose de este modo en las relaciones Norte-Sur.

⁴⁸ Más información en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I23-1998.html [Actualizado en abril de 2013].

Si concebimos las migraciones como el fenómeno integral que son, debemos asumir la responsabilidad que tienen a este efecto las políticas de cooperación internacional.

2.2.5.1. La dimensión exterior de la política migratoria europea

El binomio migraciones y desarrollo ha entrado de lleno en la agenda política de los países más ricos, que se enfrentan a la necesidad de adoptar un discurso que legitime su decisión de controlar las fronteras del Norte (Carballo de la Riva y Echart, 2007a). Es por ello que las migraciones han de entenderse dentro de un contexto mundial de creciente interdependencia, lo que requiere de un enfoque global y coherente que incluya todas las dimensiones de éste fenómeno.

Debemos abordar el tema de las migraciones y el desarrollo desde una perspectiva política ya que la incidencia de éstas se ha introducido en el debate internacional y europeo como eje central de la actual agenda de política exterior. De hecho, según Malgesini:

“El discurso predominante [de las NN.UU., la OIM y la UE] consiste en afirmar que el desarrollo de los países de origen contribuirá a frenar la emigración al atacar sus causas profundas: crisis e inestabilidad económica, desempleo, bajo nivel de crecimiento, bajo nivel de democratización política, conflictos sociales, elevado crecimiento vegetativo, etc. La cooperación internacional cumpliría la función de potenciar un mayor desarrollo y, consecuentemente, actuaría como un mecanismo inhibitor de las emigraciones hacia los países de recepción, que son los mismos que los donantes de la ayuda. En suma, el lema sería ‘dar más cooperación para tener menos inmigración’” (Malgesini, 2005: 76).

Efectivamente, a partir del año 2005 en el ámbito europeo hubo una modificación del enfoque de las migraciones que consiguió ampliar la cooperación al desarrollo a una parte de la política migratoria, la llamada *dimensión exterior*.

Este enfoque global es una innovadora forma de tratar la gestión de la migración, cuyo objetivo es formular un conjunto amplio y coherente de políticas que no sólo abordara una serie de asuntos relacionados con la migración, sino también amalgamaba asuntos de justicia y política interior, desarrollo y relaciones exteriores en un esfuerzo de mejorar el diálogo y la cooperación sobre la migración en asociación estrecha con terceros países.

En esta línea están redactadas las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de los días 15 y 16 de diciembre de 2005, en el que se dejó patente “la necesidad de contar con un enfoque equilibrado y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal” (Unión Europea, 2005a: 2).

La idea del enfoque en palabras de la Comunicación *Reforzar el Planteamiento Global de la Migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias* (COM(2008) 611) de la Comisión Europea:

“Se basa en una auténtica asociación con los terceros países, está plenamente integrada en otras políticas externas de la UE, y trata todas las cuestiones de migración y asilo de manera global y equilibrada. Adoptado en 2005, el planteamiento ilustra la ambición de la UE de establecer un marco intersectorial para gestionar la migración de manera coherente a través del diálogo político y la estrecha cooperación práctica con los terceros países” (Comisión Europea, 2008e: 2).

Sin embargo, como señala Carballo de la Riva:

“La aplicación del enfoque global de manera desigual en función de áreas geográficas e intereses divergentes, remarca las tensiones constantes entre los distintos pilares del enfoque. Dichas tensiones serán uno de los grandes retos que existen en la actualidad en la agenda del desarrollo en un ámbito como es el de la coherencia de políticas” (Carballo de la Riva, 2009: 22).

En los documentos elaborados a partir del enfoque global de las migraciones se percibe la posibilidad de abordar migraciones y cooperación al desarrollo de manera conjunta, para cumplir con la exigencia de una mayor coherencia de políticas. Sin embargo, por otra parte, se ve la cooperación, en

la medida que fomenta el desarrollo de la zona de origen de la emigración, como una herramienta que puede contribuir a frenar los flujos migratorios. Ambas perspectivas han promovido medidas que suscitan el control de fronteras en origen y la inclusión de la cooperación para el desarrollo en las estrategias migratorias. Los acuerdos de nueva generación firmados al amparo de los Planes África son ejemplos concretos de estas prácticas.

Por lo tanto, nos encontramos ante el riesgo de un planteamiento que avanza en la ejecución de una política migratoria que se sirve de las políticas de cooperación para frenar las migraciones, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Por ello, hay que analizar los planes de cooperación y el tratamiento que se está dando a ciertos países de África Subsahariana como los países de África Occidental, considerados frontera sur de Europa, y a los que desde la Unión Europea y desde los Estados miembros se está responsabilizando del control de los flujos migratorios (Carballo de la Riva, 2009)⁴⁹.

De este modo la gestión de las migraciones entra de lleno en las agendas de las relaciones exteriores de los Estados y en las negociaciones internacionales. Entre los elementos e instrumentos que vinculan las políticas exteriores con las migratorias encontramos las relaciones con terceros países, los acuerdos de readmisión, el control de flujos y el vínculo de las migraciones con las políticas de desarrollo.

2.2.5.2. La externalización de la frontera exterior y la condicionalidad migratoria

El concepto de *externalización de la frontera* está relacionado con el reforzamiento del control de los flujos, desplazando la frontera hacia los países del Sur con el objetivo de reducir las causas por las cuales los migrantes deciden abandonar su país. Esta categoría analítica está relacionada muy

⁴⁹ El foco inicial del enfoque global de las migraciones fue África, afectada por alguno de los aspectos más negativos de la migración, como es: la fuga de cerebros, la inmigración ilegal o el tráfico de seres humanos.

íntimamente con la dimensión exterior de las políticas migratorias. Se diferencian en que esta última se refiere a todos los aspectos de compromiso y política dirigidos al lado externo de sus fronteras. En realidad la noción de externalización se refiere a una variedad de prácticas políticas, y todas ellas están relacionadas con la extensión de la gobernación y de las políticas más allá de las fronteras.

De hecho, la externalización se ve acompañada por la securitización y la internacionalización de las políticas migratorias. Según Zapata-Barrero y Zaragoza Cristiani:

“los distintos conceptos relacionados con la externalización contemplan, al menos, dos países diferentes que tienen una relación específica asimétrica, no sólo en términos de poder y de diferencias socio-económicas, sino que también en términos de capacidad de respuesta política para un mismo hecho: el movimiento de personas de un país a otro” (Zapata-Barrero y Zaragoza Cristiani, 2008: 187).

A fin de cuentas, la externalización está definida como un nuevo modo de gobernabilidad, ya que implica que la inmigración está siendo integrada como tema clave en las negociaciones internacionales y expresa, directa o indirectamente, la corresponsabilidad en un interés común: evitar el movimiento de personas. Es decir, la política de externalización lo que pretende es reducir los flujos sin tener que controlar las fronteras territoriales. Es una “política a distancia” y de conversión de la política de inmigración de un Estado en un instrumento de acción exterior.

En este marco, nos parece oportuno hablar de una “condicionalidad migratoria” que emerge en la política exterior y se constituye como pilar central de la delegación del control. Este proceso construye una relación cada vez más estrecha y ambigua entre la dimensión exterior de la política de inmigración y la Ayuda Oficial al Desarrollo. La emergente “condicionalidad migratoria”, que instrumentaliza la ayuda, corre el riesgo de desvirtuar los objetivos básicos de la AOD (Gabrielli, 2012). Ésta es la renovada condicionalidad en el nuevo marco de la cooperación al desarrollo vinculada al fenómeno migratorio.

En este contexto se utilizan varios instrumentos de política exterior para superar los escollos en la negociación de esta externalización y para obtener una colaboración en materia de control de flujos migratorios. En particular, los acuerdos comerciales, las promesas de inversión, las cuotas migratorias y, sobre todo, las concesiones de AOD que son utilizadas como instrumentos de presión frente a terceros países (Gabrielli, 2012)⁵⁰.

En concreto, el objeto de estudio de esta investigación, los acuerdos de nueva generación (ANG) que han sido firmados bajo la ejecución de los Planes África entre el Estado español y los países de África Occidental, son una amalgama de todos estos instrumentos, puesto que su objetivo último es el control de los flujos migratorios.

Los ANG surgieron con la idea de abordar la cooperación en materia migratoria de un modo integral y coherente. De este modo, partían de la idea de que la inmigración se concibe como un fenómeno complejo y mediante estos instrumentos el Estado español pretendía ordenar este fenómeno en su globalidad, sustituyendo las herramientas que venían abordando parcialmente la gestión de este fenómeno. Así, los acuerdos de nueva generación no sólo hacen referencia a la regulación de los flujos migratorios laborales. Incorporan disposiciones en materia de lucha contra la inmigración ilegal, en general, y de readmisión de inmigrantes en situación administrativa irregular en uno de los Estados parte, en particular. También tienen cláusulas sobre la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y sobre la potenciación de los vínculos entre la migración y el desarrollo. Ésta era la teoría. En la práctica funcionan como instrumentos de repatriación dirigidos y negociados por el MAEC con condicionantes de la AOD⁵¹.

⁵⁰ Estas prácticas vienen determinadas por una serie de actuaciones: el rechazo en la entrada del país de personas, el refuerzo del control en los países de tránsito, la intercepción de las embarcaciones antes de la llegada a tierra y los acuerdos de readmisión (Carballo de la Riva, 2009).

⁵¹ Esta idea corresponde a una de las Hipótesis de la Tesis Doctoral y será demostrada en los Capítulos 5 y 6.

Este estudio se centra en la frontera “del Atlántico”, pero también se ha pretendido “desplazar” la frontera española-europea del norte al sur del Mediterráneo. Mediante el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) y la firma de acuerdos bilaterales de colaboración con Marruecos; este país intensificó sus actuaciones contra los inmigrantes subsaharianos en tránsito por su territorio, desalojando los campamentos de Mesnana en Tánger, de Gourougou (cerca de Melilla) y de Beniunesh (cerca de Ceuta) (Zapata-Barrero y Zaragoza Cristiani, 2008). Desde la UE se aprobaron otras prácticas, como son: el Programa MEDA de cooperación con terceros países del Mediterráneo y la Agencia FRONTEX.

Estas actuaciones son las que nos permiten afirmar que la frontera entre Europa y África dejase de ser el Mediterráneo y se ubicara en el Magreb. Lo que provocó el cambio de rutas migratorias, abandonando, así, las pateras y los intentos de paso por las vallas de Ceuta y Melilla, para tomar los cayucos con destino a las Islas Canarias.

2.3. La coherencia entre políticas públicas: El principio de la Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo

2.3.1. Introducción

Según la OCDE (1996) la *coherencia política* es la promoción sistemática de las acciones políticas que se refuerzan mutuamente en todos los departamentos y organismos gubernamentales creando sinergias para lograr los objetivos acordados. Esto se traduce en una doble significación según el alcance que se le quiera otorgar (Ashoff, 2005; Alonso *et. alia.*, 2010; Alonso y FitzGerald, 2003):

- En primer lugar habría que entender la coherencia como la ausencia de interferencias o conflictos entre las diversas políticas públicas, evitando

las consecuencias negativas y los efectos secundarios que afecten negativamente.

- En segundo lugar la coherencia busca activamente formas de explotar el potencial de los efectos indirectos positivos, extrayendo el máximo partido a las sinergias de las diversas políticas.

“Se trata, por tanto, de corregir inconsistencias, en el primer caso, y de potenciar complementariedades, en el segundo” (Alonso *et. alia.*, 2010: 3)

La *Coherencia de Políticas para el Desarrollo* (CPD), más concretamente, es una importante herramienta que, utilizada eficazmente, puede llegar a tener efectos muy beneficiosos sobre el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

Según Millán, “el concepto de CPD pretende trascender las restrictivas competencias de la política de cooperación para asumir un compromiso global y transversal con la promoción del desarrollo” (Millán, 2012: 141). De hecho, la perspectiva general de la CPD del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE está basada en los objetivos tradicionalmente establecidos para la ayuda. Estos se redefinieron a finales de los años ochenta y vienen a ser el alivio de la pobreza, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno (OCDE, 1996).

El concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo se incluyó en el Tratado de Amsterdam a partir de 1997 y en 2005 la Comisión Europea reconoce éste como un concepto capaz de impulsar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, comprometiéndose a incluir la perspectiva del desarrollo en otras políticas⁵².

Así, la Unión Europea ha contraído desde 2005 importantes compromisos para mejorar la coherencia de políticas de los Estados miembros

⁵² En términos legales, en el Artículo C del Tratado de Amsterdam se afirma que “la Unión velará por la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus políticas internas”. Esto mismo se repite en el Artículo 10 A 3 del Tratado de Lisboa.

y de la Unión en su conjunto⁵³. Sin embargo, estas políticas siguen chocando con demasiada frecuencia con los grandes intereses económicos, sociales y políticos que tiene la UE a largo plazo.

Como vamos a ver en los siguientes apartados existe un marco doctrinal relativamente amplio que, desde comienzos de los años noventa, ha contribuido a la conceptualización del concepto de CPD. Sin embargo, no hay una definición establecida. Las diferentes definiciones que remiten a la CPD parten tanto de trabajos académicos de especialistas universitarios y del tercer sector como de instituciones internacionales.

2.3.2. La Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo desde los estudios académicos

Existen tres tipos de aproximaciones teóricas al respecto de la CPD. Esta investigación estudia la dimensión exterior de la política migratoria a partir de la CPD; eso sí, mediante un acercamiento desde la cooperación. Es decir, hemos tomado como punto de partida las definiciones que vinculan el concepto de coherencia al ámbito de la política de cooperación.

Así, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo Española (CONGDE) entiende que la CPD debe “mejorar el impacto positivo de la cooperación asegurándose que las demás políticas están en consonancia con los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza” (CONGDE, 2009a: 1). Asimismo, la Confederación Europea de ONG para la Ayuda y el Desarrollo (CONCORD) define a la coherencia como aquel conjunto de acciones que persiguen

⁵³ Ya en mayo del 2000 en el Consejo de Desarrollo de la UE se discutió un documento presentado por el Comisario de Desarrollo de aquel momento, Poul Nielson, sobre la coherencia de la política europea de desarrollo. Se tomó el término “coherencia” en un sentido amplio, no como algo intrínseco a la política de desarrollo o más ampliamente a la política de acción exterior. Según Hoebink (2003) en este sentido más profundo se están contraponiendo las metas de desarrollo y las acciones en otros sectores o campos de la política relacionados con los grupos y organizaciones más poderosos.

asegurar que los impactos externos de otras políticas de la Unión Europea no dañen los objetivos de la política de cooperación (CONCORD, 2009).

Según Millán se tratan de “concepciones que entienden la CPD en un (...) sentido negativo dado que consiste en ‘evitar’ o ‘limitar’ las inconsistencias o daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación” (Millán, 2012: 8). Otros autores como Barry consideran estas definiciones como el punto de partida sobre el cual empezar a trabajar en el ámbito de la coherencia (Barry *et alia*, 2010).

Nos encontramos ante la perspectiva que no ve necesariamente la coherencia como beneficio mutuo entre políticas, sino como respeto entre ellas y como no interferencia (Rico Pérez y Rasines González, 2009). En este sentido, debemos tener en cuenta que los conceptos de respeto o tolerancia, no son neutros en esencia e imponen jerarquías; situando al agente que tolera por encima del agente tolerado (Sennett, 2003). De hecho, según Stokke (2003) la problemática que involucra a la coordinación entre donantes y receptores está relacionada a la inherente relación asimétrica de poder.

Existen aproximaciones más ambiciosas que abordan la promoción de sinergias o complementariedades entre políticas públicas. Éstas consisten en transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda (Ashoff, 2005; Barry *et alia*, 2010).

Esta perspectiva aboga por una responsabilidad compartida en materia de migración y de desarrollo, donde diferentes políticas interactúan para lograr objetivos compartidos (Alberdi y Bidaurratzaga, 2008b; Rico Pérez, 2008). La coherencia entendida como beneficio mutuo, asume que la relación entre migración y desarrollo beneficia a ambas políticas y a ambos países: los de origen y los de destino. Pero en algunos casos, no sólo no es posible el beneficio mutuo, sino que una política puede verse perjudicada por las acciones de la otra.

Esta concepción más integral es la que han construido Forster y Stokke (1999). Señalan que puede ser definida como coherente aquella política que:

- Presente objetivos consistentes, o, al menos, no contradictorios, con los perseguidos por otras políticas.
- Sintonicen, o, al menos, no confronten, las estrategias y los instrumentos del resto de las políticas gubernamentales con los objetivos planteados.
- Sus resultados correspondan a las intenciones y objetivos, o como mínimo no entren en conflicto con éstos.

Por lo tanto, la coherencia puede ser entendida como complementariedad, coordinación o simplemente respeto, según cada caso. De poco servirá, por tanto, disponer de una política de cooperación comprometida con el desarrollo si el resto de las decisiones que adoptan los gobiernos operan en sentido contrario.

Otros autores enumeran un último nivel en donde se encuentran las conceptualizaciones teóricas que pueden considerarse más complejas e integrales para abordar el concepto de la coherencia. Éstas apoyan la transversalización del enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda (Ashoff, 2005; Barry *et al.*, 2010).

Esta tercera dimensión se queda en el discurso de los principales donantes de cooperación al desarrollo. Desde este estudio empírico apostamos por considerar *coherencia* la búsqueda de sinergias (segunda conceptualización) y el respeto sin interferencias (primera conceptualización), ya no de la política migratoria hacia la política de cooperación, sino de la propia política de cooperación a sus objetivos últimos.

Teniendo en mente las dos primeras acepciones, los interrogantes que nos planteamos, para ser contestados en los siguientes Capítulos y cuyo marco de análisis hemos desarrollado en los apartados que siguen, serían:

1. En el nuevo contexto del enfoque global europeo de las políticas migratorias, ¿Las políticas de cooperación al desarrollo son coherentes con el objetivo propio de la cooperación al desarrollo de lucha contra la pobreza y de fomento de la dignidad humana? Esta pregunta tiene relevancia ya que la Ayuda Oficial al Desarrollo es parte de la política exterior de los gobiernos donantes y es utilizada para promover intereses estatales. Como menciona Stokke (2003) puede ocurrir que cambie el núcleo de la AOD, dando al concepto de cooperación un nuevo sentido, lo que hemos llamado cooperación en materia migratoria. Hemos intentado dar respuesta a este interrogante analizando al *coherencia interna* de dos objetivos de los Planes África.
2. Si consideramos la CPD como la responsabilidad de tener objetivos compartidos, ¿Cuál es el objetivo compartido de la política migratoria y de la política de cooperación al desarrollo? Es decir, si la incoherencia parte de objetivos contradictorios; ¿Cómo pueden alcanzarse objetivos colectivos a través de áreas y marcos políticos diversos? Para contestar a este interrogante vamos a estudiar la *coherencia externa horizontal y vertical* entre las políticas migratorias y las políticas de cooperación al desarrollo a nivel comunitario para comprobar hacia qué tipo de política se decantan los objetivos que están detrás de las acciones que se llevan a cabo a partir de la dimensión exterior del enfoque global europeo.
3. Si tenemos en cuenta los tres niveles de análisis que vamos a relacionar para la investigación, esto es, las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Estado español, ¿Qué grado de coherencia externa existe entre estos tres agentes? ¿Qué grado de incoherencia estamos dispuestos a asumir? ¿Y en qué ámbitos: en el discursivo o en el ejecutivo?
4. Y por último, ¿Está la política de cooperación al desarrollo al servicio del control de las migraciones? ¿Los intereses que se encuentran detrás de las políticas muestran una instrumentalización de la AOD?

2.3.3. La Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo y su relación con las migraciones desde la perspectiva del CAD de la OCDE

El compromiso de la CPD está promovido por la UE y los Estados miembros, así como por las Naciones Unidas, y ha sido desarrollado a nivel teórico sobre todo por el Comité de Ayuda al Desarrollo de dicha organización internacional, órgano principal para las cuestiones de la cooperación al desarrollo de la OCDE⁵⁴. Todos estos actores han aprobado compromisos políticos explícitos y sistemáticos para promover una mayor CPD.

En este sentido, según Millán:

“El hecho de que exista un marco internacional consensuado que aborde la importancia de la CPD es de extraordinaria importancia para la práctica de los donantes. Esto significa que la agenda de la coherencia no debe ser una decisión discrecional o arbitraria de un gobierno en particular sino que, la puesta en práctica de políticas coherentes con el desarrollo se ha vuelto un factor necesario tanto para impulsar la lucha contra la pobreza como para garantizar la sostenibilidad del sistema en su conjunto” (Millán, 2012: 183).

Comenzamos con la OCDE y el CAD que han demostrado un importante trabajo en la promoción de la CPD. El CAD es el principal órgano de coordinación de los países industrializados donantes de AOD. Su objetivo es promover una estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo coordinada, efectiva y con la financiación adecuada. Para ello estimula el debate entre sus miembros respecto a las políticas de cooperación y los problemas de desarrollo, y propone orientaciones concretas para la acción. Ni financia ni ejecuta proyectos. Puede dirigir recomendaciones a los órganos de la OCDE y a sus Estados miembros.

En este sentido, las políticas y orientaciones técnicas para la ayuda y la cooperación al desarrollo que formula el CAD no son de aplicación obligatoria,

⁵⁴ Véase el vocablo “CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)” elaborado por DUBOIS, A. en Pérez Alonso de Armiño, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. 2000. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25> [Actualizado en enero de 2013].

y su grado de cumplimiento varía entre los donantes y según los sectores de cooperación. El CAD, no obstante, cuenta con un mecanismo de examen periódico cada tres años donde se analizan y se valora la calidad y la efectividad del programa de ayuda de cada uno de los países.

A principios de los años noventa el CAD proclamó la necesidad de que la preocupación por el desarrollo fuera considerada en todas las dimensiones de la relaciones entre los países donantes y receptores, incluyendo las políticas migratorias (OCDE, 1992). Los principales objetivos comunes para la mayoría de los gobiernos donantes fueron establecidos en el documento de estrategia del CAD de 1996 llamado *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* en donde se expresa que es necesario analizar con mucho más cuidado las posibilidades que se ofrecen para asegurar la coherencia de las políticas. Este documento concluye con el compromiso de vigilar que la cooperación para el desarrollo y las demás relaciones entre países industrializados y países en desarrollo se refuercen mutuamente.

En los últimos tiempos el objetivo de estudio del CAD ha recaído en las relaciones entre la política migratoria y la política de desarrollo y sus posibles sinergias (Rico Pérez y Rasines González, 2009). Estudiar la relación migración y desarrollo no sólo implica analizar las relaciones de complementariedad, coordinación o subordinación que se establecen entre las distintas políticas, sino que supone incorporar los intereses y necesidades de los países en desarrollo a la hora de diseñar el conjunto de las relaciones entre países, persiguiendo, de este modo, los mismos objetivos de desarrollo (Rico Pérez y Rasines González, 2009), que en el contexto que vivimos actualmente están resueltos por los ODM de las Naciones Unidas⁵⁵.

Como dice Stokke (2003: 184) “no hay una definición establecida de coherencia política”, y por ello es necesario establecer ciertos parámetros para conseguir que sea operativo el concepto. Nuestra investigación se sitúa dentro

⁵⁵ Este planteamiento se corresponde con la tercera conceptualización antes vista.

del marco sistémico de coherencia del país donante, el cual se divide en la Ayuda Bilateral directa e indirecta y en la Ayuda Multilateral⁵⁶. Sin embargo, la ayuda consiste sólo en una dimensión de la relación entre país donante y receptor, y muchas políticas en otras áreas pueden afectar directa o indirectamente a los países en desarrollo. Es decir, la coherencia cubre un amplio espectro de las relaciones y propósitos entre países y depende de los interrogantes que nos hagamos para operativizar su definición: ¿Coherencia de qué? ¿Coherencia respecto a qué?⁵⁷

Desde la OCDE se registran dos tipos de coherencia:

1. La *coherencia interna* entre políticas específicas de cooperación al desarrollo y otras políticas del mismo país que afectan a las de cooperación (nos referimos en todo momento dentro del marco político del o de los donantes, incluso al interior del marco de la política de cooperación al desarrollo).
2. La *coherencia externa* entre políticas de los países donantes de ayuda y políticas de los países receptores. El CAD insiste en que las estrategias de cooperación al desarrollo interministerial y multisectorial se adapten al contexto social y económico del país (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007). Es decir y refiriéndonos a la migración, los países de la OCDE deben considerar sus políticas migratorias desde “el ángulo del desarrollo”, ya que una mejor coordinación entre estas dos políticas incrementa las oportunidades de alcanzar sus objetivos con mayor eficacia. De este modo, una mejor cooperación entre países donantes con los países receptores de ayuda en materia de desarrollo; y un aumento de la financiación y mejora de la distribución de la ayuda, es de gran importancia, pero no basta para que se puedan alcanzar los ODM. En general, se reconoce que una mejora de la coherencia de las

⁵⁶ También nos encontramos con la cooperación descentralizada pero no va a ser estudiada en esta investigación.

⁵⁷ Vamos a contestar a estos interrogantes en el apartado 2.3.5. sobre el modelo de análisis que se ha tenido en cuenta para llevar a cabo este estudio.

políticas de los países desarrollados situaría a los países en desarrollo en una posición mucho más ventajosa para cumplirlos en 2015, a pesar de que ya sabemos que esto no va a suceder.

Queremos remarcar que el Centro de Desarrollo de la OCDE publicó en 2007 un informe donde rescata tres grupos de propuestas de políticas innovadoras entorno al vínculo entre la migración y el desarrollo. Se recomienda a las autoridades de los países de acogida que consideren su política migratoria bajo la perspectiva de desarrollo, por ejemplo con la adopción de sistemas de migración circular, con directrices para regular la contratación de trabajadores o reduciendo los costes de las transferencia de dinero, por ejemplo.

2.3.4. Dimensiones de la CPD y la política migratoria: La Coherencia Externa y la Coherencia Interna

Compartimos la idea de Stokke (2003: 189) que dice que “la existencia de intereses y valores contradictorios son la principal causa de incoherencia en el interior de la mayoría de los sistemas y niveles”, ya que la formulación y desarrollo de una política a nivel estatal o comunitario incluye a diversos sistemas que pueden relacionarse entre sí, tanto horizontal (agentes e instrumentos) como verticalmente (normativas). En el interior de cada sistema prevalece una determinada “visión del mundo”, basada en los objetivos generales perseguidos y en un equilibrio siempre cambiante entre los valores e intereses de los principales actores.

De los cinco niveles que destaca Alonso *et. alia* (2010) nos vamos a centrar en dos niveles de coherencia:

- En primer lugar, la *coherencia interna*. La que trata de conformar una política de ayuda al desarrollo que responda de forma más integral y

coherente a los objetivos señalados (*coherencia en el seno de la política de ayuda*), sin las interferencias de otros propósitos contaminantes.

- En segundo lugar se encuentra la *coherencia entre las políticas del país donante*. Con ella se persigue revisar las opciones estratégicas en aquellos ámbitos o políticas más relevantes para la situación de los países en desarrollo, al objeto de evitar aquellas decisiones que contradigan los objetivos de desarrollo.

Se da una incoherencia interna de las políticas de cooperación al desarrollo cuando estas políticas promueven medidas y destinan recursos que contribuyen a objetivos de otras políticas. Según Hoebink (2003) este es un tipo de incoherencia restringida de la propia política de cooperación al desarrollo. Por ejemplo, que la cooperación al desarrollo contribuyera a favorecer las exportaciones o la seguridad interior del país donante y de control de flujos migratorios ilegales, desatendiendo su objetivo específico de lucha contra la pobreza.

En este sentido y teniendo en cuenta el caso que vamos a tomar para desarrollar nuestras Hipótesis, una crítica que se ha hecho a ambos Planes África (2006/2008 y 2009/2012), instrumentos del MAEC, es que no responden tanto a la lucha contra la pobreza, sino a la internacionalización de las empresas españolas en África (CONGDE, 2009a), así como a la externalización de la frontera de Europa con países africanos. Esto significa que a ciertos países africanos se les ha responsabilizado del control de flujos migratorios provenientes de África hacia la Unión Europea (Cuttitta, 2008).

Por lo tanto, a pesar de la idea de que la migración y el desarrollo están interrelacionados, y que deben ser abordados desde un marco político de coherencia a favor del desarrollo en lo que se refiere a las políticas concretas, ambos ámbitos siguen estando desvinculados y descoordinados, y bajo la alargada sombra de la instrumentalización, como se deja patente en los *Foros Globales sobre Migración y Desarrollo* de Bruselas (2007) y Manila (2008), organizados por la Comisión Global sobre Migración Internacional.

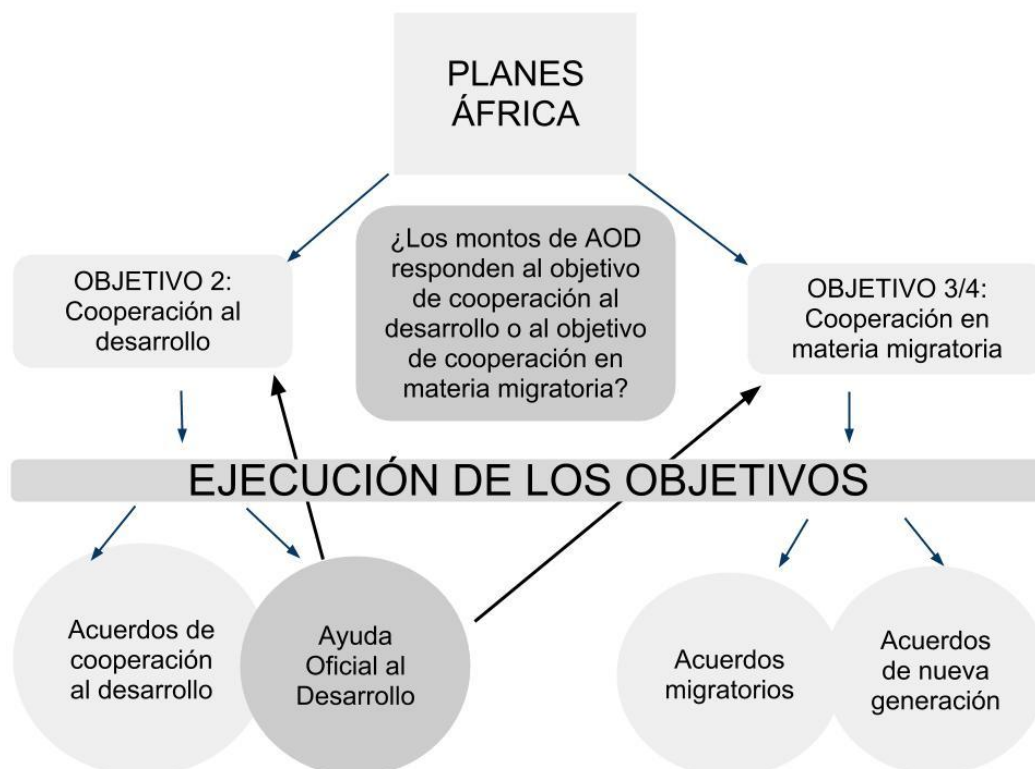
Somos conscientes tanto de la imposibilidad de conseguir la coherencia absoluta; como de que el concepto de CPD tiene diversas acepciones y ángulos explicativos, dependiendo del punto de vista que se adopte para estudiar la unicidad de los efectos de las políticas públicas, acciones o instrumentos ejecutados que tienen en los objetivos de desarrollo sobre los que se actúa.

2.3.5. Modelo de análisis

Consideramos que la incoherencia de políticas de desarrollo estaría relacionada con el asociacionismo interesado, esto es y refiriéndonos a las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo, con la formulación de políticas con objetivos prioritarios de seguridad y de control de flujos migratorios ilegales, dejando a un lado, o en el peor de los casos en el olvido, el objetivo solidario de la cooperación al desarrollo (Azkona y Sagastagoitia, 2011). En este sentido los Planes África no responderían a los ODM.

En el Gráfico 2.1 podemos observar el modelo de análisis que hemos diseñado para evaluar la coherencia interna de los Planes África (Capítulos 5 y 6 de la Tesis Doctoral). Es el único momento en el que nos centramos en los países receptores ya que en el presente estudio lo que nos interesa comprobar principalmente es la coherencia de las políticas del donante. En él podemos ver qué nos hemos preguntado a la hora de estudiar la coherencia entre los objetivos de los Planes África que están relacionados con la cooperación al desarrollo y con la cooperación en materia migratoria⁵⁸.

⁵⁸ Como hemos adelantado en el Capítulo introductorio, los Objetivos de los Planes África que van a ser analizados en términos de coherencia/incoherencia son los vinculados a la cooperación al desarrollo (Objetivo 2 de ambos Planes) y a la cooperación en materia migratoria (Objetivo 3 del I Plan África y Objetivo 4 del II Plan África). Este es el criterio que explica el por qué han sido nombrados así en el Gráfico 2.1.

Gráfico 2.1.- Modelo de análisis de la coherencia interna de los Planes África.

Elaboración propia.

Según Hoebink (2003) la incoherencia externa está producida como consecuencia de la discrepancia entre distintos conjuntos de políticas externas y de desarrollo, por ejemplo la dimensión exterior de la política de migración y la Ayuda Oficial al Desarrollo.

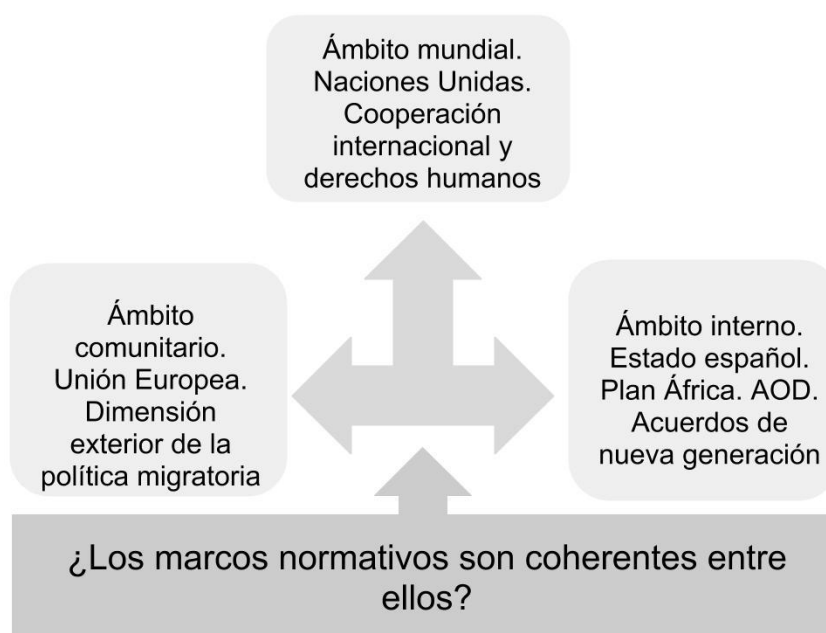
Respecto a la falta de coherencia externa históricamente, tanto en los países miembros de la UE como en el Estado español, las cuestiones referentes a las migraciones y a la cooperación al desarrollo se han venido reflexionando por separado. Las políticas públicas sobre migraciones se han preocupado más por el control de los flujos migratorios y los efectos en las sociedades de destino (integración) que por efectos que producen estos flujos en el desarrollo de las sociedades de origen. Por su parte, las políticas públicas de cooperación al desarrollo se han concentrado en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En el mejor de los casos la idea de coordinación entre

políticas migratorias y políticas de cooperación al desarrollo ha sido la de “a más desarrollo en los países de origen menos inmigración en los de destino”, lo que no siempre es verdad, ya que ciertos programas de cooperación al desarrollo despiertan expectativas de vida y crean lazos entre países que las personas utilizan para migrar (Gómez Gil, 2008).

Por todo ello, para abordar el estudio de las relaciones del Estado español con los países de África Occidental, como son los Planes África y de los acuerdos bilaterales de nueva generación que se han generado a partir de ellos, se necesita revisar el marco normativo de referencia en el que se enmarcan las regulaciones vigentes en materia migratoria y de cooperación al desarrollo que competen a organizaciones internacionales y comunitarias de las que son miembros tanto el Estado español como sus contrapartes africanas. Esto es lo que medimos mediante el modelo de análisis de la coherencia externa, tanto horizontal entre los distintos actores e instrumentos, como vertical entre las distintas normativas. En los Capítulos 3 y 4 se estudia la coherencia externa entre las políticas de cooperación y las políticas de cooperación en materia migratoria.

El Gráfico 2.2 es una representación de la descripción analítica que se ha hecho de los marcos normativos relacionados con la cooperación y el fenómeno migratorio en tres esferas: la internacional, representada por las Naciones Unidas; la comunitaria de la UE; y la interna propia del Estado español.

Gráfico 2.2.- Modelo de análisis de la coherencia externa vertical relacionando los diferentes marcos normativos.



Elaboración propia.

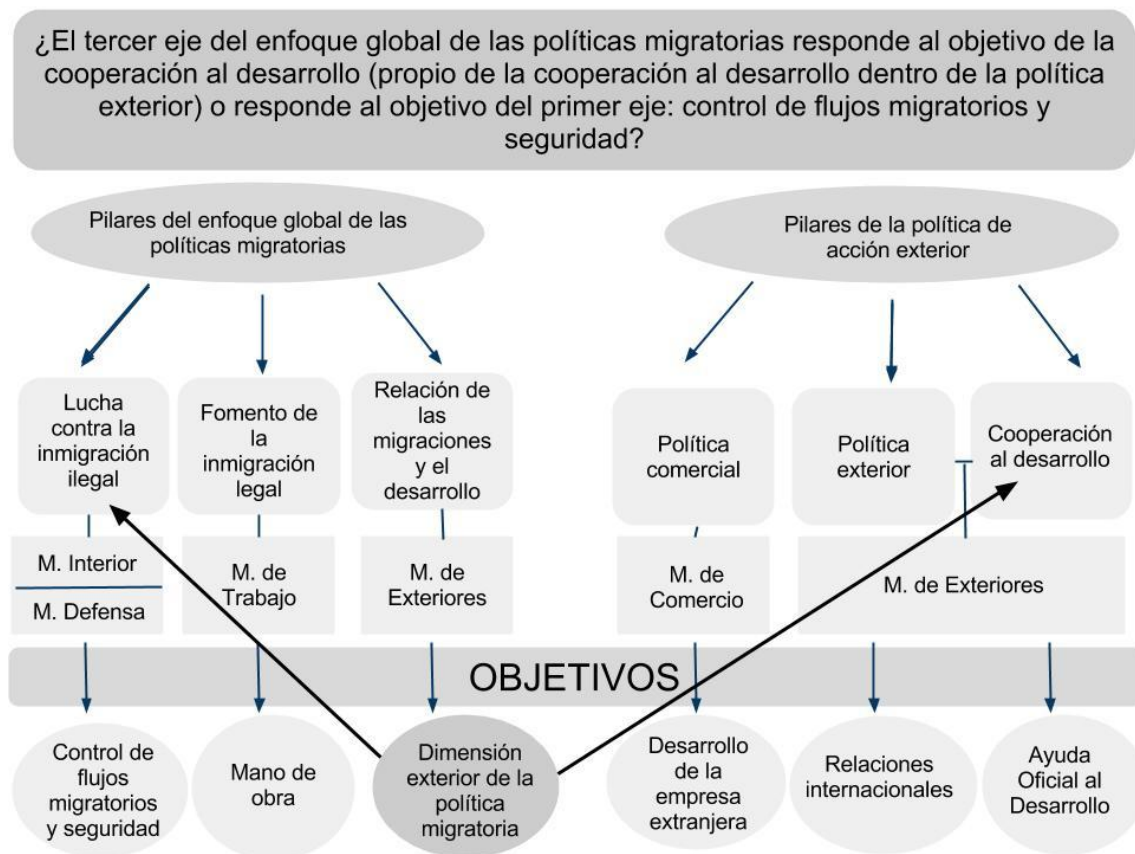
En el ámbito de las relaciones exteriores podemos encontrar tres dimensiones: la política exterior; la política comercial; y la cooperación al desarrollo. Las intrarrelaciones entre las tres han demandado desde un principio una gran coherencia, ya que el principio de CPD surge ante el riesgo de que las políticas de cooperación al desarrollo fueran instrumento de las otras dos políticas.

Además, a partir del enfoque global de la política migratoria europea desarrollado desde 2005 hay que añadir a este complicado engranaje la dimensión exterior de las políticas migratorias. Es por esto que a partir de este tercer eje del enfoque global el ámbito de la CPD ha llegado hasta las políticas migratorias.

Como podemos observar en el Gráfico 2.3 se muestran los objetivos y los ámbitos de colisión de las distintas políticas que se han analizado. Se puede observar cómo las migraciones podrían convertirse en un factor de desarrollo, si observamos el tercer eje de las políticas migratorias, tomándolo

incluso como un factor de reducción de la pobreza, compartiendo el objetivo propio de la cooperación.

Gráfico 2.3.- Modelo de análisis de la coherencia externa horizontal relacionando los diferentes agentes e instrumentos.



Elaboración propia.

Es por esto que la cooperación al desarrollo necesita un marco teórico y estratégico en el ámbito de la interacción entre políticas de migración y de cooperación al desarrollo que le permita posicionarse frente a las presiones e intereses del resto de políticas estatales, defendiendo sus propios objetivos, que luego pueden ser compartidos, o no, con las otras políticas (Rasines González, 2009), de manera que no se utilice la cooperación como moneda de cambio y de esta forma se reduzca al mínimo el riesgo de su instrumentalización.

3. Análisis de la coherencia externa de las políticas de cooperación al desarrollo y políticas de inmigración: Cruce de motivaciones entre los marcos normativos y los diferentes agentes e instrumentos

3.1. La necesidad de estudiar el marco normativo internacional y europeo

Para abordar el estudio de los planes y acuerdos bilaterales que ha llevado a cabo el Estado español con países de África Occidental, se necesita considerar el marco normativo de referencia que analice las regulaciones vigentes en materia migratoria y de cooperación al desarrollo, que competen a organizaciones internacionales y supraestatales de las que son miembros tanto el Estado español como sus contrapartes africanas.

A pesar de que el objeto de estudio de la Tesis Doctoral son unas herramientas concretas del MAEC español, como son los Planes África, junto con los acuerdos de nueva generación que se han derivado a partir de ellos, existen varias razones por las que es necesario estudiar un marco normativo más internacional y comunitario:

- Por un lado, el Estado español es miembro de diferentes organizaciones internacionales como, por ejemplo, la OCDE o la UE, teniendo ésta

última competencias cedidas en materia migratoria y de cooperación por parte de sus Estados miembros⁵⁹.

- Por otra parte, todos los países que contemplamos en esta investigación son miembros de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, en este Capítulo 3 pretendemos sistematizar el marco normativo en materia migratoria y de cooperación al desarrollo de los diferentes agentes internacionales y supraestatales que influyen en las políticas públicas del Estado español en relación con los países de África Occidental.

Después de realizar este aspecto más descriptivo, esta sistematización, junto con la normativa estatal española que se describe en la siguiente sección, servirá para analizar en el último apartado del Capítulo 4, desde una dimensión normativa, la in/coherencia externa vertical, esto es, la que existe entre las normativas de las distintas administraciones; y, por otra parte, la in/coherencia externa horizontal que existe entre los instrumentos que se encargan de financiar la dimensión exterior de la política migratoria.

Todo esto con el objetivo de observar si la dimensión exterior de la política migratoria europea está al servicio del control de flujos migratorios o se encuentra alineada con la dimensión que refuerza la sinergia entre la migración y el desarrollo a partir del análisis de sus instrumentos de financiación (Objetivos específicos 2 y 3 de la presente investigación).

3.2. Los agentes de las administraciones internacional y comunitaria: Mismas necesidades, distintas motivaciones

Las organizaciones supraestatales, tanto en las que participa el Estado español como los países de África Occidental, cobijan bajo su influencia las

⁵⁹ El Tratado de Lisboa donde se recogen estas competencias entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Para ello, tuvo que ser ratificado por los veintisiete Estados miembros, cada uno de los cuales decidió con arreglo a sus propias normas constitucionales si lo aceptaba o no mediante referéndum o votación parlamentaria.

acciones de sus miembros, como sucede en el caso de España que habiendo tenido, en principio, una política más progresista en materia de inmigración, se resguardó en la UE para justificar cambios en el enfoque de sus políticas públicas migratorias (Pinyol, 2008a; Carballo de la Riva, 2009). Por ello, consideramos que los enfoques estatales o bilaterales no son suficientes en este tipo de estudios.

En los siguientes apartados analizaremos el marco normativo de las NN.UU. en relación con las políticas que nos interesan, así como el de la UE, ya que son los que enmarcan de manera más decisiva la política española. Las otras organizaciones se van a tener en cuenta en diferentes aspectos ya que la UE tiene distintas normativas que no se refieren a países individuales sino a grupos de países organizados, como por ejemplo:

- La UE y el Grupo de Países ACP, con el *Acuerdo de Cotonú* firmado en el 2000⁶⁰.
- La relación UE-CEDEAO mediante la negociación de los *Acuerdos de Partenariado Económico* (APE) en 2007. Por su parte, en julio de 2008 el Gobierno español y la Comisión de la CEDEAO crearon un *Fondo sobre Migración y Desarrollo* por un valor de 10 millones de euros⁶¹.

⁶⁰ El Grupo de Países de África, Caribe y Pacífico (Países ACP) reúne actualmente a 48 países de África Subsahariana, 16 de el Caribe y 15 de el Pacífico. Los objetivos del acuerdo enmendado de Georgetown definieron, a su vez, los objetivos del ACP, siendo estos: la supresión de la pobreza, el desarrollo sostenible de sus miembros, su integración gradual en la economía mundial, la paz y estabilidad en una sociedad libre y democrática y la mayor integración del Grupo ACP a través de vínculos económicos, políticos, sociales y culturales.

⁶¹ La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO, también conocida como ECOWAS por sus siglas en inglés) es una agrupación regional que cuenta con 16 países. Fue fundada el 25 de mayo de 1975. Su fin es la integración económica de sus miembros. A esta misión se le fueron agregando la integración política con la creación de un Tribunal Comunitario y del Parlamento de África Occidental en el 2001. Mauritania fue miembro de 1975 a 2002 y Guinea y Níger han sido suspendidos en 2008 y 2009, respectivamente.

- La relación UE-UA gracias a la participación en las iniciativas de diálogo tanto de las NN.UU. como de la UE sobre Migración y Desarrollo, entre ellas las *Conferencias Euroafricanas* y los *Foros Mundiales*⁶².

Desde la ratificación del Tratado de Lisboa la UE tiene personalidad jurídica única en la Sociedad Internacional. A pesar de ser miembro de otras organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), no forma parte de las NN.UU. Sin embargo, ha desarrollado misiones por encargo de esta organización en diferentes partes del mundo. Por otra parte, tanto la Unión Africana como la Unión Europea son observadores de las Naciones Unidas.

Uno de los problemas que hemos encontrado al hacer un análisis de políticas públicas migratorias y de cooperación (no siempre se trata de una cooperación al desarrollo) en términos de coherencia o incoherencia, es la manera de abordar el fenómeno migratorio y la cooperación por parte de los diferentes agentes. En este sentido, no coinciden las motivaciones que tiene la UE con las de Naciones Unidas.

Históricamente hasta finales del 2005 desde la UE y también desde el Estado español los procesos migratorios se han abordado a partir de un enfoque que enfatizaba especialmente: 1. La seguridad propia (Bendel, 2005); 2. El control de flujos migratorios (Rico Pérez y Rasines González, 2009); y 3. El desarrollo económico propio, y no tanto los procesos de desarrollo en origen.

Por el contrario, las NN.UU. han primado una perspectiva que da protagonismo al desarrollo humano, que considera la movilidad como uno de los factores de éste (PNUD, 2009), y por encima de todo a los derechos

⁶² La Unión Africana (UA) es la organización internacional del ámbito africano dedicada a incrementar la integración económica y política y a reforzar la cooperación entre sus Estados miembros. La UA nació en 2002, fecha en que se celebró la Cumbre de Durban reemplazando a la Organización para la Unidad Africana (OUA) que fue creada en 1963. Marruecos es el único país del continente que se mantiene fuera de la UA, dado el reconocimiento por parte del bloque de la independencia de la RASD, a la que este país árabe reivindica como parte de su territorio. Tanto Guinea Bissau como Mali fueron suspendidos temporalmente en 2012.

humanos. Es decir, nos encontramos con distintas motivaciones para abordar el fenómeno migratorio.

En este sentido, teniendo en cuenta la metodología que utiliza Neef *et alia* (1994) en su libro *Desarrollo a escala humana*, podemos elaborar la Tabla 3.1. que engloba ambos agentes y sus motivaciones de la siguiente manera:

Tabla 3.1.- Cruce de motivaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas en materia migratoria, de desarrollo y de cooperación al desarrollo.

Ámbito		Unión Europea	Naciones Unidas
Migración	Motivación	- Seguridad y control de fronteras exteriores - Necesidad de mano de obra	- Derechos humanos - Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias
Desarrollo		- Desarrollo económico de la UE y Estados miembros	- Desarrollo humano - Objetivos de Desarrollo del Milenio
Cooperación al desarrollo		- Consolidación de la UE como actor internacional	- Eficacia de la ayuda - Calidad de la ayuda - Coherencia de Políticas de Desarrollo

Elaboración propia.

Neef utiliza un enfoque transdisciplinario donde diferencia entre: necesidades; satisfactores de las necesidades; y bienes económicos. Para ello, crea un instrumento metodológico flexible, reflexivo y participativo de evaluación (de las propias necesidades) y de proyección (de las posibilidades de acción), que podemos utilizar para articular los distintos marcos normativos, tratándolos como diferentes satisfactores a la(s) misma(s) necesidad(es) o ámbito(s), a saber: las migraciones, el desarrollo y la cooperación internacional.

Según el autor, las necesidades son potencialidades finitas y universales que pueden convertirse en recursos. Asimismo, una misma necesidad puede cubrirse con diferentes satisfactores, cuya calidad es crucial para el logro del objetivo del desarrollo a escala humana o para su frustración.

Por una parte, los satisfactores se modifican conforme a la historia y la cultura; y, por la otra, las necesidades, los bienes económicos y los propios satisfactores se modifican a diferentes ritmos, lo que produce asintonías y arritmias, lo que podríamos denominar en nuestro caso incoherencias entre los marcos normativos de las distintas administraciones.

3.3. La perspectiva de las NN.UU.: El desarrollo humano, las migraciones internacionales y su relación con los derechos humanos

Las Naciones Unidas son una organización internacional compuesta por 193 Estados, que fue fundada el 24 de octubre de 1945 tras la II Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al desarrollo de relaciones amistosas entre los distintos Estados y a la promoción del progreso social, mejores niveles de vida y los derechos humanos.

Debido a su singular carácter mundial y las competencias de su *Carta Fundacional*, pueden adoptar decisiones sobre una amplia gama de cuestiones y proporcionar un foro a sus Estados miembros para expresar sus opiniones, a través de sus órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

La labor de las Naciones Unidas, respecto de los intereses de la investigación, alberga múltiples aspectos divididos en diferentes comisiones, como son: el desarrollo, los derechos humanos y, de manera más tangencial, la ayuda humanitaria⁶³.

⁶³ Más información en <http://www.un.org/es/> [Actualizado en abril de 2012].

Para abordar este marco normativo internacional nos hemos centrado en los ámbitos de las migraciones y el desarrollo que están relacionados, casi totalmente, con los derechos humanos.

A continuación se muestra la Tabla 3.2. con los elementos clave del marco normativo internacional relacionado con los derechos humanos, las migraciones y el desarrollo.

Tabla 3.2.- Declaraciones, pactos y otros textos surgidos desde NN.UU. relacionados con las migraciones, el desarrollo y los derechos humanos.

Año	Derechos humanos, migraciones y desarrollo	Tipología del texto
Año en el que entraron en vigor:		
1948	- Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración de la Asamblea General
1976	- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	Tratado Internacional
1976	- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Tratado Internacional
1986	- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo	Declaración de la Asamblea General
2003	- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias	Tratado Internacional
Año en el que fueron aprobados:		
2000	- Declaración del Milenio	Resolución aprobada por la Asamblea General
2002	- Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: El <i>Consenso de Monterrey</i>	Conferencia Internacional
2006	- Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo	Diálogo de Alto Nivel en la Asamblea General
2008	- II Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo	Proceso vinculado al Secretario General.

Elaboración propia.

3.3.1. La motivación de las Naciones Unidas: Los derechos humanos

Los derechos humanos son, como herramientas de inclusión, participación y desarrollo personal y comunitario, pautas obligadas de referencia analítica (Carballo de la Riva y Echart Muñoz, 2007)⁶⁴.

Dentro de las Declaraciones y Pactos que regulan los derechos humanos desde el derecho internacional, queremos detenernos en dos referencias que pertenecen a “generaciones” distintas: por un lado, los Artículos 13 y 14 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, dentro de los derechos de primera generación; y, por el otro, la *Declaración del Derecho al Desarrollo* que se aprobó en 1986, dentro de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, denominada *Carta de Banjul* y promotora de los derechos de tercera generación⁶⁵.

Debemos tener en cuenta que ambos derechos, en principio, son diferentes en esencia, ya que los de primera generación son individuales y responden a la premisa de “Libertad” de la Revolución Francesa (1789), mientras que los de tercera generación son colectivos y responden a la de “Fraternidad”, actualmente denominada “Solidaridad”, de dicha Revolución⁶⁶. Sin embargo, los derechos de tercera generación, y en concreto el derecho al

⁶⁴ Para ver más sobre derechos humanos y derecho al desarrollo en: GÓMEZ ISA, F., 1999. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Serie Derechos Humanos, vol. 3. Bilbao: Universidad de Deusto; ORAÁ ORAÁ J. y GÓMEZ ISA, F., 2002. *La Declaración universal de los Derechos Humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto; GÓMEZ ISA, F., 2009. “El derecho al desarrollo como derecho humano”, en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. Madrid: IUDC y Catarata, pp. 19-38; GÓMEZ ISA, F. y DE FEYTER, K., 2009. *International human rights law in a global context*. Bilbao: Universidad de Deusto.

⁶⁵ La *Carta de Banjul* es un instrumento internacional cuyo objetivo es promover y proteger los derechos humanos y libertades básicas en el continente africano. Fue aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi (Kenya), y entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

⁶⁶ Véase vocablo “Derecho al desarrollo” elaborado por GÓMEZ ISA, F. en Pérez Alonso de Armiño, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. 2000. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/56>.

desarrollo, constan de distintas dimensiones; entre ellas, la sostenibilidad, la de género y también la individual.

El derecho a migrar viene detallado en el Apartado 2 del Artículo 13 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* que reza que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. Derecho que podemos encontrar en el Artículo 12 del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* (entró en vigor en 1976), firmado y ratificado por el Estado español en 1985.

El derecho al desarrollo, por su parte, también ha gozado de un cierto reconocimiento jurídico internacional, pasando a formar parte de la agenda política de las NN.UU. (Gómez Isa, 1998). La Comisión de Derechos Humanos ha reconocido en distintas resoluciones el derecho al desarrollo como un derecho humano. En 1981 dicha Comisión creó un Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales para que trabajase sobre la redacción de un proyecto de Declaración al respecto. La misma, principal instrumento jurídico en materia de desarrollo, obtuvo el voto favorable de 146 Estados, entre ellos el de España⁶⁷. Aún así, sigue siendo un tema de debate el grado de normatividad jurídico-internacional que ha alcanzado como derecho humano.

En el primer Artículo de dicha Declaración, se define al derecho al desarrollo como “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir y a disfrutar de él”.

Nos gustaría destacar, asimismo, dos dimensiones de este derecho: por un lado, la dimensión individual que queda definida en el Artículo 2, y que dice que “toda persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el

⁶⁷ *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 41/128 del 4 de diciembre de 1986.

participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”; y, por el otro, un elemento esencial que es el deber de los Estados de llevar a cabo una cooperación para el desarrollo. En el Artículo 3.3 se plasma que:

“Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos”.

Cuando la Declaración hace mención a no poner obstáculos al desarrollo, nos recuerda al principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo explicado en el Capítulo 2, en su acepción “respeto sin interferencias”.

Así, podemos concluir que todas las personas tienen derecho a migrar y a no migrar, que sería la otra cara del derecho al desarrollo. Además, los países tienen la obligación de respetar los derechos humanos en sus actuaciones, así como la de cooperar para que el derecho al desarrollo sea posible.

3.3.2. La migración desde los derechos humanos

La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares*, del 18 diciembre de 1990, que entró en vigor el 1 de julio de 2003, se considera como el primer instrumento internacional legalmente vinculante que incorpora la serie completa de derechos humanos -derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- para todos los trabajadores migrantes y sus familiares. Según Amnistía Internacional:

“Uno de los principios más importantes establecidos en la Convención sobre los derechos de los migrantes es que todos los trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familiares tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos fundamentales, con independencia de su condición jurídica en el país de acogida. La Convención establece los

derechos a los que todos los trabajadores migrantes y sus familiares pueden acogerse, como el derecho a la vida (Artículo 9), a la libertad (Artículo 16), a la protección contra la expulsión colectiva (Artículo 22) y a condiciones de trabajo adecuadas (Artículo 25) (...) la Convención sobre los Derechos de los Migrantes prevé determinados derechos para los trabajadores y trabajadoras migrantes cuya presencia en el país de acogida sea legal y para sus familiares. Entre éstos se encuentran el derecho a la libertad de movimiento en el territorio del país de acogida (Artículo 39) y el derecho a igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado en relación con la protección contra los despidos (Artículo 54)” (Amnistía Internacional, 2006: 8-9).

El objetivo de la Convención es luchar contra la explotación y las violaciones de los derechos humanos de un grupo de población especialmente vulnerable: los trabajadores migrantes⁶⁸. Así, trata de garantizar que se respeten sus derechos y que tengan igualdad de trato en sus condiciones laborales respecto a los trabajadores estatales.

En este sentido, la Convención es uno de los siete Tratados internacionales básicos de derechos humanos. De hecho en 2004 Kofi Annan, entonces secretario general de las NN.UU., dijo: “La Convención establece para los estados firmantes la obligación de respetar los principales derechos humanos y libertades fundamentales de los trabajadores migrantes en los Estados de inmigración. Es una parte vital de los esfuerzos para combatir la explotación de los trabajadores migrantes y sus familias”⁶⁹.

Los 22 Estados que ratificaron al principio esta Convención eran fundamentalmente Estados de emigración, entre los que se encuentran 4 países de nuestra investigación (Senegal, Cabo Verde, Guinea y Mali); sin embargo, no figuraba ninguno de los países de inmigración más importantes. Como señala Amnistía Internacional en su informe *Vivir en las sombras. Una*

⁶⁸ En el Estado español ser reconocido como un trabajador migrante cuesta muchos años. Las personas que están en situación irregular tienen que esperar tres años para poder acceder al permiso de trabajo. La primera renovación es al año y las dos siguientes cada dos años. En el caso de que la cadena se rompiera y en una de las renovaciones no se tuviera un contrato de trabajo se vuelve al comienzo del proceso. La vulnerabilidad de este colectivo en el ámbito laboral es patente.

⁶⁹ Más información en el comunicado de prensa de las Naciones Unidas SG/SM/9126/Rev.1, 11 de febrero de 2004.

introducción a los derechos humanos de las personas migrantes (2006), en el momento que entró en vigor, las repercusiones de esta Convención eran limitadas ya que no había sido ratificada por ninguno de los países de Europa y América del Norte donde vivía casi un 60% de trabajadores migrantes (56 y 41 millones, respectivamente), ni tampoco por los demás países de inmigración importante, por ejemplo los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Jordania, Israel, Japón o Australia. A pesar de esto, en 2003 firmaron la Convención otros 10 países, entre los que se encontraba Guinea Bissau, lo que constituyó un primer paso hacia la ratificación.

Algunos de los puntos clave de dicha Convención son los siguientes:

- Aborda la protección de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores migrantes y sus familiares.
- Reconoce expresamente los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes así como de sus familias.
- Las personas migrantes son vistos como algo más que trabajadores o entidades económicas.
- Se garantizan los estándares universales mínimos sobre derechos humanos para todos los trabajadores migrantes, tanto documentados como indocumentados, esto es, con independencia de su condición jurídica en el país de acogida.
- Se amplían los derechos a trabajadores migrantes documentados y a sus familiares, entre ellos la igualdad de trato con los trabajadores estatales en áreas legales, políticas, económicas, sociales y culturales.
- Promueve la colaboración interestatal para prevenir y eliminar la explotación de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares y establece sanciones para los abusos contra los trabajadores migrantes o sus familiares en situación irregular.

Además, la Convención aporta, por primera vez a nivel internacional, una definición de trabajador migrante: “aquella persona que debe ser contratada, es contratada o ha sido contratada en una actividad remunerada en

un Estado en que él o ella no es nacional”⁷⁰.

Son varios los factores que han contribuido a que muchos Estados no hayan ratificado la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes: la falta de conocimiento sobre el alcance y el contenido de las obligaciones contraídas; la preocupación por sus repercusiones, tanto económicas como de otra índole (el costo que entraña la presentación de informes o la idea falsa de que la norma amplía derechos de las personas migrantes irregulares más allá de los que garantizan otros instrumentos); la idea de que los derechos de las personas migrantes están ya suficientemente garantizados por medio de la legislación estatal; y la falta de voluntad política de proteger los derechos de los trabajadores migrantes (Amnistía Internacional, 2006).

En mayo de 2006, de los 27 Estados que debían presentar informes ante el Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes, sólo 3 (Mali, México y Egipto) lo hicieron.

La aplicación de la Convención está condicionada a la ratificación de la legislación internacional y fundamentalmente de la estatal, lo que refleja el poder de decisión del Estado sobre la forma de garantizar los derechos de los trabajadores migrantes.

Por otra parte, se regulan las restricciones de algunos derechos reconocidos en la Convención sobre los derechos de los migrantes para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud pública o moral. Aún así, los derechos económicos, sociales y culturales están ampliamente reflejados.

La Convención establece en sus Artículos 68.1 y 69.1 respectivamente,

⁷⁰ Las personas enviadas o empleadas por organizaciones internacionales y agencias (por ejemplo, diplomáticos), inversionistas, refugiados, apátridas, estudiantes y personas que reciben capacitación no están protegidas por la Convención. Los marinos a los que no les está permitido establecer residencia o ejercer una actividad remunerada en el país en el cual la embarcación está registrada, tampoco están protegidos.

que: “Los Estados parte, incluyendo los Estados de tránsito, colaborarán con la idea prevenir y eliminar movimientos ilegales o clandestinos y empleo de trabajadores migrantes en una situación irregular”; y que “los Estados parte van a, cuando hay trabajadores migrantes y miembros de sus familias dentro de su territorio en una situación irregular, tomar las medidas apropiadas para asegurar que tal situación no persista”. En este sentido, el Estado español realiza justo lo contrario de lo que expone esta Convención, dejando en situación “irregular” a migrantes que han tenido contratos de trabajo pero que no han sido renovados en un año, dejándoles en el comienzo del proceso de nuevo y en situación irregular.

3.3.3. *El desarrollo desde los derechos humanos*

Dentro del ámbito del desarrollo podemos destacar tres tipos de adopción de disposiciones y actividades vinculadas a las Naciones Unidas o a su Secretaría General:

- Las *Resoluciones de la Asamblea General*, en las que se deciden los Diálogos de Alto Nivel que se van a celebrar, los invitados, los observadores, la organización y los temas.
- El *Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*, que tuvo lugar en Nueva York en Septiembre de 2006, donde se examinaron los aspectos multidimensionales de la migración internacional y del desarrollo para aprovechar al máximo los impactos positivos de la una sobre el otro y reducir los efectos negativos. Respecto a este evento, la Comisión Europea elaboró una Comunicación sobre la posición de la UE en este Diálogo (2006d), sugiriendo un listado de temas que consideraba importantes para ser abordados: las asociaciones para compartir responsabilidades; la gestión de la migración económica en el mutuo interés de los países de origen y destino; la integración de nacionales de terceros países; la lucha contra la migración ilegal y el tráfico de seres humanos respetando

plenamente los derechos fundamentales; y la migración a favor del desarrollo.

- Los *Foros Mundiales sobre Migración y Desarrollo*, entre los que podemos destacar el II Foro que tuvo lugar en Manila en el año 2008, cuyo tema central fue la protección y el empoderamiento de los emigrantes desde la coherencia de políticas, así como las críticas que se hicieron al codesarrollo. Se organizaron tres grupos de trabajo, uno de ellos con el objetivo de mejorar la coherencia de las instituciones y las políticas y promover la coordinación y colaboración entre las instituciones, lo que se denomina el “partenariado”. De igual modo, se advertía sobre el peligro de instrumentalizar el desarrollo para el control y gestión de los flujos migratorios.

Las Naciones Unidas ha promovido numerosos proyectos, planes y acuerdos para mejorar la situación de pobreza extrema (menos de un dólar al día) que arrastra a más de 1.000 millones de personas, como por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, resultado de la reunión que convocaba a los representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2000, que se llamó La Cumbre del Milenio y en la que se redactó la *Declaración del Milenio*.

La Comisión Europea, por su parte, ha elaborado diferentes documentos haciendo referencia a los ODM y a su consecución. En 2005 tenemos la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Financiación para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda* (COM(2005) 133 final); y la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social Europeo titulada *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (COM(2005) 134 final). En la segunda la UE se compromete a promover las sinergias entre migración y desarrollo para conseguir que la inmigración sea un factor positivo para el desarrollo.

Tres años después, la Comisión Europea (2008c) elaboró una Comunicación en la que se hace referencia a la UE como socio global para el desarrollo. Trata sobre la consecución de los ODM y establece que:

“Se invita al Consejo a promover los principios de coherencia de las políticas para el desarrollo en el marco de la Agenda internacional para los ODM y la eficacia de la ayuda. Se invita al Consejo también a pronunciarse sobre las orientaciones de las políticas destinadas a aprovechar el potencial de desarrollo en materia de biocarburantes, migración e investigación” (Comisión Europea, 2008c: 12).

Por último, en 2010 y mediante la Comunicación COM(2010) 159 final, la UE propone un *Plan de Acción* en doce puntos en apoyo de los ODM, haciendo especial hincapié en la CPD y en la nueva Asociación Estratégica UE-África que “puede partir de los ODM y proporcionar un base de crecimiento sostenible” (Comisión Europea, 2010a: 14)⁷¹.

3.3.4. De la eficacia y la calidad de la ayuda a la Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo

El *Consenso de Monterrey* es el resultado de la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* celebrada en marzo de 2002 en el marco de las Naciones Unidas en Monterrey, México.

Constituyó la primera conferencia en la que fue discutida la financiación para el desarrollo. El documento final que se redactó contiene secciones sobre: la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo; la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados; el comercio internacional como promotor del desarrollo; el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo; y la deuda externa.

Después de este primer acercamiento a la financiación para el desarrollo, se siguieron otras declaraciones y eventos sobre la eficacia de la

⁷¹ Más información sobre esta asociación UE-África en el epígrafe 3.4.5.

ayuda promovidas por la OCDE, como la Declaración adoptada durante el I *Foro de Alto Nivel sobre Armonización* en Roma (2003) y los principios fundamentales avanzados durante la *Mesa Redonda de Marrakech* sobre la gestión orientada a los resultados del desarrollo (2004), en donde se aboga por un incremento del impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

Pero si hay algún documento importante que ha guiado la actuación internacional en los últimos años es la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad* que se redactó como resultado de otro II *Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, en el que los ministros de países desarrollados y en desarrollo y los directivos de instituciones multilaterales y bilaterales, reunidos el 2 de marzo de 2005, resolvieron emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las maneras en las que se suministran y gestionan las ayudas.

Reconocían, de este modo, que era necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr los ODM, y que era preciso incrementar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo.

Por último es reseñable como en el IV *Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* en Busan, República de Corea (2011), los líderes de países en desarrollo examinaron los progresos en la mejora del impacto y la efectividad de la ayuda al desarrollo, y los países desarrollados adquirieron nuevos compromisos para garantizar que la ayuda contribuya a reducir la pobreza y apoye el progreso hacia el cumplimiento de los ODM, con la intención de dar continuidad a la *Declaración de París* de 2005.

Por primera vez las organizaciones de la sociedad civil han sido incluidas en las negociaciones formales como actores del desarrollo por

derecho propio. En el informe elaborado en dicho foro sale a la luz lo poco que se ha avanzado desde la *Declaración de París* y se promueve un nuevo sistema de rendición de cuentas que se ha hecho efectivo en julio de 2012, ya que según la OCDE (2011) los países receptores han mantenido sus promesas, mientras que los donantes no lo han hecho. De los trece objetivos acordados por donantes y receptores, sólo se han realizado progresos significativos en uno, que es: la coordinación entre los donantes.

3.4. El enfoque de la UE: El grado de coherencia en el cruce de las políticas de migración y cooperación al desarrollo

En los apartados siguientes hemos indagado acerca de las motivaciones que promueven las políticas de migración y cooperación al desarrollo de la UE, para concluir si existe coherencia entre los puntos que comparten, así como con la normativa de las NN.UU.

Las políticas de libre circulación de personas, asilo e inmigración se encuentran dentro del Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad (EJLS). En dicho área podemos destacar cuatro pilares importantes para la investigación:

1. El *Acervo Schengen* para los ciudadanos de la Unión.
2. Las políticas relativas a las fronteras exteriores.
3. Las políticas que hacen referencia a la inmigración y los derechos de los nacionales de terceros países.
4. La relación con terceros países que complementa las políticas anteriores con comunicaciones relativas a la migración y el desarrollo, la migración circular o la dimensión exterior de la política migratoria.

En lo que se refiere a las políticas de desarrollo nos encontramos con tres bloques:

1. El marco general de desarrollo que es donde se encuentra el tema de la CPD. En él podemos encontrar los principios de ayuda al desarrollo y los instrumentos y dispositivos financieros.
2. Las políticas sectoriales del desarrollo, y haciendo conexión con el primer bloque, aparece la migración como una de ellas.
3. El *Acuerdo de Cotonú* entre la UE y el Grupo de Países ACP; y la *Asociación Estratégica UE-África*.

3.4.1. La UE: Sus motivaciones y sus políticas

La UE es una organización internacional cuyo nombre determina una etapa del proceso de integración europea que comenzó en 1950, y que pasó a denominarse *Unión Europea* en 1993, como reacción ante un nuevo escenario y mapa europeo que siguió a la caída del Muro de Berlín en 1989.

Dentro de las características de esta nueva etapa se pueden considerar la incorporación a los tratados básicos comunitarios la proyección política que complementó a la proyección económica ya existente, modificando el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* (CEE), y que se tradujo en la cesión de la primera competencia de índole política, que fue *la ciudadanía de la Unión* (Artículos 17-22 del Tratado de Maastricht de 1992).

Entre los objetivos estratégicos de la UE está la consolidación de una Europa estable y unida dotada de voz propia en la escena internacional. Las responsabilidades y la influencia de la UE en el mundo han sido cada vez mayores, en consonancia con su peso económico, comercial y diplomático, así es la primera potencia comercial a escala mundial; cuenta con una divisa de referencia; y es el principal donante de ayuda⁷².

⁷² Según los datos presentados en el *Informe Aid Watch 2012* de la Confederación Europea de ONG para la Ayuda y el Desarrollo (CONCORD), la Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE ha sufrido, de manera general, recortes en los dos últimos años: once países han reducido sus fondos y nueve prevén hacerlo en 2012. España se sitúa a la cabeza de los recortes con un

La singularidad de la Unión reside en su carácter en parte supraestatal y en parte intergubernamental, lo que ha conllevado especiales relaciones políticas entre sus miembros que se traducen en avances en la coherencia de sus ordenamientos jurídicos, y en la creación y mantenimiento de sus propias instituciones comunitarias.

La primacía del derecho comunitario sobre el estatal rige allí donde se ha producido cesión de competencias y en aquellos casos en que las normas estatales entren en colisión con las normas comunitarias. En realidad, el derecho comunitario no es superior al derecho interno de los Estados miembros, sino que se integra en él coexistiendo de manera interdependiente.

Las políticas migratorias y las de cooperación al desarrollo iban en paralelo hasta que se desarrolló *el enfoque global europeo de las migraciones* en 2005, momento en el que se añade un tercer eje a las políticas migratorias que se intercepta con la cooperación al desarrollo: la dimensión exterior de las políticas migratorias.

A continuación presentamos a modo de resumen los elementos clave del marco normativo europeo en términos de política migratoria y de cooperación en relación con África:

53% de reducción en los fondos de 2011, a lo que hay que añadir el 44,42% sufrido en 2012. No obstante, los datos presentados en el informe confirman que el compromiso con la Ayuda Oficial al Desarrollo puede mantenerse a pesar de la crisis en ciertos países determinados. Así lo demuestran Estados que aumentaron más de un 25% sus fondos para cooperación en 2011: Malta (+44%), Rumanía (+37%), Hungría (+26%) o Estonia (+26%). Otros, como Reino Unido, Dinamarca o Bélgica, mantienen sus compromisos. Destaca el caso de Irlanda que, a pesar de haber sido rescatada, mantiene los objetivos presupuestarios asumidos para cooperación (el 0,52% de su Renta Nacional Bruta).

Tabla 3.3.- Programas, consensos y otros textos vinculados a las políticas de migración y de cooperación enfocadas hacia África de la Unión Europea.

Años	Política Migratoria	Política de Cooperación
1999	- Programa de Tampere	-
2000	-	- I Cumbre UE-África (UE-UA) - Acuerdo de Cotonú (UE-Países ACP)
2004	- Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea	-
2005	- Enfoque Global de la Política Migratoria Europea	- Coherencia de Políticas de Desarrollo
		- Asociación Estratégica UE-África
		- Consenso Europeo sobre Desarrollo
2006	-	- I Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo: <i>El Espíritu de Rabat</i> (Interministerial)
2007	-	- II Cumbre UE-África (UE-UA)
2008	- Pacto Europeo sobre Migración y Asilo - Directiva de Retorno	- II Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo (Interministerial)
2010	- Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano	- III Cumbre UE-África (UE-UA)
2011	-	- III Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo: <i>La Estrategia de Dakar</i> (Interministerial)

Elaboración propia.

De la lectura de las comunicaciones de la Comisión Europea podemos apreciar la evolución que han sufrido las políticas migratorias, que antes del enfoque global europeo se definían por parte de los Estados miembros como respuestas individualizadas a la migración. Como señala Carballo de la Riva (2009: 38) “es importante entender la evolución en los documentos para ser conscientes de la proyección de la política hacia el enfoque global o lo que han

venido definiendo desde el ejecutivo como política pública migratoria”, y de este modo hemos procedido.

Es destacable reseñar que la UE asumió competencias respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho mediante la *Carta Comunitaria de Derechos* de 1989; es decir, la construcción europea reposa en una concepción rigurosa de la protección de todos los derechos fundamentales.

3.4.2. Las políticas migratorias de la Unión Europea: El enfoque global y su dimensión exterior

Según la Comisión Europea (2008d) entre los principales factores que fomentan o retraen la movilidad internacional de las personas se encuentran las desigualdades económicas entre países y regiones, la globalización, el comercio, los conflictos políticos e inestabilidad socio-económica, y la posibilidad de encontrar trabajo en países con economías más desarrolladas. En este sentido, la UE se ha convertido en foco de atracción para millones de personas de otros territorios que esperan mejorar sus condiciones de vida.

A la vez, la fuerza de trabajo aportada por las personas inmigrantes ha contribuido de manera determinante al crecimiento económico de la UE en las últimas décadas. Así lo reconocía el Presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso en 2005: “La inmigración (...) permite evitar la escasez de cualificaciones específicas y el desequilibrio entre la oferta y la demanda en determinados sectores del mercado laboral” (Comisión Europea, 2005a: 29).

Incluso hoy en día, en tiempo de crisis económica global, en el contexto de una Europa que envejece, la UE reconoce la contribución potencial de la

inmigración a la eficacia económica para asegurar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y de protección social internos⁷³.

En la UE la gestión de los flujos migratorios se ha dejado tradicionalmente en manos del particularismo de cada Estado, a su control individual, y a las legislaciones estatales de extranjería. Esta variedad normativa dificultaba el establecimiento de una política de armonización de legislaciones en el sector, y la coordinación dentro de este tema levantaba la oposición los Estados miembros. Esto se pudo apreciar por el rechazo por parte de muchos de ellos de la Decisión 85/381, del 8 de julio de 1985, que fijaba el establecimiento de un procedimiento de comunicación previa y de concertación sobre las políticas migratorias, respecto de países terceros, con obligaciones de los Estados miembros de informar a la Comisión y a los restantes países sobre proyectos estatales para inmigrantes regulares o irregulares (Fernández Rozas, 2005).

Un punto clave en el cambio de la mentalidad, pero lejos aún del enfoque global, fue el *Acervo Schengen* integrado en el marco institucional y jurídico de la UE en virtud de un Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam sobre la desaparición de las fronteras interiores, relacionado con la migración interna⁷⁴. Este hecho produjo que se volviera a abrir el debate acerca de las fronteras exteriores, ya que si se quería crear un espacio abierto al interior había que controlar aquellas. La UE asume que en un espacio sin fronteras interiores, la gestión de las migraciones de cualquier Estado miembro afecta a todo el territorio.

⁷³ En 2007 la población activa en UE-24 era de 235 millones de personas en una población total de 405 millones. Según proyecciones demográficas para 2060 la población de la UE en edad de trabajar se habrá reducido entre 50 y 110 millones dependiendo de que la inmigración neta se mantenga según niveles históricos o no. Más información en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:ES:HTML> [Actualizado en abril de 2013].

⁷⁴ Ya desde los años ochenta las políticas de migración habían dejado de ser un asunto exclusivamente interno de los Estados. Los *Acuerdos Schengen* sobre el espacio interno de libre circulación entre cinco países miembros en 1985 institucionalizaron la cooperación entre estados europeos para el control de las fronteras. La *Convención Schengen* se aplica desde 1995.

Por eso, desde que en el Tratado de Ámsterdam (en vigor desde el año 1999) se reconociera la competencia de la UE en el ámbito de las migraciones, ésta viene esforzándose en desarrollar una política común migratoria con la finalidad de proporcionar un marco coherente para las acciones de los Estados miembros cuando actúen dentro del ámbito de sus competencias y de la propia UE (Comisión Europea, 2007f; 2008d)⁷⁵. Gestionar las migraciones implica ocuparse de las distintas dimensiones de este fenómeno e integrarlo en las políticas de la UE y en sus objetivos principales de prosperidad, solidaridad y seguridad (Comisión Europea, 2008d)⁷⁶.

Cabe dividir el marco normativo europeo relacionado con las políticas migratorias en dos períodos: el primero corresponde a cómo se fragua el enfoque global de la migración desde el año 1999 hasta 2005; y el segundo vinculado a la materialización de este enfoque global desde 2005 en adelante.

El debate sobre las fronteras exteriores relacionado con el espacio interior de *Schengen* implicó que en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere se aconsejara incluir las migraciones dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, lo que implicaba necesariamente la realización de acciones coordinadas conjuntas por los Estados en el ámbito de la cooperación judicial, policial y en materia penal.

A su vez, se fijaron unas normas comunes para 2004 sobre tres temas: asilo, circulación de personas, e integración. Dominó el segundo punto y dentro de éste, el objetivo sobre el control de fronteras. Se desarrolló un *Plan de*

⁷⁵ En el Tratado de Ámsterdam, Título IV, Artículo 61, *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas*, se reconoce la responsabilidad de la UE en materia de política inmigratoria. El objetivo principal era mejorar la gestión de los flujos migratorios mediante una actuación coordinada, teniendo en cuenta la situación económica y demográfica de la UE.

⁷⁶ En dicho Tratado el bloque de migración y asilo deja de estar inscrito exclusivamente dentro de la cooperación intergubernamental permeando la esfera de la comunitarización de políticas. Con ello se avanza en el establecimiento de un fundamento jurídico para una política comunitaria en tal materia.

Acción con una vigencia de cinco años que pretendía la consecución de cuatro objetivos (Martín Martínez, 2011a):

1. Desarrollar una política común de asilo y migración.
2. Crear un auténtico espacio europeo de justicia.
3. Luchar contra la delincuencia transnacional.
4. Lograr una acción exterior europea más fuerte.

Antes de esto, todas las iniciativas en el ámbito de la justicia así como los asuntos de interior se insertaron en el marco de la UE, pasando el tema de las migraciones del ámbito del mercado al de interior. Es decir, antes de que el enfoque global apenas tomara forma, el tema de la inmigración quedaba comprendido dentro los asuntos referentes al mercado (mano de obra), en un primer momento; y al de interior (seguridad) en un segundo momento. Con posterioridad las migraciones procedentes de terceros Estados encontraron un marco adecuado en el nuevo ELSJ⁷⁷.

En dicho Consejo se planteó por primera vez un enfoque global y por ello se ha convertido en “el embrión de la política de migraciones y desarrollo de la UE” (Carballo de la Riva, 2009: 52). Con él se consolidó la creación de un ELSJ en la UE y la necesidad de un enfoque global de las migraciones que se ocupara de los aspectos políticos, los derechos humanos y el desarrollo en terceros países y regiones. Además, se realizó un llamamiento a una mayor coherencia de las políticas internas y externas de la UE, haciendo hincapié en la necesidad de gestionar de modo más eficaz los flujos migratorios en todas sus fases y la cooperación con terceros países para fomentar el codesarrollo.

En el Consejo de Laeken (2001) se reafirmó el compromiso del plan global para la lucha de la inmigración ilegal y la trata de seres humanos de la UE, donde la política de readmisión y repatriación era parte integrante y crucial

⁷⁷ De hecho, en febrero de 2002, los ministros de interior decidieron crear un cuerpo europeo de guardas fronterizos, que se materializó en noviembre de 2004 con la creación de la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX) dedicada a la vigilancia de fronteras de la UE en cooperación con terceros países. Está operativa desde mayo de 2005.

para la lucha contra la inmigración ilegal, y dentro de las acciones se llamaba a la cooperación y al enfoque común; representado por el control de fronteras y la integración.

El siguiente paso se dio en el Consejo Europeo de Sevilla (2002), donde “se planteó, en términos de política instrumental y defensiva, la política de fronteras y la adecuación coyuntural a las necesidades de trabajo” (Carballo de la Riva y Echart Muñoz, 2007: 137). Asimismo, se rescataron dos objetivos principales de gran relevancia para esta investigación: por una parte, se dio prioridad absoluta al plan de lucha contra la inmigración clandestina; y, por otra parte, a la instrumentalización de la cooperación al desarrollo, exponiendo que:

“El Consejo Europeo recuerda que, tanto la intensificación de la cooperación económica, como el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos, constituyen medios para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios. El Consejo Europeo insta a que se incluya una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país” (Unión Europea, 2002b: 10).

Quedó evidenciado que en adelante la AOD y los acuerdos de cooperación se condicionarán a la buena voluntad que habrán de demostrar los países de emigración en impedir las salidas irregulares hacia Europa y en readmitir a sus ciudadanos. Además, algunos Estados, como Reino Unido y España, reclamaron sanciones contra los países de riesgo migratorio, pero Francia y Alemania se opusieron.

En 2004 hubo un Consejo Europeo informal en Hampton Court donde se definieron las prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración, que sirvió para seguir consensuando una búsqueda de un enfoque global de la migración y para destacar la prioridad que tenía el continente africano. En este sentido, se rescataron cuatro puntos esenciales:

1. La migración como fenómeno mundial.

2. Las alusiones a compromisos adquiridos⁷⁸.
3. Las medidas relativas a la Agencia FRONTEX.
4. Las bases de la Conferencia Ministerial UE-África.

Sin embargo, sigue sin haber una política de migraciones común, ya que continúan las reticencias por parte de los Estados miembros a la cesión de soberanía. Como recuerdan Carballo de la Riva y Echart Muñoz (2007: 140) “se trata todavía de una política vinculada a cuestiones de seguridad y control, lo que implica que sea competencia de Interior y Justicia”.

El siguiente hito en la normativa de la UE respecto a la política migratoria se resume en el *Programa de La Haya. Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (2004), en el cual se precisa que:

“La política de la UE debería aspirar a ayudar a terceros países, en forma de plena asociación –utilizando si procede los fondos comunitarios existentes–, en sus esfuerzos por mejorar su capacidad de gestión de la migración y de protección de los refugiados, prevenir y combatir la inmigración ilegal, informar sobre los canales legales de migración, resolver determinadas situaciones de los refugiados proporcionando un mejor acceso a soluciones estables, crear capacidad de control de fronteras, mejorar la seguridad de los documentos y abordar el problema del retorno” (Comisión Europea, 2006a: 5).

La aplicación de este Programa abarcó el periodo comprendido entre 2005 y 2010 y tuvo como objetivo principal crear un ELSJ en torno a dos temas: la promoción de una política de migración común; y el desarrollo de la dimensión exterior de la política migratoria y de asilo europea.

En diciembre de 2005 en el Consejo Europeo de Bruselas se aprobó el principio del enfoque global de las migraciones. De este modo, el Estado español se comprometió a una política de intercambio de acuerdos de readmisión a cambio de la apertura de su mercado de trabajo a cuotas de contratos para los migrantes de los países afectados.

⁷⁸ Por ejemplo, las Conclusiones del Consejo de mayo de 2005 sobre los ODM y el Dialogo de Alto Nivel sobre las Migraciones Internacionales y el Desarrollo en la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas.

El planteamiento de enfoque global ilustra la ambición de la UE de establecer un marco intersectorial para gestionar la migración de manera coherente a través del diálogo político y la estrecha cooperación práctica con terceros países (Comisión Europea, 2005j; 2006f; y 2007a). Los tres ejes son:

- Primer eje: *Perseguir la migración irregular*. Para gestionar con eficacia la inmigración se requiere abordar diversas cuestiones relacionadas con la seguridad de las sociedades europeas y de los propios inmigrantes, para lo que es “necesario luchar contra la inmigración ilegal y actividades delictivas relacionadas, equilibrando inquietudes colectivas sobre seguridad y la integridad individual” (Comisión Europea, 2008d: 3).
- Segundo eje: *Promover la migración legal*. La UE continuará esforzándose para ofrecer oportunidades reales de migración a los nacionales de Países en Vías de Desarrollo que buscan trabajo en la UE a través de procedimientos legales. “Europa es y continuará siendo un entorno favorable de acogida para aquellas personas a quienes se les ha concedido el derecho de estancia, ya sean inmigrantes laborales, miembros de sus familias, estudiantes o personas que necesitan protección internacional” (Comisión Europea, 2008d: 3).
- Tercer eje: *Fomentar las sinergias entre la migración y el desarrollo*. Este eje complementa las estrategias sobre migración legal y migración irregular con la necesidad de diálogo y cooperación con los países de origen y tránsito de las migraciones y se corresponde con la dimensión exterior de la política migratoria.

De la Villa de la Serna (2006) enumera las medidas propuestas en 2006 para la efectividad del enfoque global:

- El aumento de la colaboración práctica entre los Estados miembros de la UE mediante el FRONTEX.
- El establecimiento de un diálogo y una cooperación con los países africanos vinculado sobre todo con el Acuerdo de Cotonú.

- El establecimiento de una colaboración con los países vecinos relacionado con la Asociación Euromediterránea.
- La intensificación de la asistencia financiera vinculado con el Programa AENEAS.
- La ejecución de las propuestas con celeridad donde se resalta la falta de coordinación y la efectividad.

En la Tabla 3.4 hemos recogido las comunicaciones de la Comisión Europea más importantes vinculadas directamente con el enfoque global (2005):

Tabla 3.4.- Relación de comunicaciones más relevantes de la Comisión Europea entre el Enfoque Global de la Política Migratoria Europea (2005) y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008).

Identificador	Título de la Comunicación
COM(2005) 123	- Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios para el periodo 2007/2013
COM(2005) 390	- El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los Países en Vías de Desarrollo
COM(2005) 621	- Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court
COM(2006) 735	- Hacia una política global europea en materia de migración
COM(2007) 248	- Hacia una política de migración europea global: lucha contra el empleo de inmigrantes ilegales y fomento de la migración circular y las asociaciones para la movilidad
COM(2008) 359	- Desarrollo de una política común de inmigración y asilo para Europa
COM(2008) 611	- Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias

Elaboración propia.

La Comisión Europea en 2002 realizó una Comunicación sobre *La integración de asuntos relativos a la inmigración en las relaciones entre la UE y Terceros Países* (COM(2002) 703 final), donde se reunieron los primeros esfuerzos en dos temas principales:

- El nexo entre migración y desarrollo y la eficacia de los recursos financieros para la repatriación.
- La gestión de las fronteras exteriores y los proyectos de asilo y migración en terceros países.

Es una primera tentativa para aclarar los vínculos entre la migración y el desarrollo, donde también se sugieren varias alternativas clave para promover la coherencia entre los dos ámbitos políticos. Se continuó en tal línea en 2005 con la Comunicación sobre *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo* (COM(2005) 390 final).

A partir del Consejo Europeo informal en Hampton Court, la Comisión elaboró una Comunicación (COM(2005) 621 final) donde se trataban las *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*, haciendo hincapié en la prioridad que debía dársele al continente africano y la importancia que había que concederle a la cooperación y a la asociación entre países. Esta Comunicación consta de las mismas áreas de acción que la COM(2005) 390 final más otro ámbito como es FRONTEX.

En 2005 también se realizó una Comunicación por parte de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establecía un *Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios para el periodo 2007/2013* (COM(2005) 123 final). Los objetivos de este programa temático de

cooperación con terceros países en materia de migración y asilo se han ido desarrollando en otras comunicaciones⁷⁹.

Tal es el caso de la COM(2006) 26 final, del 25 de enero de 2006, donde se confirma que el objetivo es prestar ayuda financiera y técnica específica y complementaria a terceros países para apoyar su labor destinada a gestionar mejor los flujos migratorios en todas sus dimensiones (Comisión Europea, 2006a). Pueden acogerse al programa temático todos los terceros países contemplados en el *Instrumento para la Política de Vecindad* y en el *Instrumento para la Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Económica*. Sin embargo, la Comisión propone que los países que constituyen regiones de emigración y tránsito hacia la UE reciban un trato prioritario.

La Comisión Europea ha seguido redactando comunicaciones que mantienen un hilo conductor que se centra en la COM(2005) 390 final sobre el nexo entre migración y desarrollo, que, a su vez, sigue la línea de la COM(2002) 703 final. En ellas podemos destacar varias medidas concretas en relación con el vínculo migración y desarrollo: el tratamiento de las remesas, las diásporas, la migración circular y la fuga de cerebros.

Según la Comisión Europea (2005g) la emigración debe contribuir al desarrollo de los países de origen de los emigrantes. Desde esta perspectiva, es necesario establecer políticas de compensación por la fuga de cerebros, impedir las tasas abusivas que se aplican sobre las remesas que los emigrantes envían a sus familias en sus lugares de origen y facilitar el que puedan retornar a sus países para promover su desarrollo. Asimismo, podemos entresacar seis orientaciones, entre las que destacan el enfoque global y la coherencia de políticas.

Como hemos visto, ya desde 1999 se comenzó a fraguar la idea del enfoque global que se materializó en 2005. Sacó a la luz la necesidad de tener presente la Coherencia de Políticas de Desarrollo, como respuesta al

⁷⁹ Para ver más en el epígrafe 3.4.3.

desmembramiento de las cuestiones migratorias en diferentes ministerios y la incorporación del desarrollo en la dimensión exterior de las políticas migratorias, en concreto en el tercer eje del enfoque. Aún así, el enfoque global mantiene su ambigüedad, ya que por una parte es causa de incoherencias entre las políticas de migración y desarrollo; y, por otra, promueve la necesidad de estudiar la coherencia entre ellas.

Además, hay que tener en cuenta que dentro de la UE hay distintos ámbitos de armonización, no sólo entre países de origen, de tránsito y de destino de las migraciones. El primer reto está a la hora de planificar una política migratoria que armonice los intereses particulares de los Estados miembros. Al final, se consiguió dotar a las políticas migratorias europeas de un enfoque global y comprehensivo que considera diferentes facetas del proceso migratorio: la relación de la migración con los procesos de desarrollo; las necesidades de los mercados de trabajo europeos y los procesos de integración de los inmigrantes en las sociedades de destino; y la lucha contra la inmigración irregular y el control de fronteras⁸⁰.

Entre los años 1999 y 2005 hemos podido observar la evolución que experimenta la política migratoria europea, pasando de un enfoque dual de las migraciones (política interior: controles fronterizos y de los flujos migratorios) y del desarrollo (política exterior: subdesarrollo como causa fundamental de la migración), sin diálogo ni cooperación con terceros países, a un enfoque global, donde en la relación migración-desarrollo entra en juego la cooperación y donde surge la dimensión exterior de las políticas migratorias.

La UE reconoce a través de distintos mecanismos la importancia de promover la sinergia entre la migración y el desarrollo a partir de un enfoque equilibrado y de una estrategia a largo plazo de lucha contra las causas profundas de la migración.

⁸⁰ Más información en: MEMO/07/188, 14 de mayo de 2007. En Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/188> [Actualizado en julio de 2012].

En los documentos comunitarios que hemos citado se puede observar que los políticos perciben la necesidad de abordar las migraciones y el desarrollo de manera conjunta para cumplir con la exigencia de una mayor coherencia de políticas. Sin embargo, ven en la cooperación, en la medida que fomenta el desarrollo de la zona de origen de la emigración, una herramienta que puede contribuir a frenar los flujos migratorios. Este enfoque ha promovido medidas que fomentan el control de fronteras en origen y la inclusión de la cooperación para el desarrollo en las estrategias migratorias. Los acuerdos españoles de nueva generación son ejemplos concretos de estas prácticas.

Por tanto, nos encontramos ante un planteamiento ambiguo e incoherente. Por un lado, se intenta avanzar en la ejecución de una política global para superar la tesis de la *Europa Fortaleza*, mientras que por el otro, el peso que adquieren las cuestiones referentes a las fronteras exteriores y a los asuntos de seguridad de la UE siguen teniendo mucho peso en los tímidos consensos sobre política migratoria común. Es decir, el componente “seguridad” de las políticas de migración influye en las políticas de cooperación, en las áreas geográficas y en los sectores destino de la ayuda. Por ello, hay que analizar los planes de cooperación bajo la mirada tanto del enfoque de fortaleza que tiene la UE como del tratamiento que se está dando a ciertos países de África Subsahariana como Mauritania, Senegal y Mali, considerados frontera sur de Europa, y responsabilizándolos de la gestión de los flujos migratorios (Carballo de la Riva, 2009).

Una vez elaborado e implementado el enfoque global, se siguió construyendo en esta dirección con la mirada puesta en una política europea común de migraciones.

Fue una declaración de intenciones la que sentó las bases de lo trabajado por parte de la Comisión desde el año 2002 a través de diversas comunicaciones, y sus respectivas líneas de financiación en torno a la sinergia entre migraciones y desarrollo, y sirvió de punto de partida para otras comunicaciones, como por ejemplo la COM(2006) 735 final, llamada *Hacia una*

política global europea en materia de migración, cuyo objetivo era el de analizar lo que se denomina primera fase del Planteamiento Global (acciones desarrolladas en el Mediterráneo o en África en 2006), y en la que se establecen los parámetros que responden al enfoque referido. Además, se insiste en la necesidad de elaborar una política global europea de migración basada en unos principios políticos comunes.

En junio de 2007 se reunió el Consejo Europeo de Bruselas para desarrollar una política que abarcara todos los aspectos de la migración, desde la relación entre ésta y el desarrollo hasta los aspectos internos de la UE como la migración legal, la integración, la protección de los refugiados, el control de fronteras, la readmisión, la lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos. Para ello, se retoma la política global europea sobre migraciones desde el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, lo que nos remite a incoherencias en las comunicaciones entre las tensiones de las políticas de interior y control y la política de desarrollo.

Por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea COM(2007) 248 *Hacia una política de migración europea global: lucha contra el empleo de inmigrantes ilegales y fomento de la migración circular y las asociaciones para la movilidad*, que plantea una clara condicionalidad hacia los países emisores; y la Comunicación COM(2008) 359 *Desarrollo de una política común de inmigración y asilo para Europa*, donde se establecen diez principios comunes, retomando, de nuevo, la doctrina de Tampere.

En el 2008 se reforzó esta segunda visión con la Comunicación COM(2008) 611 final que asentaba el planteamiento global de la migración, aumentando la coordinación, la coherencia y las sinergias, hasta que en septiembre de 2008 el Consejo Europeo desarrolló *El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo* (PEIA).

El PEIA es un documento político mediante el cual los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen entre ellos en una serie de objetivos y de orientaciones estratégicas para el desarrollo de la política

europea de inmigración y de asilo. Los compromisos que se llevarán a cabo mediante medidas estatales y europeas son:

- La organización de la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinada por cada Estado miembro y el favorecimiento de la integración.
- La lucha contra la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de tránsito.
- El reforzamiento y la eficacia de los controles fronterizos.
- La construcción de la Europa del asilo.
- El establecimiento de una cooperación global con los países de origen y de tránsito favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo.

Entre otras medidas se prohibió a los Estados miembros las regularizaciones masivas y uno de los objetivos fundamentales del Pacto fue el de proseguir la negociación de acuerdos de readmisión “sea a nivel comunitario, sea a título bilateral” (Unión Europea, 2008b: 15).

Nos gustaría remarcar que uno de los hechos en materia migratoria que cerró el año 2008 fue la aprobación en el Parlamento Europeo de la propuesta de una *Directiva de Retorno*⁸¹ que reglamenta un procedimiento común para la detención y expulsión de inmigrantes indocumentados, la que se conoce como “Directiva de la Vergüenza”. La Comisión Europea (2005h) había hecho una propuesta, que junto al *Libro Verde* y al *Plan de Acción* del Consejo, tenía como objetivo armonizar la normativa europea sobre detención y expulsión de extranjeros. El Parlamento convirtió la idea en una Directiva vinculante⁸². Ésta

⁸¹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

⁸² Más información en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080616IPR31785&language=ES> [Actualizado en enero de 2012].

es un primer paso hacia una política común de inmigración. El texto, negociado con el Consejo, promueve el retorno voluntario, introduce normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal con periodos máximos de internamiento, e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso en la UE⁸³.

Por último, cabe citar el *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, que fue difundido el 4 de mayo de 2010. Contempla una mayor cooperación entre los Estados miembros, siendo el control fronterizo uno de los temas más destacados. Se continúa instando a los países a adoptar una estrategia común para administrar mejor las fronteras y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo.

El tema de la cooperación también se aborda desde la perspectiva de colaborar con terceros países a la hora de gestionar los flujos migratorios, manteniendo la política de detención y expulsión de inmigrantes que se encuentran en condición de irregularidad junto con algún incentivo para el retorno voluntario. Se sigue confiando en la Agencia FRONTEX.

⁸³ Los Estados deben legalizar a los inmigrantes o pedirles que se vayan, para lo que se dará un periodo de salida mínimo de siete días. Si no se van, tendrán que expulsarlos, pero con garantías jurídicas y primando los intereses del menor y las familias. La retención se limita a un máximo de seis meses, que puede extenderse en ciertos casos hasta doce meses más. La Directiva define el procedimiento para la orden de expulsión (Artículo 8) y las circunstancias en que pudiera darse un aplazamiento. En caso de expulsión, se plantea una prohibición de reingreso en cualquier país de la Unión Europea durante un máximo de cinco años. En ciertos casos los Estados deben incluir la prohibición de re-entrada, por ejemplo, cuando el inmigrante no se ha ido en el periodo de salida voluntaria o cuando hayan tenido que ser deportados. Además, los países de la UE tendrán que proporcionar asistencia legal a los inmigrantes sin recursos, en función de las distintas legislaciones nacionales. Las nuevas normas obligan a tener en cuenta el mejor interés del niño. Se prevé la posibilidad de repatriar a los menores no acompañados, siempre y cuando sus familias o un centro de acogida se ocupen de ellos a su llegada. Además, los niños y las familias con menores "sólo serán internados como último recurso y ello por el menor tiempo posible" (Artículo 15 bis). Los Estados miembros tendrán en cuenta la situación en el país de origen y no repatriarán a nadie cuya vida o libertad puedan estar amenazadas (Artículo 5). El Parlamento Europeo decidirá con el Consejo qué países se pueden considerar "seguros" para la devolución, tomando como referencia un dictamen del Tribunal de Justicia. Más información en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF> [Actualizado en abril de 2013].

Las seis prioridades políticas que giran alrededor de este Programa:

1. El fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales.
2. El logro de una zona única europea para la ley y la justicia.
3. La elaboración de una estrategia de seguridad interior.
4. El acceso a Europa desde fuera de un mundo globalizado.
5. El desarrollo de una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo.
6. El refuerzo de la dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia.

3.4.3. Instrumentos de financiación del enfoque global europeo de las migraciones

El enfoque global europeo de las migraciones se financia fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos (Comisión Europea, 2008e):

1. *Programa Temático sobre Cooperación con los Terceros Países en los Ámbitos de la Migración y el Asilo*⁸⁴.

El objetivo del programa es financiar proyectos destinados a respaldar las iniciativas de terceros países para mejorar la gestión de los flujos migratorios en el periodo 2007/2013 (Comisión Europea, 2006a). Prolonga las actividades del Programa AENEAS (2004/2008)⁸⁵. Aunque el objeto del

⁸⁴ En el Presupuesto de la Unión Europea, este Programa se financia con la partida *Cooperación con Terceros Países en los ámbitos de la migración y el asilo*, previsto en el Capítulo 19.02. *Relaciones Multilaterales, Cooperación con Terceros Países en los ámbitos de la migración y el asilo, y Asuntos Generales de la Política de Relaciones Exteriores*, dentro del Título *Cohesión para el Crecimiento y el Empleo* en el bloque *Crecimiento Sostenible*.

⁸⁵ El Programa AENEAS se diseñó para apoyar los esfuerzos de terceros países para gestionar de manera eficaz los flujos migratorios. Este instrumento, adoptado en 2004, recibió una dotación de 250 millones de euros para el período 2004/2008. En la práctica su duración se redujo a tres años.

programa temático es, en primer lugar, la migración a la UE, también tiene en cuenta los correspondientes flujos migratorios Sur-Sur. Pueden acogerse todos los terceros países contemplados en el Instrumento para la Política de Vecindad y en el Instrumento para la Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Económica. Sin embargo, la Comisión propone que los países que constituyen regiones de emigración y tránsito hacia la UE reciban un tratamiento prioritario. El programa aborda los siguientes ámbitos:

- Favorecer los vínculos entre migración y desarrollo.
- Fomentar una emigración laboral bien administrada.
- Combatir la inmigración ilegal y facilitar la readmisión de los inmigrantes ilegales.
- Proteger a los emigrantes de la explotación y la exclusión.
- Fomentar el asilo y la protección internacional.

2. *Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios.*

Su objetivo consiste en mejorar la gestión de los flujos migratorios en la UE y reforzar la solidaridad entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2005b). Los fondos comprometidos ascienden a 5.866 millones de euros para el período 2007/2013. Además de la dotación global, se asignarán: 285,1 millones de euros a la Agencia FRONTEX; 900 millones de euros para la realización de sistemas de información a gran escala; y 62,3 millones de euros para la creación de un Observatorio Europeo de la Migración⁸⁶. Abarca cuatro dimensiones:

- La gestión integrada de las fronteras exteriores con el *Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores*.
- La política de asilo con el *Fondo Europeo para los Refugiados*.

⁸⁶ Este Programa se financia con fondos de la partida *Solidaridad y gestión de los flujos migratorios*, dentro del Capítulo *Libertad, Seguridad, y Justicia*, bajo el Título 18. *Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia*.

- La integración social, cívica y cultural de los nacionales de terceros países en situación regular en la UE con el *Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países*.
- La lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en el territorio de la UE con el *Fondo Europeo para el Retorno*.

Este programa se divide en:

- a. *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores* (FRONTEX).

La creación de la Agencia responde a la necesidad de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores (terrestres y marítimas; aeropuertos y puertos marítimos) de los Estados miembros de la UE (Unión Europea, 2004c). Aunque los Estados son responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, la Agencia facilita la aplicación de las medidas comunitarias. Las tareas principales consisten en:

- Coordinar la cooperación operativa entre Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores.
 - Poner a punto un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos generales y específicos.
 - Prestar asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera desarrollando normas comunes de formación.
 - Seguir la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores.
 - Asistir a los Estados miembros enfrentados a una situación que exige una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores.
 - Proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones de retorno conjuntas.
- b. *Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras* (RABIT).

Se trata de un instrumento destinado a facilitar asistencia técnica y operativa reforzada, por un período limitado, en forma de equipos de intervención rápida en las fronteras, incluyendo guardias de fronteras de otros Estados miembros (Unión Europea, 2007c). Estos equipos intervendrán en un plazo máximo de cinco días a partir de la petición de un Estado miembro que se enfrente a situaciones urgentes y excepcionales resultantes de una gran afluencia de inmigrantes clandestinos.

c. *Centro de Información, Reflexión e Intercambio en Materia de Cruce de Fronteras e Inmigración (CIREFI).*

Su objetivo es asistir a los Estados miembros en el estudio detallado de las cuestiones vinculadas a la inmigración legal para luchar contra la inmigración ilegal y las redes clandestinas de inmigración, detectar con mayor eficacia los documentos falsificados y mejorar las medidas de repatriación (Unión Europea, 1994). “Es importante elaborar una política de visados eficaz, por ejemplo gracias al desarrollo de un Sistema de Información de Visados y, en el futuro, un servicio consular europeo común” (Comisión europea, 2005e: 10).

d. *Red de Información y Coordinación para los Servicios de Gestión de la Migración (Red ICONet).*

“Para facilitar el intercambio de información entre todos los actores pertinentes, la Comisión también ha concluido un memorándum de acuerdo con FRONTEX para concederle acceso a ICONet. Su objetivo es facilitar el intercambio de información sobre la migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y el retorno de residentes ilegales” (Comisión Europea, 2006e: 5).

e. *Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).*

Se trata de un marco técnico común para establecer un sistema de vigilancia de fronteras europeo, centrado en las fronteras marítimas meridionales (Mar Mediterráneo y Océano Atlántico Meridional) y orientales de la UE (fronteras terrestres orientales y fronteras marítimas en el Mar Negro) para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros con el propósito de

prevenir los cruces fronterizos no autorizados, impedir la delincuencia transfronteriza y apoyar las medidas que deban tomarse contra las personas que han cruzado la frontera ilegalmente (Comisión Europea, 2008b). Se financiará con cargo al *Fondo para las Fronteras Exteriores* (Unión Europea, 2007b).

Resulta curioso observar que en el documento típico del ámbito de las migraciones *Reforzar el Planteamiento Global de la Migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias* (COM(2008) 611 final) se incluyan también instrumentos de cooperación al desarrollo tales como: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento Geográfico para el África Subsahariana, el Caribe y el Pacífico y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo de Asia y América Latina.

A primera vista parecería una concreción de Coherencia de Políticas de Desarrollo, esto es, que una política de cooperación estuviera aportando a la política de migraciones. Sin embargo, no es así.

En lo que respecta a las migraciones, los documentos que tratan sobre la financiación del enfoque global se centran en el control de las fronteras y no a la incidencia de la migración en el desarrollo de esos terceros países. En este sentido, se requieren mecanismos basados en la solidaridad entre los Estados miembros y la UE para repartirse la carga y coordinar las políticas, ya que es necesario financiar el control de la gestión de las fronteras, las políticas de integración y otras necesidades, todo lo cual repercute en las finanzas públicas estatales, regionales y locales. Sin embargo, ocuparse convenientemente de la inmigración también requiere una estrecha cooperación con países terceros para hacer frente a situaciones de interés mutuo, incluidos los problemas originados por la fuga de cerebros, así como para las estrategias de respuesta tales como la migración circular (Comisión Europea, 2008d), aspectos que no quedan recogidos en dichos instrumentos de financiación.

“Tampoco puede decirse que exista una política comunitaria migratoria en sentido estricto, ya que hasta el momento los instrumentos jurídicos y

políticos han dado una respuesta parcial a los tres aspectos que deben abordarse de forma global: la gestión de flujos migratorios, la política de integración social y la política de cooperación con los países de origen, primando las acciones de control policial sobre otros aspectos” Fernández Rozas (2005: 248).

3.4.4. La cooperación al desarrollo de la UE: El Consenso Europeo sobre Desarrollo

El Tratado de Lisboa, además de mencionar las competencias que los Estados miembros delegan en la Unión en materia migratoria, también establece una base jurídica independiente para la ayuda humanitaria, haciendo hincapié en su especificidad y en la aplicación de los principios del derecho humanitario internacional, como la imparcialidad y la no discriminación.

Según Martín Martínez (2011b) la política de cooperación para el desarrollo descrita en el Tratado de Lisboa se caracteriza por las llamadas tres “c”: *complementariedad*, ya que nos estamos refiriendo a un ámbito competencial compartido; *coordinación*, porque es una política transversal que se supone que hay que tener en cuenta a la hora de aplicar otras políticas que puedan afectar a los países en desarrollo; y *coherencia*, entre los tres niveles de las administraciones: la política de la Unión y la de los Estados miembros deben estar en consonancia con lo acordado en Naciones Unidas.

El Tratado afirma explícitamente que la reducción y la erradicación de la pobreza son el objetivo principal de la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, y por ello la UE debe tenerlo en cuenta al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo (Martín Martínez, 2011b). Esto requiere que dicha política posea entidad propia y no constituya un mero complemento de la Política Exterior y de Seguridad Común.

La cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria son competencias compartidas paralelas, es decir la UE aplica una política propia y

los Estados miembros pueden hacer lo mismo, evitándose así que la actuación de la UE sea un mero complemento de las políticas estatales.

Los objetivos de la cooperación al desarrollo de la UE, cuyos fundamentos están recogidos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Título XX), son la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico y social duradero, la inserción en la economía mundial, la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, y el respeto de los derechos humanos.

En un principio se refería a los Países y Territorios de Ultramar (PTU) asociados a la Unión, mientras que en la actualidad abarca todos los Países en Vías de Desarrollo y constituye uno de los pilares de las relaciones exteriores.

Por otra parte, el 20 de diciembre de 2005 los Presidentes de la Comisión, del Parlamento y del Consejo Europeos firmaron una Declaración de política de cooperación al desarrollo titulada *Consenso Europeo sobre Desarrollo*⁸⁷. No tiene valor jurídico vinculante pero la amplia coincidencia alcanzada le da fuerza política.

En él se define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el marco de principios comunes en el que la UE y sus Estados aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad:

- Principio de eficacia de la ayuda.
- Coordinación con los Estados miembros y los actores internacionales.
- Coherencia de las políticas europeas con los objetivos del desarrollo.

⁸⁷ El *Consenso Europeo sobre Desarrollo* intenta garantizar la coherencia entre las políticas europeas y las prioridades de desarrollo en diversos ámbitos: gobernanza; derechos humanos; Estado de Derecho; sociedad civil y democracia; desarrollo social y humano (educación y formación, igualdad de género, infancia; salud); desarrollo sostenible; medio ambiente y gestión de los recursos naturales (cambio climático, biodiversidad, agua, energía, bosques, pesca); agricultura y desarrollo rural; seguridad alimentaria; desarrollo económico y comercial; infraestructuras; etc., y también orientaciones concretas del ámbito migración y desarrollo. Más información en: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm [Actualizado en abril de 2013].

Tiene el propósito de reformular las políticas de desarrollo de la UE para contribuir a erradicar la pobreza y construir un mundo más justo y pacífico. La Unión se implica de modo particular en la consecución de los ODM de las Naciones Unidas⁸⁸.

El *Consenso Europeo sobre Desarrollo* es una declaración que consta de dos partes. La primera es la visión de la UE del desarrollo en la que se define los objetivos y principios comunes para la cooperación al desarrollo en las acciones de la UE y de los Estados miembros, que son: la asunción de las estrategias y la asociación; el diálogo político; la participación de la sociedad civil; la igualdad entre hombres y mujeres; y el compromiso constante para prevenir la fragilidad de los Estados (incluye el compromiso de aumentar el volumen y la calidad de la ayuda hasta el 0,7% del PIB comunitario hasta 2015). La segunda parte está relacionada con la política de desarrollo de la UE y es donde se fija la forma de ejecutar la visión antes mencionada. Entre las actividades se destacan los siguientes ámbitos recalcados por las Naciones Unidas: el desarrollo humano; la democracia; y los derechos humanos (Unión Europea, 2006e).

Podemos decir que, en la dimensión discursiva, el IDH junto con los ODM son los pilares del nuevo paradigma occidental de cooperación al desarrollo. La UE se “alinea” con estos principios. Sin embargo, en la implementación de las políticas de cooperación y en sus instrumentos de financiación (epígrafe 3.4.6.) se olvidan estos pilares y priman los acuerdos económicos entre partes desequilibradas. De hecho, la relación entre países en

⁸⁸ Como la UE no es un Estado, en las Naciones Unidas sólo tiene categoría de observador y no contribuye al presupuesto general. Sin embargo, es uno de los principales donantes a las agencias, los fondos y los programas especializados de las Naciones Unidas. Además, en los últimos años se ha llevado a cabo la formulación de objetivos internacionales de desarrollo, resultante de las grandes conferencias mundiales como las de Río (desarrollo sostenible) y El Cairo (población), por ejemplo. Por lo tanto, es cada vez más esencial una cooperación eficaz entre todos los proveedores de fondos. Más información en: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2001, *Construir una asociación eficaz con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios* COM(2001) 231 final/2 [Actualizado en julio de 2012].

cuestiones de migración y cooperación al desarrollo se ha venido concretando principalmente en acuerdos bilaterales.

3.4.5. La Asociación Estratégica Euro-Africana: ¿Cooperación o subcontratación?

Gil Araujo (2008) comenta que la relación entre migración y cooperación política de los Estados europeos con terceros países se ha concretado principalmente en acuerdos bilaterales, que cuentan con un marco que parte de la acción exterior de la UE y que se centra en la relación Euro-Africana.

La UE y sus Estados miembros tienen diferentes motivos para cooperar con África: la responsabilidad histórica de Europa con el continente africano desde la época colonial; los valores de respeto a la dignidad, la solidaridad y la promoción de los derechos humanos; el rol que tiene la UE en las relaciones internacionales, etc. que la sitúan en el primer puesto en la lista de proveedores de cooperación y de ayuda humanitaria. Además entre Europa y África existen intereses mutuos para que exista una relación euro-africana.

La I *Cumbre entre la UE y África* tuvo lugar en El Cairo (2000). Durante la Cumbre se adoptó un *Plan de Acción* que hace hincapié en seis grandes ámbitos generales:

- Cuestiones económicas (en particular la cooperación y la integración económica regional en África).
- Integración de África en la economía mundial.
- Profundización del vínculo entre el comercio y el desarrollo a nivel internacional para que la liberalización económica contribuya a la lucha contra la pobreza.
- Respeto y protección de los derechos humanos, los principios e instituciones democráticos y el Estado de Derecho, así como la buena gestión de los asuntos públicos.

- Consolidación de la paz, la prevención, la gestión y la solución de los conflictos en África.
- Acciones en el ámbito del desarrollo para luchar contra la pobreza (en los sectores de la educación, la salud y la seguridad alimentaria).

Ha habido dos cumbres más. La segunda celebrada en Lisboa en 2007; y la tercera en la que se reunieron en Trípoli en 2010. Todas remarcaron los mismos puntos.

El enfoque global de la política migratoria europea requirió de una estrategia de asociación entre África y la UE. Su materialización se ha llevando a cabo en varios niveles: primero, con el *Acuerdo de Cotonú* (Unión Europea, 2005); segundo, con la *Asociación Estratégica UE-África*; y tercero, con la *Política Europea de Vecindad* (PEV)⁸⁹.

Cada una de estas estrategias tiene el mismo problema: la UE pide a los gobiernos africanos corresponsabilidad, pero no los convoca para la formulación de las normas y acuerdos de los que van a ser corresponsables. Esta falta de consideración se puede observar en el nombre mismo de la Estrategia “UE-África”, donde ambos agentes no pertenecen a categorías iguales: siendo la UE un agente político y África un continente.

En concreto, la Unión Europea y los Países ACP mantienen relaciones privilegiadas desde los orígenes de la integración europea. El *Acuerdo de Cotonú*, que fue firmado en el año 2000, ofrece el marco general actual de las relaciones entre la Unión y los 69 Países ACP. En enero del 2000 se anunció

⁸⁹ La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE de 2004 con el objetivo de evitar la aparición de rupturas entre la UE ampliada y los vecinos y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar. De esta manera, también aborda los objetivos estratégicos establecidos en la *Estrategia Europea de Seguridad*. La UE ofrece una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, Estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible). La PEV concierne a los países contiguos con fronteras terrestres o marítimas. El elemento central de la Política Europea de Vecindad son los *Planes de Acción* bilaterales de la PEV convenidos mutuamente entre la UE y cada uno de los países socios. Estos planes establecen una agenda de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo.

que la UE iba a negociar la revisión del Artículo 13 de dicho acuerdo. A partir de ese momento, la contraparte está obligada a demostrar que una persona expulsable no es ciudadano suyo, sin lo cual la expulsión será legal. Se podrá evitar, de esta manera, la firma de acuerdos de readmisión.

El Artículo 13 del Acuerdo de Cotonú puede considerarse el germen de los acuerdos de nueva generación que ha desarrollado el Estado español, y dice:

“5. a) El Consejo de Ministros examinará, en el marco del diálogo político, las cuestiones vinculadas a la inmigración ilegal, con la perspectiva de establecer, cuando proceda, los medios de una política de prevención. b) En este marco, las Partes convienen, en particular, en garantizar que los derechos y la dignidad de las personas se respeten en todo procedimiento iniciado para conseguir el retorno de los inmigrantes ilegales a su país de origen. A este respecto, las autoridades interesadas concederán las facilidades administrativas necesarias para el retorno. c) Las Partes convienen también en lo siguiente: i) Cada Estado miembro de la Unión Europea readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado ACP, a petición de este último y sin mediar más trámites. Cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites”.

Por otra parte, cabe reseñar la *I Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo*, celebrada en Rabat en 2006, en la que participaron ministros de 57 países. Por lo que respecta al Estado español participaron los ministros de Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Trabajo e Inmigración, y los secretarios de Estado de Exteriores y de Cooperación. La Conferencia concluyó con una declaración política en la que los ministros se comprometieron a crear una "asociación estrecha" de los países para gestionar los flujos migratorios. Una voluntad "sustentada en la fuerte convicción" de que el manejo del fenómeno "debe inscribirse en una asociación de lucha contra la pobreza". De esta manera se introducía la idea de corresponsabilidad entre los países involucrados, lo que se llamó *El Espíritu de Rabat*.

Asimismo, adoptaron un *Plan de Acción* con 62 recomendaciones sobre diferentes aspectos⁹⁰: lucha contra la inmigración ilegal; promoción de proyectos de codesarrollo en los países de origen de los inmigrantes; y mejora y armonización de las condiciones legales de la inmigración. Se hicieron propuestas en los siguientes campos:

1. Migración y desarrollo (promoción del desarrollo; la puesta en práctica de instrumentos financieros que favorezcan el codesarrollo; el desarrollo de los conocimientos y del saber hacer; medidas enfocadas a asegurar que existan competencias disponibles suficientes para el desarrollo de los países africanos; el desarrollo de asociaciones entre las instituciones científicas y técnicas; el refuerzo de la cooperación en materia de formación).
2. Gestión de las migraciones (migración legal, con el establecimiento de programas de cooperación en materia de gestión de la migración legal y la adopción de medidas que faciliten la circulación de personas; inmigración irregular, a través de una cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y un refuerzo de la capacidad de control de las fronteras nacionales de los países de tránsito y de partida; cooperación operacional policial y judicial, y ayuda a las víctimas; y financiación y seguimiento institucional).
3. Adopción de un plan de acción relacionado con el codesarrollo y la lucha contra la inmigración irregular.

A Rabat le siguieron diversas conferencias y encuentros relativos a los tres ejes determinados en el enfoque global (Rabat, Ouagadougou y Dakar), y

⁹⁰ El *Plan de Acción* propone una coordinación acentuada en el control de fronteras y rutas marítimas, creación de un observatorio euro-africano para seguir los movimientos demográficos y las medidas para elevar la consciencia de los riesgos que implica migrar ilegalmente. El Plan prevé la puesta en marcha de sistemas eficaces de readmisión en todos los países cuyos ciudadanos emigraron irregularmente a Europa. Asimismo, pone énfasis en la clarificación de las reglas de respeto a la dignidad y los derechos fundamentales de las personas. El documento contempla dar un nuevo impulso a los aspectos positivos de la migración: alentando a las universidades de los dos continentes a acoger más jóvenes africanos, creando un Foro de Asuntos Euro-Africanos; y ayudando a que los migrantes retornen a crear una microempresa en sus lugares de origen.

en noviembre de 2008 se revisó el *Plan de Acción* y se dio seguimiento al mismo en París sin producirse grandes avances al respecto.

En esta II *Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo* (que se denominó *Rabat II*), más de 80 delegaciones de Europa y África se reunieron el 25 de noviembre de 2008 en París, en el marco de la Presidencia Francesa del Consejo Europeo. El objetivo alcanzado de este acto era la adopción por parte de los 60 países y los 20 organismos internacionales participantes, de un *Programa de Cooperación* plurianual centrado en los tres ejes del enfoque global de la migración.

Este programa de cooperación se ha inspirado en las conclusiones de las tres reuniones de expertos celebradas en Rabat en marzo de 2008 (inmigración legal), en Ouagadougou en mayo de 2008 (lucha contra la inmigración irregular) y en Dakar en julio de 2008 (inmigración-desarrollo). Todas han tratado de mejorar y reforzar la cooperación entre países de Europa y África en los asuntos relacionados con la inmigración en la ruta migratoria del Oeste africano.

En la III *Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo* (2011), en la que hubo representación de 27 países europeos y otros tantos africanos, se aprobó la llamada *Estrategia de Dakar*, que supone un nuevo paso en la cooperación euroafricana de gestión de los flujos migratorios tras la puesta en marcha del *Proceso de Rabat* (2006) y la aprobación del *Programa de París* (2008). Los objetivos planteados fueron:

- Facilitar los intercambios entre los diferentes actores de la movilidad.
- Dotar a las instituciones estatales y regionales de los medios y capacidades para poner en marcha políticas de movilidad.
- Garantizar a los migrantes y refugiados el respeto de sus derechos.
- Mejorar la gestión de fronteras, la eficacia de los procedimientos de readmisión y las condiciones de retorno de los migrantes en situación irregular.
- Reforzar la protección de los grupos vulnerables.

- Dotar de una mayor seguridad y facilitar la gestión de los registros de estado civil.
- Adoptar un enfoque inclusivo de la migración y el desarrollo.
- Mejorar las transferencias de dinero de los migrantes en beneficio del desarrollo de los países de origen.
- Poner en valor el potencial de solidaridad de los migrantes.
- Fijar una mayor coherencia y coordinación en las políticas de adquisición e intercambio de información.

Al principio del nuevo milenio, la Unión Europea inició un nuevo diálogo con África para construir una Asociación Estratégica con el continente entero que reforzara las medidas existentes. En principio, los objetivos de esta Asociación UE-África son el logro de los ODM en África y la transformación de las migraciones en una fuerza positiva para el desarrollo tanto en África como en Europa.

La última Comunicación de la Comisión Europea sobre la Asociación UE-África es de 2010 y se titula *La consolidación de las relaciones entre la UE y África, 1.500 millones de habitantes, 80 países, dos continentes, un futuro* (COM(2010) 634 final). En ella se hace referencia a los desafíos que se pueden plantear en diez años, haciendo hincapié en el refuerzo de las relaciones entre África y la UE para favorecer el crecimiento sostenible e inclusivo del continente africano.

3.4.6. Instrumentos de financiación de cooperación de la UE

La ayuda de la UE a los Países ACP se lleva a cabo actualmente por dos canales principales: 1. Los fondos retirados con cargo al Presupuesto Comunitario que se administran de acuerdo con el Reglamento Financiero General; y 2. Los fondos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que se administran de acuerdo con las normas establecidas en el Acuerdo de Cotonú y no pasan por el Parlamento Europeo.

1. Fondos con cargo al Presupuesto Comunitario:

a. *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)*⁹¹.

El objetivo consiste en establecer una zona de prosperidad y relaciones de buena vecindad entre y con los países socios de la Política Europea de Vecindad y Rusia, a través de la cofinanciación de procesos de fortalecimiento de la gobernanza y del desarrollo económico y social equitativo (Unión Europea, 2006b). El presupuesto del IEVA ascendió a 11.181 millones de euros para el período 2007/2013. Las medidas que se benefician del IEVA se refieren principalmente a la realización de programas y proyectos, asistencia técnica y cooperación administrativa como el envío de expertos. Su aplicación deberá garantizar la eficacia y la coherencia de la ayuda, así como su compatibilidad con las políticas y con la ayuda exterior de la UE, los objetivos fijados y los compromisos internacionales.

b. *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD)* (2007/2013).

Dicho instrumento reúne instrumentos geográficos y temáticos en uno único. A partir de él se financian medidas destinadas a apoyar la cooperación con PVD que figuran en la lista de países beneficiarios de la ayuda del CAD de la OCDE. El Reglamento destaca que la política de cooperación al desarrollo se guía por los ODM, y que el marco general de actuación en materia de desarrollo está determinado por el Consenso Europeo sobre Desarrollo (Unión Europea, 2006d). Reitera, además, que los objetivos de dicha política consisten en la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y social sostenible y la inserción progresiva y armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial.

c. *Instrumento de Ayuda Humanitaria.*

⁹¹ En el Presupuesto de la Unión Europea se financia como Capítulo del Título *La Unión Europea como Actor Mundial*.

Las acciones de ayuda humanitaria de la Unión Europea tienen por objeto suministrar ayuda de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales, conflictos u otras circunstancias extraordinarias comparables. Su Reglamento regula la ejecución de todas las medidas de ayuda humanitaria de la UE en favor de víctimas que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades. La política de ayuda humanitaria, que constituye un aspecto importante de las relaciones exteriores, aspira a prevenir y disminuir el sufrimiento humano, centrándose en el suministro de bienes y servicios.

2. Fondo Europeo de Desarrollo⁹²:

El FED es actualmente la única partida de gastos no sujeta a la autorización del Parlamento Europeo. Se mantiene al margen del Presupuesto Comunitario, por lo que la cooperación que financia queda excluida de uno de los procesos decisorios más importantes de la Unión Europea. En concreto, vinculado con África nos encontramos con:

- *El Instrumento Geográfico para el África Subsahariana, el Caribe y el Pacífico.*

En él se define un marco de acción para el conjunto de los Estados miembros con el doble reto de situar a África en la vía del desarrollo sostenible, y apoyar los esfuerzos desplegados por África para alcanzar los ODM en 2015 (Comisión Europea, 2005i). Durante las últimas décadas, los acuerdos entre la UE y África se han hecho cada vez más numerosos, e incluyen los Convenios de Lomé, sustituidos por el Acuerdo de Cotonú en el 2000, los Acuerdos con Sudáfrica y los Acuerdos de Colaboración y de Asociación Euro-mediterráneos. Entre todas las actuaciones previstas se presta una atención especial a las políticas para el empleo, la promoción de la diversidad cultural y la

⁹² Creado por el Tratado de Roma de 1957, el Fondo Europeo de Desarrollo es el principal instrumento de ayuda comunitaria a la cooperación para el desarrollo de los Países ACP y PTU. El FED financia todo proyecto o programa que contribuya al desarrollo económico, social y cultural de los países en cuestión. Consta de distintos instrumentos, en especial las subvenciones, los capitales de riesgo y los préstamos al sector privado.

transformación de la migración en fuerza positiva dentro del proceso de desarrollo.

El Fondo Europeo de Desarrollo es el instrumento principal de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo prestada a los Países ACP y a los PTU. La ayuda concedida a los PTU debería integrarse en el Presupuesto General de la Unión Europea desde el 1 de enero de 2008, mientras que la ayuda concedida a los Países ACP sigue siendo financiada con cargo al FED, al menos para el período 2008/2013.

La Comisión Europea aboga por la integración de la ayuda concedida en el marco del FED a los países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico, y a los países y territorios de ultramar en el Presupuesto de la Unión Europea. Ello permitiría intensificar el control público de esta ayuda, aumentar su transparencia y su eficacia, así como hacerlo más flexible y más adaptable a las realidades del medio. Con la consignación presupuestaria del FED, la financiación de la cooperación UE-Países ACP ganaría en independencia respecto de las contribuciones voluntarias y dependientes de puntos de vista estatales, y presentaría mejores perspectivas de continuidad⁹³. La falta de visibilidad en los medios políticos de la Unión de las relaciones con los Países ACP incrementa el riesgo, ya grande, de que éstas queden marginadas en comparación con otras regiones del mundo, más favorecidas a nivel económico. Por otra parte, la presencia de miembros de la Asamblea parlamentaria paritaria Países ACP-UE en el Parlamento Europeo intensificará también la influencia de la misma.

La integración de todos los gastos vinculados a la ayuda exterior en un único presupuesto permitiría tener una visión global de la ayuda exterior de la

⁹³ Esta propuesta no es ninguna novedad puesto que, en 1973 y 1979 la Comisión ya propuso que se integrase el FED en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas. Durante las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras para 2007/2013 la Comisión presentó de nuevo su propuesta, que fue rechazada por el Consejo Europeo. El debate se reanudará con toda probabilidad durante la preparación de las próximas perspectivas financieras.

UE y de la política comunitaria de desarrollo, tanto en términos de volumen como también de distribución geográfica.

El Décimo Fondo, que cubre el período 2008/2013, prevé una dotación presupuestaria de 22.682 millones de euros. De dicho importe, 21.966 millones de euros se asignarán al Grupo de Países ACP, 286 millones a los PTU, y 430 millones a la Comisión para sufragar los gastos de apoyo conexos a la programación y ejecución del FED. En cuanto al montante asignado a los Países ACP en concreto, se repartirá de la manera siguiente: 17.766 millones de euros a la financiación de los programas indicativos estatales y regionales, 2.700 millones a la financiación de la cooperación intra-ACP e interregional, y 1.500 millones a la financiación del instrumento de ayuda a la inversión.

3.4.7. El compromiso de la Unión Europea con la coherencia de políticas

En lo que respecta al ámbito específico de la CPD, la UE ha asumido un rol significativo en este campo, dado su importante papel como donante a escala global (Comisión Europea, 2005i). Teniendo en cuenta esta responsabilidad, en 2004 el Consejo Europeo invitó a la Comisión a preparar propuestas de acción para avanzar en la CPD, poniendo especial interés en las necesidades específicas del continente africano (Comisión Europea, 2005i).

En las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2004 se reiteró que la UE apoyará fuertemente los intentos de las Naciones Unidas de acelerar los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁹⁴. Con referencia a este compromiso, en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2004 se celebró el ofrecimiento de la Comisión a preparar propuestas específicas de actuación hasta 2015 especialmente en los ámbitos de la

⁹⁴ Asimismo, el Consejo Europeo confirmó en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2004 que “La Unión debe seguir reforzando su liderazgo en la lucha contra la pobreza mundial”. Más información en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/81750.pdf [Actualizado en octubre de 2011].

financiación del desarrollo, la coherencia de las políticas para el desarrollo y el enfoque centrado en África (Unión Europea, 2004d).

En el amplio contexto de las políticas de la UE, la coherencia es un compromiso multidimensional que debe ubicarse en el marco general de la estrategia para el desarrollo sostenible de la UE. Las políticas no relacionadas con el desarrollo deberían respetar los objetivos propios de estas políticas cuando ello sea posible. Las áreas prioritarias son (Unión Europea, 2007a): comercio; medio ambiente; cambio climático; seguridad; agricultura; pesca; dimensión social, empleo y trabajo digno; migraciones; investigación; sociedad de la información; transporte, y energía. Para cada una de ellas, la Comisión ha definido unas orientaciones generales o una “coherencia con los compromisos de desarrollo” (Unión Europea, 2007a), que podría contribuir a acelerar el cumplimiento de los ODM, siempre que en los países en desarrollo se instauren las políticas correctas y la gobernanza adecuada y se avance de forma satisfactoria en el pleno respeto de los derechos humanos. En todos estos ámbitos políticos se incluía la perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres.

Asimismo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, adoptado en 2005, reafirma el compromiso con la CPD:

“La UE ayudará a reforzar la dimensión social de la globalización para contribuir a que todos se beneficien de sus ventajas; se esforzará por garantizar la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo y fomentar las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales, complementarias recíprocamente, en el plano mundial, regional y nacional” (Unión Europea, 2006a: 9).

En cuanto a las políticas de migraciones y su coherencia con las políticas de cooperación al desarrollo, en el año 2005 la UE manifestó que promovería las sinergias entre migración y desarrollo, para conseguir que la inmigración sea un factor positivo para el desarrollo. Al explorar las maneras de acelerar el avance para cumplir los ODM, la UE se comprometió a trascender las fronteras de la cooperación al desarrollo y asumió el reto de encontrar la

manera de que las políticas no relacionadas con la asistencia pudieran ayudar a los PVD a cumplir los ODM (Comisión Europea, 2005c).

En 2007 en un Informe de la Comisión sobre la CPD se ilustran los progresos ya realizados y los aún pendientes en materia de coherencia entre doce importantes políticas europeas, los mecanismos organizativos en la Unión y los objetivos de desarrollo de Europa. El informe destaca que, en general, los Estados miembros consideran que los progresos en materia de coherencia fueron más importantes en la Unión que a nivel estatal y que los conflictos de prioridades o conflictos de intereses entre los Estados miembros y entre los países en desarrollo constituyen los principales obstáculos a la CPD. A ello se añade a veces una capacidad aún insuficiente y la falta de sensibilización entre los departamentos distintos de los de desarrollo.

A pesar de esto, este informe demuestra que se han realizado también avances para aumentar la coherencia de las políticas. Por una parte, las instituciones europeas se han hecho más sensibles al impacto externo de las políticas de la UE distintas de las de desarrollo; por otra parte, los mecanismos organizativos mejoraron tanto en la UE como en los Estados miembros.

Por último, en 2011 se reconfiguran las prioridades de la cooperación al desarrollo europea. En el documento *Programa para el cambio: Política de desarrollo de la UE* se pretende incrementar el impacto de la ayuda asumiendo un enfoque más estratégico y concentrándose en menos sectores y en los países más vulnerables (Comisión Europea, 2011c). Uno de los ámbitos principales que se abordan en este documento es la “mejora de la coherencia entre las políticas de la UE”:

“La UE se encuentra a la vanguardia del trabajo en CPD y continuará evaluando el impacto de sus políticas sobre los objetivos de desarrollo. Asimismo, se fortalecerá el diálogo sobre la CPD en el ámbito nacional y se promoverá la CPD en los foros mundiales para contribuir a generar un ambiente que apoye los esfuerzos de los países más pobres” (Comisión Europea, 2011c: 11).

4. La interconexión de las políticas de migración y cooperación al desarrollo de España con los marcos, normativas y acciones de las Naciones Unidas y la Unión Europea

4.1. El caso español: El nexo entre migración y desarrollo en las políticas españolas

4.1.1. España: De país de emigrantes y receptor de ayuda a sociedad de acogida y país donante

Para abordar el marco normativo español nos hemos centrado en los ámbitos de las migraciones y de la cooperación, tanto la relacionada con el desarrollo como la vinculada a los flujos migratorios⁹⁵.

A continuación se muestra la Tabla 4.1 con los elementos clave del marco normativo español:

⁹⁵ Éstas son las políticas de cooperación que se corresponden con el tercer pilar del enfoque global de la política migratoria europea, que en el caso del Gobierno español son competencias del MAEC.

Tabla 4.1.- Leyes, planes y otros documentos vinculados a las políticas de migración y de cooperación del Estado español.

Años	Política Migratoria	Política de Cooperación
1978	- Constitución Española (Artículos 13 y 149)	-
1985	- Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (vigente hasta el 2000)	- Creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)
1988	-	- Real Decreto 1527/1988 creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
1991	-	- Incorporación al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE
1998	-	- Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
2000	- Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (<i>Ley de Extranjería</i>) - Primera reforma de la Ley de Extranjería (L.O. 8/2000)	-
2001	-	- I Plan Director de la Cooperación Española (2001/2004)
2003	- Segunda reforma de la Ley de Extranjería (L.O. 14/2003)	-
2005	-	- II Plan Director de la Cooperación Española (2005/2008)
2008	-	- Reestructuración de la AECI: Creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID)
2009	- Tercera reforma de la Ley de Extranjería (L.O. 2/2009)	- III Plan Director de la Cooperación Española (2009/2012)

Elaboración propia.

Después de efectuar la descripción de este marco normativo, en el último apartado de este Capítulo se han articulado las tres normativas expuestas -internacional, comunitaria europea y española- desde el prisma de la Coherencia de Políticas de Desarrollo (CPD) con la intención de contestar a las preguntas de los Gráficos 2.2 y 2.3 que se han mostrado en el Marco Teórico⁹⁶.

En las últimas décadas hemos podido observar un cambio en la tendencia migratoria española. Hasta los años ochenta del siglo XX los emigrantes españoles, por una parte, se desplazaban hacia Europa y América; y, por la otra, hubo movimientos de población internos desde las zonas agrícolas a las áreas industriales y de servicios. El cambio de signo del saldo migratorio exterior, con la llegada del fenómeno de la inmigración al Estado español es bastante nuevo.

Existen varios factores que han posibilitado este cambio de tendencia. En concreto hay que pensar en los cambios políticos, sociales y económicos que transformaron el país en esta época. Entre estos cambios se encuentran: la entrada en la Unión Europea (1986)⁹⁷; la caída de la natalidad y el consiguiente envejecimiento de la población; y la necesidad de población activa (Alted y Asenjo, 2006).

De la misma manera se contemplan en esta época el rápido crecimiento económico de los años previos a la crisis, el cual derivó en el fortalecimiento del mercado de trabajo; y la cercanía geográfica o los vínculos históricos con algunos países emisores de población (Egea, 2007).

⁹⁶ Recordatorio de las preguntas que articulan el modelo de análisis de la Tesis Doctoral: Para el análisis de la *Coherencia Externa Vertical*: ¿Los marcos normativos de NN.UU., UE y Estado español son coherentes entre ellos?; Para el estudio de la *Coherencia Externa Horizontal*: ¿El tercer eje del enfoque global de las políticas migratorias responde al objetivo de la cooperación al desarrollo o lo hace al objetivo del primer eje: control de flujos migratorios y seguridad?

⁹⁷ A partir de dicho momento y especialmente desde que España pertenece al grupo de países que han configurado la *Zona Euro*, que comenzó en el año 2000, la economía española ha vivido un largo proceso de crecimiento del PIB, que no se detuvo hasta el año 2008.

Todo ello ha contribuido, por un lado, al cese de la emigración de los ciudadanos españoles; y, por el otro, al constante aumento del atractivo del país como lugar de destino de personas extranjeras⁹⁸.

Por otra parte, el Estado español también ha sufrido cambios en lo que respecta a la cooperación al desarrollo, pasando de receptor a donante, en un primer paso; y consolidando su política de cooperación desde 2004 (Sanahuja, 2007)⁹⁹.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española (1998) recuerda en su preámbulo que:

“A partir de que España dejara de ser considerada en 1981 como país receptor de ayuda internacional, la progresiva formulación y puesta en práctica de esta política hubo de tener en cuenta hechos relevantes, como son, entre otros, el ingreso de España en los distintos Bancos Regionales de Desarrollo (Banco Interamericano, Banco Africano y Banco Asiático), complementados por nuestra participación en todos aquellos organismos de carácter económico y financiero dedicados a la cooperación para el desarrollo, en particular los Fondos y Programas de la Unión Europea. Por otra parte, la creación, por Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, del Fondo de Ayuda al Desarrollo constituye un instrumento de la mayor importancia dentro de la cooperación bilateral de España con países menos desarrollados”.

La rápida transición de país receptor a país donante que España ha llevado a cabo durante las dos últimas décadas del siglo XX, es la principal causa de los males estructurales que padece el modelo español de cooperación internacional ya que dicha transformación se realizó en muchos aspectos apresuradamente, sin la necesaria reflexión que el tema requería (Boza y Báez, 2004).

⁹⁸ Datos actuales vislumbran otro posible cambio de tendencia en la migración española a partir de la crisis económica global que estamos viviendo y de los altos niveles de paro, que entre los jóvenes españoles supera el 50%. A causa de esto, muchas personas están decidiendo migrar a países europeos en busca de un empleo.

⁹⁹ Al igual que con el cambio de tendencia migratoria, a causa de la crisis también la cooperación al desarrollo española está sufriendo un retroceso nunca antes dado.

4.1.2. La política migratoria española: Las reformas de la Ley de Extranjería

En el Estado español no ha existido una política migratoria hasta fechas muy recientes. De hecho, hasta 1985 no hubo una legislación específica sobre los residentes extranjeros. No obstante, la *Constitución Española* de 1978 incluye un artículo sobre los derechos de los extranjeros (Artículo 13), así como un principio de competencias exclusivas del Estado en la gestión de la inmigración. De este modo, de acuerdo con el Artículo 149, todas las cuestiones relacionadas con la inmigración, el asilo, la nacionalidad, los pasaportes, las fronteras y los extranjeros quedan bajo la responsabilidad de las instituciones centrales del Estado.

La transformación del fenómeno migratorio que comienza a producirse en el Estado español a finales de los ochenta y en los años posteriores, mostró la necesidad de una Ley que se adaptara a las nuevas circunstancias de un país de inmigración (Mullor, 2011).

La primera generación de leyes de inmigración incluía la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España de 1985¹⁰⁰, llamada *Ley de Extranjería*; y la Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, denominada *Ley de Asilo* que se aprobó en 1984¹⁰¹ y se desarrolló legislativamente al año siguiente.

Este primer conjunto de legislaciones en la materia representó las líneas inspiradoras que sustancialmente han seguido vigentes, haciendo un especial

¹⁰⁰ Ley Orgánica 7/1985, de 7 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (vigente hasta el 1 de febrero de 2000). Para ver más en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/antecedentesNormativos/ley7_1985.pdf [Actualizado en mayo de 2013].

¹⁰¹ Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, en su redacción dada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (versión consolidada). Para ver más en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/Nacional/RegimenAsilo/documentos/Refundido_Asilo_94.pdf [Actualizado en mayo de 2013].

énfasis en el control de los flujos migratorios y en la regulación de los requisitos exigidos para la presencia de extranjeros en el territorio estatal.

En enero de 2000 se realizó una reforma de la Ley de Extranjería de 1985, que la derogó íntegramente. Esta Ley es la que está en vigor en la actualidad pero ha sufrido tres importantes modificaciones (en el mismo año en la que fue creada, 2000; en el 2003; y en el 2009).

Así, se aprobó la nueva Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social que se convirtió en la norma que regula la estancia de los extranjeros provenientes de terceros países en el territorio español, así como los derechos y las libertades que se les reconocen¹⁰². Esta reforma mostraba una clara vocación integradora que no contenía la regulación anterior.

Sin embargo, el cambio de Gobierno del PSOE al PP, a través de las Elecciones Generales del 2000, condujo a una primera reforma restrictiva de la Ley de Extranjería¹⁰³. De este modo, a partir de la Ley Orgánica 8/2000, el estatus legal de la irregularidad se endureció; el régimen de sanciones se hizo más severo; y el poder otorgado al Ejecutivo para desarrollar el contenido de la Ley se incrementó de forma importante. Se justificó esta reforma en el preámbulo de la Ley diciendo que la anterior no se ajustaba a los compromisos internacionales suscritos por España en el marco de la Unión Europea, y que la anterior Ley sólo contemplaba la situación entonces actual sin tener en cuenta los años venideros.

¹⁰² Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html [Actualizado en mayo de 2013].

¹⁰³ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/Ley_Organica_8-2000.pdf [Actualizado en mayo de 2013].

En 2003, a causa de la vuelta del PSOE al Gobierno Central, la Ley de Extranjería fue reformada de nuevo mediante dos leyes: la Ley Orgánica 11/2003 que hacía referencia a una serie de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros que modificó los Artículos 57, 61 y 62 de la L.O. 4/2000¹⁰⁴; y la Ley Orgánica 14/2003, que se encuentra en relación directa con la Ley Orgánica 4/2000¹⁰⁵.

Hasta este momento el conjunto de la política de inmigración contenida en estas regulaciones puede ser resumida en torno a dos principios básicos:

- Por un parte, el *principio de autorización* que establece que un extranjero no puede permanecer en el territorio español sin la correspondiente autorización administrativa o legal. Del incumplimiento de este principio básico se deriva directamente la existencia de la categoría legal de irregularidad.
- Por la otra, el *principio de viabilidad* que implica que la autorización se otorga a aquellos extranjeros que pueden demostrar la viabilidad económica y social de su proyecto de vida en el Estado español. Esta viabilidad se acredita fundamentalmente por un ingreso estable, que puede provenir de un contrato de trabajo, del autoempleo o de la disponibilidad de recursos económicos suficientes para mantenerse.

La última modificación de la Ley de Extranjería se debe a la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, la cual incorporó las Directivas

¹⁰⁴ Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros. Para ver más en: <http://boe.vlex.es/vid/concretas-ciudadana-violencia-domestica-16035861> [Actualizado en mayo de 2013].

¹⁰⁵ Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más en: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/11/21/pdfs/A41193-41204.pdf> [Actualizado en mayo de 2013].

Europeas sobre inmigración al derecho interno y se adaptó a las competencias de acogida e integración previstas en los Estatutos de Autonomía¹⁰⁶.

Dentro de este contexto de cambios constantes del marco normativo se ha desarrollado la política de migración española. El incremento de la población extranjera y la falta de consenso político entre los partidos mayoritarios han conducido a las sucesivas modificaciones de la normativa vigente sobre inmigración, extranjería y asilo.

Estas reformas legislativas han sido justificadas por la necesidad de tener mejores herramientas para frenar la inmigración irregular (Mullor, 2011), ya que esta filosofía ha considerado que la irregularidad es un impedimento para gestionar el fenómeno migratorio según las necesidades del mercado de trabajo español y que por tanto ha de ser combatida.

4.1.3. La política de cooperación al desarrollo española: La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Coherencia de Políticas de Desarrollo

En 1991 el Estado español se incorporó al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, hecho que le consolidó como país donante dentro del sistema internacional de cooperación. Sin embargo, durante estos años también empezaron a manifestarse los primeros síntomas de un modelo en crisis, relacionado con la rápida transición de país receptor a país donante, además del contexto de crisis que ya estaba viviendo dicho sistema desde los principios de los años noventa (Boza y Báez, 2004).

En 1985 fue aprobada una nueva estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores, que supuso la creación de la *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI).

¹⁰⁶ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf> [Actualizado en mayo de 2013].

El Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, reestructuró la SECIPI, y creó la *Agencia Española de Cooperación Internacional* (AECI), a la cual se le encomienda propiciar el desarrollo económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los Países en Vías de Desarrollo y, en especial, de los de Iberoamérica, así como favorecer el estrechamiento de los lazos de entendimiento y cooperación entre los países desarrollados, especialmente de los integrados en las Comunidades Europeas¹⁰⁷.

En julio de 1998 se adoptó la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (LCID), lo que implicó un salto significativo en la política de cooperación que había ido adquiriendo un peso cada vez mayor en el conjunto de la política exterior española. A diferencia de la Ley de Extranjería, esta otra no ha sufrido cambios a lo largo de tiempo y tiene competencias cedidas a las Comunidades Autónomas.

“La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional” (Artículo 1).

La LCID otorga a la lucha contra la pobreza el rango de objetivo último al que se debe encaminar la AOD. No obstante:

“Cualquier análisis que se realice sobre la ayuda española revela el limitado papel que ese objetivo tiene en la orientación efectiva de sus acciones. Aun cuando es muy amplio el repertorio de posibles ilustraciones basta con referirse a la propia distribución geográfica de la ayuda” (Alonso, 2003: 257).

La LCID atribuye a la AECI la gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de las competencias

¹⁰⁷ Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con refundición de los Organismos autónomos adscritos a la misma. Para ver más: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1988-29179 [Actualizado en mayo de 2013].

asignadas a otros departamentos ministeriales¹⁰⁸. La Agencia tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y autonomía de gestión y funcional.

En 1996, se reestructuró la Agencia y en 2008 pasó a denominarse de forma oficial *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID).

Entre los aspectos positivos de la Ley cabe mencionar la planificación plurianual que supone la introducción de los *Planes Directores* cuatrienales como elementos primordiales de la planificación (Artículo 8).

Estos Planes constituyen el elemento básico de planificación en el que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas, así como los criterios de intervención a observar en la ejecución de la política de desarrollo. Asimismo, definen los procesos de planificación, seguimiento y evaluación necesarios para una gestión consistente, coherente y sostenida dentro del marco jurídico determinado por la LCID.

El ámbito de trabajo de la *Coherencia de Políticas de Desarrollo* (CPD) cada vez está más visible en los documentos españoles relacionados con la cooperación; aunque, como dice Alonso, “a pesar de la atención dedicada por algunos países donantes a los aspectos relacionados con la coherencia de políticas, en España apenas si se ha iniciado la reflexión sobre esta materia” (Alonso, 2003: 235).

Los documentos en los que se alude a la CPD son los siguientes:

1. En el Artículo 4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Se menciona la coherencia de la siguiente manera: “Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas

¹⁰⁸ Para ver más: <http://www.aecid.es/es/aecid/que-es-la-aecid/> [Actualizado en mayo de 2013].

que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los Países en Vías de Desarrollo”.

2. En el II Plan Director de la Cooperación Española 2005/2008 y en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009/2012¹⁰⁹.

Respecto al IIPD encontramos que el hecho de “garantizar la oportunidad, coherencia, eficacia y eficiencia de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo, exige el establecimiento de mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación adecuados” (MAEC, 2005: 14).

En relación con el IIIPD, encontramos un apartado completo sobre la coherencia de políticas para el desarrollo, donde se hace un recorrido sobre los diferentes documentos que tratan el tema, tanto de la UE como de la OCDE. El III Plan Director de Cooperación Española apuesta por la CPD, para que entre en el juego de la cooperación internacional española (MAEC, 2009c).

3. En los informes elaborados por el Consejo de Cooperación al Desarrollo *El cumplimiento del principio de coherencia de políticas* (2006); y *Coherencia de políticas para el desarrollo y medidas contra la crisis económica y financiera* (2009)¹¹⁰.

El primer informe que se aprobó por el Pleno en 2006, divide la coherencia en dos tipos: la interna, relativa a los distintos componentes o instrumentos de la propia política de cooperación al desarrollo; y la externa,

¹⁰⁹ Actualmente está vigente el IV *Plan Director de Cooperación Española* que abarca el periodo 2013/2016.

¹¹⁰ En 2004 se aprobó un Real Decreto por el cual se dotaba al Consejo de Cooperación al Desarrollo del mandato de “informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en la actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la Administración General del Estado. Este informe será remitido a la comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados”. Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. Para ver más en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-20119> [Actualizado en mayo de 2013].

que hace referencia a la relación entre la política de cooperación y aquellas políticas públicas que puedan afectar a los procesos de desarrollo y, en determinados casos, contrarrestar los esfuerzos de la ayuda. (Consejo de Cooperación al Desarrollo, 2006)

A este respecto, se incluyeron de igual manera las siguientes recomendaciones relacionadas con el CPD para el PACI 2007 en las se nombra al Plan África, entre otros:

“2. Con el objeto de velar por una mayor coherencia de la política de cooperación, se insta a todos los agentes de la administración a que redoblen sus esfuerzos de coordinación, de manera que iniciativas internacionales de la relevancia, por ejemplo, de la Alianza de Civilizaciones, el Plan África, la Declaración de Mozambique o las Cumbres Iberoamericanas, que comprometen la acción del Estado en el ámbito de la cooperación, estén imbricadas con el resto de políticas de cooperación, tengan un reflejo en el PACI y no supongan ninguna disfunción respecto al ejercicio de planificación”.

“9. Respecto a la directriz de migraciones, felicitamos la visión plasmada de que cualquier política de migraciones debe basarse en el reconocimiento y la exigencia del cumplimiento de los derechos humanos del migrante, en coherencia con las conclusiones del encuentro civil de Alicante previo a FOROMED. En este sentido, es positivo que en el texto del PACI no se establezca condicionamiento de la política de cooperación a las políticas migratorias o de repatriación, ni se incluya como AOD ninguna actividad orientada al control de flujos migratorios o al control y supervisión de fronteras, pero sería todavía más positivo que el texto del PACI reflejara expresamente esta no condicionalidad y este compromiso de no destinar AOD a las actividades señaladas, y que este sea el sentido de la posición española en el CAD y en la UE. Junto a ello, el refuerzo previsto en este PACI respecto a la sensibilización social permitirá que, entre los aspectos abordados, esté presente también, desde un enfoque de cooperación al desarrollo, la prevención de los estereotipos contra la inmigración en las sociedades de acogida, como elementos de discriminación” (Consejo de Cooperación al Desarrollo, 2006: 2-3).

El segundo informe de 2009 no aporta nada sustancial a lo ya mencionado.

4. En los *Planes de Acción de Cooperación Internacional* (PACI). Concretamente en el de 2008 que expresa un cambio de perspectiva de

la coherencia, asumiéndola no como algo que menoscaba los intereses propios, sino como algo que apuesta por el bienestar a largo plazo:

“La búsqueda de la máxima externalidad positiva en cada política o en cada intervención de cada Estado en cualquiera de sus ámbitos, y no sólo como la minimización de externalidades negativas sobre las poblaciones de los países en desarrollo” (MAECa, 2008: 20).

5. En 2007 el CAD hizo un examen a España en el que resaltaron las principales recomendaciones en materia de cooperación. Refiriéndose a la CPD alabó el apoyo político que se estaba dando a este ámbito, pero enfatizó la necesidad de un uso más sistemático y estratégico que garantice su avance (CAD, 2007).

4.1.4. La consolidación de la política de cooperación española y su relación con la migración: El III Plan Director de la Cooperación Española

El III Plan Director de la Cooperación Española (2009/2012) (IIIPD) incorpora, por primera vez, un sector específico dedicado exclusivamente a las migraciones y el desarrollo. Parte de la base de que la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo y no tiene relación de causalidad inmediata con las migraciones; y del convencimiento de que la migración debe ser fruto de una libre decisión, de una opción personal y no de la necesidad.

Desde estas premisas el IIIPD tiene en este sector como objetivo general la promoción de los efectos positivos entre migración y desarrollo, a través de cinco fines específicos:

1. Apoyar a los países de origen y tránsito en el establecimiento de marcos y mecanismos públicos para la gestión y la información de las migraciones, que maximicen los efectos positivos y minimicen las consecuencias negativas de la migración sobre el desarrollo, asegurando el respeto y la promoción de los derechos humanos.

2. Promover espacios para el diálogo, la coordinación y articulación de la acción conjunta sobre migraciones y desarrollo entre sector público, sector privado, asociaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil tanto, en los países de origen como en el de destino, con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo.
3. Fomentar en los países de origen la formación destinada a la creación y mejora de las capacidades profesionales para el fomento de capacidades y oportunidades, orientado a la inserción efectiva en el mercado laboral.
4. Impulsar la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración.
5. Generar y gestionar conocimiento y mejorar la capacidad disponible en el capital humano de la cooperación española para identificar, analizar e impulsar ámbitos de actuación e iniciativas concretas en el marco de migración y desarrollo, así como apoyar el conocimiento generado en los países de origen y las asociaciones de inmigrantes presentes en el territorio español.

A través de estos cinco objetivos estratégicos en los que está distribuido este sector, el IIIIPD busca la coherencia de todas las actuaciones bajo el estricto respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en todas las fases del proceso, tanto en los países de origen, tránsito y destino, haciendo especial énfasis en el ámbito multilateral y en la protección de las personas especialmente vulnerables, como mujeres y niños, y en cumplimiento de los consensos europeos e internacionales de los que España forma parte.

Este discurso es coherente con la política de desarrollo de la UE, caracterizada por el *Consenso del Desarrollo Europeo*; y con la *Declaración del Milenio* de las NN.UU.

Sin embargo, la AOD puede convertirse en la moneda de cambio para control de los flujos migratorios, a causa de la debilidad de la política de cooperación con respecto a la de migración.

Es por esto que más que incluir los intereses de las políticas migratorias dentro de las estrategias de cooperación al desarrollo (lo que viene siendo la dimensión exterior de la política migratoria) deberían tenerse en cuenta también los retos de la cooperación al desarrollo en la política migratoria. Es decir, partir de la cooperación al desarrollo, poniéndola en un lugar privilegiado, y no centrarse en la política migratoria que tiene objetivos con más repercusión que la cooperación.

Esta idea se encuentra en todos los discursos de los distintos agentes de cooperación que hemos visto hasta el momento. No obstante, las acciones no acompañan a las palabras y a los compromisos políticos.

A este respecto, y a nivel discursivo, el que fue presidente José Luis Rodríguez Zapatero durante sus gobiernos apostó por:

1. Políticas y estrategias de cooperación al desarrollo que incidan en las causas profundas de los flujos migratorios:

“Es importante señalar que la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio son dos efectos que no tienen una relación de causalidad inmediata. En otras palabras, la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro fin, y que es parte esencial de la política exterior de España. Las políticas de desarrollo no pretenden actuar sobre los flujos migratorios, sino generar oportunidades y expectativas de vida en los países de origen. Por supuesto, ello no es óbice para que, de manera indirecta, y en el largo plazo, las políticas de desarrollo, junto con otras acciones y políticas, puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad” (SECI y DG POLDE, 2008: 2).

2. Políticas públicas migratorias adecuadas y coordinadas con los países de origen, tránsito y destino, que maximicen los efectos positivos y aminoren las consecuencias negativas que implica todo fenómeno migratorio, tanto para los emigrantes y sus familias como para sus países.

“Es esencial atender a las necesidades de los países de origen y tránsito, y, en función de éstas, facilitar asistencia técnica y financiera que favorezca el desarrollo de capacidades de gestión de las migraciones. Las políticas públicas de migración de esos países han de ser parte integrante de estrategias o planes nacionales de desarrollo que abordan también aspectos ligados a la migración. El apoyo a la elaboración en los países de origen y tránsito de políticas que promuevan la gestión ordenada de las migraciones ha de integrarse en las políticas de cooperación internacional al desarrollo impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales” (SECI y DGPOLDE, 2008: 2).

Las normativas de la UE y del Estado español en materia de desarrollo están alineadas con las tesis de las NN.UU. aunque su implementación se desvía del objetivo del desarrollo. Esta diferencia se puede observar en el lenguaje de la Comisión Europea; cuando las comunicaciones son relativas a las actividades de las NN.UU. o los ODM se habla de “gestión de flujos”, mientras que cuando se refieren a comunicaciones relativas a los Estados miembros hablan de “control de flujos”.

La cooperación al desarrollo necesita un marco teórico y estratégico en el ámbito de la migración y el desarrollo que le permita posicionarse frente a las presiones e intereses del resto de políticas estatales, defendiendo sus propios objetivos, que luego pueden ser compartidos, o no, con las otras políticas (Rasines González, 2009), para que se reduzca al mínimo el riesgo de la instrumentalización de la AOD.

4.1.5. La confluencia entre la cooperación en materia migratoria y la cooperación al desarrollo española con África

Como se menciona en el preámbulo de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo dicha política constituye en su época un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos “en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan”. Sin

embargo, en una época más actual la acción exterior española se lleva a cabo por la política de cooperación, y también por la política migratoria.

Según Delgado (2010), desde el año 2000 la política española de inmigración incorpora decididamente acciones e instrumentos de política exterior, y diversifica así el instrumental disponible en la gestión migratoria, destacando en el contexto de la Unión Europea¹¹¹.

La incorporación de instrumentos de política exterior a la política de inmigración introduce un cambio que no entraña una alteración significativa en el diseño de la política de inmigración ni se asocia con la modificación de su marco legal, ya que aquellos no se activan necesariamente a partir de la promulgación de leyes internas, sino a través de la adopción de acuerdos de carácter internacional o supraestatal.

El reparto de competencias en materia migratoria dentro del Estado español, a partir de estos nuevos instrumentos, abarca, sobre todo, tres Ministerios que se corresponden con los tres pilares del enfoque global de la política migratoria de la UE:

1. El *Ministerio del Interior*, que asume las responsabilidades relativas a seguridad, control de fronteras y lucha contra la inmigración irregular (a veces acompañado del *Ministerio de Defensa*).
2. El *Ministerio de Trabajo o de Empleo*, que tiene encomendadas las competencias de la migración legal, en concreto en el ámbito de la contratación en origen y la integración de los inmigrantes en el Estado.
3. El *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*, con las competencias para promover las relaciones y el diálogo con terceros países, así como la cooperación al desarrollo de países empobrecidos.

¹¹¹ En los documentos elaborados por la UE se alude al desarrollo de la “dimensión externa” mientras que en la literatura académica abunda el término “externalización” para referirse a transformaciones análogas en las políticas de inmigración (Delgado, 2010).

Como podemos observar, el diseño de la actual política española de inmigración es una materialización del enfoque global en materia de gestión de las migraciones promovido por la Unión Europea desde 2005, que se sustenta en una amalgama de asuntos de interior, cooperación al desarrollo y relaciones exteriores. De este modo, el Estado español responde a un fenómeno generador de interdependencias con un enfoque en sintonía con los discursos acerca de la gobernanza (Delgado, 2010).

Debemos tener en cuenta que en los periodos 2006/2008 y 2009/2012 ha habido dos Gobiernos en España de distinta orientación, lo que conlleva un cambio en el nombre de los Ministerios y traslados de funciones de unos a otros.

Esta serie de Ministerios tienen contradicciones internas y externas entre ellos, ya que asumen objetivos y prioridades distintas, lo que origina conflictos.

En 2012, año en el que gobernó el PP, han cambiado las políticas en torno a la migración y a la cooperación al desarrollo, al amparo de la crisis económica mundial. Por el lado de las migraciones, España está volviendo a ser un país emisor de trabajadores. Y por el de la cooperación, esta política está siendo desmantelada a causa de los recortes que está sufriendo. Sin embargo, en lo que respecta a los Planes África, el cambio de gobierno apenas ha tenido repercusiones en la ejecución de estas políticas públicas.

4. La interconexión de las políticas de migración y cooperación al desarrollo de España con los marcos, normativas y acciones de las Naciones Unidas y la Unión Europea

Tabla 4.2.- Síntesis del organigrama de los Gobiernos españoles entre 2006 y 2012 con los ministerios competentes en ámbitos vinculados a cooperación al desarrollo y migraciones.

	VIII Legislatura	IX Legislatura	X Legislatura
Fechas	2 de abril de 2004 / 1 de abril de 2008	1 de abril de 2008 / 13 de diciembre de 2011	13 de diciembre de 2011 / actualidad
Presidencia del Gobierno	José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE)		Mariano Rajoy (PP)
Políticas Migratorias	M. de Trabajo y Asuntos Sociales	M. de Trabajo e Inmigración	M. de Empleo y Seguridad Social
	Jesús Caldera Sánchez-Capitán	Celestino Corbacho Chaves y Valeriano Gómez Sánchez	Mª Fátima Báñez García
	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración		Secretaría General de Inmigración y Emigración
Políticas de Cooperación	M. de Asuntos Exteriores y Cooperación		
	Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé	Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé y Trinidad Jiménez García-Herrera	José Manuel García-Margallo y Marfil
Políticas relacionadas con la Deuda Externa	M. de Economía y Hacienda		M. de Hacienda y Administraciones Públicas
	Pedro Solves Mira	Pedro Solves Mira y Elena Salgado Méndez	Cristóbal R. Montoro Romero
Políticas de Seguridad	Ministerio del Interior		
	José Antonio Alonso Suárez y Alfredo Pérez Rubalcaba	Alfredo Pérez Rubalcaba y Antonio Camacho Vizcaíno	Jorge Fernández Díaz
	Ministerio de Defensa		
	José Bono Martínez y José Antonio Alonso Suárez	Carme Chacón ¹¹²	Pedro Morenés y Álvarez de Eulate
Políticas de Comercio e Industria	M. de Industria, Turismo y Comercio		M. de Industria Energía y Turismo
	José Montilla Aguilera y Joan Clos i Matheu	Miguel Sebastián Gascón	José Manuel Soria López
			Secretaría de Estado de Comercio del M. de Economía y Competitividad

Elaboración propia.

¹¹² Durante los cuatro meses de baja por maternidad en 2008 el ministro interino que sustituyó a la ministra Carme Chacón fue el ministro de Interior Alfredo Pérez Rubalcaba.

La externalización de la frontera sur por parte del Estado español vino, por una parte, de la mano de dichos Planes y su objetivo de fomentar la cooperación para regular los flujos migratorios procedentes de África Subsahariana; y, por la otra, de la firma de los acuerdos de nueva generación. Así, el Gobierno español optó por reforzar las relaciones bilaterales con los países de origen y tránsito migratorio, iniciando distintas rondas negociadoras, con el objetivo de enlazar las políticas de inmigración con las de desarrollo, incorporando elementos de cooperación técnica con terceros países (Pinyol, 2008a).

Dentro de las leyes, planes y programas desarrollados por el MAEC desde el año 2005 hasta el 2012 nos vamos a centrar en los siguientes documentos¹¹³.

Tabla 4.3.- Relación de documentos relativos al MAEC vinculados con el nexo migración y desarrollo con África.

Año	Documentos del MAEC
2005	- II Plan Director de la Cooperación Española 2005/2008
2006	- I Plan África 2006/2008 (IPA) - Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración con Gambia
2007	- Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración con Guinea
2008	- Principales líneas de actuación en migración y desarrollo - Acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración con Cabo Verde, Mali y Níger
2009	- III Plan Director de la Cooperación Española 2009/2012 - II Plan África 2009/2012 (IIPA) - Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración con Guinea Bissau

Elaboración propia.

¹¹³ En este epígrafe se va a hacer un acercamiento a la política española respecto a África que ha sido abordada de manera más amplia y precisa en los Capítulos 5 y 6. En este momento tomamos las políticas españolas como parte de un todo, mientras que posteriormente serán analizados como caso de estudio dentro de la Unión Europea.

Los *Planes África* han articulado gran parte de la política española de migración y desarrollo y del despliegue de la acción exterior en el continente a partir de: las misiones diplomáticas; la apertura de nuevas oficinas de cooperación; el aumento de la AOD; y las firmas de acuerdos que corresponden a la integralidad con la que se tratan los flujos migratorios (Carvalho de la Riva, 2009). Aparecen como planes de la política exterior española centrados en temas de cooperación internacional y aparentemente guiados por consideraciones al margen de la política de inmigración. No obstante, a pesar de ser herramientas de exteriores podemos decir que son, también, instrumentos de la política de control de flujos migratorios.

Fueron creados e implementados por el Gobierno del PSOE. Sin embargo, el último año del IIPA (2012) se ha llevado a cabo bajo el mandato del Gobierno del PP en un contexto de crisis y recortes históricos de la cooperación al desarrollo. Entre otras novedades, la DGPOLDE, órgano desde el que se realiza la evaluación de políticas y gracias a la cual hemos efectuado nuestro análisis de datos de sus bases, ha descendido de la categoría de Dirección General¹¹⁴.

El objetivo compartido entre la cooperación en materia migratoria y la cooperación al desarrollo es muy fácil de determinar. Los ODM, gracias a la CPD, tienen que estar en el punto de mira de todas las políticas si quieren ser conseguidos para 2015. De hecho, el IPA considera que “el pilar fundamental de este compromiso [de los ODM] con África Subsahariana es la cooperación para el desarrollo” (MAEC, 2006: 11).

Con todo, uno de los objetivos claves de dichas políticas se refiere al esfuerzo que hay que efectuar para luchar contra la inmigración irregular mediante el incremento de la cooperación internacional y la acción concertada,

¹¹⁴ Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha suprimido la DGPOLDE y sus competencias han sido asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID). Para ver más en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2078.pdf> [Actualizado en mayo de 2013].

idea que procede del enfoque global europeo y que consigue que las políticas de cooperación sean condicionadas por políticas que son más fuertes, como es el caso de las migratorias.

Esto quiere decir que las acciones que conllevan las herramientas españolas del MAEC no respetan el objetivo de la cooperación al desarrollo a pesar de ser específicas de cooperación. Tampoco consideran los ODM, aunque el primer objetivo que se establece en el IPA es “la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los ODM”, pero gracias a la “transparencia obscena” que envuelve a dichos Planes, ya ni siquiera esconden los intereses españoles en África, lo que hace que la consecución de ese primer objetivo no sea factible (Romero, 2006).

El ámbito de las políticas migratorias es muy peliagudo, y pedir a dichas políticas que compartan objetivos con las de cooperación sería poco realista. Por un lado, apostaríamos por requerir respeto sin interferencias por parte de las políticas migratorias hacia las de cooperación; y, por el otro, habría que ser inflexible a la hora de exigir a la cooperación que respete su propio objetivo.

Así pues, más que plantearnos una búsqueda de cuáles podrían ser los objetivos compartidos de las políticas de cooperación y de migración, nos preocupa saber que la cooperación al desarrollo que establece el Estado español con África Occidental podría no respetar su propio objetivo y podría subordinarse a los fines de otras políticas.

A este respecto, encontramos incoherencias entre distintos aspectos de la misma política pública, como es la cooperación al desarrollo y la cooperación en materia migratoria. Este nexo se establece en dos objetivos de cada uno de los Planes África. El que se refiere al fomento de la lucha contra la pobreza y el logro de los ODM se corresponde con el Objetivo 2 de ambos Planes. En cambio, la cooperación en materia migratoria queda patente en el Objetivo 3 del IPA, que pretende “fomentar la cooperación para ordenar los flujos

migratorios”; y en el Objetivo 4 del IIPA, que aboga por la “consolidación de la asociación con África en materia migratoria”¹¹⁵.

En este sentido, el IPA propone soluciones a la migración irregular africana haciendo referencia al enfoque global de la política migratoria, pero en el texto olvidan hacer mención al tercer pilar con el que se pretende fomentar las sinergias entre la migración y el desarrollo. De este modo se aspira a:

“Adoptar en materia migratoria (...) un enfoque global que tenga presentes las causas de la inmigración, los efectos positivos que una inmigración regular y ordenada pueden tener tanto para los países de origen como para España como país de destino, y las circunstancias en las que se produce la inmigración irregular, con efectos devastadores para países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios” (MAEC, 2006a: 34-35).

Ésta es la estrategia de la UE en materia migratoria dentro de un instrumento de acción exterior español. Es decir, que las ideas de “a más desarrollo, menos migración” y la de “colaborar con los que nos ayudan”, se encuentran en instrumentos relacionados con las políticas migratorias de la UE y en herramientas del MAEC del Estado español.

Esto choca de lleno con las ideas que subyacen en informes y actividades de las NN.UU., como el hecho de considerar a las migraciones como un factor de desarrollo; o la obligatoriedad que tienen los Estados de cooperar para que se cumpla el derecho al desarrollo de otros países.

Contamos con la hipótesis de trabajo que dice que la AOD destinada por parte del Estado español hacia los países del África subsahariana está subordinada al control de fronteras. En los capítulos siguientes hemos analizado si estas supuestas líneas presupuestarias específicas para la cooperación en materia migratoria salen de los montos de AOD de manera parcial. Además, esta frase recogida en el IPA nos da una pista sobre la AOD de qué ministerios hemos tenido que examinar.

¹¹⁵ Este punto en concreto, que se centra en el estudio de la *Coherencia Interna*, es lo que va a tratarse en los Capítulos 5 y 6 de la presente investigación.

En este contexto normativo y fruto del enfoque global europeo de las migraciones han aparecido los *acuerdos de cooperación en materia migratoria*, que incorporan disposiciones en cuanto a:

- La lucha contra la inmigración ilegal.
- La readmisión de inmigrantes en situación ilegal.
- La incorporación de trabajadores nacionales de un Estado en el mercado de trabajo español.
- La integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida
- La potenciación de los vínculos entre la inmigración y el desarrollo.

Estos nuevos acuerdos son más acordes a las orientaciones de la política exterior europea orientada actualmente con los Estados africanos, siendo su peculiaridad la combinación de la ayuda convencional al desarrollo con la cooperación en la gestión de los flujos migratorios. La gestión interna de los flujos migratorios y la cooperación con terceros países son, entonces, dos caras de una misma moneda.

4.2. Articulación de los marcos de NN.UU., UE y Estado español a partir del principio de Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo

El Estado español forma parte de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (14 de diciembre de 1955) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (6 de agosto de 1960); y continentales como la Unión Europea (1 de enero de 1986). Por ello, hemos tenido en cuenta estas dos dimensiones a la hora de describir un marco normativo que nos ayude en el análisis de ciertos instrumentos y acuerdos de política exterior que está llevando a cabo el Estado español.

4.2.1. La situación de España ante las normas y enfoques de NN.UU. en derechos humanos, migraciones y desarrollo

En lo que se refiere al ámbito internacional respecto de las migraciones, el desarrollo y la cooperación al desarrollo, el Estado español se encuentra resumidamente en la siguiente situación:

Tabla 4.4.- Principales herramientas de las Naciones Unidas y su relación con el Estado español.

	Derechos Humanos	Migraciones	Desarrollo	Cooperación al Desarrollo
NN.UU.	- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Declaración sobre el Derecho al Desarrollo	- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares	- Declaración del Milenio	- Eficacia de la ayuda - Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda - Coherencia de Políticas de Desarrollo
Estado español	- Sí. Constitución Española de 1978. - Como parte de la UE: Tratado de Lisboa y Carta Comunitaria de Derechos	- No está firmada ni ratificada	- Como parte de la UE - Como Estado ha realizado un informe evaluador sobre el 8º ODM	- Toma parte dentro de la UE y de la OCDE

Elaboración propia.

En materia de tratados internacionales, el Estado español ha ratificado el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. En cambio, no ha ratificado ni firmado la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares*, ni el *Convenio número 143 sobre los Trabajadores Migrantes* (disposiciones complementarias), de la Organización Internacional del Trabajo¹¹⁶.

¹¹⁶ Podemos enumerar otros Tratados *no ratificados* por el Estado español en relación con las migraciones (Amnistía Internacional, 2006): 1. Protocolo número 4 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa (CETS nº 046), -relativo a la libertad de movimientos y residencia- firmado el 23 de febrero de 1978; 2. Protocolo número 7 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa (CETS nº 117), -sobre

El Artículo 96 de la Constitución Española establece que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”. Es decir una vez firmados, ratificados y publicados en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE), quedan incorporados al derecho interno y pueden ser invocados ante los tribunales igual que cualquier otra norma del ordenamiento.

Además, como miembro de la UE el Estado español ha participado en los Diálogos de Alto Nivel y en los Foros Mundiales sobre Migración y Desarrollo organizados por las Naciones Unidas y la OCDE y en la firma de la *Declaración del Milenio*, así como en las declaraciones relacionadas con la calidad, la eficacia de la ayuda y la CPD.

4.2.2. España en el contexto de la Unión Europea respecto a las políticas de migración y de cooperación al desarrollo

Las políticas de cooperación de la UE han ido evolucionando a través de las diversas colaboraciones que se han elaborado con distintos tipos de países.

La primera conexión se dio gracias a los *Acuerdos Schengen* entre países pertenecientes a la Unión. Después, los países miembros comenzaron a coordinarse con terceros países en todo tipo de cooperaciones, sobre todo las económicas. La última colaboración se ha realizado de manera muy efectiva con los países de origen y tránsito de las migraciones, ámbito que en la actualidad ha recabado mucha financiación. Pero este último paso no se ha dado solo, sino que ha acompañado al mapa político de cierta condicionalidad de la cooperación a la buena voluntad que demuestran los países a cooperar

garantías en los procedimientos de expulsión de extranjeros- firmado el 22 de noviembre de 1984; 3. Carta Social Europea (revisada) del Consejo de Europa (CETS nº 163), firmada el 23 de octubre de 2000; Entre los Tratados relacionados con las migraciones que *no han sido firmados* destacan: 1. Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local del Consejo de Europa (CETS nº 144); 2. Convenio sobre la nacionalidad del Consejo de Europa (CETS nº 166); 3. Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa (CETS nº 197).

en lo que le interesa a la UE. El Estado español está totalmente alineado con esta última línea de cooperación.

La política europea ha tenido un impacto indudable sobre la política española, tanto por las obligaciones jurídicas que impone su pertenencia a la UE, como por la evidencia de que la política de inmigración tiene cada vez una vertiente más internacional. Estas dos realidades se pueden observar en el reparto de competencias que se ha efectuado en dos niveles:

- Primero a nivel supraestatal de los Estados miembros hacia la Unión Europea, que queda patente en el Tratado de Lisboa, suscrito el 14 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2008. En el Artículo 2.c. se reconocen las competencias que comparten la UE y sus Estados miembros. Además, en el Artículo 62, Apartado 1, dispone que la UE desarrollará una política que tendrá como objetivo:

“a) garantizar la ausencia total de controles de personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores, b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores”.

Asimismo, en el Artículo 63 pone que:

“La UE desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas [y que la UE] podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o precedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”.

Este último punto es en el que la UE ha estado trabajando de manera más activa.

- Segundo, internamente en España ha habido una distribución dentro del organigrama del Gobierno Central que abarca tres Ministerios y que se corresponde con los tres pilares del enfoque global de política migratoria

de la UE: 1. El Ministerio del Interior que asume las funciones de seguridad, control de fronteras y lucha contra la inmigración irregular; 2. El Ministerio de Trabajo que se ocupa de la migración legal, la contratación en origen y la integración de los inmigrantes en el país de destino; y 3. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que se encarga del desarrollo de las relaciones y del diálogo con terceros países. Estas relaciones se ejecutan, en la práctica, en la firma de acuerdos de cooperación en materia migratoria. Estos tres Ministerios cuentan con grandes contradicciones entre sus objetivos tanto a nivel interno como externo, ya que tienen prioridades que en muchas ocasiones persiguen fines diferentes e incluso contradictorios.

En referencia a estas cuestiones de la asunción de distintas funciones, Carballo de la Riva nos dice:

“En cierto modo se ha producido una armonización entre la política española y la doctrina europea presentada a través de sus comunicaciones, el discurso que se ha asumido desde Hampton Court, ha sido impulsado por España, con una especial atención hacia el África Subsahariana. Lo que no resulta tan claro afirmar es que los intereses de los acuerdos de segunda generación y de otras medidas que se vayan a implementar se desvinculen de la pugna real de intereses entre el control de la frontera sur de Europa, las necesidades de mano de obra de la UE, y sus propios intereses económicos-financieros (confluencia de intereses geoestratégicos que soterran la voluntad de la lucha contra la pobreza)” (Carballo de la Riva, 2009: 48).

Esto si nos acercamos al tema desde una perspectiva estatal hacia otra supraestatal, pero en el caso del Estado español también hay que mirar desde el Estado hacia lo local, ya que, al final, el Gobierno Central delega en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) las cuestiones de cooperación directa, integración y asistencia social. Este es un detalle que debemos tener en cuenta a la hora del análisis de las políticas públicas, ya que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, responde a una iniciativa estatal, donde las CC.AA. no tienen competencia más allá de la integración, así como en materia de

4. La interconexión de las políticas de migración y cooperación al desarrollo de España con los marcos, normativas y acciones de las Naciones Unidas y la Unión Europea

asistencia social; mientras que la competencia de la política de cooperación sí que está en manos de las Comunidades Autónomas.

4.2.3. El análisis de los marcos normativos a partir del principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo

Después de exponer los marcos normativos desde una perspectiva descriptiva, pretendemos sacar conclusiones sobre la incoherencia/coherencia externa entre las normativas de NN.UU., UE y Estado español, en materia de CPD, con un matiz más analítico.

La pregunta que nos ha guiado en el estudio de la *coherencia externa vertical*, representada en el Gráfico 2.2 del Marco Teórico, decía: *¿Los marcos normativos internacional, comunitario e interno son coherentes entre ellos?*

Tabla 4.5.- Recordatorio de los principios inspiradores de las ideas que subyacen a los marcos normativos internacional, comunitario y estatal en relación con África.

	Naciones Unidas	Unión Europea	Estado español
Migración	- Derecho a migrar - Derechos de los trabajadores migrantes - La movilidad como factor de desarrollo	- Enfoque global de las migraciones - Dimensión exterior de la política migratoria - A más desarrollo menos migración	- Cooperación en materia migratoria - Acuerdos de repatriación y de control de flujos laborales - Colaborar con los que nos ayudan
Desarrollo	- Derecho al desarrollo (obligación de cooperar) - Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	- Consenso sobre el Desarrollo	- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Planes Directores de Cooperación al Desarrollo
Cooperación	- Eficacia de la ayuda - Calidad de la ayuda - Coherencia de Políticas de Desarrollo (CPD)	- Acuerdo de Cotonú - Estrategia UE-África - Espíritu de Rabat	- Acuerdos de Nueva Generación - Acuerdos de Cooperación al Desarrollo - Planes África

Elaboración propia.

Los Tratados, Declaraciones y Convenciones de las Naciones Unidas hacen referencia a los derechos humanos. Por un lado, no encontramos con el derecho a migrar; y, por el otro, con el derecho a no migrar, que es la otra cara del derecho al desarrollo.

El Estado español ha ratificado los Pactos de las NN.UU. respecto a los derechos de primera y segunda generación, así como el derecho al desarrollo, y por ello debe tener en cuenta su aplicación a la hora de implementar sus políticas.

Recordamos que los Estados que han ratificado el derecho al desarrollo tienen el deber de cooperar con el resto de países hasta lograrlo. Esto, junto con el Objetivo 8 de los ODM, choca frontalmente con el espíritu que engloba a los Planes África y a los acuerdos de nueva generación, ya que la idea que subyace a estas políticas: “colaborar con quien nos ayuda”, van en contra de la misión de NN.UU.

Tabla 4.6.- Grado de coherencia discursiva entre documentos internacionales, comunitarios y estatales.

Naciones Unidas	Unión Europea	Estado español
- Declaración del Milenio	- Consenso de Desarrollo	- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Planes Directores de la Cooperación Española
- Derecho a migrar	- Dimensión exterior política migratoria	- Planes África - Cooperación en materia migratoria
	- Enfoque global - Acuerdo de Cotonú - Espíritu de Rabat	- Acuerdos de Nueva Generación

Elaboración propia.

El papel de la UE ante las NN.UU es diferente que el que asume frente a sus Estados miembros. Encontramos que hay dos líneas discursivas:

- La que está enfocada a las directrices internacionales y que se encuentra alineada con los ODM.
- La dirigida a su propia política comunitaria de migración, que dista de la otra visión y en la que prima el control de fronteras (no a la gestión) y en la que el dialogo político al que se evoca no es para mejorar la política de visados sino que para implementar la política de repatriación.

Además no es un diálogo que sea igualitario ya que en las políticas no se tienen en cuenta las relaciones de poder que existen entre países y entre bloques de países.

Es decir, la UE es incoherente con el discurso internacional en la implementación de sus políticas, pero no lo es a nivel discursivo si tenemos en cuenta las comunicaciones de la Comisión Europea, manteniéndose más coherente en las comunicaciones que hacen referencia al propio organismo internacional.

Esto es, dentro de las políticas de desarrollo en las dimensiones que hacen referencia a los discursos encontramos que las NN.UU. (Declaración del Milenio, ODM), la UE (Consenso Europeo del Desarrollo) y el Estado español (Planes Directores de la Cooperación Española) mantienen una línea coherente en sus documentos.

Sin embargo, el caso del Estado español es más peligroso, ya que la política exterior está alineada e inspirada por el enfoque global de la política migratoria europea y su dimensión exterior. De hecho en los propios acuerdos de nueva generación se recuerda que están inspirados en el Acuerdo de Cotonú, en el enfoque global de la política migratoria europea, y en el Espíritu de Rabat.

En este sentido, la política exterior española es coherente con la dimensión exterior de la política migratoria europea, en cada uno de los ejes del enfoque global, pero existen tensiones entre los tres niveles así como entre las políticas migratorias y los intereses de desarrollo de los países de origen.

Esto se convierte en un tema preocupante, cuando se constata el riesgo de instrumentalizar la AOD.

Lo que significa que existe un riesgo manifiesto de que la AOD se convierta en moneda de cambio.

La siguiente pregunta a la que pretendemos dar respuesta se encuentra en el Gráfico 2.3 y decía: *¿El tercer eje del enfoque global de las políticas migratorias responde al objetivo de la cooperación al desarrollo o al objetivo del primer eje relacionado con el control de flujos migratorios y la seguridad?*

Si analizamos de manera sistemática las herramientas de financiación del enfoque global para intentar localizar ámbitos de sinergia y/o coherencia entre las políticas de migraciones y las de cooperación al desarrollo, no hay indicios que nos hagan pensar que las políticas migratorias anteponen el principio de Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo al interés de control de fronteras. Sin embargo sí cabe la sospecha de que programas de cooperación al desarrollo se estén condicionando al compromiso de países receptores de fondos de ayuda con la gestión de las migraciones en sus territorios.

La perspectiva integral de las migraciones está más presente en el discurso político que en las políticas. Gil Araujo (2008) ya nos da una primera pista refiriéndose a otro tipo de relación cuando dice que la perspectiva global e integrada enfatiza el vínculo entre desarrollo, comercio y cooperación como herramientas para reducir los factores de expulsión de poblaciones. La autora denuncia que hay indicios de que algunos fondos de desarrollo se están redireccionando hacia los países de migración, como en el caso de los Programas MEDA (principal instrumento de la Asociación Euro-Mediterránea), en cuyo marco una parte sustancial de los fondos se dirigen a la gestión y el control migratorio. La amenaza de reducir la AOD ha sido utilizada para asegurar la cooperación en el control migratorio de los países empobrecidos, como sucedió en la renegociación del Acuerdo de Cotonú con los Países ACP.

Por otra parte, Sanahuja (2004) dice que sería incorrecto plantear la cuestión en términos de mera autonomía (coherencia entendida como respeto sin interferencia) o subordinación (incoherencia en su más alto grado). La cuestión es qué “modelo” o matriz de política exterior adopta la UE, y dentro de esa matriz, qué papel juega la lucha contra la pobreza, objetivo prioritario de la cooperación al desarrollo. Como se ha podido comprobar en los instrumentos de financiación del enfoque global priman los que están destinados al primer eje (control de fronteras).

Respecto al Estado español, la política de interior y de exterior está empeñada en el control de los flujos migratorios que provienen de África, y los instrumentos que se crean giran en torno a esta preocupación. Dentro de la política de interior puede que no acarree demasiadas incoherencias, pero ambos planes expuestos del MAEC evidencian esta prioridad sobre el interés solidario por el desarrollo del continente africano.

En este contexto de incoherencia de políticas y de asociacionismo interesado, resulta difícil la promoción de dicho desarrollo, si lo que se persigue es intensificar las relaciones económicas y políticas internacionalizando las empresas españolas y externalizando la frontera sur de Europa.

Resumiendo podemos decir que respecto al estudio de la *Coherencia Externa Vertical* entre las distintas normativas:

- Existe incoherencia entre el discurso de las Naciones Unidas y de la Unión Europea en relación a las políticas migratorias. Mientras que las NN.UU. abogan por la gestión de las migraciones, la UE hace hincapié en la seguridad y en el control de fronteras.
- Respecto a las políticas de cooperación pasa lo mismo. Las Naciones Unidas apuestan por el desarrollo humano en detrimento del desarrollo económico, propio de la UE.

- Referente a las políticas de desarrollo de la UE existe cierta coherencia con el discurso de las NN.UU., pero a la hora de implementar las políticas de desarrollo la incoherencia queda patente.
- Por lo que concierne al Estado español y a su política de desarrollo, hay coherencia con los otros marcos normativos.
- La mayor correspondencia positiva de todas (en detrimento de la lucha contra la pobreza) es la que existe entre el enfoque global de la política migratoria y los acuerdos de nueva generación.

Con respecto a la *Coherencia Externa Horizontal*:

- Existe incoherencia al interior de la financiación de los tres pilares del enfoque global. Los fondos, en su mayoría, van destinados al primer pilar con el objetivo de frenar la inmigración irregular. Incluso en ciertos instrumentos ni se menciona el tercer pilar que reza a favor del fomento de las sinergias entre la migración y el desarrollo.
- Hay una gran falta de coherencia con el Instrumento Geográfico para la Cooperación con el África-Subsahariana, el Caribe y el Pacífico, ya que en vez de estar promocionado por los fondos con cargo al Presupuesto Comunitario, como otros instrumentos de otras regiones geográficas, forma parte del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con la falta de transparencia que ello conlleva.

Aunque la incoherencia más grande es la que corresponde a la *Coherencia Interna*, la cual se estudiará de manera más exhaustiva en los siguientes capítulos:

- La existencia de acuerdos en materia de migración ha subyugado a las políticas de cooperación. Este nuevo ámbito en vez de utilizarse con un ángulo de desarrollo ha servido para instrumentalizar la AOD al servicio del control de fronteras. Estas intuiciones que se recogen de esta descripción analítica han sido demostrados en los siguientes Capítulos con datos provenientes del MAEC.

La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea

5. I Plan África 2006/2008: Análisis de la coherencia interna de las políticas de cooperación al desarrollo y de control de fronteras en el marco del Estado español con los países de África Occidental

5.1. Las relaciones de cooperación entre el Estado español y los países de África Occidental

A lo largo de este Capítulo y del siguiente nos vamos a referir a los países de África Occidental estudiados (Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal) como países *frontera sur*, tanto por el espacio geográfico que conforman, como por el tipo de políticas de externalización de la frontera que sufren por parte de la UE y del Estado español.

Las relaciones entre el Estado español y los países de África Subsahariana se contemplan por primera vez de forma global en el año 2006. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno español, dentro de las herramientas de orientación de la política española con África Subsahariana, ha desarrollado dos *Planes África*. El primero comenzó a aplicarse ese mismo año con una vigencia de tres años. Su continuación, más centrada en la consolidación de lo logrado a partir del primer esfuerzo, fue presentada en 2009 y ha estado vigente hasta 2012.

Concretamente, entre las relaciones de cooperación y diálogo que se han dado entre el Estado español y los países de África Occidental destacan las visitas oficiales, las entrevistas entre mandatarios y la firma de todo tipo de acuerdos relacionados tanto con la cooperación al desarrollo como con la cooperación en materia migratoria. En este sentido nos interesa destacar en qué momentos se han realizado dichas acciones y otras operaciones vinculadas con la AOD y la cooperación, para determinar si en estas negociaciones se pudiera haber utilizado la AOD como moneda de cambio.

De las diecinueve visitas en las que se han reunido agentes africanos y españoles, tan sólo seis se han realizado en España, y la mayoría de ellas se hicieron durante el primer año de vigencia del IPA, llegando a realizarse hasta doce visitas oficiales en ese período.

Además, todos los países visitados tienen algún tipo de acuerdo con el Estado español. Podemos observar la relevancia estratégica de la cooperación con cada país a partir del número de visitas que han realizado a cada uno de ellos; siendo las relaciones con Mauritania las más cuidadas con seis visitas, de las cuales dos se hicieron en España. En el caso de Senegal, como se muestra en la Tabla 5.2, es el único país en el que se han hecho entrevistas, además de visitas con el objetivo de conseguir la firma de un acuerdo en el que el Gobierno senegalés aceptase la repatriación de los inmigrantes que hubieran salido de su país y que hubieran llegado de manera irregular a las costas españolas. Con tres visitas se encuentran países como Cabo Verde y Guinea Bissau; con dos Níger y Mali; y con una Gambia. Coincide que este último es el primer país con el que se firmó un acuerdo de nueva generación en 2006. Es decir, una vez suscrito el convenio el país dejó de tener tanta relevancia para el Estado español.

Tabla 5.1.- Relación de visitas oficiales entre agentes del Estado español y de los países frontera sur. Años 2006/2008.

Lugar y fecha	Agentes
Mauritania 16/03/06	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León Secretario de Estado de Interior, Antonio Camacho
Senegal y Cabo Verde, 02/04/06	La Reina Sofía Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín
España 08/05/06	Primer Ministro de Níger, Hama Amadou
Senegal 23/05/06	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León
Guinea Bissau 30/05/06	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León
Cabo Verde 26/06/06	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos
Gambia 27/06/06	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos
Mauritania 28/06/06	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos
Senegal 12/09/06	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León
España 26/10/06	Primer Ministro de Guinea Bissau, Aristide Gomes
España 30/10/06	Presidente de Mauritania, Ely Ould Mohammed Valla
Senegal 28/12/06	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León
España 23/01/07	Presidente de Mali, Amadou Toumani Toré
Mauritania 24/05/07	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos
Mali y Guinea Bissau, 25/01/08	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos
Níger 10/05/08	Vicepresidenta Primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega
España 03/07/08	Primer Ministro de Cabo Verde, José María Pereira
Mauritania 08/07/08	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos
España 23/07/08	Presidente de Mauritania, Sido Mohamed Ould Cheikh Abdallahi

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Acción Exterior de 2006, 2007 y 2008.

Asimismo, cabe reseñar que todos los agentes africanos que han hecho alguna visita oficial al Estado español son presidentes o primeros ministros de sus respectivos países, mientras que en el caso español se delega esta función, menos en dos ocasiones, a cargos pertenecientes al MAEC.

Tabla 5.2.- Relación de entrevistas con agentes de Senegal en 2006.

Fecha	Visitante	Anfitrión
31/05/06	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León	Presidente de Senegal, Abdoulaye Wade
10/10/06	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos	Ministro de Asuntos Exteriores, Tidiane Gadio
04/12/06	Presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero	Presidente de Senegal, Abdoulaye Wade

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Acción Exterior de 2006, 2007 y 2008.

No hay ninguna otra descripción del resto de las visitas y entrevistas de los otros agentes, pero es relevante que las dos que existen, ambas con Senegal, hacen referencia a las repatriaciones y devoluciones de personas en situación irregular. Además de lo anterior, contamos con otras relaciones de cooperación:

Tabla 5.3.- Otros tipos de relaciones de cooperación entre el Estado español y los países frontera sur. Años 2006/2008.

País	Misión Diplomática Permanente	Oficina Consular Honoraria	Oficina Técnica Cooperación	Operaciones Deuda	Ayuda Humanitaria	Concesión Crédito
Cabo Verde	Real Decreto 1590/2006 BOE 10/1/07	-	-	-	-	-
Gambia	-	-	-	-	-	-
Guinea	Real Decreto 448/2007 BOE 4/4/07	-	-	-	-	-
Guinea Bissau	Real Decreto 449/2007 BOE 4/4/07	Orden AEC/2780/2008	-	-	-	-
Níger	Real Decreto 450/2007 BOE 4/4/07	-	Orden AEC/1015/2008	-	-	-
Nigeria	-	-	-	-	-	-
Mali	Real Decreto 611/2006	-	Orden AEC/2693/2006	-	-	-
Mauritania	-	-	-	11/7/08	23/6/06	16/6/06
Senegal	-	Orden AEC/1563/2007 BOE 4/6/07	-	10/3/06 24/8/07 11/7/08	12/12/08	16/6/06 Modificación 17/11/06

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Anuarios del MAEC 2006, 2007 y 2008.

De los datos anteriores destaca el hecho de que Gambia y Nigeria no tengan ningún tipo de relación de cooperación más allá de las visitas oficiales, cuando, como veremos más adelante, Nigeria es país prioritario en el IPA y España tiene acuerdos en materia migratoria firmados con ambos. En concreto, con Nigeria tiene un acuerdo de repatriación de 2001; mientras que con Gambia se firmó el primer acuerdo de nueva generación en 2006. El hecho de que con Nigeria sólo hubiera que reactivar el acuerdo sin necesidad de negociar; y que Gambia, como hemos adelantado ya, haya sido el primer país que firmó un ANG, ha podido influir en que no hubiera ningún tipo de relación de cooperación con ambos países durante estos años. Esto podría deberse a que el objetivo migratorio perseguido por los agentes españoles ya estaba conseguido.

5.2. La cooperación en materia migratoria del I Plan África: La política y el ordenamiento de los flujos migratorios

El marco normativo que ampara a las herramientas del MAEC denominadas *Planes África* se resume en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en los Planes Directores de Cooperación Española, documentos marco que establecen los objetivos, criterios, prioridades sectoriales y geográficas de dicha política. Junto al I Plan África rigió el II Plan Director 2005/2008, y con el II Plan África el III Plan Director 2009/2012.

El IPA determina siete objetivos de la acción exterior española “que responden tanto a la defensa de (...) intereses nacionales como a la búsqueda del interés general: la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la reducción de la pobreza, la colaboración para la regulación de los flujos migratorios, el refuerzo de los lazos económicos y comerciales, el fomento del conocimiento mutuo y de los intercambios” (MAEC, 2006a: 6-7). Llama la atención que los intereses generales están íntimamente relacionados con los

intereses estatales españoles y de la Unión Europea, sobre todo en lo relacionado a los flujos migratorios y los lazos económicos y comerciales.

Cada uno de los objetivos del IPA tiene un *sector diana*, a saber:

- La democracia, la paz y la seguridad en África (Objetivo 1);
- La pobreza y la agenda de desarrollo de África Subsahariana (Objetivo 2);
- La cooperación para ordenar los flujos migratorios (Objetivo 3);
- La Estrategia de la Unión Europea para África (Objetivo 4);
- Los intercambios comerciales y la inversión, haciendo especial hincapié en la relaciones pesqueras y en la seguridad energética (Objetivo 5);
- La cooperación cultural y científica y la realización de proyectos culturales al servicio de los objetivos de desarrollo (Objetivo 6);
- La presencia política e institucional española en África (Objetivo 7).

Se pretende así intervenir de la manera más amplia posible en África Subsahariana, facilitando, en teoría, la coordinación y la coherencia entre distintas políticas al contemplarlas en un instrumento único y articulado de política exterior.

A pesar de este empeño, el IPA ha recibido multitud de críticas desde el ámbito de la cooperación al desarrollo por ser fruto de cierta improvisación y por priorizar el control de los flujos migratorios (Objetivo 3) y la internacionalización de las empresas españolas (Objetivo 5) en vez del desarrollo de África (Objetivo 2).

Entre las críticas que hacen referencia a la incoherencia de políticas que se han hecho, destacan las siguientes (Romero, 2006; Alberdi y Bidaurratzaga, 2007; Romero, 2008; Grupo de Estudios Africanos, 2010; Azkona y Sagastagoitia, 2011):

- La externalización de la frontera sur de Europa hacia los países de África Occidental.

- La internalización de las empresas españolas en África.
- La inmediatez y la falta de consenso entre los agentes españoles para con los agentes africanos, a los que se les exige corresponsabilidad en la firma de los acuerdos, pero que son tratados como objetos en dicho plan.
- A pesar de identificar los objetivos prioritarios y detallar las líneas de acción, no se indican las estrategias que van a seguir para alcanzarlos, ni el modo de evaluarlos.

El contexto migratorio que rodeó la elaboración y ejecución del IPA fue la campaña mediática en torno a los acontecimientos ocurridos en 2005 en la frontera terrestre hispano-marroquí, donde varias personas africanas murieron a consecuencia de la acción policial al intentar traspasar las valla; así como la llamada “crisis de los cayucos” en 2006. Los medios de comunicación se hicieron eco del aumento de los flujos migratorios africanos, generando una percepción social de avalancha que no correspondía con la realidad (SJM-E, 2009).

De hecho, como recoge el mismo IPA: “En contra de una percepción muy extendida, los inmigrantes de origen subsahariano representan una proporción modesta de la población extranjera censada en España” (MAEC, 2006a: 34).

En 2005 el total de la población africana era de 663.156 personas. Ésta fue aumentando ligeramente en los años siguientes y en 2008 alcanzó la cifra de 813.958, lo que representaba sólo un 15,6% del total de extranjeros en el Estado español (Fundación CeiMigra, 2009). De estos, no llegaban a 200.000 personas las procedentes de los países de África Occidental, lo que corresponde al 3,1% de la población africana en el Estado. Si bien es una cifra reducida, la misma dio pie a la articulación de importantes políticas públicas y acuerdos bilaterales con los países de origen de esta migración.

Tabla 5.4.- Personas de África Occidental en el Estado español por país de nacimiento. Años 2006/2008.

Países	2006	2007	2008
Senegal	34.070	35.875	45.371
Nigeria	29.802	29.814	34.064
Mali	14.497	16.564	19.011
Gambia	13.627	13.810	15.830
Ghana	13.133	12.494	12.856
Guinea	9.901	10.014	11.131
Mauritania	9.308	8.925	9.572
Cabo Verde	3.611	3.781	4.246
Guinea Bissau	5.274	5.573	6.550
Costa de Marfil	1.759	1.875	2.266
Sierra Leona	1.487	1.150	1.142
Liberia	1.167	937	947
Togo	403	385	417
Total	138.039	141.197	163.403

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Por otra parte, la evolución de la llegada de embarcaciones a las Islas Canarias, desde que llegó la primera en 1994 a Fuerteventura hasta la “crisis de los cayucos” en el verano de 2006, no se debe tan sólo a causas de pobreza, dependencia y subdesarrollo (Carballo de la Riva, 2009). Existen otros tipos de factores estratégicos que inciden en la llegada de embarcaciones de manera reiterada.

Mediante acuerdos bilaterales con Marruecos, en primera instancia, y junto con la ampliación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), el Estado español consiguió reducir el número de pateras que llegaban a Andalucía, aumentando, de este modo, los cayucos que llegaban a las costas canarias. El origen de las salidas de las migraciones pasó de Marruecos a Mauritania, país con el que el Estado español también reactivó un acuerdo en 2005, donde se contempla la repatriación de inmigrantes y concesiones de equipo y formación a las fuerzas mauritanas de control de fronteras.

Esto ha producido que las rutas migratorias hacia Europa hayan descendido aún más hacia el sur, convirtiendo a Senegal en uno de los principales países de salida, con el que el Estado español durante la ejecución

del IPA también negoció diferentes tipos de acuerdos (Carballo de la Riva, 2009), sin llegar a firmar el de nueva generación. Sin embargo, y como demuestra la práctica, esto no es ningún impedimento para que haya repatriaciones a Senegal.

Mapa 5.1.- Situación geográfica de los nueve países *frontera sur*.



Fuente: Azkona y Sagastagoitia, 2011

El I Plan África se ha desarrollado con una serie de acciones específicas para reducir este flujo concreto de migraciones. Sin embargo, si observamos la situación estratégica de estos países con más detenimiento seremos conscientes del valor de los mismos en las rutas migratorias que van hacia los países europeos.

Respecto a las rutas en el Mapa 5.2 se muestran las más importantes para pasar de África a Europa. Mientras más al sur se ha ido bajando la frontera, las rutas, a su vez, han ido modificándose. Si bien en 2005 cruzaban la frontera por la ruta del Mediterráneo, tanto por tierra (las vallas de Ceuta y Melilla) como por mar (pateras hacia Andalucía y Murcia), para el año 2006 la estrategia varía produciéndose un cruce de la frontera por *La Ruta del Oeste* (cayucos hacia las Islas Canarias).

Mapa 5.2.- Rutas de la migración africana hacia Europa.



Fuente: Azkona y Sagastagoitia, 2011.

Después de todos los esfuerzos, según los datos del Ministerio del Interior, las llegadas de personas de manera irregular a costas españolas han descendido. No obstante, este descenso no se debe sólo a la eficacia de IPA.

Tabla 5.5.- Evolución de las llegadas a España de inmigrantes en situación irregular. Años 2005/2008.

Llegadas		2005	2006	2007	2008
Por tierra	Ceuta	2.324	1.351	-	-
	Melilla	3.242	643	-	-
	Total	5.566	1.994	1.553	1.210
Por mar	Islas Canarias (Atlántico)	4.715	31.678	12.478	9.181
	Estrecho (Mediterráneo)	11.781	7.502	5.579	4.244
	Total	16.496	39.180	18.057	13.425
TOTAL por mar y tierra		22.062	41.174	19.610	14.635

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Teniendo en cuenta los acuerdos firmados en materia de migración con estos nuevos países africanos (tres de repatriación y seis de nueva generación), y viendo el descenso que ha habido de entradas interceptadas de manera irregular, queremos resaltar que el número de readmisiones (ver Tabla 5.6), esto es, repatriaciones que se dan conforme a acuerdos firmados entre los países implicados, se mantiene más o menos constante.

Esto puede significar en un primer momento que llegan menos inmigrantes de manera irregular, pero según datos de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) lo que sucede en realidad es que la peligrosidad de las rutas ha hecho que se produzcan más muertes y la intercepción de cayucos en la travesía por los sistemas de vigilancia europeos y españoles hace que no lleguen a tierra y no sean contabilizados, a pesar de que ello supone la vulneración del derecho humano a pedir asilo de las personas afectadas (Espuche, 2007).

Tabla 5.6.- Evolución de las repatriaciones del Estado español. Años 2006/2008.

Tipos de Repatriaciones	2006	2007	2008
Retornos / Denegación entrada	19.332	24.355	17.358
Readmisiones	4.616	6.248	6.281
Expulsiones	7.214	9.467	12.476
Devoluciones	21.652	15.868	10.616
Total Repatriaciones	52.814	55.938	46.731

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, gracias a los datos que hacen referencia al número de inmigrantes, a las llegadas en embarcaciones y a las repatriaciones, es legítimo preguntarnos sobre el interés que ha levantado tanto esta migración en el Gobierno español como en sus países de origen y tránsito, ya que el dato de las personas migrantes de esta zona no es alarmantemente alto.

Centrándonos en el Objetivo 3 del IPA y en sus líneas de acción, la meta que se persigue es la de fomentar la cooperación para ordenar los flujos migratorios. Respecto a los agentes gubernamentales involucrados en la materia que remarca el Plan se corresponden con la división de las migraciones propia del enfoque global europeo. Lo que sucede es que esta herramienta comunitaria es migratoria, mientras que el IPA es de exteriores. Los agentes son los siguientes:

- El Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN);
- El Ministerio del Interior (MIN);
- El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

En este sentido, a la hora de analizar la ejecución de los acuerdos de nueva generación, además de tener en cuenta las ideas políticas que subyacen al IPA, es muy importante tener en cuenta el agente o los agentes que hacen los viajes, así como el que negocia y elabora el acuerdo, porque se da el caso de conseguir acuerdos migratorios con cláusulas relacionadas con la repatriación, propios del Ministerio del Interior, que están firmados por el MAEC.

Así, el IPA propone como solución a la migración irregular africana la adopción “en materia migratoria (...) un enfoque global que tenga presentes las causas de la inmigración, los efectos positivos que una inmigración regular y ordenada pueden tener tanto para los países de origen como para España como país de destino, y las circunstancias en las que se produce la inmigración irregular, con efectos devastadores para países de origen, tránsito y destino de

los flujos migratorios” (MAEC, 2006a: 34-35). Esto se corresponde con la estrategia de la UE en materia migratoria, y al margen del debate sobre el protagonismo o no del Estado español en dicha política, según Alberdi y Bidaurratzaga (2008a: 211) “lo cierto es que esta condicionalidad positiva migratoria ha sido incorporada también en el enfoque global sobre la migración de la UE”. Lo importante no es que qué inspira a qué, sino la naturaleza política dispar del enfoque global migratorio y del IPA.

Además, el IPA aboga por el *principio de corresponsabilidad* propio del Acuerdo de Cotonú, que parte de la consideración de que las migraciones es una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino, concibiendo soluciones desde una triple dimensión: la interna, la bilateral y la multilateral. En esta investigación estamos atendiendo al *control de fronteras* como línea de acción de la dimensión interna; y en la mayoría de las líneas de acción de la dimensión bilateral, que es en las que se encuentran mencionados los *acuerdos de nueva generación*. De hecho, el objetivo del IPA desde este punto de vista bilateral es el de “lograr una mayor colaboración con los países de origen y tránsito mediante la creación de una red de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión” (MAEC, 2006a: 35).

Respecto a la línea de acción *control de fronteras*, nos interesa resaltar que, además de reforzar con apoyo institucional a los responsables y a los mecanismos para desarrollar una gestión migratoria óptima para el Gobierno, “[se] agilizarán los procedimientos de repatriación de inmigrantes que acceden al territorio nacional de modo irregular, en condiciones que garanticen el escrupuloso respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional y los compromisos asumidos por España” (MAEC, 2006a: 71).

También es conveniente subrayar que “se establecerán líneas presupuestarias específicas para la cooperación en el ámbito migratorio, incluyendo la cofinanciación de proyectos europeos en los Ministerios de Trabajo y Asuntos sociales, Interior y Exteriores y Cooperación” (MAEC, 2006a:

71). Tenemos la conjetura de que el aumento de AOD del Estado español hacia los países del África Subsahariana, podría ser un ejemplo claro de lo que hemos denominado en el Marco Teórico como “condicionalidad migratoria”¹¹⁷.

Por su parte, dentro de la dimensión bilateral el Gobierno español desarrolla ocho líneas de acción, de las que destacamos las siguientes (MAEC, 2006a: 72-74):

- “Conclusión y, en su caso, potenciación de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión y de lucha contra la delincuencia organizada, con los países subsaharianos más relevantes a estos efectos, es decir, Senegal, Mali, Nigeria, Ghana, Camerún, Níger, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea y Gambia”.
- “El Gobierno español desplegará todos sus esfuerzos para lograr la consolidación en los países de origen de inmigración irregular de una voluntad política y una capacidad administrativa de trabajar en conjunto, de modo que, en tanto entran en vigor los acuerdos de Cooperación Migratoria, o incluso en su defecto, los países citados potencien sus políticas de combate contra la migración ilegal y acepten la repatriación de sus nacionales”.
- “Se incrementará la colaboración para fortalecer la capacidad administrativa, policial y judicial de los países de origen y tránsito para adecuarlo al control de sus fronteras y la lucha contra las mafias, mediante formación asistencias técnicas y equipamientos para el control de fronteras y la detección de documentación falsa”.

Estas líneas de acción fueron confirmadas en la entrevista a José Matres¹¹⁸, Vocal Asesor de la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migración del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en la que corroboraba que “la mayoría de los países de África Occidental miembros de la

¹¹⁷ Para ver más a partir del epígrafe 5.4.1. del presente Capítulo.

¹¹⁸ Para ver más en Anexo VII el guión de la entrevista.

CEDEAO tienen un factor común que es que carecen en su mayoría de Plataformas Nacionales (...) el equivalente a la Comisión Delegada del Gobierno que tiene España para asuntos migratorios y que preside María Teresa Fernández de la Vega”. Sabemos que a través del 50% del Fondo para la Migración y el Desarrollo de la CEDEAO, es decir, con 5 millones de euros, se están materializando estas plataformas para dar un tratamiento homogéneo al fenómeno migratorio.

5.3. La relación entre los acuerdos de cooperación en materia migratoria y de desarrollo firmados durante el I Plan África y la Ayuda Oficial al Desarrollo

5.3.1. Análisis de los acuerdos migratorios y de desarrollo firmados en el marco del I Plan África

Con anterioridad al IPA el Estado español ya había suscrito acuerdos migratorios con algunos países centrados en la readmisión de personas en situación irregular por sus países de origen¹¹⁹.

Durante la vigencia del IPA el Estado español ha dejado de tratar la readmisión como herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios y busca “una mayor colaboración con los países de origen y tránsito mediante la creación de una red de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión (...) con los países subsaharianos más relevantes a estos efectos” (MAEC, 2006a: 72).

En la práctica se concretaron *Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión* con Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Guinea, Mali, y Níger. También han sido incluidos en la investigación Mauritania, Senegal y Nigeria porque, aunque no hayan firmado acuerdos de nueva

¹¹⁹ El acuerdo en materia migratoria firmado entre España y Mauritania contempla incluso la readmisión de nacionales de un tercer Estado que han estado en tránsito por el país.

generación, sí tienen firmados otros acuerdos en materia migratoria: Nigeria un *Acuerdo de Repatriación* (2001); Senegal un *Acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados* (2007); y finalmente, Mauritania un *Acuerdo sobre flujos migratorios laborales* (2007)¹²⁰.

Tabla 5.7.- Relación de acuerdos en materia de migración entre el Estado español y los países frontera sur. Años 2001/2009.

País y año	Tipo de acuerdo	Ministerio
Nigeria (2001)	Acuerdo de repatriación	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Guinea Bissau (2003)		
Mauritania (2003)		
Mauritania (2007)	Acuerdo fomento migración legal	Ministerio de Trabajo e Inmigración
Gambia (2006)	Acuerdo de nueva generación / Acuerdo de cooperación en materia migratoria	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Guinea (2007)		
Cabo Verde (2008)		
Níger (2008)		
Mali (2008)		
Guinea Bissau (2009) ¹²¹		
Senegal (2008)	Acuerdo prevención inmigración ilegal de menores no acompañados	Ministerio de Trabajo e Inmigración

Elaboración propia

Los acuerdos específicos de readmisión tienen como finalidad fijar las pautas normativas a la readmisión y al tránsito de personas en situación irregular. En cambio, los acuerdos marco de cooperación en materia migratoria están más acordes con las orientaciones de la política exterior española y comunitaria desarrolladas actualmente con los estados africanos. Los acuerdos de nueva generación, según Asín (2008), se diferencian del resto de acuerdos migratorios en que parten de la política exterior para terminar en la política interior.

¹²⁰ Mauritania es considerado por la administración española como Magreb pero está integrado en esta investigación por la importancia estratégica que tiene en la Ruta del Oeste.

¹²¹ A pesar de que esté acuerdo se aplicó en 2009, año en el que se inició el II Plan África, hemos considerado exponerlo con el resto de acuerdos ya que durante la segunda parte del Plan no han llegado a firmarse ningún otro acuerdo y, éste en concreto, fue negociado y elaborado mientras estaba en vigencia el IPA.

De hecho, estos últimos están inspirados en el enfoque global adoptado por la UE de la inmigración como factor positivo de desarrollo y, por consiguiente, la readmisión deja de tratarse como una herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios. Los acuerdos marco no son de readmisión en sentido estricto, sino instrumentos internacionales que parten de la consideración de la gestión de la inmigración como una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino, sin perder de vista los vínculos positivos y las sinergias que existen entre las políticas de emigración y de desarrollo.

Sin embargo, al igual que ha ocurrido en Europa, su foco está, en la práctica, en el control de la migración irregular, ocupando el lugar central en la política migratoria comunitaria y española. Siguiendo a Asín (2008: 167), estos acuerdos tienen como finalidad “combatir y mitigar los flujos migratorios irregulares [mediante] la cooperación internacional a través de la conclusión de acuerdos bilaterales de cooperación migratoria y de readmisión con los países de origen o de tránsito de los inmigrantes irregulares”. Esta es la clave. Los ANG reflejan la apropiación e instrumentalización del término cooperación por parte del Estado español.

Son instrumentos legales que se componen de dieciocho artículos comprendidos en ocho capítulos, precedidos de un preámbulo, donde aparece mencionado el enfoque global, el asociacionismo, la corresponsabilidad, e incluyen un anexo relativo al procedimiento y garantías para la readmisión de personas que otros acuerdos anteriores no incorporaban. Recogen en su Artículo 12 un seguimiento regular a través de las comisiones mixtas que se reúnen, en principio, cada año. Incorporan, asimismo, disposiciones de lucha contra la inmigración ilegal, readmisión de inmigrantes en situación ilegal, incorporación de trabajadores del Estado con quien se firma el acuerdo al mercado de trabajo español, integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y potenciación de los vínculos entre la inmigración y el desarrollo.

Si bien la salvaguarda y garantía de los derechos fundamentales de las personas inmigrantes extranjeras que se encuentren bajo jurisdicción de un Estado es uno de los aspectos más preocupantes que plantea la aplicación de los acuerdos en materia migratoria. A partir de 2003 se incluyó la garantía de los derechos humanos en los acuerdos. A pesar de que este anexo se encuentra en cada uno de ellos, ha habido estudios e investigaciones (SOS Racismo, 2006; CEAR, 2008) que sacaban a la luz prácticas de los gobiernos africanos que hacían caso omiso a estos compromisos, abandonando a inmigrantes subsaharianos en el desierto o reteniéndoles en condiciones insalubres en los centros de detención.

Además de los acuerdos de cooperación en materia migratoria, el período 2006/2008 acaba con tres acuerdos de cooperación al desarrollo, lo que nos da una primera idea del peso relativo tan distinto de la política migratoria (doce acuerdos) y la de cooperación al desarrollo (tres acuerdos), así como de la enorme importancia que África Occidental tiene para España por ser región de origen o de tránsito de emigrantes subsaharianos hacia el Estado español.

Tabla 5.8.- Relación de acuerdos de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países *frontera sur*. Años 2006/2008.

País y año	Tipo de acuerdo	Ministerio
Mali (2008)	Acuerdo de cooperación al desarrollo	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Níger (2008)		
Senegal (2008)		

Elaboración propia

En resumen, los acuerdos relacionados con la cooperación, tanto en materia migratoria como al desarrollo durante el período 2006/2008 son los siguientes:

Tabla 5.9.- Acuerdos migratorios y de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países *frontera sur*. Año 2001/2009.

	Repatriación	Flujos laborales	Nueva generación	Vigilancia conjunta de espacios marítimos	Emigración menores no acompañados	Cooperación al desarrollo
Cabo Verde			Madrid, 20/3/2007	Praia, 21/2/2008		
Gambia			Banjul, 19/9/2006			
Guinea			Conakry, 9/10/2006			
Guinea Bissau	Madrid, 7/2/2003		Bissau, 27/1/2008			
Mali			Madrid, 3/1/2007			Madrid, 23/11/07
Mauritania	Madrid, 1/7/2003	Nuakchott, 25/7/2007				
Níger			Niamey, 10/5/2008			Madrid, 7/3/2007
Nigeria	Abuja, 12/11/01					
Senegal					Dakar, 5/12/2006	Dakar, 10/10/06

Elaboración propia

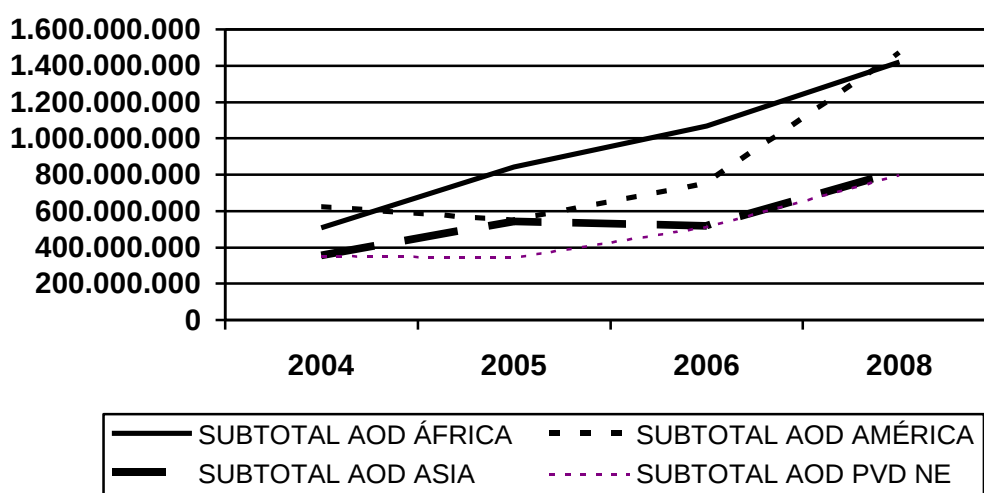
Aunque los acuerdos de nueva generación con estos países contemplan una cooperación migratoria amplia que pudiera incluir la cooperación al desarrollo, el hecho es que los acuerdos bilaterales firmados ofrecen pequeños e inconcretos cupos de trabajadores legales y de ayuda al desarrollo “a cambio” del compromiso de contener la emigración ilegal y la aceptación de repatriaciones de nacionales y de personas de terceros países que han pasado por allí en su ruta migratoria. De ahí que algunos autores (Alberdi y Bidaurratzaga, 2008b; Romero, 2008; Carballo de la Riva, 2009; Azkona y Sagastagoitia, 2011) hablen de “cooperación condicionada” la que brinda España a estos países.

5.3.2. La Ayuda Bilateral del Estado español: Los fondos canalizados y los países prioritarios

5.3.2.1. Los fondos financieros

La cooperación española al desarrollo para con África aumentó sustancialmente en los años en los que estuvo en vigencia el IPA. En concreto, hubo un incremento del 280% entre los años 2004/2008 y los fondos de AOD destinados a este continente han crecido a un ritmo superior a la ayuda a otras regiones. Esta tendencia es positiva, ya que se trata del continente con más países de renta baja, y se produjo hasta el inicio de la crisis económica y los recientes recortes en este ámbito.

Gráfico 5.1.- Evolución de la AOD respecto a la zona destinada. Años 2004/2008.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGPOLDE

La Tabla 5.10 recoge la AOD destinada a los países *frontera sur*. Recordemos que Senegal, Mauritania y Cabo Verde son prioritarios en el Plan Director 2005/2008 y que Senegal, Nigeria, Mauritania, Mali lo son para el Plan África. Como vemos, el orden de volumen de fondos de AOD recibidos no corresponde con las prioridades fijadas por el Plan Director. Llama la atención que Nigeria, que no es país prioritario en el Plan Director 2005/2008 pero sí lo

es en el Plan África, reciba 149 millones de euros, la cantidad mayor de AOD después de Senegal.

Tabla 5.10.- Evolución de fondos de AOD desembolsados a los países *frontera sur*. Años 2004/2008 (cifras en millones de euros).

		I Plan África				
		II Plan Director				
País	2004 ¹²²	2005	2006	2007	2008	AOD Total
Cabo Verde	6,9	2,4	3,8	15,1	15,4	43,6
Gambia	0,2	0,4	0,7	3,5	3,0	7,8
Guinea	-	0,7	1,5	1,7	5,6	9,5
Guinea Bissau	1,4	1,9	4,2	9,2	14,8	31,5
Mali	1,0	5,5	7,3	12,8	39,3	65,9
Mauritania	9,2	12,9	11,9	28,6	30,5	93,1
Níger	0,7	13,4	3,8	6,0	26,8	50,7
Nigeria	0,6	3,0	110,1	0,3	35,0	149,0
Senegal	14,8	66,8	15,2	30,4	48,7	175,9
Total	34,8	107,0	158,5	107,6	219,1	627,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Como la política migratoria es principalmente competencia de los Estados, nos centraremos en analizar la *AOD Bilateral directa* destinada a los países *frontera sur* y dejamos el análisis de los fondos multilaterales, sobre los que el Estado español tiene menor grado de decisión.

Además, la Ayuda Bilateral tiene un gran peso en la cooperación con África Occidental, como muestra el hecho de que este tipo de ayuda acumulada en el período 2004/2008 supone el 74% de la AOD total a estos

¹²² Se incluye una columna con datos de 2004 para percibir el incremento de fondos AOD destinados a África a partir del Plan Director 2005/2008, sobre todo para países como Mauritania, Mali, Níger y Senegal.

países, esto es 466,6 millones de euros respecto del total de AOD -alrededor de 600 millones de euros- (ver Tabla 5.11).

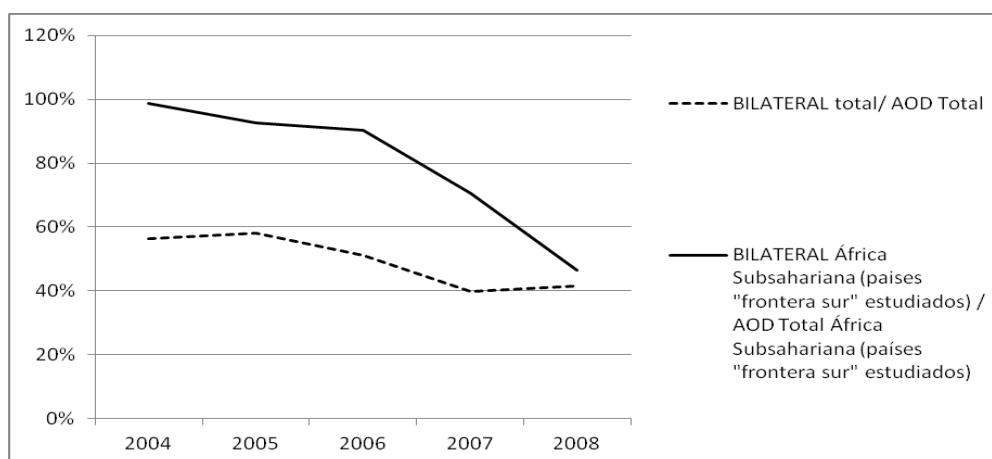
Tabla 5.11.- Canalización de fondos de AOD a los países *frontera sur*. Años 2004/2008 (cifras en millones de euros).

AOD	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2004/2008	%
Bilateral	34,3	99,3	145,0	76,3	111,7	466,6	74%
Multi-bilateral	-	3,0	9,2	31,3	37,6	81,1	13%
Multilateral	0,5	4,7	4,3	-	69,8	79,3	13%
Total	34,8	107,0	158,5	107,6	219,1	627,0	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

En este sentido, aunque con tendencia descendente, resulta llamativo el enorme peso relativo de la AOD Bilateral destinada a estos países en comparación con el total de la ayuda. Por ejemplo, en 2004, prácticamente el 100% de la AOD destinada a África Occidental era de índole Bilateral mientras que el peso de la AOD Bilateral en el total de la ayuda era inferior al 60% (ver Gráfico 5.2).

Gráfico 5.2.- Peso relativo de la AOD Bilateral en la AOD a países *frontera sur* y en la AOD total. Años 2004/2008.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Dentro de la AOD Bilateral analizada, nos centraremos en los fondos gestionados por la Administración General del Estado, es decir, la ayuda

directa, ya que es el principal actor y es también quien suscribe los acuerdos de control migratorio con los países africanos.

De este modo, los fondos de AOD Bilateral canalizados por dicha vía suponen el 82% de la AOD Bilateral, esto es 383,1 millones de euros respecto a los 466,6 millones de euros en el período 2004/2008.

Tabla 5.12.- Evolución de los fondos AOD Bilateral a los países *frontera sur* según administración. Años 2004/2008 (cifras en millones de euros).

AOD Bilateral	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2004/2008	%
AGE	28,1	87,7	130,9	52,6	83,8	383,1	82%
CC.AA.	4,4	8,4	11,7	18,8	23,9	67,2	14%
EE.LL.	1,8	3,2	2,1	4,9	4,0	16,0	3%
Universidades	-	-	0,2	-	0,1	0,3	0%
Total	34,3	99,3	144,9	76,3	111,8	466,6	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Centrándonos un poco más, la Tabla 5.13 muestra la distribución de la AOD gestionada por los distintos actores de la Administración General del Estado y en ella se aprecia un alto grado de dispersión de la ayuda entre los distintos Ministerios, ya que el MAEC sólo gestiona un 33% de la ayuda a África Occidental; Economía y Hacienda un 50%; Industria, Turismo y Comercio un 10%; el Ministerio de Trabajo e Inmigración un 6%; y el Ministerio del Interior un 1%.

Dicha dispersión hace imprescindible arbitrar mecanismos de coordinación entre los distintos Ministerios, así como un seguimiento cuidadoso de los programas de ayuda financiados por Ministerios distintos del MAEC, a fin de analizar su contribución a la lucha contra la pobreza, ya que no es éste el objetivo directo de las políticas que dirigen el resto de agentes.

Tabla 5.13.- Evolución de los fondos de AOD Bilateral a los países *frontera sur* según Ministerio. Años 2004/2008 (cifras en millones de euros).

Ministerios	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2004/2008	%
Ministerio de Economía y Hacienda	5,0	64,1	106,9	0,1	14,9	191,0	50%
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	10,0	11,5	19,5	39,9	44,6	125,5	33%
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	12,9	9,9	1,7	7,0	6,1	37,6	10%
Ministerio de Trabajo e Inmigración	-	2,1	2,2	0,1	17,4	21,8	6%
Ministerio del Interior	0,1	-	0,4	4,9	0,2	5,6	1%
Resto de Ministerios	0,1	0,1	0,2	0,7	0,5	1,6	0%
Total	28,1	87,7	130,9	52,7	83,7	383,1	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Llama la atención que en esta Tabla se encuentran los tres Ministerios en los que el enfoque global de las migraciones europeo transversaliza la política migratoria.

5.3.2.2. Los países prioritarios

Es obvio que ha mejorado la cooperación española respecto a África. Este hecho era una promesa electoral que podemos decir que se cumplió, además de un esfuerzo para lograr los ODM en la fecha estimada (2015)¹²³. Sin embargo, en el Parlamento español el tema que más preguntas desencadenó por parte de los diferentes grupos parlamentarios respecto al IPA fue el fenómeno de los flujos migratorios, más que la consecución de los ODM. De ahí nuestras dudas e intención de responder si además de las críticas mencionadas, bajo el marco del I Plan África se instrumentaliza la AOD española a favor del control de los flujos migratorios.

¹²³ Para ver más: *Programa Electoral del PSOE* de las elecciones de 2204: <http://www.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf> [Actualizado en abril de 2013].

La Tabla 5.14 muestra las diferencias en la percepción que se ha tenido de los distintos países según el Plan Director y África y la mayor importancia estratégica de estos países en el IPA.

Tabla 5.14.- Clasificación de los países *frontera sur* durante la vigencia del I Plan África y II Plan Director de Cooperación Española.

País	II PD 2005/2008	I Plan África 2006/2008
Cabo Verde	País Prioritario	País de interés específico
Gambia	-	País de interés específico
Guinea	-	País de interés específico
Guinea Bissau	País Atención Especial	País de interés específico
Mali	-	País de Interés Prioritario
Mauritania	País Prioritario	País de Interés Prioritario
Níger	-	País de interés específico
Nigeria	-	País de Interés Prioritario
Senegal	País Prioritario	País de Interés Prioritario
Total países prioritarios	3+1=4	4+5=9

Fuente: Elaboración propia a partir del MAEC (2005: 70-71) y MAEC (2006a: 150)

Los nueve países *frontera sur* son prioritarios o de interés específico en el IPA por su relevancia como lugares de origen y/o tránsito de migraciones subsaharianas hacia España, entre otros factores de interés económico (sector pesquero y energético) en algún caso. Sin embargo, sólo Mauritania, Senegal y Cabo Verde son prioritarios en el Plan Director 2005/2008, que enfatiza los países atendiendo al criterio de menor desarrollo económico y social y al compromiso de los países destinatarios en el diseño y ejecución de políticas dirigidas a la superación de la pobreza y la consecución de desarrollo humano.

Eduardo Romero (2006: 50) justifica la incoherencia que existe entre los países prioritarios del IIPD 2005/2008 y del IPA 2006/2008 diciendo que los

países prioritarios y de interés específico del IPA en su mayoría corresponden a los Estados que pueden ser útiles para los intereses españoles, en este caso, para la externalización de la frontera sur.

De hecho Romero (2006; 2008; 2011) tilda de “cooperación condicionada” la que brinda España, ya que ofrece en los acuerdos bilaterales de nueva generación pequeños e inconcretos cupos de trabajadores legales a cambio del compromiso a contener la emigración ilegal y la aceptación de repatriaciones de nacionales y de personas de terceros países que han pasado por allí dentro de su ruta migratoria.

Por otra parte, podemos realizar una reflexión a partir del “olvido” que sufre la cooperación al desarrollo con países que ya tienen firmados acuerdos relacionados con la migración. Esta sería una primera pista para relacionar las fechas en las que se ha comenzado el diálogo y en las que se ha firmado el acuerdo y la cantidad de los montos de AOD destinados a ese país en concreto, así como el resto de relaciones de cooperación que se puede dar entre ellos (operaciones de deuda, créditos o ayuda humanitaria).

5.4. La articulación de la cooperación al desarrollo y la cooperación en materia migratoria a la luz del I Plan África

5.4.1. Análisis de la relación entre la AOD y la firma de acuerdos a partir del criterio *tiempo*

Desde 2001 hasta la actualidad existe un documento en la página del MAEC que clarifica qué es Ayuda Oficial al Desarrollo, basándose en las directrices del CAD de la OCDE. En esta investigación hemos evaluado varios programas financiados con AOD, ya que según las directrices del Estado están dentro de las líneas estratégicas que imponen desde el Gobierno y el MAEC. Para muchos sectores sociales, ONGs y otras entidades se trata de una

práctica discutible, al punto que este tipo de fondos así empleados no deberían computar como Ayuda Oficial al Desarrollo por los objetivos que persiguen¹²⁴.

La promoción del desarrollo y el bienestar económicos son los objetivos principales que deben cumplir los programas que se nutren de la AOD para ejecutarse, según el MAEC, y este ha sido nuestro criterio a la hora de decidir si las prácticas son coherentes o incoherentes con el objetivo propio de la cooperación: la lucha contra la pobreza y el fomento de la dignidad humana.

Los Ministerios que intervienen tienen competencias en migraciones, pero con objetivos y prioridades distintas, lo que representa una fuente potencial de conflictos y contradicciones.

En la Tabla 5.15 mostramos de manera resumida la relación entre los aspectos vistos anteriormente: los acuerdos y los fondos de AOD. De esta manera queremos remarcar la importancia del criterio *tiempo* en el análisis de la coherencia y de la subordinación de la ayuda.

¹²⁴ Un tema controvertido ha sido los programas destinados a la cooperación policial. A pesar de que se computa como AOD los gastos en formación de policía, llama la atención la concentración de este tipo de programas en los países *frontera sur* de África Occidental.

Tabla 5.15.- Relación de acuerdos firmados en materia de cooperación al desarrollo y migración y fondos de AOD bilateral por la Administración General del Estado.

Países	2005	2006		2007		2008	
	AOD	Acuerdos	AOD	Acuerdos	AOD	Acuerdos	AOD
Cabo Verde	0.9 MM€	-	2.3 MM€	Acuerdo de cooperación en inmigración	10.8 MM€	Acuerdo sobre vigilancia conjunta de espacios marítimos de Cabo Verde	10.4 MM€
	País prioritario IIPD						
Gambia	0.1 MM€	Acuerdo de cooperación en inmigración	0.1 MM€	-	1.2 MM€	-	0.8 MM€
Guinea	0.3 MM€	Acuerdo de cooperación en inmigración	0.1 MM€	-	0.2 MM€	-	0.2 MM€
Guinea Bissau	0.8 MM€	-	3.2 MM€	-	6.3 MM€	Acuerdo de cooperación en inmigración	4.0 MM€
Mali	1.4 MM€	País prioritario IPA	2.1 MM€	Acuerdo de cooperación en inmigración	4.1 MM€	-	8.2 MM€
Mauritania	9.3 MM€	País prioritario IPA	5.5 MM€	Acuerdo cooperación al desarrollo.	12.8 MM€	-	12.0 MM€ [1.2 MM€ cancelación deuda]
				Acuerdo sobre flujos migratorios laborales			
Níger	País prioritario IIPD	-	1.0 MM€	Acuerdo cooperación al desarrollo	3.7 MM €	Acuerdo de cooperación en inmigración	5.0 MM€
	10.9 MM€ [10.1 MM€ cancelación deuda]						
Nigeria	1.2 MM€	País prioritario IPA	108.6 MM€ [107 MM€ cancelación deuda]	-	0.2 MM€	-	17.2 MM€
Senegal	62.8 MM€ [53 MM€ cancelación deuda]	Acuerdo cooperación al desarrollo	8.1 MM€	-	13.1 MM€	-	26.1 MM€ [13 MM€ cancelación deuda]
	País prioritario IIPD	Acuerdo para prevenir la emigración de MENAS					
		País prioritario IPA					

Las conclusiones a las que hemos llegado son las siguientes:

- Hay un aumento de más de 8 millones de euros para Cabo Verde el año que se firma el ANG y se mantiene este monto de AOD al año siguiente. Además, a pesar de ser un país prioritario en el IIPD no llegaba a 1 millón de euros la ayuda destinada en 2005. Tampoco hay causa aparente de este aumento de AOD tan significativo ya que el país no es prioritario para el IPA.
- Los casos de Gambia y Guinea son paradigmáticos, ya que fueron los primeros en firmar los acuerdos de nueva generación y no supieron negociar en términos de AOD con el Estado español. No eran prioritarios en ningún Plan y después de la firma siguieron sin serlo. En cambio, Guinea Bissau, que tiene las mismas características que los países anteriores, firmó en 2008, lo que quizás produjera el aumento de más de 3 millones de euros la ayuda concedida.
- Mali, país prioritario para el IPA, vio como aumentaba su AOD al doble (más de 8 millones de euros) una vez que firmó los acuerdos de cooperación al desarrollo y de nueva generación.
- Los otros países han tenido una condonación de la deuda y por ello los montos son tan altos. Por ejemplo Nigeria, que el año 2006 aumenta su AOD hasta los 108,6 millones de euros siendo sólo país prioritario del IPA y no del IIPD.

En los apartados siguientes se ha analizado la naturaleza de los fondos AOD, con el objetivo de aportar criterios para dar respuestas a la hipótesis de que la AOD se condiciona a intereses distintos a la lucha contra la pobreza.

5.4.2. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio de Economía y Hacienda

El Ministerio de Economía y Hacienda es el organismo del Estado que destinó más fondos de AOD Bilateral debido a la gestión de la deuda externa

con estos países. En el período 2004/2008 contribuyó con 191,1 millones de euros, de los que más de 170 millones de euros fueron en concepto de cancelación de deuda y el resto fondos destinados a su reestructuración¹²⁵.

En conjunto, la cancelación y la reestructuración de deuda supusieron el 41% de la AOD Bilateral total a los países *frontera sur* en el período 2004/2008.

Tabla 5.16.- Operaciones de cancelación y reestructuración de deuda desde MEH de los países *frontera sur*. Años 2004/2008 (cifras en millones de euros).

Países	AOD Operaciones Deuda	País Prioritario en IIPD	País Prioritario en IPA	Acuerdos
Cabo Verde	4,2	Sí	-	ANG
Gambia	-	-	-	ANG
Guinea	-	-	-	ANG
Guinea Bissau	-	-	-	ANG
Mali	-	-	Sí	ANG
Mauritania	1,3	Sí	Sí	Repatriación
Níger	11,0	-	-	ANG
Nigeria	106,8	-	Sí	Repatriación
Senegal	67,8	Sí	Sí	MENAS
Total	191,1			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DG POLDE, MAEC (2005) y MAEC (2006a)

Los dos principales beneficiados fueron Nigeria y Senegal, con un 83% y un 45% del total de la AOD Bilateral destinada a operaciones de deuda, respectivamente. Nigeria era prioritario para el I Plan África aunque no lo era en el II Plan Director; Senegal, en cambio, era prioritario en ambos Planes.

El caso de Níger también es llamativo ya que las operaciones relacionadas con la deuda suponen alrededor del 42% del total de la AOD Bilateral recibida en ese período, a pesar de que no es prioritario en ninguno de los Planes.

¹²⁵ Los nombres oficiales y las siglas de los Ministerios que son analizados en este apartado y los que siguen corresponden a la estructura administrativa gubernamental existente en los años analizados.

5.4.3. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio del Interior

La reflexión del principio de Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo se centra en los ámbitos en los que pudieran coincidir políticas de cooperación al desarrollo y políticas migratorias, sin que se desvirtúe su fin, que es la lucha contra la pobreza (Gómez Galán y Sanahuja, 1999; Alonso y Sanahuja, 2006; Fanjul y Ladra, 2006; Sotillo, 2011).

Ciertamente, la cooperación no es competencia exclusiva del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y en este sentido, también el Ministerio del Interior puede tomar parte con sus propias actividades, llamando la atención su peso específico en este último ámbito en países de origen o tránsito de las migraciones hacia España.

Observamos intervenciones dirigidas al control de fronteras. El problema no es destinar fondos para ello pero creemos que sí es cuestionable que dichos flujos financieros computen como AOD. Ello supone una falta de coherencia interna de la propia ayuda española.

La Tabla 5.17 muestra que se han destinado más de 5 millones de euros de ayuda a cooperación policial gestionada por el Ministerio del Interior desde 2004 hasta 2008.

Tabla 5.17.- Fondos AOD Bilateral desde el MIN destinados a financiar actividades de cooperación policial en los países *frontera sur*. Años 2004/2008
(cifras en millones de euros).

País	AOD Cooperación Policial	País Prioritario en II PD	País Prioritario en IPA	Acuerdos
Cabo Verde	0,5	Sí	-	ANG
Gambia	0,4	-	-	ANG
Guinea	0,1	-	-	ANG
Guinea Bissau	0,2	-	-	ANG
Mali	0,4	-	Sí	ANG
Mauritania	1,8	Sí	Sí	Repatriación
Níger	-	-	-	ANG
Nigeria	0,1	-	Sí	Repatriación
Senegal	2,1	Sí	Sí	MENAS
Total	5,6			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE, MAEC (2005) y MAEC (2006a)

Llama la atención que todos los países *frontera sur*, salvo Níger, recibieran fondos de AOD para la cooperación policial, en mayor o menor medida. Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Gambia y Mali fueron los países más beneficiados.

Los proyectos del Ministerio del Interior con fondos de AOD vienen recogidos en la base de datos de la DGPOLDE como “Cooperación Policial”¹²⁶. En los años 2005 y 2006 se describe tal cooperación como “Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz”. Esta última parte del texto acabada de citar más parece una justificación que la motivación real de estas operaciones, ya que no son países con conflictos graves o en guerra. En 2007 y 2008 no aparece ninguna descripción sobre el destino concreto de las

¹²⁶ Para ver más Anexo I: Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio del Interior en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al desarrollo. Años 2004/2008.

contribuciones financieras, con lo que cabe hablar de una cierta opacidad del uso de los fondos en este terreno policial.

Si observamos la distribución de los fondos AOD en el tiempo, llama poderosamente la atención el año 2007. Y es que en este ejercicio presupuestario los fondos de cooperación policial aumentaron en un 1.370%, pasando de 355.286 euros en 2006 a 4.851.269 euros en 2007. Senegal y Mauritania fueron los principales destinatarios.

Tabla 5.18.- AOD Bilateral destinada a cooperación policial en los países frontera sur. Años 2004/2008 (cifras en euros).

País	2004	2005	2006	2007	2008	Total AOD
Cabo Verde	22.822,7	18.606,3	52.941,1	389.888,5	22.682,0	506.940,6
Gambia	-	-	28.244,6	333.173,3	35.355,6	396.773,5
Guinea	-	-	54.118,0	64.043,8	10.799,1	128.960,9
Guinea Bissau	-	-	88.446,8	67.598,3	13.863,0	169.908,1
Mali	-	-	28.611,1	326.700,3	11.538,7	366.850,1
Mauritania	24.309,6	-	19.051,0	1.709.233,1	61.343,4	1.813.937,0
Níger	-	-	3.800,0	-	-	3.800,0
Nigeria	36.474,6	-	-	18.204,4	5.404,5	60.083,5
Senegal	-	-	78.773,5	1.942.427,5	48.624,6	2.069.825,7
Total	83.606,9	18.606,3	353.986,1	4.851.269,2	209.610,8	5.517.079,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

En el año 2008 disminuyó drásticamente la aportación de fondos AOD a “Actividades de Cooperación Policial”, pero aparece un epígrafe con el título “Protección Subsidiaria y Protección Temporal de Refugiados” que se financia con 2.902.270 euros y cuyo destino es “Países en Vías de Desarrollo No Especificados”.

El análisis realizado parece indicar que los fondos de ayuda gestionados desde el Ministerio del Interior responden más a intereses o prioridades del mismo que al objetivo de lucha contra la pobreza.

Además, si comparamos los fondos de AOD Bilateral destinados a financiar “Actividades de Cooperación Policial” en las diferentes áreas

geográficas en 2007 (ver Tabla 5.19), observamos que el 79% (4,9 millones de euros) del total de la ayuda en ese concepto (6,3 millones de euros) se destina a África Subsahariana. Y no son los países más conflictivos, luego es difícil justificarlo como operaciones de paz. Aún más, dentro de los países de África Subsahariana, África Occidental recibe casi la totalidad (99%) de la ayuda en forma de cooperación policial.

Tabla 5.19.- Cooperación policial por área geográfica en 2007 (cifras en euros).

Descripción	Área Geográfica	AOD Bilateral a cooperación policial	AOD Total	% Cooperación policial respecto al total AOD Bilateral
Actividades de cooperación policial	África del Norte	115.867	135.078.471	0,09%
	África Subsahariana	4.917.152	203.079.660	2,42%
	América Central	469.029	385.833.956	0,12%
	América del Sur	566.368	259.181.055	0,22%
	Sureste Asiático	152.229	22.129.295	0,69%
	Asia Oriental	650	64.334.741	0,00%
	Oriente Medio	13.922	57.130.101	0,02%
Total		6.235.217	1.126.767.280	0,55%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

5.4.4. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Este seguimiento se concreta en un análisis de los proyectos financiados desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con fondos AOD en los países *frontera sur* de África Occidental.

Al analizar los datos el criterio para reconocer el respeto o la transgresión del principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo no será tanto la incidencia de la política comercial exterior (abrir mercados exteriores

aunque sea vía crédito público a la exportación para empresas españolas) sino la incidencia de la política migratoria¹²⁷.

Para ello nos hemos fijado en los proyectos que pudieran tener consecuencias más o menos directas sobre los movimientos migratorios de personas, así como la relación que pudiera haber entre concesión de AOD y compromisos para la gestión de las migraciones (control de las fronteras) en los países receptores de la ayuda.

Tabla 5.20.- Fondos AOD Bilateral desde el MICT relacionados con las migraciones por país *frontera sur*. Años 2004/2008 (cifras en millones de euros).

País	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2004/2008
Cabo Verde	0,1	1,4	0,4	2,8	1,2	2,9
Gambia	-	-	-	-	-	-
Guinea	-	-	-	-	-	-
Guinea Bissau	-	-	-	-	-	-
Mali	-	-	-	-	0,2	0,2
Mauritania	2,4	5,2	0,1	3,7	4,1	15,5
Níger	0,4	-	-	-	-	0,4
Nigeria	-	0,1	-	-	-	0,1
Senegal	11,0	6,1	1,3	0,5	0,7	19,6
Total	12,9	10,0	1,8	7,0	6,2	37,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Los países que más fondos AOD recibieron entre 2004 y 2008 desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo han sido Senegal (19,6 millones de euros) y Mauritania (15,5 millones de euros). También destaca, aunque a distancia de los anteriores, Cabo Verde (2,9 millones de euros).

Hay un par de cuestiones que llaman la atención:

¹²⁷ Para ver más Anexo II: Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al desarrollo. Años 2004/2008.

Mauritania recibió en el período 2004/2008 una cantidad de 10,4 millones de euros de AOD para la mejora del puerto de Nouadhibou, lugar clave para la flota pesquera española y europea y también uno de los principales puntos de salida de las embarcaciones con migrantes hacia Europa¹²⁸. En esa misma ciudad se construyó en 2006, con fondos del Ministerio de Defensa y de la AECID, un *Centro de Acogida para Migrantes Repatriados*, ejemplo claro de la externalización de las fronteras españolas en África.

Tabla 5.21.- Proyectos del MICT destinados a Nouadhibou (Mauritania) y financiados con fondos AOD Bilateral. Años 2004/2008 (cifras en millones de euros).

Año	Título del proyecto	AOD
2004	Mejora puerto para aprovisionamiento de productos petrolíferos	2,7
2005	Ampliación proyecto aseguramiento abastecimiento petrolífero	3,5
	Mejora puerto para aprovisionamiento de productos petrolíferos	0,7
2008	Renovación balizamiento del puerto	0,6
	Suministro para la central eléctrica del puerto	2,9
Total		10,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

En 2008 se comprometieron con Cabo Verde 6 millones de euros de AOD para financiar el proyecto de “Suministro, instalación y puesta en marcha de un sistema de control de tráfico marítimo”, que representó aproximadamente el 50% de la AOD Bilateral desembolsada en ese ejercicio¹²⁹.

Ese mismo año el Estado español firmó con Cabo Verde un acuerdo sobre vigilancia conjunta de espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción del país africano. De nuevo, todo indica que estamos más bien ante un caso de

¹²⁸ Además de los desembolsos detallados, en el año 2008 el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo comprometió para años posteriores fondos adicionales por importe de 18.292.196 euros para la renovación del puerto pesquero en Nouadhibou.

¹²⁹ A ello se suma que desde 2006 se viene financiando con 5.139.560 euros de fondos AOD el “Balizamiento del Aeropuerto de la Isla de la Sal”, realizado por empresas españolas.

cooperación al control de fronteras y no tanto de cooperación al desarrollo, aunque se financie con fondos AOD.

A continuación unos comentarios sobre un receptor principal de fondos AOD: Ghana, que no forma parte de este estudio porque no tiene firmado ningún acuerdo relacionado con las migraciones.

Ghana es el país que más fondos AOD recibió desde este Ministerio. Se financiaron proyectos en el período 2004/2008 por importe de 37 millones de euros. Entre los mismos, hay uno que aparentemente ni respeta ni contribuye al principio de coherencia, sino que es una herramienta de control de fronteras: “Sistema de video-vigilancia fronteriza”, por un importe de 1.999.912 euros comprometidos en el año 2008. Ya en este año se desembolsaron 299.986 euros.

5.4.5. Seguimiento de la AOD gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

En la revisión de los proyectos financiados con fondos AOD desde este Ministerio aparecen una serie de proyectos que difícilmente puede pensarse que contribuyan a objetivos de desarrollo¹³⁰. Por ejemplo, los fondos destinados a financiar gastos administrativos de las embajadas españolas en Nigeria y Senegal.

¹³⁰ Para ver más Anexo III: Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio de Exteriores y Cooperación en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al desarrollo. Años 2004/2008.

Tabla 5.22.- Evolución de los fondos destinados a gastos administrativos de embajadas españolas financiados por el MAEC como AOD. Años 2004/2006
(cifras en euros).

Año	País	Título del proyecto	AOD
2004	Nigeria	Gastos administrativos de las embajadas	12.000
	Senegal	Gastos administrativos de las embajadas	39.338
2005	Senegal	Gastos administrativos	36.100
2006	Senegal	Gastos administrativos de las embajadas	36.100
Total			123.538

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

En 2007 y 2008 no aparece ese gasto pero se presenta uno nuevo, el cual pudiera referirse al mismo concepto, sólo que con otro título: “Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo” en Senegal.

Tabla 5.23.- Evolución de los fondos destinados a gastos administrativos de embajadas españolas financiados por el MAEC como AOD. Años 2007 y 2008
(cifras en euros).

Año	País	Título del proyecto	AOD
2007	Senegal	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	22.000
2008	Senegal	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	22.440
Total			44.440

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Pasando a otros proyectos y países cabe señalar que en 2006 se financió con 220.000 euros el proyecto “Ayuda Humanitaria de Emergencia para emigrantes subsaharianos en Nouadhibou”, ciudad en la que se asienta un *Centro de Acogida de Migrantes Repatriados*¹³¹. Creemos que la estancia

¹³¹ La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) publicó en Diciembre de 2008 el *Informe de Evaluación del Centro de Detención de Migraciones en Nouadhibou (Mauritania)* en el que refleja las condiciones tan precarias en las que está el Centro, construido en marzo de 2006 por el Ejército Español con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Para ver más:

en un centro de detención es también cuestionable que sea objeto de la cooperación al desarrollo. La asignación de personas a dichos centros es fruto de la política migratoria española y, como tal, creemos que debería financiarse con cargo a fondos ajenos totalmente a la AOD, análogamente a la financiación de los centros de internamiento de extranjeros que existen en el Estado español.

También en 2006 se apoyó con 500.000 euros de AOD el proyecto “Ayuda Humanitaria a personas emigrantes retornadas a Senegal y población en general”. Opinamos que si los retornos fueron motivados por la política migratoria de control de fronteras, los fondos para financiar este proyecto deberían proceder de la política migratoria y no de la cooperación al desarrollo.

Nos parece cuestionable que el MAEC financiara en 2007 con 304.000 euros de AOD el proyecto de “Mejora del diálogo euroafricano en materia de migraciones y desarrollo” dentro del “Programa Migraciones y Desarrollo (AENEAS)”; y con 225.750 euros en 2008 la “Cofinanciación del Programa AENEAS de seguimiento de la Conferencia Euroafricana en materia de migraciones y desarrollo”. Y ello porque el Programa AENEAS de la Unión Europea tiene como objetivo la gestión de flujos migratorios desde el punto de vista e interés del país europeo receptor de las personas migrantes.

Finalmente, el MAEC registró como AOD en 2008 dos proyectos en Cabo Verde por importe de 215.150 euros para un laboratorio fotográfico de la policía caboverdiana.

Tabla 5.24.- Proyectos del MAEC financiados a Cabo Verde en 2008 (cifras en euros).

Título del proyecto	AOD
Programa de formación, asistencia técnica y cesión de equipamiento destinados a las instituciones policiales; laboratorio fotográfico para la policía judicial; refuerzo del gabinete del Primer Ministro	102.000
Adquisición de equipos para el laboratorio fotográfico de la policía judicial	113.150
Total	215.150

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DG POLDE

5.4.6. Resumen de la AOD cuestionada por su subordinación al objetivo del control migratorio y fronterizo

Para terminar, hemos elaborado la Tabla 5.25 que resume la ayuda desembolsada que hemos ido cuestionando a lo largo de este Capítulo para hacernos una idea de en qué medida la AOD Bilateral está subordinada por intereses vinculados al control migratorio, y en todo caso, ajenos al objetivo de lucha contra la pobreza de la cooperación internacional al desarrollo.

Del análisis anterior resulta que más del 5% (24,7 millones de euros) de la Ayuda Bilateral central española destinada a África Occidental está, al menos, condicionada por la política de control de fronteras.

Tabla 5.25.- Resumen de la AOD Bilateral desembolsada cuestionada en el Capítulo 5. Años 2004/2006 (cifras en millones de euros).

	AOD bajo sospecha de contribuir más a intereses de migraciones que al desarrollo y lucha contra la pobreza			
	MICT	MIN	MAEC	Total
Total	18,4	5,6	0,7	24,7
% de AOD respecto a AOD Bilateral total	48,9%	100%	5,6%	5%

Elaboración propia.

Desde 2004 hasta 2008 la AOD Bilateral supuso el 74% de la AOD total a los países *frontera sur*. Dentro de ese tipo de ayuda, un 82% fue gestionada por la Administración General del Estado y en ella se aprecia un alto grado de dispersión entre los distintos Ministerios. El MAEC sólo gestionó un 33% de la ayuda a estos países; el Ministerio de Economía y Hacienda un 50%; el de Industria, Turismo y Comercio un 10%; el Ministerio de Trabajo e Inmigración un 6%; y el Ministerio del Interior un 1%.

A pesar de que el *Ministerio de Economía y Hacienda* es el que más fondos de AOD Bilateral destinó a los países de África Occidental (191,1 millones de euros en el período 2004/2008) en concepto de operaciones de deuda, no lo hemos incorporado en la última Tabla porque no se puede demostrar que más del 40% de la AOD Bilateral total de los países *frontera sur* haya sido condicionada e instrumentalizada a favor de la negociación de los acuerdos en materia migratoria. Hay indicios como el caso de Nigeria que en el 2006 aumentó su AOD hasta los 108,6 millones de euros (casi en su totalidad era cancelación de deuda) siendo sólo país prioritario del IPA y no del IIPD.

A primera vista parece esperanzador que sólo hayamos cuestionado el 5,6% de la AOD destinada por el *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* ya que se supone que es el agente principal de la política de cooperación española, aunque en el caso de los países *frontera sur* el porcentaje baja al 33%.

Dentro de los programas de este ministerio detectados como incoherentes destacamos la financiación en 2006 con 500.000 euros de un proyecto de Ayuda Humanitaria a personas emigrantes retornadas a Senegal. Asimismo, en 2008, el MAEC registró como AOD dos proyectos en Cabo Verde por importe de 215.150 euros para un laboratorio fotográfico de la policía. Ambos casos son ejemplo de la externalización de las fronteras españolas.

Por último, registró como AOD durante esos años casi 170.000 euros de gastos de su estructura administrativa en Nigeria y Senegal.

El *Ministerio del Interior* es un actor clave en la política migratoria pero no es un actor relevante en la política de cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, llama la atención su peso específico en la cooperación al desarrollo con los países *frontera sur*. En 2007, el 79% del total de la ayuda española en concepto de cooperación policial se destinó a África Subsahariana. Aún más, dentro de los países de África Subsahariana, África Occidental recibe casi la totalidad (99%) de la ayuda en forma de cooperación policial del MIN. Todos los países *frontera sur*, salvo Níger, recibieron fondos de AOD para cooperación policial, en mayor o menor medida, llegando a más de 5 millones y medio de euros. El problema no es financiar el control de las fronteras pero creemos que sí es cuestionable que dichos fondos computen como AOD ya que su objetivo no es la lucha contra la pobreza.

Por todo lo anterior podemos concluir que la ayuda gestionada desde el MIN responde más al interés español por controlar las fronteras africanas que al objetivo de lucha contra la pobreza.

Por otra parte, casi el 50% de la ayuda del *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo* ha sido puesta en cuestión por referirse a construcciones y mejoras de lugares importantes en relación con la Ruta del Oeste vinculada a la inmigración clandestina. Financiado por el MICT Mauritania ha recibido, en el período 2004/2008, 10,4 millones de euros de AOD para la mejora del puerto de Nouadhibou, uno de los principales puntos de salida de las embarcaciones con migrantes hacia Europa y también importante caladero para la flota pesquera española y europea. Del mismo modo, en 2008, Cabo Verde recibió 6 millones de euros para financiar un sistema de control del tráfico marítimo, que representa aproximadamente el 50% de la AOD Bilateral desembolsada de ese año.

De nuevo, todo indica que estamos más bien ante un caso de cooperación migratoria ligada al control de fronteras y no tanto de cooperación internacional al desarrollo, aunque se financie con fondos AOD.

Por último destacar que en Mauritania se construyó en 2006, con fondos del *Ministerio de Defensa* y de la *AECID*, un Centro de Acogida para migrantes repatriados.

5.5. Conclusiones

A partir del enfoque global de la política migratoria europea, la propia UE y sus Estados miembros han desarrollado una política migratoria que abarca tres ámbitos: el relacionado con la migración regular y los marcos legales de entrada adecuados para la inmigración; el vinculado con la prevención y la lucha contra la inmigración irregular; y, el concerniente al fomento del vínculo entre migración y desarrollo de los países de origen. Pero en la práctica, los recursos y programas dedicados a combatir la inmigración irregular superan con mucho los destinados a materializar las otras dos dimensiones del enfoque global. El control de la migración irregular ocupa de forma prioritaria la agenda política de la Unión y de los Estados miembros en materia migratoria.

Además, Europa desarrolla, en teoría, su política migratoria junto con los países africanos mediante las Cumbres UE-África. Uno de los ámbitos de trabajo de estas reuniones es el nexo entre la migración y el desarrollo. A pesar de estas cumbres y de que la UE pide a los gobiernos africanos participación activa y corresponsabilidad en la gestión de los flujos migratorios, en realidad la formulación de las normas y acuerdos de ejecución descansa en gran parte aún en la UE, la cual no comparte con los países africanos los proyectos previos antes de ser ejecutados en el continente vecino.

Países del Magreb como Marruecos, y de la región de África Occidental, en concreto los Estados del Sahel, son muy importantes para la Unión y el Estado español desde el punto de vista del control migratorio, al tratarse de los principales países de origen o tránsito de las migraciones subsaharianas hacia el país.

Durante la vigencia del IPA, España desarrolló una intensísima actividad, suscribiendo doce acuerdos con los Estados de África Occidental. Seis de ellos fueron acuerdos de nueva generación, y aunque abordan diversas facetas de la migración, su foco está, en la práctica, en el control migratorio. En concreto, en la repatriación de personas que se encuentran en situación irregular.

Si bien es cierto que los acuerdos migratorios promovidos y firmados por el Estado español incorporan una cláusula general de garantía de los derechos humanos, nos parece preocupante que aquellos no contemplen ni regulen las condiciones de ejercicio del control migratorio, que decide cada país africano individualmente sin involucración alguna del Estado español. Dichas condiciones han sido reiteradamente cuestionadas desde distintas instituciones por la falta de garantías jurídicas en los procedimientos, abusos policiales y limitaciones graves a las posibilidades de la población refugiada para solicitar y obtener el reconocimiento jurídico de refugiado.

La finalidad de la cooperación al desarrollo es la lucha contra la pobreza y la de la política migratoria en África es el control migratorio. Ambos fines son legítimos pero distintos. Y no se puede financiar los objetivos de la política migratoria con la AOD propia de la cooperación al desarrollo.

Hemos visto varios ejemplos en los que se puede constatar que la política migratoria ha “invadido” el ámbito de la cooperación al desarrollo, debido, en gran medida, a la transversalidad por la que aboga el enfoque global europeo de las políticas migratorias.

6. II Plan África 2009/2012: Análisis de la coherencia interna y la consolidación de la estrategia de cooperación en materia migratoria con los países de África Occidental

6.1. El II Plan África: Contexto estatal e internacional y aspectos principales de su ejecución

6.1.1. De la crisis migratoria a la crisis financiera: La repercusión en las políticas de cooperación

En junio de 2009 se presentó el II Plan África. Con motivo de ello se anunció la entrega a Mauritania de un avión militar para reforzar la vigilancia costera que se sumó a las anteriores entregas de cuatro patrulleras y un helicóptero. Esto podía ser un presagio de lo que ha venido siendo el IIPA: una continuación de la política española de externalización de la frontera hacia los países africanos.

Los años en los que han estado en vigencia tanto el IIIPD como el IIPA han coincidido con una crisis económica internacional que amenaza con acabar con la política española de cooperación. Después de siete años consecutivos de incrementos, en el 2009 la AOD española experimentó su primer descenso en los desembolsos. Así pues, en 2009 se ejecutaron 283 millones menos y en 2010 la cooperación disminuyó otros 667 millones (Aleman, 2011b).

El sector de la cooperación al desarrollo experimentó otro duro golpe en 2012, cuando el presupuesto cayó un 40% respecto a lo que inicialmente se había establecido, descendiendo de un 0,51% de PIB a un 0,23%. Es decir, durante la ejecución del IIPA, el presupuesto para cooperación ha bajado un 70%¹³².

Siguiendo esta línea, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha estimado que destinará en 2013 un total de 523,37 millones de euros a la cooperación al desarrollo para ayudar a terceros países, lo que supone un descenso del 23,4% en comparación con los 683 millones del ejercicio anterior¹³³. Por lo que la tendencia no sólo se mantiene sino que se incrementa.

Concretamente, el Ministerio que dirige José Manuel García-Margallo en su conjunto verá reducido un 10% su presupuesto con respecto al 2012. Sin embargo, mientras que el cómputo destinado a la acción exterior del Estado aumenta en casi 3 millones de euros; la cooperación al desarrollo es el sector que más se ha visto recortado, sobre todo si tenemos en cuenta que en 2011 el Gobierno español ya realizó un recorte del 46,7%.

Estos datos auguran el desmantelamiento de la cooperación al desarrollo española la cual llevaba tres décadas consolidándose. Esta realidad es catastrófica para una política pública que aún no cuenta con la suficiente fuerza comparada con otros sectores. De hecho, los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) confirman nuestras peores previsiones. Con un

¹³² Para ver más:
[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLIST&BASE=pu10&DOCS=1-1&QUERY=\(DS_C_10_50.CODI.\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLIST&BASE=pu10&DOCS=1-1&QUERY=(DS_C_10_50.CODI.))

¹³³ Para ver más: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/Presupuesto.aspx> [Actualizado en febrero de 2013].

0,15% de la Renta Nacional Bruta destinada a Ayuda Oficial al Desarrollo en 2012 podemos hablar de desmantelamiento real de la cooperación¹³⁴.

Pero si además de que se ha restringido el presupuesto, no se ha potenciado ni la calidad, ni la eficacia, ni la coherencia de políticas, como veremos en este Capítulo, la gravedad de la situación es notable.

6.1.2. Análisis del II Plan África mediante la articulación de los datos relacionados con las migraciones y la AOD Bilateral directa

Las relaciones entre el Estado español y los países de África Occidental en este último período (2009/2012) han perdido fuerza si lo comparamos con el trienio anterior (2006/2008).

Como veremos en el siguiente epígrafe puede ser que este resentimiento en las relaciones hispano-africanas esté vinculado con la “eficacia” de las políticas migratorias europea y española y que por ello ya no sea necesario presionar tanto a los países *frontera sur* con visitas, acuerdos y demás tipos de cooperación.

De hecho, durante el IIPA se han realizado siete visitas oficiales entre algún país *frontera sur* y el Estado español, que contrastan con las diecinueve que se hicieron durante los tres años anteriores. Además, se han firmado dos acuerdos relacionados con las migraciones y un convenio vinculado a la cooperación al desarrollo; que contrastan con los once acuerdos que se suscribieron o se reactivaron durante el IPA en materia migratoria y los tres alcanzados en materia de cooperación al desarrollo¹³⁵.

¹³⁴ Para ver más: <http://www.congde.org/contenidos/indignacion-ante-el-desmantelamiento-de-la-politica-de-cooperacion-para-el-desarrollo.html> [Actualizado en mayo de 2013].

¹³⁵ Cabe mencionar que los acuerdos, uno de nueva generación con Guinea Bissau y el otro relacionado con la vigilancia conjunta en Cabo Verde, fueron firmados durante el primer año del IIPA, pero fueron negociados durante el último año del primer Plan. Es por esto, junto con la

Tabla 6.1.- Relación de visitas oficiales entre agentes del Estado español y de los países frontera sur. Años 2009/2011.

Lugar y fecha	Agentes
Gambia 09/03/09	Vicepresidenta Primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega
Mauritania 05/10/09	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos
España 28/10/09	Presidente de Mauritania, Mohamed Uld Abdelaziz
Nigeria 22/06/09	Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero
España 27/06/11	Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Trinidad Jiménez con los embajadores de los países del África Subsahariana
España 22/03/11	Ministro de Asuntos Exteriores de Gambia.
España 28/9/11	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de Mali, Soumeylou Boubèye Maïga.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Acción Exterior de 2009, 2010 y 2011.

Además de las visitas oficiales y los acuerdos han existido otro tipo de relaciones de colaboración con los Estados africanos. A Cabo Verde se destinó un monto de 150.000 euros de ayuda humanitaria de emergencia en octubre de 2010. Al año siguiente se creó una Oficina Consular Honoraria de España en Santa María (Cabo Verde). Otro ejemplo es Senegal, al que se le amplió el importe del préstamo concedido en 2010 con cargo al Fondo para la Concesión de Microcréditos.

Dentro de las prioridades geográficas del IIPA destaca en la dimensión continental la Unión Africana y en la regional la CEDEAO. Es decir, los países de África Occidental siguen estando entre las prioridades españolas.

De hecho, centrándonos en las áreas en las que divide África el Plan - Sur de África, África Central, Cuerno de África y África Occidental-, la que tiene más países prioritarios es la última zona con diez. De ellos, ocho coinciden con los de esta investigación: Senegal, Mali, Gambia, Níger, Nigeria, Guinea

falta de acuerdos el resto de los años del IIPA, que se ha decidido estudiarlos todos juntos en el Capítulo anterior.

Bissau, Guinea y Cabo Verde¹³⁶. Y todos ellos, menos Nigeria, son prioritarios en el Plan Director.

Tabla 6.2.- Clasificación de los países *frontera sur* durante la vigencia del II Plan África y el III Plan Director de Cooperación Española.

País	III PD 2009/2012	IIPA 2009/2012
Cabo Verde	Asociación amplia	País de atención especial
Gambia	Asociación focalizada	País de atención especial
Guinea	Asociación focalizada	País de atención especial
Guinea Bissau	Asociación focalizada	País de atención especial
Mali	Asociación amplia	País de atención especial
Mauritania	Asociación amplia	País de atención especial
Níger	Asociación amplia	País de atención especial
Nigeria	-	País de atención especial
Senegal	Asociación amplia	País de atención especial
Total países prioritarios	5+3=8	9

Fuente: Elaboración propia a partir del MAEC (2009b) y del MAEC (2009c)

En el IIIPD ha habido un aumento de cuatro países que se han incorporado a las prioridades española. El hecho de que ocho de los nueve países sean prioritarios en ambos planes podría ser interpretado como una señal de coherencia; sin embargo, si analizamos en detalle en qué se destina la AOD, veremos que esta coherencia es un espejismo y que son prioritarios no a la hora de luchar contra la pobreza sino para defender intereses españoles en África.

¹³⁶ Faltaría Mauritania que es considerado por parte de la Administración española parte del Magreb (de hecho tiene, al igual que Marruecos, un tratado firmado de nueva vecindad) y por ello computa como país del Mediterráneo, a pesar de que sus costas dan al Océano Atlántico. Dentro de los Planes África sale mencionada ya que multitud de objetivos tiene que ver con los países de la CEDEAO “más Mauritania”, como apuntan las propias fuentes del MAEC.

Así como decíamos que el I Plan África (2006/2008) era fruto de la improvisación política, podemos afirmar que el II Plan África (2009/2012) mejoró en la teoría en cuanto a que:

- Existe una mayor vinculación con los intereses de la cooperación al desarrollo recogidos en el III Plan Director de la Cooperación Española, como hemos visto en la correspondencia de los países prioritarios;
- Se incluyen los derechos humanos como objetivos transversales, aunque luego se lleven a la práctica actividades que los ponen en tela de juicio;
- Se intuye mayor voluntad de coordinación entre donantes y receptores de la ayuda y se menciona la Coherencia de Políticas de Desarrollo en sus páginas.
- Se discute con la sociedad civil española al amparo de la herramienta que se creó a partir del IPA “Casa África”, pero no se tiene en cuenta ni a los Gobiernos africanos, ni a su sociedad civil ni a su ciudadanía;

A este respecto, el IIPA elaboró “sobre la base del consenso” (MAEC, 2009b: 5), ya que se presentó en dicha casa a miembros de la sociedad civil española, aunque se consensuó de manera insuficiente, ya que se olvidaron de consultar a los actores subsaharianos (administraciones, sociedad civil y ciudadanos). En ambos planes, África está tratada como un objeto, y no como un sujeto, a pesar de que, después, en los acuerdos firmados entre el Estado español y los países africanos se le va a pedir asociación, corresponsabilidad y partenariado.

A pesar de esto, el II Plan comete los mismos errores que su antecesor, sobre todo en lo referente a la CPD. Es por ello que, al igual que le sucede al IPA, los objetivos pro-desarrollo y de lucha contra la pobreza se concentran en el Objetivo 2 de ambos Planes, que se encuentra estrechamente vinculado con la cooperación al desarrollo. Sin embargo, esta perspectiva de desarrollo no llega a permear ningún otro objetivo.

En este sentido existen multitud de incoherencias que tienen que ver con las políticas que están vinculadas a los otros objetivos, a saber: las comerciales, las pesqueras, las energéticas, las de inversiones y, por supuesto, la política migratoria (Objetivo 4: “Consolidación de la asociación con África en materia migratoria”¹³⁷).

Si el IPA dividía el objetivo relacionado con la ordenación de los flujos migratorios en tres dimensiones relacionadas con el plano interno, el bilateral y el multilateral; el IIPA directamente lo divide en los tres ejes del enfoque global de las políticas migratorias europeas, que son: la migración legal; la migración ilegal; y la migración y el desarrollo.

Como los ya estudiados acuerdos de nueva generación no encajan en ninguno de estos pilares, ya que pretenden ser una mezcla de los tres, no están incluidos en ninguna línea estratégica de las tres dimensiones anteriores, y vienen nombrados en la presentación del Objetivo 4 de la siguiente manera:

“En el ámbito bilateral, durante el periodo de vigencia del Plan África 2009/2012, se velará por la efectiva aplicación de los Acuerdos Marco bilaterales de Cooperación Migratoria con los países con los que se han firmado -por el momento Guinea, Gambia, Guinea Bissau, Níger, Cabo Verde y Mali-, así como de los que se concluyan en el futuro con otros países africanos” (MAEC, 2009b: 58).

No se han firmado más acuerdos a pesar de que se han seguido negociando con Senegal y algunos países de África Central como Camerún.

Sin embargo, el IIPA sí que hace mención a otro tipo de acuerdos en materia migratoria que se han firmado con los países *frontera sur* dentro de la línea estratégica relacionada con la migración legal. Es el caso de Mauritania y su acuerdo vinculado con la ordenación de los flujos de trabajadores migrantes:

¹³⁷ Los objetivos del IIPA son los siguientes: Objetivo 1. Apoyo a los procesos de consolidación de la democracia y construcción de la paz y la seguridad en África; Objetivo 2. Contribución a la lucha contra la pobreza en África; Objetivo 3. Promoción de las relaciones comerciales y de inversión entre España y África, y del desarrollo económico africano; Objetivo 4. Consolidación de la Asociación con África en materia migratoria; Objetivo 5. Refuerzo de las relaciones España-África por la vía multilateral y Unión Europea; y Objetivo 6. Consolidación de la presencia política e institucional española en África, Casa África y otras formas de diplomacia.

“Se consolidarán y perfeccionarán los mecanismos existentes y se atenderá, de acuerdo con la capacidad del mercado laboral español, la contratación de trabajadores en origen, en cumplimiento de los Acuerdos concluidos con países de África Subsahariana” (MAEC, 2009b, 58).

También se reseña el acuerdo sobre la prevención de la migración irregular de los menores no acompañados firmado con Senegal:

“Se prestará asimismo también una especial atención a la promoción de programas e iniciativas conjuntas en materia de prevención de la inmigración irregular de menores no acompañados, mediante el desarrollo de programas que garanticen la asistencia, protección, repatriación, acogida y reinserción social de los mismos, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y los compromisos internacionales asumidos por los Estados en la materia. En relación con el retorno al país de origen, se cooperará para el establecimiento de dispositivos de acogida adecuados y se garantizarán las condiciones de reunificación familiar efectiva del menor, o su entrega a cargo de una institución de tutela” (MAEC, 2009b: 59).

Por otra parte, en la dimensión “migración y desarrollo”, se hace mención a la CPD diciendo que “se impulsará la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español no específicamente de AOD pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración” (MAEC, 2009b: 59). Esta afirmación es muy ambiciosa, ya que como hemos visto en el Capítulo 5 y seguiremos corroborando en éste, la preocupación debería enfocarse hacia si las políticas públicas relacionadas con la AOD responden al objetivo de luchar con la pobreza, en vez del control de fronteras y de la gestión de la migración legal; y una vez superado este primer paso, enfocar la CPD al resto de políticas públicas.

Las líneas estratégicas relacionadas con el control de flujos migratorios y la vinculada con los acuerdos de cooperación en materia migratoria, que tanta importancia tenían en el Plan anterior, están presentes en un segundo plano, pero se incorpora una nueva área que se cumple al pie de la letra y es la vinculada con la cooperación policial del Ministerio del Interior entre el Estado español y los países de origen y tránsito de la migración.

En el IIPA se hace hincapié en el flujo de información, formación, capacitación y fortalecimiento institucional. También hay una mención al fortalecimiento de la cooperación internacional “con el fin de mejorar y garantizar el control fronterizo, tanto terrestre como marítimo y aéreo.” (MAEC, 2009b: 59).

Por todo lo anterior, el nuevo Plan insiste en el mismo modelo de externalización del control fronterizo que puso en marcha el IPA. Los países a los que llegan los aviones con inmigrantes que se encuentran en situación irregular han sido denunciados por varias ONGDs por violaciones sistemáticas de los derechos humanos de los migrantes; por lo que la inclusión teórica de los derechos humanos como objetivo transversal del IIPA no ha servido de nada en la práctica.

Por último, llama la atención que el MAEC utilizó fondos de la AOD de 2009 para financiar los siguientes proyectos relacionados con el II Plan África. Se destinaron 23.000 euros de AOD para la redacción y el seguimiento de la implementación del IIPA el año que salió a la luz. Habría sido mejor usar este monto de dinero el año de su finalización y así haber hecho una evaluación.

Tabla 6.3.- Proyectos financiados por el MAEC relacionados con el II Plan África. Año 2009 (cifras en euros).

Título del proyecto	Descripción	Total AOD
Apoyo a la Dirección General África en la redacción del Plan África 2009/2012	Asistencia técnica a la D.G. de Política Exterior para África en la redacción de los aspectos relacionados con el desarrollo del II Plan África 2009/2012	5.000
Apoyo a la D.G. África en seguimiento de los aspectos cooperación del Plan África 2009/2012	Asistencia técnica para el seguimiento de la implementación del II Plan África	18.000
Total		23.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

6.1.3. ¿Eficacia de la política migratoria española?: La reducción del número de llegadas de personas a las costas canarias

Según los datos del INE, en el Estado español en el año 2009 había alrededor de 6 millones y medio de extranjeros, de los que un poco más de un millón procedían de África, convirtiéndose, de este modo, en el tercer colectivo más numeroso detrás de los extranjeros procedentes de la UE (2.327.845) y América del Sur (2.097.825).

Sin embargo, de 1.042.124 africanos que se encontraban en el Estado español, sólo 188.910 proceden de África Occidental, ya que la mayoría de éstos proceden de Marruecos (737.818)¹³⁸.

Con respecto a los años en los que estuvo en vigencia el IPA aumentó la cantidad de subsaharianos que había en el Estado español; no obstante, lo relevante, más que el número de personas que viven en España, es el número de llegadas de inmigrantes en situación irregular que han intentado alcanzar suelo europeo durante estos últimos cuatro años, ya que lo que motiva los Planes África no es la integración de los que ya están en el Estado sino la llegada de los que quieren formar parte o utilizar el territorio español como tránsito a otro país de Europa.

De este modo, las llegadas han seguido la siguiente evolución:

Tabla 6.4.- Evolución de las llegadas a España de inmigrantes en situación irregular. Años 2009/2012.

Llegadas		2009	2010	2011	2012
Por tierra	Ceuta y Melilla	1.108	1.567	3.345	2.841
	Islas Canarias (Atlántico)	2.246	196	340	173
Por mar	Península (Mediterráneo)	5.039	3.436	5.103	3.631
	Total	7.285	3.632	5.443	3.804
Total por mar y tierra		8.393	5.199	8.788	6.645

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

¹³⁸

Para ver más: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp259%2Fe01&file=pcaxis> [Actualizado en febrero de 2013].

El total de personas que han llegado por mar en 2012 (3.804) ha descendido un 90% respecto al año 2006 (35.376). Y más concretamente, en lo que se refiere a las Islas Canarias -que es dónde llegan las embarcaciones de los países *frontera sur*-, el número de personas ha descendido de 31.678 a 173¹³⁹.

En cambio, si nos centramos en el Mediterráneo, las personas que llegan en pateras se mantienen e incluso el número asciende (de 2008 a 2009 casi 19 puntos porcentuales). Lo mismo sucede, aun de forma más clara, con las personas que cruzan la frontera terrestre.

Es decir, la Ruta del Oeste está prácticamente cerrada y los flujos de inmigración han optado por elegir otras rutas que ya se estaban utilizando antes de 2006, como son otros puertos de la península o las vallas de Ceuta y Melilla (Sánchez-Montijano y Zaragoza Cristiani, 2013).

Por lo tanto, el IIPA se puso en marcha con un descenso de llegadas a las Islas Canarias del 92,9% de personas y un 32,8% respecto a las embarcaciones. Esto puede ser una primera pista de por qué este II Plan África no ha tenido la importancia que tuvo el primero; y de cómo en el fondo el objetivo último del Plan no era otro que el control de flujos, ya que de otro modo, hubiera seguido manteniendo su vigencia.

De todos modos, como aclara Romero (2011: 94): “establecer una relación causa-efecto entre sistemas de vigilancia y descenso drástico en la llegada de inmigrantes es un autentico disparate”, ya que hay otros condicionantes que explican este cambio de rutas, como los procesos sociopolíticos y la capacidad de las personas dispuestas a cruzar la frontera de encontrar los puntos más débiles del dispositivo fronterizo.

¹³⁹ En este sentido nos gustaría reseñar que en 2009 no llegó a las Islas Canarias ninguna embarcación procedente de Senegal, al igual que en 2012. Y ese mismo año tan sólo llegó un cayuco desde Mauritania.

Muy relacionado con lo anterior, está el descenso del 89,5% de las readmisiones de personas respecto a 2008 (46.731). Éstas son las repatriaciones que están relacionadas con algún tipo de acuerdo, por ejemplo los de nueva generación.

Tabla 6.5.- Evolución de las repatriaciones del Estado español. Años 2009/2012.

Repatriaciones	2009	2010	2011	2012
Retornos / Denegación entrada	12.226	9.453	11.092	8.647
Readmisiones	5.099	1.959	1.278	1.409
Expulsiones	7.526	7.297	7.064	6.271
Devoluciones	13.278	11.454	11.358	10.130
Total	38.129	30.163	30.792	26.457

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

No se puede negar la efectividad del sistema de control del Estado español, pero estos datos esconden el número de personas que han perdido la vida en un trayecto cada vez más peligroso precisamente por salvar los obstáculos impuestos por el “salvamento marítimo” (Romero, 2011).

6.1.4. La Ayuda Oficial al Desarrollo durante el II Plan África en cifras

Todos los países *frontera sur* menos Nigeria forman parte de la lista de los cincuenta receptores principales de AOD Bilateral durante estos últimos años.

Destacábamos en el Capítulo 5 que esta tendencia hacia la AOD Bilateral podría ser una manera latente de negociación con dichos países. Es por ello que nos resulta llamativo que de todos los países prioritarios del IIIPD ocho de los nueve países *frontera sur* se encuentren, año tras año, en esta lista, además de otros como Ghana y Burkina Faso.

Tabla 6.6.- Evolución de fondos de AOD Bilateral a los países de África Occidental que forman parte de los cincuenta receptores principales. Años 2009/2011 (cifras en euros).

País	2009	2010	2011	Total
Senegal	42.551.634	34.404.244	26.494.338	103.450.216
Mauritania	32.128.341	26.189.085	26.061.093	84.378.519
Mali	17.447.883	21.440.276	14.947.113	53.835.272
Ghana	17.338.094	14.140.076	4.316.616	35.794.786
Níger	15.943.399	19.529.060	20.021.148	55.493.607
Cabo Verde	15.012.366	16.031.765	11.462.201	42.506.332
Burkina Faso	-	9.274.090	-	9.274.090
Guinea Bissau	-	6.259.374	4.563.878	10.823.252
Gambia	-	-	4.113.785	4.113.785
Total	140.421.717	147.267.970	111.980.172	399.669.859

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Centrándonos en los fondos de AOD Bilateral directa desembolsados, es decir, la que se ejecuta por la AGE, podemos subdividir los países en dos bloques dependiendo de la cantidad de dinero que se destina a cada uno de ellos. Por una parte, estarían los que más fondos obtienen, lo que no significa que exista calidad en la ayuda, entre los que se encuentran Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Mali y Níger; y, por el otro lado, el resto, que no supera ningún año los 10 millones de euros: Gambia, Guinea Bissau, Guinea y Nigeria.

Tabla 6.7.- Evolución de fondos de AOD a los países *frontera sur*. Años 2009/2011 (cifras euros).

Países	2009	2010	2011
Cabo Verde	13.755.178	14.203.048	10.738.624
Gambia	1.678.607	2.665.653	4.072.235
Guinea	3.130.064	1.506.625	1.496.593
Guinea Bissau	7.382.010	3.786.786	3.220.763
Mali	13.327.016	13.573.260	11.888.450
Mauritania	27.629.692	22.510.628	23.994.285
Níger	15.481.799	18.099.610	17.444.782
Nigeria	4.922.047	125.864	126.698
Senegal	29.264.440	24.463.082	22.616.385
Total	116.570.853	100.934.556	95.598.815

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

El descenso en el caso de Nigeria podría entenderse ya que no es un país prioritario del IIIPD. Sin embargo, del total de su AOD más de 300.000 euros han sido destinados a cooperación policial, por lo que es el paradigma de cooperación escasa y deficiente con África.

Además de los datos de los países *frontera sur*, hay que tener en cuenta la AOD que va destinada a países de África Subsahariana “No Especificados” y a Ghana, que a pesar de no tener ningún acuerdo es un país muy importante en temas de cooperación migratoria¹⁴⁰.

Tabla 6.8.- Evolución de fondos de AOD a otros países de África Occidental. Años 2009/2011 (cifras euros).

Países	2009	2010	2011
África Subsahariana No Especificados	101.793.814	131.142.181	5.373.932
Ghana	16.957.044	10.363.558	3.328.673
Total	118.750.858	141.505.739	8.702.605

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Llama la atención el descenso tan drástico que sufrió la AOD en 2011 en los Países No Especificados y en Ghana.

¹⁴⁰ El epígrafe 6.3.5. del presente Capítulo está dedicado a Ghana y a su relación en cooperación al desarrollo y migratoria con el Estado español.

Haciendo un análisis por ministerios gubernamentales de la AOD Bilateral de la Administración General del Estado centrada en los países *frontera sur*, concluimos lo siguiente: después del MAEC, el ministerio que más fondos de AOD ha destinado a los países *frontera sur* es el MIN, seguido por el MICT. En este segundo período el Ministerio de Economía y Hacienda apenas tiene relevancia en el estudio y se incorpora un nuevo Ministerio que tiene mucho que decir sobre el fenómeno migratorio como es el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), con unos montos de AOD que superan el millón de euros.

Tabla 6.9.- Evolución de los fondos de AOD Bilateral a los países *frontera sur* según Ministerio. Años 2009/2011 (cifras en euros).

Ministerios	2009	2010	2011
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	88.633.183	74.591.721	72.953.884
Ministerio de Economía y Hacienda	882.475	-	17.819
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	1.268.000	3.332.127	1.063.386
Ministerio de Ciencia e Innovación	355.315	-	37.257
Ministerio de Defensa	113.590	66.726	80.896
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	13.295.899	8.354.682	5.976.809
Ministerio de Trabajo e Inmigración	420.000	605.152	-
Ministerio del Interior	11.597.691	13.894.147	15.467.764
Ministerio de la Presidencia	4.700	90.000	1.000
Total	116.570.853	100.934.556	95.598.815

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

El segundo Ministerio que más AOD destina a los países *frontera sur* es el del Interior. En 2009 el 91,49% de los fondos destinados a cooperación policial del MIN fue para la zona geográfica del África Subsahariana. Asimismo, en 2011 toda la cooperación de este Ministerio fue con la razón de cooperación policial.

Tabla 6.10.- AOD Bilateral destinada a cooperación policial en los países frontera sur más Ghana. Años 2009/2011 (cifras en euros).

Países	2009	2010	2011	Total
Cabo Verde	141.696	19.112	4.747	165.555
Gambia	427.713	25.572	33.838	487.123
Ghana	65.225	-	16.138	81.363
Guinea	27.805	65.353	14.372	107.530
Guinea Bissau	86.647	-	72.991	159.638
Mali	319.053	264.129	47.902	631.084
Mauritania	6.845.789	9.916.698	12.173.302	28.935.789
Níger	-	-	12.659	12.659
Nigeria	219.264	48.978	41.463	309.705
Senegal	3.529.724	3.474.023	3.066.491	10.070.238
Total	11.662.916	13.813.864	15.483.902	40.960.682

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Si al dato de la Tabla 6.10 le añadimos la cooperación policial con Ghana, tenemos que el 98,01% de estos fondos son para los países de África Occidental; es decir, más de 41 millones de euros en tres años.

Hay que añadir los gastos administrativos de las embajadas que el MAEC computa como AOD, ya que este monto no cumple con el principio de la CPD.

Tabla 6.11.- Evolución de los fondos destinados a gastos administrativos de embajadas españolas financiados por el MAEC como AOD. Años 2009/2011 (cifras en euros).

Año	País	Título del proyecto	AOD
2009	Mali	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	162.818
	Mauritania		28.630
	Senegal		158.674
2010	Mali		19.300
	Mauritania		50.300
	Senegal		316.900
2011	Guinea		20.782
	Mali		38.550
	Mauritania		50.100
	Níger		87.880
	Senegal		285.000
Total			1.218.934

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

En conclusión, podemos decir que mientras la AOD desciende año tras año, la cooperación policial y el gasto administrativo de las embajadas españolas de los países *frontera sur* aumenta.

Nos parece interesante reseñar, de igual modo, a qué tipo de proyectos destina el Ministerio de Trabajo e Inmigración los fondos de AOD, para analizar si responden a una cooperación condicionada por las políticas migratorias o no. La mayoría de los proyectos de este Ministerio están relacionados con el segundo pilar del enfoque global de las migraciones, el fomento de la migración legal; y un proyecto con el primer pilar, la inmigración ilegal, en este caso, de menores. No se observa en el listado de acciones ningún proyecto que relacione y fomente las sinergias en migración y desarrollo.

Tabla 6.12.- Evolución de los proyectos del MTIN en los países *frontera sur*. Años 2009/2011 (cifras en euros).

	Países	Título del proyecto	Descripción	AOD
2009	Mali	Gobernanza de la migración laboral	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza	140.000
	Mauritania			140.000
	Senegal			140.000
2010	Cabo Verde	Jóvenes cooperantes	Subvención al INJUVE/Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad para financiar los gastos derivados del Programa Jóvenes Cooperantes Edición XXI-2010	19.105
	Mali			19.105
	Níger			19.105
	Senegal			19.105
	Senegal	Gobernanza de la migración laboral	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza.	140.667
	Mali			140.667
	Mauritania			140.667
	Senegal	Proyecto con FIIAAP	Proyecto con FIIAAP prevención migración irregular menores desde Senegal a la UE	106.732
Total				1.025.152

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

En 2010 casi 80.000 euros del MAEC fueron destinados a proyectos relacionados con el Programa de Jóvenes Cooperantes; y más de 100.000 a un

proyecto de prevención de la migración irregular de menores no acompañados senegaleses: ¿Hasta qué punto estos proyectos respetan el principio de CPD?¹⁴¹.

6.2. El papel de los países de tránsito de las migraciones: Mauritania, Mali, Senegal, Níger y Cabo Verde

6.2.1. Introducción

Este primer grupo de países se corresponden con los mayores receptores de AOD Bilateral durante los años en los que estuvo en vigencia el IIPA; y, a la vez, son los países de tránsito más importantes de las migraciones africanas hacia Europa.

Nos referimos a la *migración en tránsito* como el desplazamiento de personas que entran en un territorio en el que permanecen un período limitado de tiempo, incluso llegando a trabajar para pagar u organizar la siguiente etapa de su viaje.

Normalmente han sido los países del Magreb los que estaban familiarizados con la migración irregular desde otros países africanos, convirtiendo la zona en una región de emigración y tránsito hacia Europa.

Durante 2005 y 2006 esta tendencia cambió a la zona del Sahel, convirtiéndose países como Mali, Senegal y Mauritania en países del tránsito migratorio africano. Esto se debió a las políticas europeas que externalizaron los controles fronterizos hacia los países del Magreb para reducir la presión migratoria en la fronteras sur de Europa (Carballo de la Riva, 2009).

¹⁴¹ Para ver más: Anexos IV, V y VI encontramos los detalles de los proyectos promovidos por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Trabajo e Inmigración en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo de los años 2009, 2010 y 2011, respectivamente.

El siguiente paso fue la firma de acuerdos de readmisión por parte de estos países del Sahel, generalmente a cambio de ayuda para el desarrollo y apoyo financiero y material para actividades conjuntas de control de fronteras (De Haas, 2008) y la creación de centros de detención para los migrantes repatriados.

6.2.2. Mauritania: El Centro de Detención para Migrantes en Situación Irregular y los proyectos de Nouadhibou

Mauritania ha sido históricamente un país de inmigración y emigración, pero en los últimos años se ha convertido, también, en un país de tránsito.

La ruta mauritana hacia las costas canarias ya se utilizaba a comienzos del 2001 pero, debido al alto riesgo que conlleva, las personas migrantes preferían trasladarse a las fronteras hispano-marroquíes para cruzar por mar a Europa.

No obstante, el incremento del control policial hizo que la salida de embarcaciones se redujera y que aumentara la intención de cruzar las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. El refuerzo del control de estas fronteras hizo que los migrantes recurrieran a una vía más larga y peligrosa situada más al sur, asumiendo que las costas mauritanas distan 700 kilómetros de las españolas. Así, las ciudades costeras de Nouadibou y Nouakchott se convirtieron en centros neurálgicos de partida de los cayucos.

En este contexto, se volvieron a firmar convenios de colaboración entre las autoridades españolas y mauritanas con la finalidad de controlar los flujos migratorios, así como acuerdos de repatriación a Mauritania de aquellos migrantes que fueran interceptados en el mar y que se presumiera que habían salido de sus costas.

Para ello, una escuela de Nouadibou fue reformada por el Ejército español con fondos de la AECID a fin de establecer una infraestructura a modo

de *Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)*. En el mismo permanecen hasta que se proceda a su repatriación a sus países de origen por parte de las autoridades mauritanas.

En marzo de 2006 el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, y el secretario de Estado del Interior, Antonio Camacho, encabezaron una delegación española a Mauritania. A los tres meses el Consejo de Ministros firmó un acuerdo sobre ayuda humanitaria de emergencia por importe de 300.000 euros. Ese mismo mes el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, viajó al país.

En octubre de 2006 el presidente de Mauritania, Ely Ould Mohammed Valla, hace una visita oficial al Estado español. A los pocos días comienzan a aplicarse los convenios de extradición: el concerniente a la asistencia a personas detenidas y al traslado de personas condenadas; el relativo a la asistencia judicial en el ámbito civil y mercantil; y el respectivo a la asistencia judicial en materia penal, todos ellos publicados en el B.O.E. del 8 de noviembre de 2006.

A mediados de 2008 el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación visita Mauritania. Días después el Consejo de Ministros decide aprobar el programa de conversión y condonación del servicio de la deuda de Mauritania derivada de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo hasta un límite máximo de 29.763.835,38 dólares USA.

Ese mismo año el presidente mauritano, Sido Mohamed Ould Cheikh Abdallahi, inició una visita oficial a España. Días después, antes del golpe de Estado, el Consejo de Ministros autorizó la firma del *Tratado de Amistad, Buena Voluntad y Cooperación entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania*¹⁴².

¹⁴²

Para ver más: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2008/refc20080724.htm#Mauritania [Actualizado en abril de 2013].

En octubre de 2009 el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación se trasladó a Mauritania y ese mismo mes el presidente de Mauritania, Mohamed Uld Abdelaziz, devolvió su visita a España.

Según datos del MAEC las autoridades mauritanas han colaborado activamente en la lucha contra la inmigración irregular. Existe un Equipo Mixto Hispano Mauritano de Cooperación Policial, que opera desde noviembre del año 2008 en Nouadhibou. Hasta mayo del 2009 realizó un total de cuarenta y una actuaciones con la policía de Mauritania, como consecuencia de las cuales se procedió a la detención de cuarenta y cuatro organizadores de salidas y la interceptación de 688 inmigrantes cuando estaban preparados para su partida hacia territorio español.

Respecto a los proyectos de AOD Bilateral directa que se han destinado a Mauritania desde 2009 a 2011, destacan los del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y los del MAEC materializados, todos ellos, con la ciudad de Nouadhibou.

Tabla 6.13.- Proyectos del MAEC y del MITC materializados en Nouadhibou (Mauritania). Años 2009/2011 (cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto y año	AOD
MITC	Renovación balizamiento puerto (2009 y 2010)	1.484.489
		308.011
	Suministros central eléctrica (2009)	1.024.862
	Ampliación puerto pesquero (2009, 2010 y 2011)	2.743.829
		109.485
		1.895.527
	INECO Mauritania Ampliación puerto (2010)	499.095
MAEC	Asistencia humanitaria a inmigrantes en situación irregular en tránsito: Mejorar las condiciones de vida de las personas retornadas y en tránsito (2010)	254.300
Total		8.319.598

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Estamos hablando de más de 8 millones de euros en un período de tres años para la mejora de un puerto muy importante para las políticas españolas;

tanto para la migratoria como para la pesquera. Por otra parte, la cifra ha descendido en 2 millones de euros si la comparamos con la del IPA.

6.2.3. Mali: Acuerdos de cooperación migratoria y al desarrollo

En el primer semestre de 2006 se estableció, por un lado, una Misión Diplomática Permanente de España en Mali; y, por el otro, una Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional ubicada en aquella.

El 23 de enero de 2007 el Rey de España recibió en el Palacio de La Zarzuela al presidente de Mali, Amadou Toumani Touré. Durante esta visita el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y su colega de Mali, Moctar Ouane, suscribieron tres acuerdos sobre relaciones políticas; cooperación al desarrollo; y gestión de flujos migratorios.

En 2008 el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación inició en Mali una gira por cuatro países. Con diferencia de fecha de un mes se firmaron un acuerdo de cooperación y un acuerdo de cooperación en materia de migración entre el Reino de España y la República de Mali¹⁴³.

En 2009 se destina un total de 166.667 euros por parte del MAEC a un programa integral de codesarrollo. Se pretende contribuir al desarrollo económico y social de los principales países de inmigración y tránsito migratorio hacia el Estado español. Además de Mali también se encuentra Níger dentro de esta estrategia.

Se procura, mediante este proyecto, realizar actividades dirigidas a mejorar la información y el asesoramiento de los inmigrantes en sus países de origen; reforzar el papel de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus

¹⁴³ Para ver más: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosCooperacionInmigracion/> [Actualizado en abril de 2013].

comunidades; promocionar acciones productivas (asesoramiento técnico o acceso a créditos) que generen expectativas de futuro y de arraigo entre las poblaciones; apoyar el retorno voluntario en el país de origen favoreciendo su integración social y laboral; así como programas de formación profesional a jóvenes para promover su inserción laboral.

En 2010 se financió con 20.000 euros otro proyecto relacionado con actividades de sensibilización sobre la realidad que sufre la inmigración legal e ilegal maliense.

En ninguno de los dos proyectos se menciona el control de fronteras, pero ambos tienen un halo de frenar las migraciones a partir de la sensibilización, el acceso a créditos y la inserción laboral en origen.

Por último, en 2011 la entonces ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Trinidad Jiménez, recibió a su homólogo maliense, Soumeylou Boubèye Maïgan, en la última visita oficial entre ambos países.

6.2.4. Senegal: Acuerdos y otras formas de cooperación

Podríamos decir que Senegal es el país que más “provecho” está sacando de la firma de los acuerdos bilaterales con el Estado español. A pesar que fue de los primeros países con los que se empezó a negociar un acuerdo de nueva generación, a día de hoy aún no lo ha firmado, mientras ha ido consiguiendo otras formas de cooperación. Por ejemplo, la reducción de deudas derivadas de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, hasta un límite de 12.221.919,24 dólares.

La Reina de España; la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín; el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, por dos veces; y el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, han viajado a Senegal donde, éste último, se entrevistó con su colega, Tidiane Gadio.

Antes de la visita del que fuera presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, para conseguir de las autoridades la firma de un acuerdo por el cual el Gobierno de Senegal aceptara la repatriación de todos los inmigrantes que hayan salido de su país y llegaran a las costas españolas de forma ilegal, el Consejo de Ministros aprobó la modificación de la línea de crédito por importe de 20 millones de euros, concedida por acuerdo de 16 de junio de 2006 con cargo al FAD.

De la entrevista se llegó a un acuerdo en el Consejo de Ministros por el que se toma razón de las actuaciones de emergencia para la realización de una campaña publicitaria y de comunicación en Senegal y otros países del entorno sobre inmigración irregular, cuyo coste total se estima en 1 millón de euros.

También en 2006 el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, viajó nuevamente a Dakar para intentar conseguir garantías de que las devoluciones de inmigrantes serían aceptadas. Además se dispuso la remisión a las Cortes Generales del Acuerdo marco de cooperación entre el Reino de España y la República de Senegal¹⁴⁴.

En el B.O.E. del 4 de junio de 2007 se publicó la creación de la Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Dakar. Dos meses después, el Consejo de Ministros llegó a un acuerdo por el que se aprobó la condonación del servicio de la deuda de Senegal derivada de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo hasta un límite máximo de 1.956.418,95 euros.

Ese mismo año salen publicados en el B.O.E. el Acuerdo marco de cooperación al desarrollo entre el Reino de España y la República de Senegal; y el de cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores

¹⁴⁴ Para ver más: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/07/15/pdfs/A30878-30879.pdf> [Actualizado en abril de 2013].

de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción¹⁴⁵.

Se acabó 2008 con un acuerdo del Consejo de Ministros por el que se tomó razón de la ayuda humanitaria de emergencia a Senegal, por importe de 146.000 euros.

Según datos del MAEC, las autoridades de Senegal han hecho un gran esfuerzo ya que no ha habido llegadas, durante los años 2009 y 2012, de embarcaciones senegalesas a las Islas Canarias. Asimismo, durante el 2008 se constató una reducción del 71%, respecto al año 2006, del número de inmigrantes llegados a las islas.

Cabe reseñar que en 2009 se financió un proyecto titulado “Otras contribuciones a UNICEF” por un importe de medio millón de euros que pretendía luchar contra la mendicidad, la trata, la migración irregular y las peores formas de trabajo de los niños en Senegal.

6.2.5. Níger: Los acuerdos de cooperación al desarrollo y de nueva generación

En mayo de 2006 hubo una visita del primer ministro de Níger, Hama Amadou, al Estado español. Un año después, se creó una Misión Diplomática Permanente de España en la República de Níger.

En el B.O.E. del 30 de enero de 2008 apareció publicado el Acuerdo marco de cooperación entre el Reino de España y la República de Níger¹⁴⁶. Dos meses después se creó la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia

¹⁴⁵ Para ver más: http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A371.PDF [Actualizado en abril de 2013].

¹⁴⁶ Para ver más: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/am100508-aec.html [Actualizado en abril de 2013].

Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Misión Diplomática Permanente de España en Níger.

En mayo de 2008 la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, viajó a Níger, y dos meses después en el B.O.E. del 3 de julio de 2008, apareció publicado el Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración¹⁴⁷.

En 2009 se financió el mismo proyecto que ya hemos apuntado sobre codesarrollo en Mali, por 166.667 euros.

6.2.6. Cabo Verde: El acuerdo de vigilancia conjunta

En abril de 2006 la Reina de España inició un viaje a Senegal y Cabo Verde, acompañada de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín. A finales de ese año se difundió el Real Decreto 1590/2006, de 22 de diciembre, por el que se creó la Misión Diplomática Permanente de España en Cabo Verde.

En el B.O.E. del 14 de febrero de 2008 salió publicado el Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho en Madrid el 20 de marzo de 2007¹⁴⁸.

El 3 de julio de 2008 realizó una visita el primer ministro de Cabo Verde, José María Pereira, para la firma del convenio sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia y sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de dicho país. Además, se concedió un

¹⁴⁷ Para ver más:
<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosCooperacionInmigracion/> [Actualizado en abril de 2013].

¹⁴⁸ Para ver más:
<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosCooperacionInmigracion/> [Actualizado en abril de 2013].

crédito por importe de 5.985.195,63 euros para financiar un sistema de gestión de tráfico marítimo, con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo.

En 2010 el Consejo de Ministros llegó a un acuerdo por el que se tomó razón de la ayuda humanitaria de emergencia por importe de 150.000 euros. En 2011 se creó una Oficina Consular Honoraria de España en Santa María.

Si analizamos los proyectos de AOD Bilateral directa que se financiaron en 2009 por el MAEC y el MICT, observamos que este último destina más de 3 millones y medio de euros al puerto de Isla de Sal y al sistema de gestión de tráfico marítimo conjunta que se deriva del acuerdo firmado ese mismo año. Además, el MAEC financió un curso de cooperación policial por un importe de 60.000 euros y destinó 8.000 euros para los ciudadanos de Cabo Verde que estaban ese año en España.

Tabla 6.14.- Proyectos del MAEC y el MICT en Cabo Verde. Año 2009 (cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	Descripción	AOD
MAEC	Programa fortalecimiento capacidades instituciones de seguridad, con Ministerio del Interior español	Cursos de formación impartidos por la policía nacional española y recibidos por las fuerzas de seguridad caboverdianas	60.000
	Apoyo al fortalecimiento de las capacidades de la administración marítimo portuaria y salvamento marítimo	Apoyo técnico para, en terreno, continuar actividades previstas en proyecto de apoyo para el fortalecimiento de la capacidades de la administración marítimo portuaria y salvamento marítimo del Ministerio de Estado, Infraestructuras, Transporte y Mar	120.000
	Proyecto movilización de competencia caboverdianas en el exterior		125.000
	Redes de movilidad y género de inmigrantes caboverdianas en España		8.000
MITC	Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal		1.256.371
	Sistema de gestión de tráfico marítimo		2.581.647
Total			4.151.018

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

Dentro de los proyectos del MAEC queremos destacar el que pretende fortalecer las administraciones directamente relacionadas con el control de fronteras como el salvamento marítimo y la administración marítimo portuaria y el de movilización de competencias caboverdianas en el exterior, que promueve la movilidad legal entre Cabo Verde y la Unión Europea, reforzando la cooperación en migración y desarrollo a la vez que combate la migración irregular mediante los siguientes objetivos:

1. Facilitar la correspondencia entre habilidades o capacidades de caboverdianos y puestos disponibles.
2. Proporcionar información relevante a los canales de la migración, así como promocionar el uso de canales migratorios legales.
3. Facilitar la integración en el mercado laboral de Cabo Verde de sus ciudadanos que retornen desde países de la UE, prestándoles apoyo para que puedan hacer el mejor uso posible de las habilidades y recursos adquiridos, para su propio beneficio y para el desarrollo del país.

En 2010 los proyectos que llaman la atención son los del MITC; ya que destinan más de 2,5 millones de euros a actividades relacionadas con el control de fronteras como podemos observar en la Tabla 6.15:

Tabla 6.15.- Proyectos del MICT en Cabo Verde. Año 2010 (cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	AOD
MITC	Sistema de gestión de tráfico marítimo	1.915.149
	Modernización navegación marítima	233.974
	Mejora del puerto Mindelo	408.784
	Comunicación y control marítimo	39.469
Total		2.597.376

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

6.3. Estudio del resto de países *frontera sur*

Una vez que hemos visto la calidad de la AOD destinada a los países *frontera sur* que más fondos reciben por parte del Estado español y que se corresponden con los países de origen y tránsito de las migraciones subsaharianas, ahora vamos a centrarnos en el resto de países que también tienen algún acuerdo firmado en materia de cooperación en materia migratoria, a saber: Nigeria, Gambia, Guinea y Guinea Bissau.

6.3.1. Nigeria: El acuerdo de repatriación

A pesar de que hubo algún que otro comentario entre los grupos parlamentarios sobre las gestiones o ayudas a Nigeria para que su Parlamento aprobara el acuerdo con España en materia de migración, los acuerdos bilaterales entre ambos países se rigen, todavía, por un acuerdo de repatriación firmado en 2001, antes de que el I Plan África viera la luz.

Durante los años en que estuvo en ejecución el IPA, sólo alcanzó a un acuerdo referente a la promoción y protección de recíprocas inversiones, publicado en el B.O.E. del 11 de febrero de 2006¹⁴⁹.

En 2009, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, visitó Nigeria y Togo.

La única cooperación que se ha hecho con Nigeria durante el IIPA ha sido mediante proyectos de cooperación policial correspondientes al Ministerio del Interior por un valor superior a los 300.000 euros.

¹⁴⁹ Para ver más: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-2302 [Actualizado en abril de 2013].

Tabla 6.16.- Actividades de cooperación policial del MIN con Nigeria. Años 2009/2011 (cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	AOD
MIN	Actividades de cooperación policial 2009, 2010 y 2011	219.264
		48.978
		41.463
Total		309.705

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

6.3.2. Gambia: El primero en negociar y el gran olvidado

El 27 de junio de 2006 el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, viajó a Gambia. Ese mismo año, cuatro meses después, realizó una gira por África en la que aprovechó para firmar con Gambia y con Guinea los primeros acuerdos de nueva generación. El de Gambia salió publicado en el B.O.E. del 29 de diciembre de 2006¹⁵⁰.

En 2009 la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, visitó Gambia.

Ese mismo año el Consejo de Ministros aprobó la firma del *Convenio básico de cooperación entre el Reino de España y la República de Gambia* y se dispone su remisión a las Cortes Generales. Éste es el marco jurídico que va a regir la cooperación entre ambos países durante los próximos años.

El objeto del Convenio, que tiene una vigencia de cinco años, es establecer el área de interés principal en las que se basará la cooperación bilateral al desarrollo entre ambos países, con actuaciones dirigidas a la

¹⁵⁰

Para ver más:
<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosCooperacionInmigracion/> [Actualizado en abril de 2013].

educación, así como el apoyo al desarrollo de capacidades locales, políticas públicas e infraestructuras en el sistema educativo¹⁵¹.

Por último en 2011 la ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Trinidad Jiménez, se reunió con el ministro de Asuntos Exteriores de Gambia.

Queremos llamar la atención sobre el más de medio millón de euros que destinó el MAEC en 2009 y 2010 para la integración local de refugiados, un proyecto relacionado con las migraciones forzosas.

Tabla 6.17.- Proyectos financiados por el MAEC en Gambia. Años 2009 y 2010
(cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	AOD
MAEC	Integración local de refugiados	250.000
		333.333
Total		583.333

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

6.3.3. Guinea: El segundo acuerdo de nueva generación

Junto con Gambia, fueron los primeros países que firmaron acuerdos de nueva generación con el Estado español. Debido a esta circunstancia, las relaciones con este país no han sido muy activas, ya que el siguiente movimiento que se hizo fue crear una Misión Diplomática Permanente de España en la República de Guinea, publicado en el B.O.E. del 4 de abril de 2007.

Además de los proyectos de cooperación policial, sólo cabe reseñar los dos relacionados con la integración de refugiados materializados en 2009 y 2010.

¹⁵¹ Para ver más: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A231.PDF [Actualizado en abril de 2013].

Tabla 6.18.- Proyectos financiados por el MAEC en Guinea. Años 2009 y 2010
(cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	AOD
MAEC	Integración local de refugiados	250.000
		333.333
Total		583.333

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

6.3.4. Guinea Bissau: De la repatriación a la nueva generación

El 30 de mayo de 2006 el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León viajó a Guinea Bissau. Devuelve la visita su primer ministro, Aristides Gomes, cinco meses después.

En 2008 el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, volvió a Guinea Bissau, aprovechando una gira que realizó por cuatro países africanos.

En septiembre de ese mismo año se crea una Oficina Consular Honoraria de España en Cacheu y se firma el acuerdo de cooperación en materia de inmigración¹⁵².

Durante los años en los que ha estado en vigencia el IIPA no hay proyectos reseñables, aparte de los ya mencionados anteriormente sobre la cooperación policial.

¹⁵²

Para ver más:
<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosCooperacionInmigracion/> [Actualizado en abril de 2013].

6.3.5. Otros países con proyectos condicionados en materia migratoria pero sin acuerdos firmados: El caso de Ghana

Hemos incorporado el caso de Ghana al estudio del IIPA, ya que en el trienio anterior observamos que hubo una concesión de un crédito por importe de 1.999.911,50 euros para financiar un sistema digital de videoconferencia fronterizo, con cargo, al Fondo de Ayuda al Desarrollo.

En la revisión de los proyectos gestionados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y financiados con fondos de AOD Bilateral, se ha encontrado que en el año 2008 se comprometieron con Ghana 2 millones de euros de fondos AOD para financiar un “Sistema de video-vigilancia fronteriza”. Estamos ante un caso claro de cooperación para el control de fronteras exteriores, financiado con fondos AOD, y difícilmente justificable como cooperación al desarrollo.

A partir de lo anterior, un análisis de la cooperación española con Ghana financiada con fondos AOD, arroja los siguientes resultados:

- Los fondos de AOD recibidos en el periodo 2004/2008, referidos a los años en los que estuvo en vigencia el IPA, fueron más de 80 millones de euros, de los cuales más del 75% son AOD Bilateral. Ha sido el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con 37 millones de euros el organismo que más fondos ha canalizado, seguido del Ministerio de Economía y Hacienda, que ha destinado 21 millones de euros en concepto de cancelación de deuda.
- También el Ministerio del Interior canalizó 44.586 euros de fondos AOD en este período en concepto de “Actividades de cooperación policial”.
- Finalmente, los datos de la DGPOLDE reflejan que en 2007 y 2008 se destinaron fondos AOD desde el Ministerio de Exteriores y Cooperación por importe de 53.247 euros y 54.312 euros para financiar “Gastos administrativos derivados de cooperación para el desarrollo”.

De acuerdo a lo anterior, ponemos en cuestión la coherencia de más de 2 millones de euros de fondos AOD destinados a Ghana durante el IPA.

Los proyectos que desafían el principio de CPD durante 2009 son los de cooperación policial del MIN; un sistema de detección de huellas dactilares del MICT; y un proyecto para la integración local de refugiados en África Occidental financiado por el MAEC. En total estamos hablando de más de un millón y medio de euros.

Tabla 6.19.- Proyectos financiados en Ghana. Año 2009 (cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	AOD
MIN	Actividades de cooperación policial	65.225
MICT	Sistema de detección de huellas digitales	1.198.605
MAEC	Integración local de refugiados	250.000
Total		1.513.830

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Al año siguiente, a los gastos de las embajadas y a las actividades de cooperación policial, hay que añadir casi 6 millones de euros del MICT en cuestiones relacionadas con el control de fronteras.

Tabla 6.20.- Proyectos financiados en Ghana. Año 2010 (cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	AOD
MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	2.050
MIN	Actividades de cooperación policial	5.528
MITC	Sistema digital de video-vigilancia fronteriza	314.264
	Suministro de equipamiento hospital de comunicaciones y de detección de huellas dactilares	5.614.400
Total		5.936.242

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

Lo mismo sucede en 2011.

Tabla 6.21.- Proyectos financiados en Ghana. Año 2011 (cifras en euros).

Ministerio	Título del proyecto	AOD
MIN	Actividades de cooperación policial	5.250
		5.550
		5.338
MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	9.966
MICT	Sistema digital de video-vigilancia fronteriza	980.952
	Suministro equipamiento infraestructuras policía	1.177.695
Total		2.184.751

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE

6.4. Resumen de la AOD cuestionada por su subordinación al objetivo del control migratorio y fronterizo

Si sumamos las cifras que hemos ido analizando en las páginas anteriores, podemos cuestionar hasta un 21,5% (67,5 millones de euros) de la AOD Bilateral directa que recibe por parte del Estado español los países *frontera sur* (más Ghana) durante un periodo de tres años.

Tabla 6.22.- Resumen de la AOD Bilateral cuestionada en el Capítulo 6. Años 2009/2011 (cifras en millones de euros).

	AOD bajo sospecha de contribuir más a intereses de migraciones que al desarrollo y lucha contra la pobreza			
	2009	2010	2011	Total
Total	24,3	20,1	23,1	67,5
% de AOD respecto a AOD Bilateral total	20,4%	19,9%	24,2	21,5

Fuente: Elaboración propia.

La totalidad de la AOD del *Ministerio del Interior*, que supera los 40 millones de euros, es, quizás, el dato más preocupante de todos, puesto que invita a pensar que la cooperación en materia migratoria se ha convertido en cooperación policial.

Los otros montos son en su mayoría del *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo* que ha desembolsado una suma ingente de dinero en infraestructuras y obras relacionadas íntimamente con el control de fronteras: como son los puertos estratégicos de salida de las embarcaciones (tanto en Mauritania como en Cabo Verde, cuyos montos suman más de 14 millones de euros), los sistemas de video-vigilancia o de detección de huellas dactilares.

El caso de Ghana es muy llamativo ya que ha aumentado de 2,2 millones de euros a 9,6 la AOD destinada al control de fronteras. Es el incremento más alto relacionado con la AOD destinada a la cooperación en materia migratoria.

Los gastos administrativos de las embajadas han subido con respecto al trienio anterior y un nuevo ministerio ha comenzado a financiar proyectos: el *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, el cual se ha centrado en el primer y en el segundo eje del enfoque global (migración legal e ilegal), dejando en tierra de nadie el pilar que pretende fomentar las sinergias entre migración y desarrollo. Aunque es cierto que lo toca de soslayo en tres proyectos con Mali, Níger y Cabo Verde. En los dos primeros trata la sinergia entre migración y desarrollo sobre todo en temas relacionados con el país de destino, poniendo el acento en origen en temas como la concesión de crédito, la sensibilización para evitar la inmigración ilegal y la inserción laboral. En el proyecto de Cabo Verde sucede lo mismo y se da más prioridad a invertir en los puestos de trabajo disponibles en destino.

6.5. Conclusiones

Los Planes África consideran que el pilar fundamental del compromiso con África Subsahariana es la cooperación para el desarrollo. No obstante, uno de los objetivos claves de las políticas migratorias europeas y españolas actuales refiere al esfuerzo para luchar contra la inmigración irregular mediante el incremento de la cooperación internacional y la acción concertada.

Como hemos podido observar tanto en este Capítulo como en el anterior los Planes África forman parte de un tipo de política que es coherente con una visión de la inmigración estrictamente económica, la cual consiste en abrir y cerrar fronteras en función de los intereses económicos del Estado español y dependiendo de la demanda de la mano de obra. No se ve ningún interés en analizar las condiciones políticas y económicas que han provocado el incremento en el número de inmigrantes.

Si nos hacemos eco de las prioridades geográficas del IIPA se muestra con una transparencia extrema los intereses españoles que hay detrás, ya que se establece una diferenciación entre los países africanos según un orden de prioridad que no tiene nada que ver con la lucha contra la pobreza. De hecho, los intereses económicos, especialmente los pesqueros y energéticos, y la relevancia estratégica como países de tránsito u origen de la inmigración es lo que determina la prioridad de los países en el documento.

El IIPA mejora, respecto al IPA, porque se explicitan los vínculos del Plan con el IIIPD y porque se incluyen de manera transversal los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental. Sin embargo, al igual que el IPA, no acaba de responder a los objetivos de desarrollo.

Tanto la política de interior como la de exterior española está empecinada con el control de los flujos migratorios que provienen de África, y los instrumentos que se crean giran alrededor de esta preocupación. Dentro de la política interior puede que no acarree demasiadas incoherencias, pero ambos Planes África evidencian esta prioridad sobre el interés solidario por el desarrollo del continente africano.

En este contexto de falta de coherencia de políticas y de asociacionismo interesado, resulta difícil la promoción del desarrollo, porque lo que se persigue en realidad es la internacionalización de las empresas españolas y la externalización de la frontera sur de Europa.

En lo que se refiere a la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a África Occidental, podemos decir que es a pesar de que ha descendido, la AOD relativa a la cooperación policial y la vinculada a los gastos administrativos de las embajadas ha aumentado; muestra de la sospechosa calidad de la AOD destinada a los países *frontera sur*. La ayuda analizada está más ligada al Plan África (política de exteriores enfocada a la política comercial y a la política de control de las migraciones) que al III Plan Director y a los Programas Anuales de Cooperación Internacional (políticas de cooperación al desarrollo).

Además nos preocupan tanto las personas demandantes de asilo y refugio como las personas repatriadas. Las primeras no están mencionadas en los acuerdos migratorios firmados y ven vulnerado su derecho de pedir asilo cuando son interceptadas en el mar; y las segundas son devueltas a países, sin hacer ningún tipo de seguimiento de lo que sucede con estas personas en el país al que retornan, que incluso puede ser un país de tránsito.

Las dos ideas que subyacen de las políticas que pretenden desarrollar la sinergia entre las migraciones y el desarrollo, tanto europeas como españolas, no potencian la coherencia de políticas. Ambas ideas, a saber: “a más desarrollo menos migración”, propia del enfoque global; y “ayudar a los que nos ayuden”, propia de los acuerdos de nueva generación, proporcionan una política de cooperación condicionada. Se ignora la vinculación entre las migraciones y el desarrollo desde el país de origen, haciendo hincapié, tan sólo, en las remesas, la migración circular, las diásporas, etc. ámbitos que afectan a los inmigrantes que ya están en las sociedades de destino. No se acentúa de la misma manera acciones en los países de origen; y cuando se hace están muy enfocadas a la integración laboral.

Rescatando la segunda idea que hemos mencionado, no es de recibo que los objetivos de cooperación queden condicionados al “buen comportamiento” de los gobiernos de los países de origen y tránsito de las migraciones africanas.

Por último, las negociaciones que se llevan a cabo entre la Unión Europea y los países u organizaciones regionales africanas (Unión Africana, CEDEAO), así como las bilaterales entre el Estado Español y los países de África Occidental (todos ellos pertenecientes al grupo de Países de ACP) se desarrollan entre actores desiguales. Más concretamente si nos centramos en el IIPA los actores africanos no son invitados a participar en ninguna fase del proceso de realización del Plan.

¿Cómo podemos cruzar las migraciones y el desarrollo y que el resultado sea óptimo para todos? En lo que se refiere a la CPD, ya hemos observado que las políticas europeas y españolas buscan el desarrollo propio, y lo muestran como dice Eduardo Romero con una “transparencia obscena”. El cruce de políticas sólo hace hincapié en el control de los flujos migratorios (legales e irregulares), dejando de lado alternativas que favorezcan al desarrollo en los países de origen, sino que potencian la creación de murallas cada vez más altas.

Es por esto que el Plan parece responder a la política de externalización de fronteras y de control de flujos migratorios por parte de los países de origen y tránsito. Sin recoger, como principio básico y oportunidad, el derecho a no migrar que pasa por el desarrollo de los pueblos.

La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea

7. Conclusiones

7.1. La relación existente entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de cooperación en materia migratoria

Comenzábamos esta Tesis Doctoral haciendo hincapié en dos conceptos que aparecen en el título y que son claves a lo largo de la investigación: por un lado, el de *relación*; y, por el otro, el de *coherencia*.

El vínculo que hemos fijado en términos de coherencia e incoherencia es el que se establece entre las vertientes de la política exterior dirigidas a la *cooperación al desarrollo* y a la *cooperación en materia migratoria*; y el nexo de éstas con las políticas de interior que se ocupan del *control de los flujos migratorios*.

En esta línea gracias al concepto denominado *cooperación en materia migratoria* ha sido posible la realización de este estudio, ya que abre un ámbito político nuevo donde comparten escenario las políticas de cooperación y las de migración. Ha sido exactamente en esta intersección donde se ha analizado la coherencia entre ambas.

Hemos estudiado estas políticas desde el ámbito de trabajo de la *Coherencia de Políticas de Desarrollo* para poder concluir si la relación es coherente o no y determinar qué tipo de conexión caracteriza a estas políticas.

Todo ello aplicándolo al caso práctico de los Planes África (2006/2008 y 2009/2012) llevados a cabo por el Gobierno español.

Si la interrelación la consideramos como coherente, la denominamos *positiva*. En cambio, si fuera incoherente tendríamos tres tipos negativos de relación: la *condicionada*; la *subordinada*; y la *instrumentalizada* de una política respecto a la otra.

Hemos planteado un Marco Teórico (Capítulo 2) que consta de dos partes diferenciadas: por un lado, hemos analizado los conceptos de desarrollo, cooperación al desarrollo y cooperación en materia migratoria desde la óptica de las Relaciones Internacionales; y, por el otro, hemos expuesto el principio de Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo con el objetivo de definir el modelo de análisis que hemos utilizado a lo largo del estudio.

Primera conclusión

De la primera parte del Marco Teórico podemos concluir que tanto el término desarrollo como el de cooperación son dinámicos y resultado de una construcción histórica. Ésta está vinculada con los distintos períodos de transformación que ha experimentado la Sociedad Internacional y las diferentes perspectivas de desarrollo que se han ido manejando a lo largo del tiempo.

Según las propuestas, llamémoslas ortodoxas, sobre las teorías del desarrollo los problemas de la desigualdad y la pobreza estarían resueltos si las búsquedas de soluciones se limitaran a identificar y cuantificar el crecimiento económico. Sin embargo, valorar el desarrollo sólo en función de factores económicos da una idea poco atinada de la realidad, puesto que dicho desarrollo en un país no implica siempre una correcta distribución de la renta ni la consecución de otros logros necesarios, como el acceso a la educación o a la sanidad.

Por ello, el enfoque teórico de la presente Tesis Doctoral está en consonancia con las formulaciones académicas y planteamientos políticos

críticos con la visión meramente económica del desarrollo, abogando por incorporar otros factores para una adecuada consideración del desarrollo humano.

En 1990 fueron las Naciones Unidas las que elaboraron y propusieron el concepto de *desarrollo humano*, apostando por los individuos, los cuales son considerados la verdadera riqueza de los Estados. Así, el modelo de cooperación al desarrollo predominante, en general, en la actualidad se basa en el desarrollo humano, que entiende que es un proceso de expansión de las capacidades de las personas, de manera que puedan elegir su modo de vida.

Por otra parte, el binomio migraciones y desarrollo ha entrado de lleno en la agenda política de los países más ricos, que se enfrentan a la necesidad de adoptar un discurso que legitime su decisión de controlar las fronteras del Norte. Es por ello que las migraciones han de entenderse dentro de un contexto mundial de creciente interdependencia, lo que requiere de un enfoque global y coherente que incluya todas las dimensiones de éste fenómeno.

En el momento en que los Estados han considerado a las migraciones como un fenómeno global, es cuando han asumido la responsabilidad que tienen a este efecto las políticas de cooperación internacional. Así, han elaborado políticas de cooperación en las que subyacen dos ideas muy concretas:

- A más desarrollo en el país de origen de los inmigrantes y receptores de ayuda; menos inmigración en el país receptor de personas y donante de ayuda. El discurso predominante de las administraciones del Norte consiste en afirmar que el desarrollo de los países de origen contribuirá a frenar la migración. La cooperación internacional, en este caso, cumpliría la función de potenciar un mayor desarrollo y, consecuentemente, actuaría como un mecanismo inhibitor de las migraciones hacia los países de destino.

- Ayudar a los que colaboran mediante un sistema de “condicionalidad migratoria”. Es decir, subyugar la cooperación a la corresponsabilidad en temas de repatriación y control de fronteras.

Estas dos ideas se materializaron por parte de la Unión Europea y del Estado español a partir del *enfoque global de las políticas migratorias* y de los *acuerdos de nueva generación*, respectivamente.

En 2005 en el ámbito comunitario europeo se decidió una modificación del enfoque de las migraciones que consiguió introducir la cooperación al desarrollo en una parte de la política migratoria, la llamada *dimensión exterior*. Este planteamiento fue una innovadora forma de tratar la gestión de la migración, cuyo objetivo es formular un conjunto amplio y coherente de políticas que no sólo abordara aspectos relacionados con la migración, sino también asuntos de justicia y política interior, desarrollo y relaciones exteriores. Se entendía desde la UE como un esfuerzo para mejorar el diálogo y la cooperación sobre la migración en asociación estrecha con terceros países. La aplicación de esta nueva orientación de manera desigual en función de áreas geográficas e intereses divergentes, remarca las tensiones constantes entre los distintos prismas del enfoque: la lucha contra la inmigración ilegal; el fomento de la migración legal; y el desarrollo de las sinergias entre migración y desarrollo. Dichas tensiones son uno de los grandes retos que existen en la actualidad en la agenda del desarrollo en un ámbito como es el de la coherencia de políticas.

Por su parte, los acuerdos de nueva generación suscritos por España surgieron con la consideración de abordar la cooperación en materia migratoria de un modo integral y coherente. De este modo, partían de la idea de que la inmigración se concibe como un fenómeno complejo y mediante estos instrumentos se pretendía ordenar este fenómeno en su globalidad, sustituyendo las herramientas que venían abordando parcialmente su gestión. Así, estos convenios con terceros no sólo hacen referencia a la regulación de los flujos migratorios laborales. Incorporan disposiciones en materia de lucha

contra la inmigración ilegal, en general, y de readmisión de inmigrantes en situación administrativa irregular en uno de los Estados involucrados. Ésta era la teoría. En la práctica funcionan como instrumentos de repatriación dirigidos y negociados por el MAEC, el cual subordina la AOD a su firma y ejecución.

Consideramos, en este sentido, que lo coherente, al tratarse de políticas de cooperación al desarrollo, sería que las ideas que estuvieran detrás de las políticas de cooperación fueran las siguientes:

- A más cooperación en el país de origen más desarrollo para que la opción de migrar, o no, sea una alternativa real y positiva a tener en cuenta.
- Colaborar con los países para que se ayuden a sí mismos, a fin de luchar de manera eficaz y como plan a largo plazo contra la pobreza.

De este modo, la incoherencia de políticas de desarrollo está relacionada con el asociacionismo interesado, esto es y refiriéndonos a las políticas de cooperación en materia migratoria, con la formulación de políticas con objetivos prioritarios de seguridad y de control de flujos migratorios ilegales, dejando a un lado, o en el peor de los casos en el olvido, el objetivo solidario de la cooperación al desarrollo.

Por lo tanto, nos encontramos ante el riesgo de un planteamiento que avanza en la ejecución de una política migratoria que se sirve de las políticas de cooperación para frenar las migraciones, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo. De este modo la gestión de las migraciones entra de lleno en las agendas de las relaciones exteriores de los Estados y en las negociaciones internacionales.

Segunda conclusión

La Coherencia de Políticas de Desarrollo (CPD) es una perspectiva promovida por el CAD de la OCDE, las NN.UU. y la UE que va más allá de la mera ayuda financiera, asumiendo que otras políticas pueden también contribuir, limitar o incluso perjudicar el desarrollo promovido por las políticas de cooperación. Por lo tanto, la CPD tiene una doble significación:

- La ausencia de interferencias o conflictos entre las diversas políticas públicas, evitando las consecuencias negativas y los efectos secundarios que afecten negativamente.
- La búsqueda activa de formas de explotar el potencial de los efectos indirectos positivos, extrayendo el máximo partido a las sinergias de las diversas políticas.

El primer acercamiento al tema estudiado fue desde las migraciones internacionales. Contábamos con la intuición de que la política al desarrollo estaba condicionada por el control de flujos migratorios; y nos pusimos a investigar con la convicción de que íbamos a considerar incoherente cualquier acción o instrumento propio de las políticas migratorias que no compartiera los objetivos de la cooperación al desarrollo, a saber: la lucha contra la pobreza y el fomento de la dignidad humana.

Comenzamos a analizar las leyes y planes españoles y observamos dos hechos que hicieron que la investigación diera un vuelco.

Primero, vislumbramos que si queríamos realizar una investigación constructiva tendríamos que tomar como coherencia de políticas la significación relacionada con el “respeto sin interferencias”; es decir, la que aboga por evitar las consecuencias negativas, porque de otro modo íbamos a tener que desechar por incoherente cualquier acción de las políticas migratorias que no compartieran el objetivo de la lucha contra la pobreza. Es decir, nos quedaríamos sin objeto de estudio ya que no encontramos ninguna política

migratoria, sobre todo las relacionadas con el control de los flujos migratorios, que comparta el fin de la cooperación.

Y segundo, y relacionado con lo anterior, decidimos cambiar de perspectiva y adentrarnos en el tema de la coherencia/incoherencia desde la cooperación, ya que consideramos que era mucho más grave que fueran los proyectos financiados con AOD los que no cumplieran con el principio de la CPD.

Es por esto que nos situamos ante la perspectiva que no ve necesariamente la coherencia como beneficio mutuo entre políticas, sino como respeto entre ellas y sin interferencias.

Hemos querido medir la coherencia/incoherencia de las políticas de un Estado miembro de la UE con respecto a los países de África Occidental. No nos hemos adentrado en las políticas propias de los países africanos porque sólo existe corresponsabilidad y diálogo político entre el Estado español y los países *frontera sur* a la hora de repatriar. En el resto de relaciones vinculadas con las políticas de cooperación en materia migratoria y de desarrollo no hay colaboración. No se tiene en cuenta ni a los Gobiernos africanos ni al impacto que las políticas europeas y españolas pueden tener en la población de estos países. Por lo tanto, hemos estudiado la coherencia dentro de las políticas de cooperación al desarrollo del país donante en relación con las de cooperación en materia migratoria en el mismo país.

En definitiva, nos parece oportuno hablar de una “condicionalidad migratoria” que emerge en la política exterior y se constituye como pilar central de la delegación del control de fronteras. Este proceso construye un vínculo cada vez más estrecho y, a la vez, ambiguo entre la dimensión exterior de la política de inmigración y la ayuda al desarrollo. La emergente “condicionalidad migratoria”, que instrumentaliza la Ayuda Oficial al Desarrollo, corre el riesgo de desvirtuar sus propios objetivos básicos. Esta renovada condicionalidad es un nuevo marco de la cooperación al desarrollo vinculada al fenómeno migratorio.

7.2. Incoherencias entre las sinergias que vinculan las políticas de cooperación al desarrollo y las políticas de cooperación en materia migratoria

En los Capítulos 3 y 4 se ha analizado la *coherencia externa* de las políticas de desarrollo teniendo en cuenta los marcos normativos de las NN.UU., UE y Estado español, así como los distintos instrumentos que financian el tercer eje del enfoque global, relacionado con la cooperación al desarrollo, y denominado la dimensión exterior de la política migratoria.

Ambos capítulos han seguido el esquema que se planteó en el último apartado del Marco Teórico, que se explicó con dos gráficos que van a guiar la tercera y la cuarta conclusión.

Tercera conclusión

El *primer gráfico* es una representación de la descripción analítica que se ha hecho de los marcos normativos vinculados con la cooperación y el fenómeno migratorio en tres esferas: la mundial, representada por las Naciones Unidas; la comunitaria de la UE; y la interna propia del Estado español. Tras ello, el interrogante a contestar es: *¿Los marcos normativos son coherentes entre ellos?* Respecto a la *Coherencia Externa Vertical* podemos decir que:

1. Existe incoherencia entre los discursos de las Naciones Unidas y de la Unión Europea respecto a las *políticas migratorias*. Mientras que las NN.UU. abogan por la *gestión* de las migraciones y por los *derechos humanos*; la UE apuesta por la *seguridad* y el *control de fronteras*.
2. También detectamos incoherencia entre los planteamientos de las NN.UU. y de la UE acerca de las *políticas de cooperación*. Las primeras apuestan por el *desarrollo humano*; y la segunda prioriza el *desarrollo económico*.

3. Respecto a las *políticas de desarrollo* de la UE existe cierta coherencia con el discurso de las NN.UU., pero a la hora de implementarlas la incoherencia queda patente. Por lo que respecta al Estado español y a su política de desarrollo, a nivel discursivo hay coherencia con los otros dos marcos normativos vistos.
4. No obstante, la mayor coherencia (en detrimento de la lucha contra la pobreza) se da entre el *enfoque global de la política migratoria europea* y los *acuerdos de nueva generación españoles*. La existencia de estos acuerdos en materia de inmigración ha sometido a las políticas de cooperación, proporcionando un ámbito nuevo en el que se ha subordinado e instrumentalizado la AOD al servicio del control de fronteras.

Por lo tanto, la perspectiva integral de las migraciones está más presente en el discurso político que en las políticas en sí.

El papel de la UE ante las NN.UU es diferente que el que asume frente a sus Estados miembros. Encontramos que hay dos líneas discursivas. Por un lado, la que está enfocada a las directrices internacionales y que se encuentra alineada con los ODM. Por el otro, la dirigida a su propia política comunitaria de migración, que dista de la otra visión y en la que prima el control de fronteras (no así la gestión de las migraciones propia de las NN.UU.) y en la que el tipo de diálogo político al que se invita a sus Estados miembros no es para mejorar la política de visados, sino que es para implementar la política de repatriación. Además, debemos tener en cuenta que el diálogo político al que evocan los documentos de la UE no es igualitario. A pesar de esto, las relaciones de poder que existen entre países y entre bloques de países no se tienen en cuenta a la hora de formular las políticas, mostrando una neutralidad en este sentido que no es real.

En el caso español la política exterior está alineada e inspirada por el enfoque global de la política migratoria europea y su dimensión exterior. De hecho, en los propios acuerdos de nueva generación se recuerda que están

inspirados en el Acuerdo de Cotonú, en el enfoque global europeo y en el Espíritu de Rabat.

En este sentido, la política exterior española es coherente con la dimensión exterior de la política migratoria europea, tercer eje del enfoque global, pero existen tensiones entre los tres niveles, así como entre las políticas migratorias y los intereses de desarrollo de los países de origen. Esto se convierte en un tema preocupante cuando se constata el riesgo de instrumentalizar la AOD.

Tal es así que tanto la política de interior como la de asuntos exteriores españolas están empeñadas con el control de los flujos migratorios que provienen de África y los instrumentos que se crean giran en torno a esta preocupación. Dentro de la política interior puede que no acarree demasiadas incoherencias, pero los Planes África del MAEC evidencian esta prioridad sobre el interés solidario por el desarrollo del continente africano. No respetan el objetivo de la cooperación al desarrollo a pesar de ser herramientas de cooperación. Tampoco respetan los ODM, aunque el primer objetivo que se establece en ellos es el de la lucha contra la pobreza y su cumplimiento.

En este contexto de incoherencias de políticas y de asociacionismo interesado, resulta difícil la promoción del desarrollo, si lo que se persigue es intensificar las relaciones económicas y políticas externalizando la frontera sur de Europa.

Cuarta conclusión

Si analizamos de manera sistemática las herramientas de financiación del enfoque global de la política migratoria de la UE para intentar localizar ámbitos de sinergia y/o coherencia entre las políticas migratorias y las de cooperación al desarrollo, no hay indicios que nos hagan pensar que las políticas vinculadas a la migración anteponen el principio de CPD al interés de control de fronteras. Sin embargo, sí cabe la sospecha de que ciertos programas de cooperación al desarrollo están siendo condicionados al

compromiso con la gestión de las migraciones en los territorios de los países receptores de fondos de ayuda.

Por lo tanto, la pregunta del *segundo gráfico* a contestar sería la siguiente: *¿El eje vinculado a las sinergias entre migración y desarrollo del enfoque global de las políticas migratorias responde al objetivo de la cooperación al desarrollo o al del control de flujos migratorios y seguridad?*

Resulta curioso observar que en los documentos específicos del ámbito de las migraciones se incluyan también instrumentos de cooperación al desarrollo tales como: *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; Instrumento Geográfico para el África Subsahariana, el Caribe y el Pacífico; y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo de Asia y América Latina.*

A primera vista parecería una concreción de la CPD, esto es, que una política de cooperación estuviera aportando a la política de migraciones. Sin embargo, no es así. ¿Qué sentido tiene incluir como instrumentos de financiación del enfoque global de las migraciones los propios de la cooperación al desarrollo como son los acabados de citar?

En lo que respecta a las migraciones, los documentos que tratan sobre la financiación del enfoque global se centran en el control de las fronteras y no en la incidencia de la migración en el desarrollo de esos terceros países. En este sentido, se requieren mecanismos basados en la solidaridad entre los Estados miembros y la UE para repartirse la carga y coordinar las políticas, ya que es necesario financiar el control de las fronteras, las políticas de integración y otras necesidades, todo lo cual repercute en las finanzas públicas estatales, regionales y locales. No obstante, ocuparse convenientemente de la inmigración también requiere una estrecha colaboración con países terceros para hacer frente a situaciones de interés mutuo, incluidos los problemas originados por la fuga de cerebros, así como para las estrategias de respuesta como la migración circular, aspectos, que por otra parte, no quedan recogidos en dichos instrumentos de financiación.

En síntesis, con respecto a la *Coherencia Externa Horizontal* podemos sostener que:

1. Existe incoherencia al interior de la financiación de los tres ejes del enfoque global. Los fondos, en su mayoría, van destinados al primero con el objetivo de frenar la inmigración irregular. Incluso en ciertos instrumentos ni se menciona el tercero que se centra en el fomento de las sinergias entre la migración y el desarrollo.
2. Hay una gran falta de coherencia con el *Instrumento Geográfico para la Cooperación con el África-Subsahariana, el Caribe y el Pacífico*, ya que en vez de estar promocionado por los fondos con cargo al Presupuesto Comunitario, como otras herramientas de otras regiones geográficas, forma parte del Fondo Europeo de Desarrollo, con la falta de transparencia que ello conlleva, ya que sus presupuestos no pasan por el Parlamento Europeo.

Quinta conclusión

Después de analizar los diferentes marcos normativos y los instrumentos de financiación del enfoque global y la estrategia de la Asociación Unión Europea/África, podemos concluir que la relación entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de cooperación en materia migratoria llevadas a cabo por España a partir de los dos Planes África es incoherente

Concretamente, vislumbramos ciertos *condicionamientos migratorios en las políticas de cooperación al desarrollo*. Este vínculo negativo está argumentado por numerosos estudios científicos que, incluso, llegan a proponer el término de “condicionalidad migratoria” como una categoría analítica.

Hemos ido más allá estudiando ciertos casos en los que se evidencia que tal *condicionalidad* se convierte en *subordinación* de la cooperación al desarrollo respecto al control de los flujos migratorios provenientes de países de África Occidental. A partir del análisis detallado de los proyectos de AOD

que la Administración General del Estado española ha destinado a los países *frontera sur* durante los años en los que han estado en vigencia los Planes África, podemos constatar que más de 90 millones de euros no se han destinado a la lucha contra la pobreza. En los pormenores de los proyectos hay distintos tipos de subordinaciones, llegándose a encontrar cierta transparencia obscena cuando analizamos el presupuesto del Ministerio del Interior dedicado, casi por completo, a la *cooperación policial* con países de África Occidental.

Además, durante la ejecución del I Plan África y la negociación de los acuerdos de nueva generación (desde 2006 hasta 2009) también se evidenció una *instrumentalización* de la AOD. Se negoció con ella a la hora de elaborar, firmar y ejecutar los acuerdos migratorios relacionados con los países *frontera sur*, lo cual comprobamos al entrecruzar las cantidades de AOD de la AGE destinadas a estos países, las fechas de las negociaciones y las firmas de los acuerdos.

Es por esto, que la cooperación al desarrollo necesita un marco teórico y estratégico en el ámbito de la interacción con otras políticas que le permita posicionarse frente a las presiones e intereses del resto, defendiendo sus propios objetivos, que luego pueden ser compartidos o no, para que no se utilice la cooperación como moneda de cambio y se reduzca al mínimo el riesgo de su instrumentalización. Por supuesto, la cooperación al desarrollo se enmarca dentro de los intereses de los Estados. Estos necesitan de una revisión y transformación que hagan viables la maduración de la política de cooperación al desarrollo.

Hemos realizado una investigación que aborda el nexo de las migraciones y el desarrollo desde la perspectiva de la cooperación, a pesar de que las políticas migratorias constan de más fuerza tanto dentro del Estado como al interior del binomio migración-desarrollo. Hemos ido planteando una serie de interrogantes a fin de encontrar respuestas con distintas técnicas metodológicas (análisis de contenido, evaluación de datos y entrevistas de contraste). La *condicionalidad* de una política respecto a la otra se ha

demostrado en los Capítulos 3 y 4 de la Tesis Doctoral, los cuales tienen relación con los marcos normativos, los agentes e instrumentos de financiación que conforman el contexto de los Planes África en el Estado español, la Unión Europea y Naciones Unidas.

El tema de la *subordinación* y la *instrumentalización* están más enfocados al caso particular del Estado español. En los Capítulos 5 y 6 se han dado datos suficientes que demuestran cómo la política de cooperación al desarrollo española está al servicio de la colaboración en materia migratoria con los países *frontera sur*, incluso en muchos casos está eclipsada por el control de fronteras.

7.3. Instrumentalización de la AOD para financiar el control de flujos migratorios con los países *frontera sur*

En los Capítulos 5 y 6 se ha analizado la *coherencia interna* de dos objetivos del I y II Plan África. Se han tratado los fines vinculados tanto con la cooperación desarrollo, como con la cooperación en materia migratoria, para contrastar si la relación que existe entre ambos está subordinada o instrumentalizada o no, y en caso afirmativo hasta qué punto.

Sexta conclusión

Durante la vigencia de los dos Planes África el Estado español ha dejado de tratar la readmisión como herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios y ha buscado una mayor colaboración con los países de origen y tránsito de las migraciones subsaharianas mediante la creación de una red de acuerdos marco de cooperación migratoria y de readmisión.

Los convenios específicos de readmisión tienen como finalidad fijar las pautas normativas relativas a la misma y al tránsito de personas en situación irregular. En cambio, los *acuerdos marco de cooperación en materia migratoria*

están más acordes con las orientaciones de la política exterior española y comunitaria desarrolladas actualmente con los Estados africanos.

Los acuerdos marco no están centrados en la readmisión en sentido estricto, sino que son instrumentos internacionales que parten de la consideración de la gestión de la inmigración como una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino, sin perder de vista los vínculos positivos y las sinergias que existen entre las políticas de emigración y de desarrollo.

Sin embargo, al igual que ha ocurrido en el resto de Europa, su foco está, en la práctica, en el control de la migración irregular, ocupando el lugar central en la política migratoria comunitaria y española. En última instancia reflejan la apropiación e instrumentalización del término *cooperación* por parte del Estado español.

Aunque los acuerdos de nueva generación con estos países contemplan una cooperación migratoria amplia que pudiera incluir la cooperación al desarrollo, el hecho es que los acuerdos bilaterales firmados ofrecen pequeños e inconcretos cupos de trabajadores legales y de ayuda al desarrollo “a cambio” del compromiso de contener la emigración ilegal y la aceptación de repatriaciones de nacionales y de personas de terceros países que han pasado por allí en su ruta migratoria.

Por todo lo anterior, *España brinda a estos países frontera sur una cooperación condicionada en términos migratorios.*

Séptima conclusión

Por otra parte, hemos realizado unas reflexiones a partir del “olvido” que sufre la cooperación al desarrollo con países que ya tienen firmados acuerdos relacionados con la migración. Si articulamos las fechas en las que se comenzó el diálogo y en las que se ha firmado el acuerdo y la cantidad de los montos de AOD destinados a cada país, podemos observar la relación que hay entre ellos.

Antes y después de la firma de un acuerdo de nueva generación la AOD aumenta de manera considerable; por el contrario si un país declina la intención de firmar sufre “represalias” con disminuciones importantes de la ayuda.

Por ejemplo, hubo un aumento de más de 8 millones de euros para Cabo Verde el año que se firma el ANG (2008) y se mantiene este monto al año siguiente. Además, a pesar de ser un país prioritario en el IIPD no llegaba a un millón de euros la ayuda destinada en 2005. Tampoco hay causa aparente de este aumento tan significativo ya que el país no es prioritario para el IPA.

Los casos de Gambia y Guinea son paradigmáticos, ya que fueron los primeros en firmar los acuerdos de nueva generación (2006) y, gracias a ello, no fue necesaria ninguna negociación posterior por parte del Estado español en términos de AOD. No eran prioritarios en ningún Plan y después de la firma siguieron sin serlo. En cambio, Guinea Bissau, que tiene las mismas características que los países anteriores, firmó en 2008, lo que produjo el aumento de más de 3 millones de euros de ayuda concedida.

Mali, país prioritario para el IPA, vio como aumentaba su AOD al doble (más de 8 millones de euros) una vez que firmó los acuerdos de cooperación al desarrollo y de nueva generación (2008).

Los otros países estudiados tuvieron una condonación de la deuda y por ello los montos de AOD fueron tan altos. Por ejemplo, Nigeria que el año 2006 aumentó su AOD hasta los 108,6 millones de euros siendo sólo país prioritario del IPA pero no del IIPD.

En este sentido el Ministerio de Economía y Hacienda es el organismo del Estado que ha destinado más fondos de AOD Bilateral debido a la gestión de la deuda externa con estos países. En el período 2004/2008 contribuyó con 191,1 millones de euros, de los que más de 170 millones de euros fueron cancelación de deuda y el resto fondos para su reestructuración. Durante la ejecución del II Plan África las aportaciones del MEH no cabe considerarlas

significativas. También es cierto que durante ese otro periodo de tiempo no se suscribió ningún acuerdo más de cooperación migratoria.

Octava conclusión

La cooperación española al desarrollo para con África aumentó sustancialmente durante la ejecución del IPA. En concreto, hubo un incremento del 280% entre los ejercicios presupuestarios de 2004 a 2008. Crecieron a un ritmo superior que la ayuda a otras regiones. Esta tendencia fue muy positiva, ya que se trata del continente con más países tanto de renta como de IDH bajos.

Empero, los años en los que han estado en vigencia tanto el IIIPD como el IIPA han coincidido con una crisis económica internacional y estatal que está incidiendo negativamente en la política española de cooperación. No sólo se ha restringido el presupuesto, sino que no se ha potenciado ni la calidad, ni la eficacia, ni la coherencia de políticas con los países *frontera sur*.

En el último gráfico elaborado como producto de nuestra investigación podemos observar el modelo de análisis que hemos llevado a cabo para evaluar la *coherencia interna* de los Planes África; la que existe, o no, entre los objetivos vinculados con la cooperación al desarrollo y con la cooperación en materia migratoria. Para ello nos preguntamos: *¿Los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo responden al objetivo de la cooperación al desarrollo o por el contrario responden al objetivo de cooperación en materia migratoria?*

Más del 5% de la Ayuda Bilateral directa destinada a los países *frontera sur* durante el I Plan África (24,7 millones de euros) está condicionada por la política española de control de fronteras.

El Ministerio del Interior es un actor clave en la política migratoria, no así con respecto a la política de cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, llama la atención su peso específico en la cooperación al desarrollo

con países de origen o tránsito de las migraciones hacia España. Observamos que las intervenciones están dirigidas al control de fronteras.

Se destinaron más de 5 millones de euros de ayuda a cooperación policial desde 2004 hasta 2008. En el 2007 los fondos de cooperación policial aumentan en 1.370%, pasando de 355.286 euros a 4.851.269 euros. Senegal y Mauritania fueron los principales destinatarios.

Por otra parte, no se respeta el principio de CPD cuando el Ministerio de Exteriores y Cooperación registró como AOD en 2008 dos proyectos en Cabo Verde por importe de 215.150 euros para un laboratorio fotográfico de la policía.

Si tenemos en cuenta los proyectos que pueden tener consecuencias más o menos directas sobre los movimientos migratorios de personas, así como la relación que pudiera haber entre concesión de AOD y compromisos para la gestión de las migraciones (control de las fronteras) en los países receptores de la ayuda, concluimos que:

- Mauritania recibió, en el período 2004/2008, 10,4 millones de euros de AOD para la mejora del puerto de Nouadhibou, punto importante para la flota pesquera española y europea y también uno de los principales lugares de salida de las embarcaciones con migrantes hacia Europa.
- En 2008 se comprometieron con Cabo Verde 6 millones de euros de AOD para financiar el proyecto de “Suministro, instalación y puesta en marcha de un sistema de control de tráfico marítimo”, que representó aproximadamente el 50% de la AOD Bilateral desembolsada en 2008. Ese mismo año se firmó un acuerdo sobre vigilancia conjunta de espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción del país africano.
- Ghana es el país que más fondos AOD ha recibido desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Se han financiado proyectos con fondos AOD en el período 2004/2008 por importe de 37 millones de euros. Hay uno que aparentemente ni respetó ni contribuyó al principio

de coherencia, sino que es una herramienta de control de fronteras: “Sistema de video-vigilancia fronteriza”, por importe de 1.999.912 euros.

Novena conclusión

Los datos manejados y evaluados nos llevan a cuestionar hasta 67,5 millones de euros de AOD Bilateral directa que reciben por parte del Estado español los países *frontera sur* (más Ghana) durante los años 2009 a 2011. Mientras la AOD desciende año tras año, la cooperación policial y algunos gastos administrativos de las embajadas españolas en esos países asignados a la cooperación aumentan.

En 2009 el 91,49% de los fondos destinados a cooperación policial del Ministerio del Interior fue para África Subsahariana. En 2011 toda la cooperación que el MIN destinó a los mismos países fue como cooperación policial. Si a este dato le añadimos la cooperación policial con Ghana, tenemos que el 98,01% de estos fondos son para los países de África Occidental; es decir, más de 41 millones de euros en tres años.

Por su parte, los gastos administrativos de las embajadas que el MAEC computó como AOD (1,2 millones de euros) obviamente no fueron a la lucha contra la pobreza.

Respecto a los proyectos de AOD Bilateral directa que se han destinado a Mauritania desde 2009 a 2011, destacan los del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y los del MAEC llevados a cabo todos ellos en la ciudad de Nouadhibou. Estamos hablando de más de 8 millones de euros en un período de tres años para la mejora de un puerto muy importante para las políticas españolas; tanto para la migratoria como para la pesquera. Por otra parte, la cifra ha descendido en 2 millones de euros si la comparamos con la del IPA.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo destinó en 2009 más de 3,5 millones de euros al puerto de Isla de Sal de Cabo Verde y al sistema de gestión de tráfico marítimo conjunta que se deriva del acuerdo firmado ese

mismo año. Además, el MAEC financió un curso de cooperación policial por un importe de 60.000 euros y destinó 8.000 euros para los ciudadanos de Cabo Verde que residían en España.

Dentro de los proyectos del MAEC queremos destacar el que pretende fortalecer las administraciones directamente relacionadas con el control de fronteras como el salvamento marítimo y la administración marítimo portuaria y el de movilización de competencias caboverdianas en el exterior, que promueve la movilidad legal entre Cabo Verde y la Unión Europea, reforzando la cooperación en migración y desarrollo a la vez que combate la migración irregular.

En 2010 los proyectos que llaman la atención son los del MICT, ya que destinaron 2,6 millones de euros a actividades que se encuentran bajo la sospecha de estar vinculadas con el control de fronteras, como son la gestión del tráfico marítimo y la mejora de un puerto.

Hemos incorporado el caso de Ghana al estudio del IIPA, ya que en el trienio anterior observamos que hubo una concesión de un crédito por importe de 1.999.911,50 euros para financiar un sistema digital de videoconferencia fronterizo con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo. Los proyectos que desafían el principio de CPD durante 2009 son los de cooperación policial del MIN; un sistema de detección de huellas dactilares del MICT; y un proyecto para la integración local de refugiados en África Occidental financiado por el MAEC. En total estamos hablando de más de un 1,5 millones de euros. Al año siguiente, a los gastos de las embajadas y a las actividades de cooperación policial hay que añadir casi 6 millones de euros del MICT en cuestiones relacionadas con el control de fronteras (detección de huellas y videovigilancia fronteriza). En 2011 se destinó 2,2 millones de euros a los mismos proyectos.

Décima conclusión

La salvaguarda y garantía de los derechos fundamentales de las personas extranjeras que se encuentren bajo jurisdicción de un Estado es uno

de los aspectos más preocupantes que plantea la aplicación de los acuerdos en materia migratoria. A partir de 2003 se incluyó la garantía de los derechos humanos en los acuerdos. A pesar de que este anexo se encuentra en cada uno de ellos, ha habido estudios que mostraron prácticas de los gobiernos africanos que hacían caso omiso a estos compromisos, abandonando a inmigrantes subsaharianos en el desierto o reteniéndoles en condiciones insalubres en los centros de detención.

El II Plan África insiste en el mismo modelo de externalización del control fronterizo a países que han sido denunciados por varias ONGD a causa de violaciones sistemáticas de los derechos humanos de los migrantes. La inclusión teórica de los derechos humanos como objetivo transversal de poco sirve si en la práctica no se tienen en cuenta y se mira a otro lado mientras se entregan aviones llenos de personas que se encuentran en una situación irregular a países que realizan prácticas que vulneran los derechos.

No se puede negar la efectividad del sistema de control del Estado español, pero *los datos de llegadas de embarcaciones a las Islas Canarias esconden el número de personas que han perdido la vida* en un trayecto cada vez más peligroso precisamente por salvar los obstáculos impuestos por el “salvamiento marítimo”.

Según los datos del Ministerio del Interior, las llegadas de personas de manera irregular a costas españolas ha descendido, y por desgracia este descenso no se debe sólo a la eficacia de los Planes África. Lo que sucede en realidad es que la peligrosidad de las rutas ha hecho que se produzcan más muertes y la intercepción de cayucos en la travesía por los sistemas de vigilancia europeos y españoles hace que no lleguen a tierra y no sean contabilizados, a pesar de que ello supone la vulneración del derecho humano a pedir asilo de las personas afectadas.

El total de personas que han llegado por mar en 2012 (3.804) ha descendido noventa puntos porcentuales respecto al año 2006 (35.376).

Es decir, la *Ruta del Oeste* está prácticamente cerrada y los flujos de inmigración han optado por elegir otros itinerarios que ya se estaban utilizando antes de 2006, como son otros puertos de la península o las vallas de Ceuta y Melilla.

Por lo tanto, el IIPA se puso en marcha con un descenso de llegadas a las Islas Canarias del 92,9% de personas y un 32,8% respecto a las embarcaciones. Esto puede ser el por qué este II Plan África no ha tenido la importancia que tuvo el primero; y de cómo en el fondo el objetivo último del Plan no era otro que el control de flujos migratorios, ya que de otro modo, hubiera seguido manteniendo su vigencia.

Bibliografía y fuentes documentales

1. Bibliografía

1.1. Relaciones Internacionales

ARENAL, C. del, 1990. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos (4ª edición, 2007).

ARENAL, C. del, 2002. “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 17-86. En Internet: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001_1.pdf

ARENAL, C. del, 2005. “En torno al concepto de sociedad internacional”, en VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. y SALINAS DE FRÍAS, A. (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo*. Vol. 1. Sevilla: Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, pp. 453-464.

ARENAL, C. del, 2009. “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*. Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 181-268. En Internet: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf

BALDWIN, D., 1993. “Neoliberalism, neorealism and World Politics”, en BALDWIN, D. (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 3-25.

- BARBÉ, E., 2005. "Orden internacional: ¿uno o varios? Neoimperialismo, caos y modernidad", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2004*. Madrid y Bilbao: Tecnos y Universidad del País Vasco, pp. 155-190. En Internet: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2004/2004_1.pdf
- BARBÉ, E., 2007. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos (1ª edición, 1995).
- BULL, H., 2005 [1977]. *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Catarata.
- BUZAN, B. y SEGAL, G., 1999. *El futuro que viene*. Barcelona: Andrés Bello.
- CARR, E.H., 2001 [1939]. *The Twenty Years' crisis: 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Perennial.
- CALDUCH, R., 1991. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ciencias Sociales Ed.
- CALDUCH, R., 1993. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- FRIEDMAN, T.L., 2007. *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Madrid: Martínez Roca editores.
- GARCÍA PICAZO, P., 2004. *Teoría breve de Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- GARCÍA SEGURA, C., 1999. "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: Dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales", en *Cursos de Derecho de Vitoria-Gasteiz 1998*. Madrid y Bilbao: Tecnos y Universidad del País Vasco, pp. 319-350. En Internet: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1998/1998_7.pdf
- GRASA HERNÁNDEZ, R., 1997. "La reestructuración de la teoría de las Relaciones Internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1996*. Madrid y Bilbao: Tecnos y Universidad del País Vasco, pp. 103-148. En Internet: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1996/1996_3.pdf
- HOCKING, R y SMITH, M., 1995. *World politics. An introduction to International Relations*. London: Prentice Hall & Harvester Wheathsheaf (2ª edición).

- KANT, I., 1967 [1795]. *La Paz Perpetua*. Madrid: Aguilar.
- KEOHANE, R.O., 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press (versión en castellano de 1988. *Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL).
- KEOHANE, R. y NYE, J., 1988 [1977]. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- MAXFIELD, S., 2008. "International Development", en CARLSNAES, W., RISSE-KAPPEN, T. y SIMMONS, B.A. (ed.), *Handbook of International Relations*. Londres: Editorial SAGE, pp. 462-479.
- MESA, R., 1980. *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus.
- MESA, R., 1992. *La nueva Sociedad Internacional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MORGENTHAU, H.J., 1962. "A political theory of foreign aid", en *American Political Science Review*, nº 56 (2), pp. 301-309.
- MORGENTHAU, H.J., 1986 [1948]. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL) (3ª Edición).
- MOURE PEÑÍN, L., 2009. *El programa de investigación Realista ante los nuevos retos internacionales del Siglo XX*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- OYE, K., 1986. *Cooperation under anarchy*. New Jersey: Princeton University Press.
- PALOMARES LERMA, G., 2004. *Relaciones Internacionales en el siglo XXI*. Madrid: Tecnos.
- PEREIRA, J.C., 2008. *Diccionario de las Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona: Ariel.
- RENOUVIN, P., y DUROSELLE, J.B., 2000 [1970]. *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SALOMÓN, M., 2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", en *Revista*

Electrónica de Estudios Internacionales, nº 4, pp. 1-59. En Internet:
http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

SANAHUJA, J.A., 2008. “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 297-383. En Internet:
http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2007/2007_10.pdf

SANAHUJA, J.A. (coord.), 2012. *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense e Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

SODUPE, K., 2002. *La estructura del poder del sistema internacional. Del final de la Segunda Guerra Mundial a la Postguerra Fría*. Madrid: Editorial Fundamentos.

SODUPE, K., 2003. *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

TRUYOL Y SERRA, A., 1985. *La Sociedad Internacional*. Madrid: Alianza.

VIOTTI, P. y KAUPPI, M., 1999. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Ally & Bacon (3ª Edición).

WALLERSTEIN I., 1979. *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Tomo I. Madrid: Siglo XXI.

WALTZ, K.N., 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

1.2. Desarrollo, migraciones y cooperación internacional

ALONSO, J.A. (dir.), 2009. *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid: Siglo XXI.

ALONSO, J.A., 2011. “Teoría del desarrollo: la vigencia de una doctrina”, en *Economistas*, nº 129, pp. 6-14.

ALONSO, J.A., 2012. “La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 100, pp. 43-65. En Internet:
http://www.cidob.org/ca/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_int

ernacionales/100/la_teoría_del_desarrollo_y_los_cambios_en_el_sistema_internacional

- ALONSO, J.A. y SANAHUJA, J.A., 2006. "Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo", en INTERMON OXFAM, *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*. Barcelona: Intermon Oxfam, pp. 179-204.
- ATIENZA AZCONA, J., 2005. "La crisis del desarrollo y las migraciones", en ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, N. (coord.), *La migración. Un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Comunidad de Madrid y Centro de Investigación para la Paz, pp. 53-74.
- ÁVILA PACHECO, V. y CORNAGO, N., 2009. "Pensar y hacer el (post)desarrollo más allá de un mundo lineal", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 24, pp. 5-13.
- CORNAGO, N., 1998. "Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1997*. Madrid y Bilbao: Tecnos y Universidad de País Vasco, pp. 39-88. En Internet: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1997/1997_2.pdf
- DELGADO WISE, R., 2007. "Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración", en *Migración y Desarrollo*, nº 9, pp. 5-25. En Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=66000901>
- DUBOIS, A., 2000a. Vocablo "Desarrollo", en PÉREZ ALONSO DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67>
- DUBOIS, A., 2000b. Vocablo "Cooperación para el desarrollo", en PÉREZ ALONSO DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44>
- DUBOIS, A., 2000c. Vocablo "CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)", en PÉREZ ALONSO DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25>
- DUBOIS, A., 2005. "La revisión del desarrollo a principios de siglo. Entre el nuevo consenso y la propuesta alternativa", en DUBOIS, A. et. alía, *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD*.

Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa y Gobierno Vasco, pp. 9-32.

ECHART, E., PUERTO, L.M. y SOTILLO, J.A., 2005. *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Catarata.

ESCOBAR, A., 2005. "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en MATO, D. (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

ESPINOZA, E., 2003. *La cooperación internacional en las relaciones internacionales de Cuba*. Brasilia: Universidad de Brasilia.

FANJUL G. y LADRA, S., 2006. *50 años de pobreza, 50 años de desarrollo*. Madrid: Intermón Oxfam. En internet: http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/061009_50pobreza.pdf

FERNÁNDEZ FRANCO L. y ROMÁN MARUGÁN P. (coords.), 2013. *Manual de cooperación al desarrollo*. Madrid: Síntesis.

GIL ARAUJO, S., 2005. "Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur", en ZUÑIGA GARCÍA-FALCES, N. (coord.), *La migración. Un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Comunidad de Madrid y Centro de Investigación para la Paz, pp. 13-52.

GIMÉNEZ, C., 2004. *Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Marruecos*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).

GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A., 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instituciones*. Madrid: CIDEAL.

GÓMEZ GIL, C., 2008. *Potencialidades y limitaciones del codesarrollo*. Bilbao: Bakeaz y Solidaridad Internacional.

HIRSCHMAN, A.O., 1980. "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo", en *El trimestre económico*, nº 188, pp. 1055-1077.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, C.G., 2003. "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales", en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, nº 2, pp. 115-147. En Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20032/art/art5.pdf>

- NEEF, M., ELIZALDE, A. y HOPENHAYN, M., 1986. *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile: El Centro de Alternativas de Desarrollo- CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjöld.
- PAUSELLI, G., 2013. "Teorías de Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa", en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo (RIED)*, Vol. 2, nº 1, pp. 72-92. En Internet: <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29>
- PÉREZ ALONSO DE ARMIÑO, K. (dir.), 2000. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- RICO PÉREZ, G. y RASINES GONZÁLEZ, Z., 2009. "Los límites y oportunidades en la relación migración y desarrollo", en *Desarrollo "en contexto"*, nº 24, FRIDE, pp. 1-14. En Internet: http://www.fride.org/uploads/DB24_limites_oprtunidades_desarrollo_ago_s09.pdf
- RIST, G., 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- RODRÍGUEZ GIL, A., 2005. "Mitos y mentiras de la cooperación al desarrollo y de las ONGD", en DUBOIS, A., et. alia, *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD*. Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa y Gobierno Vasco, pp. 151-192.
- RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C., 2009. *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Catarata.
- ROMÁN, E., 2003. *Cooperación y Desarrollo: Nueve preguntas sobre el tema*. Colección CLIP, nº 2. Burgos: Organización No Gubernamental para la Cooperación Solidaria - AMYCOS. En Internet: http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_pregunas_sobre_el_tema.pdf
- RUIZ BALZOLA, A., 2005. "Transnational migratory spaces: the emergent of a new context for public policies" en SETIÉN, M.L. y VICENTE, T. (ed.), *Cross-disciplinary Views on migration Diversity*. Bilbao: University of Deusto.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, I. (coord.), 2011. *El camino de arena. Crear redes para la vinculación entre migración y desarrollo*. Madrid: Catarata.
- SANAHUJA, J.A., 2007. "Desigualdad, pobreza y desarrollo", en E. BARBÉ, *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 344-361.

SEN, A., 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.

SENNETT, R., 2003. *El respeto: sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona: Anagrama.

SORESEN N.N., VAN HEAR, N. y ENGBERG-PEDERSEN, P., 2005. "El nexo entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas", en ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, N. (coord.), *La migración. Un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Comunidad de Madrid y Centro de Investigación para la Paz, pp. 105-148.

SOTILLO, J.A., 2011. *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Catarata.

SUTCLIFFE, B., 1995. "Desarrollo frente a economía", en *Revista de Ecología Política*, nº 9, pp. 27-49.

TEZANOS S., 2008. "Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda", en *Principios: Estudios de Economía Política*, nº 10, pp. 5-39.

UNCETA, K. y YOLDI, P., 2000. *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Vitoria/Gasteiz: Gobierno Vasco.

UNCETA, K. 2009. "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo", en *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, nº 7, pp. 1-34. En Internet: <http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/455/CartaLatinoAmericana07Unceta09-1.pdf>

ZIAI, A., 2009. "Post-desarrollo: Más allá de la crítica", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 24, pp. 15-26.

1.3. Coherencia de Políticas de Desarrollo

ALONSO, J.A., 2003. "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", en ALONSO, J.A. y FITZGERALD, V. (ed.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Catarata e Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pp. 235-266.

ALONSO, J.A., AGUIRRE, P., MADRUEÑO, M. y MILLÁN, N., 2010. *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo nº 42. Madrid: Fundación Carolina. En Internet: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT42.pdf>

- ALONSO, J.A. y FITZGERALD, V. (ed.), 2003. *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Catarata e Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- ASHOFF, G., 2005. *Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU*. Bonn: German Development Institute (DIE).
- BARRY, F. KING, M. y MATTHEWS, A., 2010. "Policy Coherence for Development: Five Challenges", en *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 21, pp. 207–223.
- BRIONES ALCALÁ, S., 2010. *Coherencia de políticas para el desarrollo. Una agenda inaplazable*. Madrid: Coordinadora ONG para el Desarrollo de España (CONGDE). En Internet: http://www.coordinadoraongd.org/uploads/documentos/20110217_130221_Coherencia.pdf
- CARBALLO DE LA RIVA, M. y ECHART MUÑOZ, E., 2007a. "Migración y desarrollo: hacia un marco teórico común y coherente", en *Revista Española Desarrollo y Cooperación*, nº 19, pp. 53-68. En Internet: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/archivos/documentos/Carballo_y_Echart.pdf
- CARBONE, M., 2008. "Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development", en *Journal of European Integration*, Vol. 30, issue 3, pp. 323-342.
- CONFEDERACIÓN EUROPEA DE ONG PARA LA AYUDA Y EL DESARROLLO (CONCORD), 2009. *Spotlight on Policy Coherence*. Bruselas: The European NGO confederation for relief and development (CONCORD). En Internet: http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/spotlight_on_policy_coherence.pdf
- CONFEDERACIÓN EUROPEA DE ONG PARA LA AYUDA Y EL DESARROLLO (CONCORD), 2012. *AidWatch Report: Aid We Can - invest more in global development*. Bruselas: The European NGO confederation for relief and development (CONCORD). En Internet: <http://www.plan-eu.org/content/uploads/2012/06/AidWatch-report-2012.pdf>
- COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA (CONGDE), 2009a. *La coherencia de políticas para el desarrollo. Urge Otra Europa*. Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE). En Internet: <http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Ficha%20CPD.pdf>
- COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA (CONGDE), 2009b. *Propuesta de trabajo en tema de acuerdos de readmisión para el*

Grupo Migraciones y Desarrollo de la CONGDE. Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE), (mimeo).

FOSTER, J. y STOKKE, O. (ed.), 1999. *Policy Coherence in Development Cooperation*. Londres: Frank Class Publishers.

HOEBINK, P., 2003. "La lucha por el equilibrio: coherencia y política de desarrollo", en ALONSO, J.A. y FITZGERALD, V. (ed.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Catarata e Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pp. 213-234.

MARTÍNEZ, I. (coord.), 2012. *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Madrid: Plataforma 2015 y más. En Internet: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Estudio_CPD.pdf

MILLÁN, N., 2011. "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, nº 220, pp. 139-161. En Internet: http://www.academia.edu/2538528/Coherencia_para_el_desarrollo_en_un_mundo_globalizado_mas_alla_de_las_politicas_de_ayuda._Los_casos_de_Suecia_y_Espana

MILLÁN, N., 2012. *Trasnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. En Internet: <http://eprints.ucm.es/20057/1/T34324.pdf>

RICO PÉREZ, G., 2008. *Coherencia de políticas de desarrollo y migración. El caso del África subsahariana y España*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), en Internet: www.fride.org/download/COM_Coherencia_pol_Spain_ESP_nov08.pdf

SAGASTAGOITIA, J., 2010. "La coherencia entre políticas de desarrollo y migraciones", en *Sal Terrae*, Revista de Teología Pastoral, Tomo 98, nº 1.144, pp. 349-352.

STOKKE, O., 2003. "Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos y oportunidades", en ALONSO, J.A. y FITZGERALD, V. (ed.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Catarata, pp. 181-212.

1.4. Referencias sobre las Naciones Unidas, Organizaciones Internacionales y derechos humanos

ALEMÁN ARRASTIO, A., 2011a. *Foto panorámica de la cooperación (Internacional)*. Bilbao: Fundación Alboan. En Internet: www.alboan.org/portal/documentos.asp?id=166&d=1

AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2006. *Vivir en las sombras: una introducción a los derechos humanos de las personas migrantes*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI). En Internet: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLPOL330062006>

BERMEJO, R., 1985. "El derecho al desarrollo: un derecho complejo con contenido variable", en DOUGGAN BEACA, J.D., *Anuario de derecho internacional*, nº 8, pp. 211-249.

CONSUMER EROSKI, 2005. "La cumbre del Milenio", en *Solidaridad-Derechos Humanos*, 2005. Elorrio: Fundación EROSKI. En Internet, www.consumer.es/web/es/solidaridad/derechos_humanos/2005/11/04/146717.php

FORO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2007. *Migración y Desarrollo*. Bruselas: Comisión Global sobre Migración Internacional. En Internet: www.gfmd.org/en/docs/brussels-2007

FORO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2008. *Migración y Desarrollo*. Manila: Comisión Global sobre Migración Internacional. En Internet: www.gfmd.org/en/docs/manila-2008

FORO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2009. *Migración y Desarrollo*. Atenas: Comisión Global sobre Migración Internacional. En Internet: www.gfmd.org/documents/athens/gfmd_athens09_rt3-1_es.pdf

FORO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2010. *Migración y Desarrollo*. Puerto Vallarta: Comisión Global sobre Migración Internacional. En Internet: https://www.gfmd.org/documents/adhoc_wgs/WG-on-Policy-Coherence-Data-Research_2010-GFMD.pdf

FORO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2011. *Migración y Desarrollo*. Ginebra: Comisión Global sobre Migración Internacional. En Internet: www.gfmd.org/documents/.../gfmd_swiss11_cluster_summary1_es.pdf

FORO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2012. *Migración y Desarrollo*. Port Louis, Mauricio: Comisión Global sobre Migración

Internacional. En Internet: gfmd.org/.../gfmd12_mauritius12_rt_2-2-background_paper_es.pdf

GÓMEZ ISA, F., 1998. *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*. Serie Derechos Humanos, nº 1. Bilbao: Universidad de Deusto.

GÓMEZ ISA, F., 1999. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Serie Derechos Humanos, nº 3. Bilbao: Universidad de Deusto.

GÓMEZ ISA, F., 2000. Vocablo “Derecho al desarrollo”, en PÉREZ ALONSO DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. En Internet: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/56>.

GÓMEZ ISA, F., 2009. “El derecho al desarrollo como derecho humano”, en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Catarata, pp. 19-38.

GÓMEZ ISA, F. y DE FEYTER, K., 2009. *International human rights law in a global context*. Bilbao: Universidad de Deusto.

NOLTE, M., 2009. *Crisis global y financiación del desarrollo. De Monterrey a Doha*. Serie Derechos Humanos, nº 55. Bilbao: Universidad de Deusto.

ORAÁ ORAÁ J. y GÓMEZ ISA, F., 2002. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto

PNUD, 2009. *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Nueva York: PNUD. En Internet: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Summary.pdf

TEITELBAUM, A., 2000. *La crisis actual del derecho al desarrollo*. Serie Derechos Humanos, nº 11. Bilbao: Universidad de Deusto.

WALL, T. (ed.), 2012. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2012*. Nueva York: Naciones Unidas. En Internet: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/MDG%20Report%202012%20-%20Complete%20Spanish.pdf>

1.5. Referencias sobre la Unión Europea relacionadas con la migración y la cooperación al desarrollo

- ABAD, G., 2007. "Los desafíos de la UE en materia migratoria: la cooperación con terceros países", en *UNISCI Discussion Papers*, nº 15, pp. 205-218. En Internet: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/issue/view/1661/showToc>
- ABOGO, M., 2006. "Mar adentro: la política de cooperación al desarrollo de la UE a la deriva", en *Pueblos*, nº 20, s/p. En Internet: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article372>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2008. *Mauritania: "Nadie quiere tener nada que ver con nosotros". Arrestos y expulsiones colectivas de inmigrantes a quienes se ha negado la entrada en Europa*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI). En Internet: <https://www.amnesty.org/fr/library/asset/AFR38/001/2008/fr/4d77fa38-49f0-11dd-9394-c975c4bd488d/afr380012008spa.pdf>
- ASÍN MARTÍNEZ, E. y CONSOLO, O., 2006. *El nuevo consenso europeo sobre el desarrollo*. Madrid: Plataforma 2015 y más. En Internet: <http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=3175>.
- BELLO, O., 2010. "La asociación UE-África: Una encrucijada estratégica", en *Fride Policy brief*, nº 37, pp. 1-6. En Internet: [PB37_UE_Africa_SPA_may10](http://www.fride.org/publicaciones/PB37_UE_Africa_SPA_may10)
- BENDEL, P., 2005. "¿Blindando la 'Fortaleza Europea'? Intereses, valores y cambios jurídicos en la política migratoria de la Unión Europea", en *Migración y Desarrollo*, nº 4, pp. 54-65.
- CHUECA SANCHO, A.G., 2003. *Inmigración y Tratados Internacionales celebrados por la UE: Los Tratados de Readmisión (apuntes)*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza. En Internet: http://www.unizar.es/union_europea/files/Readmision.pdf.
- CUTTITTA, P., 2008. "Los acuerdos de 'cooperación' y el nuevo régimen fronterizo euroafricano", en VV.AA., *Frontera Sur. Nuevas políticas de externalización y gestión de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus Editorial, pp. 83-108.
- DE LA VILLA DE LA SERNA, S., 2006. "El Consejo Europeo de Bruselas. Enfoque global de la migración", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 62: Derecho social internacional y comunitario, pp. 299-304.

- FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., 2005. "Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea", en *Anuario Español de Derecho Internacional Privado (AEDIPr)*, Tomo V, pp. 223-251.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., 2006. *Derecho comunitario de la inmigración*. Barcelona: Atelier.
- FUENTETAJA PASTOS, J.A., 2008. "La política comunitaria de cooperación al desarrollo", en LINDE PANIAGUA, E. (coord.), *Políticas de la Unión Europea*. Madrid: Colex, pp. 877-908.
- FUNDACIÓ CIDOB, 2009. *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*. Barcelona: Fundació CIDOB y Círculo de Economía. En Internet: http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/un_proyecto_para_europa_reflexiones_y_propuestas_para_la_presidencia_espanola_del_consejo_de_la_union_europea
- GIL ARAUJO, S., 2005. "Papel de los países de origen y de tránsito en el control migratorio comunitario", en *Pueblos*, s/n. En Internet: <http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article1149>
- GIL ARAUJO, S., 2008. "La política migratoria de la Unión Europea durante 2007", en SOS RACISMO, *Informe sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona: SOS Racismo e Icaria, s/p. En Internet: <http://giim.wordpress.com/2008/06/25/la-politica-migratoria-de-la-union-europea-durante-2007/>
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y SORROZA BLANCO, A., 2009. *¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010*. Documento de Trabajo nº 57. Madrid: Real Instituto Elcano. En Internet: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009
- GRANELL, F., 2006. "La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea", en *Revista de Información Económica (ICE)*, nº 831: Las políticas comunitarias. Una visión interna, pp. 129-150. En Internet: http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_831_129-150__8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., 2011. *Instituciones y derechos de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos (5ª edición).
- MARTÍN MARTÍNEZ, M.M., 2011a. "El espacio de libertad, seguridad y justicia", en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R. (ed.), *Curso de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, pp. 369-387.

- MARTÍN MARTÍNEZ, M.M., 2011b. “La acción exterior de la Unión Europea”, en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R. (ed.), *Curso de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, pp. 389-416.
- MORICE, A., 2012. *Cronología crítica de las políticas migratorias europeas*. París: Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Universidad París-Diderot y Red Migreurop. En Internet: <http://www.mugak.eu/eu/news/cronologia-critica-de-las-politicas-migratorias-europeas-actualizado-2-julio-2012>
- PINYOL, G., 2006. “La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y de tránsito”, en *Sociedad y Cultura - Migraciones*, 2006, pp. 209-211. En Internet: <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/ePinyol.pdf>
- PINYOL, G. (coord.), 2008b. *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- PUENTE ALCARAZ, J., 2012. *El liderazgo de la Unión Europea en la agenda mundial para el desarrollo. El reto del caso ecuatoguineano*. Zaragoza: Ediciones QVE.
- SANAHUJA, J.A., 2004. “Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión Europea”, en PLATAFORMA 2015 Y MÁS (coord.), *La palabra empeñada: los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza. Segundo informe anual de la Plataforma 2015 y Más*. Madrid: Catarata, pp. 95-108.
- SOTILLO, J.A., 2009. “La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea tras la adopción del Consenso Europeo sobre el Desarrollo”, en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Catarata, pp. 163-180.
- TERRÓN I CUSÍ, A., 2001. “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general”, en *Afers Internacionals*, nº 53, pp. 13-30. En Internet: www.cidob.org/ca/content/download/5144/51977/file/53terron.pdf

1.6. Referencias sobre África relacionadas con la migración y la cooperación al desarrollo

- ALBARES, J.M. y SUÁREZ, I. (coords.), 2011. *La agenda africana de desarrollo: el papel de España y la Unión Europea*. Documento de Trabajo nº 48. Madrid: Programa CeALCI de la Fundación Carolina. En

Internet: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT48.pdf>

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (APDHA) y ASOCIACIÓN MALIENSE DE EXPULSADOS (AME), 2008. *Otra frontera sin derechos: Malí-Mauritania*. Informe de misión conjunta AME-APDHA. Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

AZKONA, N. y SAGASTAGOITIA, J., 2011. *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*. Bilbao: Fundación Alboan y Entreculturas. En Internet: http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/InformeControlMigratorioyAOD_2011.pdf?download

BENAVIDES DE LA VEGA, L., 2008. *Actores regionales y subregionales en África subsahariana. Socios y líneas de trabajo potenciales para la cooperación española*. Madrid: Programa CeALCI de la Fundación Carolina. En Internet: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/africasubsahariana.pdf>

CARBALLO DE LA RIVA, M., 2009. *Migraciones y desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política*. Documento de Trabajo nº 13. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Universidad Complutense de Madrid (UCM). En Internet: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/articulos/publicaciones/MIGRACIONES_Y_DESARROLLO_DT13.pdf

CARBALLO DE LA RIVA, M. y ECHART MUÑOZ, E., 2007b. *Migraciones y desarrollo. Estrategias de acción en el Sahel Occidental*. Madrid: Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). En Internet: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/biblioteca/FIIAPP_Migraciones_sahel.pdf

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2008. *Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania)*. Madrid: CEAR. En Internet: http://www.plataformaong.org/upload/59/75/Informe_CEAR_Nouadhibou_2009.pdf

DE HAAS, H., 2008. *La migración irregular del África Occidental hacia el Magreb y la Unión Europea: Panorama general de las tendencias recientes*. Serie de Estudios de la OIM sobre la Migración, nº 32. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. En Internet: http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS-32_SP.pdf

- DE SEBASTIÁN, L., 2006. *África, pecado de Europa*. Madrid: Editorial Trotta.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA, 2009. *Migraciones africanas hacia Europa. Estudio cuantitativo y comparativo. Años 2006-2008. Centro nº 6 de Nouadibou, Mauritania*. Madrid; Cruz Roja Española. En Internet: http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/CANCRE/COPY_OF_ACCIONINTERNACION/DOCUMENTACIONINTERNAC/INFODOCUS/DOCUTE/MIGRACIONES_FINAL.PDF
- FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (SIP), 2001. *África Subsahariana, continente ignorado*. Colección "Actas", nº 79. Serie "Estudios para la paz", nº 25. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- GABRIELLI, L., 2012. "El co-desarrollo y la externalización europea del control migratorio hacia África: los riesgos de una relación ambigua", en ABOUSSI, M. (ed.), *El codesarrollo a debate*. Granada: Comares Editorial, pp. 47-58.
- GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS (GEA), 2010. "El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana", en *Relaciones Internacionales*, nº 13, s/p. En Internet: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/198.html>
- GUERRERO, F., 2008. "Las relaciones España-África subsahariana: ¿a remolque o en la vanguardia de la UE?", en BARBÉ, E. (coord.), *Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea: España en Europa 2004-2008*, nº 4. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 1-6.
- HERNANDO DE LARRAMENDI M. y PLANET A.I., 2009. *España y Mauritania: Sáhara, pesca, inmigración y desarrollo en el centro de la agenda bilateral*. Documentos CIDOB Mediterráneo y Oriente Medio, nº 16. Barcelona: CIDOB Edicions. En Internet: http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/mediterraneo_y_oriente_medio/espana_y_mauritania_sahara_pesca_migraciones_y_desarrollo_en_el_centro_de_la_agenda_bilateral
- KABUNDA, M., 2012. *África en movimiento. Migraciones internas y externas*. Madrid: Catarata.
- KABUNDA, M. (coord.), 2011. *África y la cooperación con el Sur desde el Sur*. Madrid: Catarata.
- KABUNDA, M. y SANTAMARÍA, A., 2009. *Mitos y realidades de África Subsahariana*. Madrid: Catarata y Casa África.

- KHACHANI, M., 2006. *La emigración subsahariana: Marruecos como espacio de tránsito*. Documentos CIDOB, Serie Migraciones, nº 10. Barcelona: CIDOB Edicions. En Internet: http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/migraciones/la_emigracion_subsaariana_marruecos_como_espacio_de_transito
- LACOMBA, J. y VÁZQUEZ, J.L., 2004. *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*. Madrid: Catarata.
- LEÓN, B., 2008, “La gestión concertada de los flujos migratorios: el diálogo España/UE-África Subsahariana en materia de inmigración”, en PINYOL, G. (coord.), *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea*. Barcelona: CIDOB Edicions, pp. 11-15.
- MULLOR, M., 2011. *Inmigrantes subsaharianos. Una aproximación a las claves de la exclusión*. Madrid: Asociación Círculo Africano y ONGD África Activa. En Internet: http://www.africafundacion.org/IMG/pdf/Mullor_-_Inmigrantes_subsaarianoa.pdf
- MERINO TERUEL, A., 2010. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en África Subsahariana*. Madrid: Paz con Dignidad, Pueblos y Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL). En Internet: <http://www.pazcondignidad.org/ca/publicacionesmateriales/cuadernos/586-qcuaderno-pueblos-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-en-africa-subsaarianaq>
- MEYER, S., 2010. “España en África: El recién llegado reticente”, en *Policy Brief Fríde*, nº 25, pp. 1-5. En Internet: <http://www.fride.org/publicacion/708/espana-en-africa:-el-recien-llegado-reticente>
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, I., 2003. “El papel de la cooperación al desarrollo en las relaciones África-Occidente”, en *Novas relações com África: Que perspectivas?* Actas do III Congresso de Estudos Africanos no Mundo Ibérico. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 11-13 de diciembre de 2001, pp. 269-288.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, I. y CEBOLLA BOADO, H., 2007. *Origen y causas de la emigración de África a España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. y ZARAGOZA CRISTIANI, J., 2013. “Crisis migratorias en Melilla: un instrumento de negociación política”, en *Notes Internacionais CIDOB*, nº 71, marzo, 2013, pp. 1-5.
- SODUPE, K., KABUNDA, M. y MOURE, L., 2009. *África Subsahariana. Perspectivas sobre el subcontinente en un mundo global*. Leioa: Universidad del País Vasco.

1.7. El Estado español y las políticas de migración, desarrollo y cooperación

ALBERDI, J. y BIDAURRATZAGA, E., 2007. *El Plan África 2006-2008: Cuestiones para el debate*, en *ForoAOD (FRIDE)*, s/n, pp.1-8. En Internet: fride.org/download/COM_Africa.debate_ES_sep06.pdf

ALBERDI, J. y BIDAURRATZAGA, E., 2008a. "La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. El asociacionismo interesado del Plan África", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 84, pp. 201-220. En Internet: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/122513/169637>

ALBERDI, J. y BIDAURRATZAGA, E., 2008b. "La política exterior y de cooperación de la UE y España con África. A vueltas con la incoherencia de políticas", en *Pueblos*, nº 33, pp. 15-18. En Internet: http://www.revistapueblos.org/old/IMG/pdf_Pueblos33.pdf

ALBOAN, ENTRECULTURAS y FUNDACIÓN ETEA, 2008. *La AOD en Educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006*. Madrid: Fundación Alboan, Entreculturas - Fundación para la Educación y el Desarrollo de los Pueblos y Fundación Etea para el Desarrollo y la Cooperación.

ALEMÁN ARRASTIO, A., 2011b. *Foto panorámica de la cooperación (España)*. Bilbao: Fundación Alboan. En Internet: <http://municipalismoysolidaridad.wordpress.com/2011/06/20/foto-panoramica-de-la-cooperacion/>

ALONSO, A., 2006. "Luces y sombras de un año en transición", en VV.AA., *Anuario Internacional CIBOD 2005*. Barcelona: CIDOB Edicions, pp. 25-33.

ALTED, A. y ASENJO, A. (coords.), 2006. *De la España que emigra a la España que acoge*. Madrid: Francisco Largo Caballero y Obra Social de Caja Duero.

ASÍN CABRERA, M.A., 2008. "Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, nº 10, pp. 165-188. En Internet: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/04MASuncionAsinCabrera.htm>

- BOZA CHIRINO, J. y BÁEZ MELIÁN, J.M, 2004. *La cooperación al desarrollo en España. El modelo español de Ayuda Oficial al Desarrollo*. XVIII Reunión Anual de la Asociación Internacional de Economía Aplicada (ASEPELT) en la Universidad de León. En Internet: <http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2004%20-%20Leon/comunicaciones/Boza%20y%20Baez.doc>
- DELGADO, L.M., 2010. “La acción exterior como innovación en la política española de inmigración”, en *CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 91, pp. 63-85. En Internet: http://www.cidob.org/es/content/download/24685/304783/file/3_LETICIA+DELGADO.pdf
- EGEA BRUNO, P.M., 2007. “España: de la emigración a la inmigración actual”, en *Anales de la Historia Contemporánea*, nº 23, pp. 622-627.
- ESPUCHE, B. *et alia.*, 2007. *Derechos Humanos en la Frontera Sur*. 2006. Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). En Internet: www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm.../informeinmigra2006.doc
- ESPUCHE, B. *et alia.*, 2009. *Derechos Humanos en la Frontera Sur*. 2008. Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). En Internet: http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=606&Itemid=45
- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE SOS RACISMO DEL ESTADO ESPAÑOL, 2006. *Informe frontera Sur. 1995-2006: 10 años de violación de los derechos humanos*. Barcelona: SOS Racismo. En Internet: <http://www.sosracisme.org/reflexions/pdfs/doprensafronterasur.pdf>
- FUNDACIÓN CEIMIGRA, 2009. *Informe Anual sobre Migraciones e Integración CeiMigra 2008. Migraciones y Desarrollo*. Valencia: Fundación CeiMigra, Bancaja, Provincia de Aragón Compañía de Jesús y Generalitat Valenciana.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.), 2007. *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- INTERMON OXFAM, 2006. *La realidad de la ayuda 2005-2006*. Barcelona: Intermon Oxfam.
- INTERMON OXFAM, 2007. *La realidad de la ayuda 2006-2007. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*. Barcelona: Intermon Oxfam.

- INTERMON OXFAM, 2011. *La realidad de la ayuda 2010. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- INTERMON OXFAM, 2012. *La realidad de la ayuda 2011. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- MALGESINI, G., 2005. "Entre la inmigración y la cooperación en España: ¿existe espacio para el codesarrollo?", en ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, N. (coord.), *La migración. Un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y Centro de Investigación para la Paz, pp. 75-104.
- PINYOL, G., 2008a. "La política de inmigración española como una nuevo instrumento de acción exterior", en BARBÉ, E. (coord.) *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº 4, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus. En Internet: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/8Evpc9JCPnW7kQrIO571.PDF>
- RASINES GONZÁLEZ, Z., 2009. *El "nuevo" ámbito de la Migración y Desarrollo, ¿qué rol para la cooperación al desarrollo en España?*, en ForoAOD (FRIDE). En Internet: http://www.mpdcs.es/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=112
- ROMERO, E., 2006. *Quién invade a quién. El Plan África y la inmigración*. Oviedo: Cambalache.
- ROMERO, E., 2008. "El Plan África, la política migratoria española de `nueva generación´ y la guerra contra los pobres", en VV.AA., *Frontera Sur. Nuevas políticas de externalización y gestión de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus Editorial.
- ROMERO, E., 2011. *Quién invade a quién. Del colonialismo al II Plan África*. Oviedo: Cambalache.
- RUIZ BALZOLA, A., BILBAO URKIDI, S. y HIERRO ESNARRIAGA, C., 2011. *El Desarrollo que queremos. Visiones desde los colectivos de personas inmigrantes en la CAPV*. Investigaciones ALBOAN 12. Bilbao: Fundación ALBOAN y Fundación Social Ignacio Ellacuría.
- SANAHUJA, J.A., 2007. "La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas", en *Quórum*, nº 19, pp. 26-109. En Internet: http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7877/politica_sanahuja_QUORUM_2007.pdf?sequence=1

SERÓN G., *et alia.*, 2011. *Coherencia de políticas españolas hacia África: Migraciones*. Madrid: Grupo de Estudios Africanos (GEA) y Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). En Internet:
http://www.uam.es/otros/gea/Documentos%20adjuntos/INFORME_MIGRACIONES_FULL_OK.pdf

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES-ESPAÑA, 2009. *Control democrático para la gestión de la Frontera Sur. Una propuesta a las eurodiputadas y eurodiputados españoles para la séptima legislatura del Parlamento Europeo*. Madrid: SJM-E. En Internet:
http://www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/Control_de_la_Frontera_Sur.pdf

ZAPATA-BARRERO, R. y ZARAGOZA CRISTIANI, J., 2008. "Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?", en *Panorama Social*, nº 8: Inmigrantes en España: Participación y convivencia. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas), pp. 186-195.

1.8. Metodología de investigación

HERNÁNDEZ SAMPERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. y BAPTISTA LUCRO, P., 2007. *Fundamentos de Metodología de la Investigación*. Madrid: McGrawHill.

RUIZ OLABUÉNAGA, J.I., 2003. *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

RUIZ OLABUÉNAGA, J.I., ARISTEGUI, I. y MELGOSA, L., 1998. *Cómo elaborar un proyecto de investigación social*. Cuadernos monográficos del ICE, nº 7. Bilbao: Universidad de Deusto.

SALAZAR SERANTES, G., 2004. "Las fuentes de la investigación en las relaciones internacionales", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 64, pp. 193-208.

SORIANO, R., 2008. *Cómo se escribe una tesis. Guía práctica para estudiantes e investigadores*. Granada: Benerice-Manuales.

VELASCO, H. y DÍAZ DE RADA, A., 2004. *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de escuela*. Madrid: Trotta.

2. Documentación Directa

2.1. Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales

NACIONES UNIDAS, 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. En Internet: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

NACIONES UNIDAS, 1966a. *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200A (XXI). En Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

NACIONES UNIDAS, 1966b. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200A (XXI). En Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

NACIONES UNIDAS, 1986. *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas, 41/128 de 4 de diciembre de 1986. En Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>

NACIONES UNIDAS, 1990. *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares*, del 18 de diciembre de 1990. En Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>

NACIONES UNIDAS, 2000. *Declaración del Milenio*. Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000. En Internet: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

NACIONES UNIDAS, 2002. *Informe de la Conferencia Internacional sobre financiación del desarrollo. El Consenso de Monterrey*. En Internet: <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf>

NACIONES UNIDAS, 2003. *Foro de Alto Nivel sobre Armonización. Declaración de Roma*. En Internet: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/biblioteca/7_Declaracion_de_Roma.pdf

NACIONES UNIDAS, 2006. *Diálogo de alto nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*. A/61/515. En Internet: <http://www.un.org/spanish/News/migration/>

NACIONES UNIDAS, 2009. *The least development countries. Things to know, things to do*. Nueva York: Naciones Unidas. En Internet: <http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/LDC%20Documents/Advocacy%20brochure%20english%20for%20web.pdf>

NACIONES UNIDAS, 2012. Informe 2012 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York: Naciones Unidas. En Internet: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/MDG%20Report%202012%20-%20Complete%20Spanish.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1975. *Convenio número 143 sobre los trabajadores migrantes* (disposiciones complementarias). OIT. En Internet: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312288:NO

2.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Comité de Ayuda al Desarrollo

CAD, 2007. *Spain. Development Assistance Committee (DAC). Paper Review.* París: OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/SpainPR.pdf>

CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE, 2007. *Coherencia de políticas para el desarrollo. Migración y países en desarrollo.* París: OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/dev/poverty/40329639.pdf>

OCDE, 1992. *Development Co-operation, 1992 Report.* París: OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/dac/dcr2012.htm>

OCDE, 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.* París: CAD y OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

OCDE, 2005. *La Declaración de París. Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.* París: OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>

OCDE, 2007. *Spain. Development Assistance Committee (DAC). Paper Review.* París: OCDE. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicaciones/documentacion/Documents/Examen%20CAD%202007%20Espa%C3%B1ol.pdf>

OCDE, 2010. *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee.* París: OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/dac/40986871.pdf>

OCDE, 2011a. *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. París: OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>.

OCDE, 2011b. *Aid effectiveness 2005-10: progress in implementing the Paris Declaration*. París: OCDE. En Internet: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48742718.pdf>

2.3. Unión Europea y Comisión Europea

COMISIÓN EUROPEA, 2000. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *una política comunitaria de migración*. Bruselas, 22-11-2000 (COM(2000) 757 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2001a. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Construcción de un asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios*. Bruselas, 2-5-2001 (COM(2001) 231 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0231:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2001b. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a *un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*. Bruselas, 11-07-2001 (COM(2001) 387 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0387:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2001c. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a *una política común de inmigración ilegal*. Bruselas, 15-11-2001 (COM(2001) 672 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2002. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Integración de las Cuestiones de Migración en las relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*. Bruselas, 3-12-2002 (COM(2002) 703 final). En Internet: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/UnionEuropea/ComunicacionesConsejosEuropeos/documentos/CASTELLANO.pdf>

COMISIÓN EUROPEA, 2005a. Comunicación del Presidente Barroso al Consejo Europeo de primavera. *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. Bruselas, 2-2-2005

(COM(2005) 24 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:es:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2005b. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un *Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013*. Bruselas, 6-4-2005 (COM(2005) 123 final). En Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0123es01.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2005c. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Financiación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda*, Bruselas, 7-10-2005 (COM(2005) 133 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0133:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2005d. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo-Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas, 12-4-2005 (COM(2005) 134 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2005e. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Bruselas, 10-05-2005 (COM(2005) 184 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2005f. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Programa Común para la Integración. Marco para la Integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Bruselas, 1-9-2005 (COM (2005) 389 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2005g. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. Bruselas, 1-9-2005 (COM(2005) 390 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:ES:PDF>

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:ES:PDF

COMISIÓN EUROPEA, 2005h. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a *procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio*. Bruselas, 1-9-2005 (COM(2005) 391 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2005i. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo *Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*. Bruselas, 12-10-2005 (COM(2005) 489 final). En Internet: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2005_0489_F_ES_ACTE.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2005j. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*. Bruselas, 30-11-2005 (COM(2005) 621 final). En Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0621es01.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2006a. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo*. Bruselas, 25-1-2006 (COM(2006) 26 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0026:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2006b. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Informe anual 2006 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la ayuda exterior en 2005*. Bruselas, 22-6-2006 (COM(2006) 326 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0326:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2006c. Comunicación de la Comisión sobre *las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países*. Bruselas, 19-7-2006 (COM(2006) 402 final). En Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0402es01.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2006d. Comunicación de la Comisión al Consejo *Contribución a la posición de la UE para el Diálogo de Alto Nivel de las*

Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo. Bruselas, 14-7-2006 (COM(2006) 409). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0409:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2006e. Comunicación de la Comisión al Consejo *Refuerzo de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea*. Bruselas, 30-11-2006 (COM(2006) 733 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0733:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2006f. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*. Bruselas, 30-11-2006 (COM(2006) 735 final). En Internet: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_ES_ACTE.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2007a. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Aplicación del "Planteamiento global sobre la migración" a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea*. Bruselas, 16-5-2007 (COM(2007) 247 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2007b. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países*. Bruselas, 16-5-2007 (COM(2007) 248 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2007c. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Informe anual 2007 sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la ayuda exterior en 2006*. Bruselas, 21-6-2007 (COM(2007) 349 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0349:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2007d. Comunicación del Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *De El Cairo a Lisboa la Asociación estratégica UE-África*. Bruselas, 27-6-2007 (COM(2007) 357). En Internet: <http://www.eusa.org.za/en/PDFdownload/Development/EU%20Africa%20Strategic%20Partnership%20June%202007.pdf>

- COMISIÓN EUROPEA, 2007e. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y la República de Cabo Verde*. Bruselas, 24-10-2007 (COM(2007) 641final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0641:FIN:ES:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA, 2007f. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Una política común de inmigración*. Bruselas, 5-12-2007 (COM(2007) 780 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:ES:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA, 2008a. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX*. Bruselas, 13-2-2008 (COM(2008) 67 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0067:FIN:ES:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA, 2008b. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras – EUROSUR*. Bruselas, 13-2-2008 (COM(2008) 68 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:ES:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA, 2008c. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *la UE como socio global para el desarrollo. Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas, 9-4-2008 (COM(2008) 177 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0177:FIN:ES:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA, 2008d. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos*. Bruselas, 17-6-2008 (COM(2008) 359 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:ES:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA, 2008e. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité

de las Regiones *Reforzar el Planteamiento Global de la Migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*. Bruselas, 8-10-2008 (COM(2008) 611 final). En Internet: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_0611_F_ES_COMMUNICATION.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2008f. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Un año después de Lisboa: la Asociación África-UE en marcha*. Bruselas, 17-10-2008 (COM(2008) 617 final). En Internet: http://www.senado.es/cgi-bin/verdocweb?tipo_bd=DCOM&PWIndice=103&Documento=COM&Numero=617&Apendice=0

COMISIÓN EUROPEA, 2009. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Informe UE 2009 sobre la coherencia política del desarrollo*. Bruselas, 17-9-2009 (COM(2009) 461 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0461:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2010a. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas, 21-4-2010 (COM(2010) 159 final). En Internet: http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/ficheros/documentos/59_08%20Plan%20de%20Acci%F3n%20de%20la%20UE%20en%2012%20puntos%20en%20apoyo%20a%20los%20ODM.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2010b. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*, 20-4-2010 (COM(2010) 171 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2010c. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Primer informe anual sobre inmigración y asilo* (2009). Bruselas, 6-5-2010 (COM(2010) 214 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2010d. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre *la consolidación de las relaciones entre la UE y África 1 500 millones de habitantes, 80 países, dos continentes, un*

futuro . Bruselas, 10-11-2010 (COM(2010) 634 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0634:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2011a. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Comunicación sobre migración*. Bruselas, 4-5-2011 (COM(2011) 248 final). En Internet: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_ES_ACT_part1_v3.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2011b. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2010)*. Bruselas, 24-5-2011 (COM(2011) 291 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0291:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, 2011c. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio*. Bruselas, 13-10-2011 (COM(2011) 637 final). En Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA, 2012. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *III Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011)*. Bruselas, 30-5-2012 (COM(2012) 250 final). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:ES:PDF>

UNIÓN EUROPEA, 1992. *Tratado de Maastrich*. En Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm

UNIÓN EUROPEA, 1994. Conclusiones del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, sobre las *normas de funcionamiento y desarrollo del Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI)*. En Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33100_es.htm

UNIÓN EUROPEA, 1996. Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre *la ayuda humanitaria*. En Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10001_es.htm

UNIÓN EUROPEA, 1997. *Tratado de Ámsterdam*. En Internet: www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.

UNIÓN EUROPEA, 1999a. Resolución, de 27 de mayo de 1999, por la que se crea un *sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a la inmigración clandestina y a las redes de pasadores de fronteras*. En Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33100_es.htm

UNIÓN EUROPEA, 1999b. *Consejo Europeo de Tampere*. En Internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

UNIÓN EUROPEA, 2002a. *Consejo de Laeken*. En Internet: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/UnionEuropea/ConclusionesConsejosEuropeos/documentos/Laeken_es.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2002b. *Consejo Europeo de Sevilla*. En Internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/72639.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2004a. Reglamento (CE) No 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un *programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS)*. En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0491:ES:HTML>

UNIÓN EUROPEA, 2004b. *Programa de La Haya. Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*. En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:ES:PDF>

UNIÓN EUROPEA, 2004c. Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una *Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX)*. En Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_es.htm

UNIÓN EUROPEA, 2004d. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de junio de 2004*, en Internet: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/81750.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2004e. *Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores*, noviembre de 2004, en Internet: www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/es/gena/82667.doc

UNIÓN EUROPEA, 2005a. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 15-16 de diciembre de 2005*, en Internet:

<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Espana%20y%20la%20Union%20Europea/Políticas%20Comunitarias/MedioAmbiente/87658.pdf>

UNIÓN EUROPEA, 2005b. Decisión 2005/599/CE del Consejo de 21 de junio de 2005 relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del *Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio del 2000*. En Internet: <http://eu.vlex.com/vid/nombre-caribe-pacifico-firmado-cotonu-17897148>

UNIÓN EUROPEA, 2006a. *Consejo Europeo de Bruselas*. 15914/1/05, REV 1. En Internet: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st15/st15914-re01.es05.pdf>

UNIÓN EUROPEA, 2006b. Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las *disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*. En Internet: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_es.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2006c. Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por el que se establece un *Instrumento de Estabilidad* [Diario Oficial L 327 de 24.11.2006]. En Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/1340_2011_amendment_eidhr_es.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2006d. Reglamento (CE) Nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. *Artículo 16*. Migración y asilo. ICD (2007-2013). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>

UNIÓN EUROPEA, 2006e. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre *la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo"* (2006/C 46/01). En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:ES:PDF>

UNIÓN EUROPEA, 2007a. *Consejo Europeo de Bruselas*. 16616/1/07 REV 1. En Internet:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/97678.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2007b. Decisión nº 574/2007/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 relativa al *Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”*. En Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_es.htm

UNIÓN EUROPEA, 2007c. Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece *un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. (RABIT)*. En Internet: <http://legislacion.derecho.com/reglamento-863-2007-11-julio-2007-parlamento-europeo-y-consejo-525708>

UNIÓN EUROPEA, 2007d. *Tratado de Lisboa*. En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>

UNIÓN EUROPEA, 2008a. Directiva 2008/115/CE de 16 de diciembre de 2008 relativa a *normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>

UNIÓN EUROPEA, 2008b. *Pacto europeo sobre migración y asilo*. En Internet: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st13/st13440.es08.pdf>

UNIÓN EUROPEA, 2008c. *Informe Anual 2008 sobre las políticas de desarrollo y de la ayuda exterior de la Comunidad Europea y su aplicación en 2007*. En Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2008_highlights_es.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2009. *Informe Anual 2009 sobre las políticas de desarrollo y de la ayuda exterior de la Comunidad Europea y su aplicación en 2008*. En Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2009_highlights_es.pdf

UNIÓN EUROPEA, 2010. *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. En Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF>

2.4. Estado español

CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA, 2006. *Informe: el cumplimiento del principio de coherencia de políticas*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en Internet: http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Informe%20del%20Consejo%20sobre%20Coherencia%20de%20Pol%C3%ADticas%2018_07_06.pdf

CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA, 2009. *Coherencia de políticas para el desarrollo y medidas contra la crisis económica y financiera*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en Internet: http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/ficheros/documentos/15_Consejo%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20-%20Informe%20coherencia%20pol%C3%ADticas.pdf

ESPAÑA, 1978. *Constitución Española*. En Internet: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf

ESPAÑA, 2001. *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Federal de Nigeria en materia de inmigración*. BOE, nº 232. En Internet: http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CORT/BOCG/A/CG_A232.PDF

ESPAÑA, 2003a. *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en materia de inmigración*. BOE, nº 74. En Internet: <http://legislacion.derecho.com/aplicacion-27-marzo-2003-ministerio-de-asuntos-exteriores-59138>

ESPAÑA, 2003b. *Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración*. BOE, nº 185. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/a110703-ae.html

ESPAÑA, 2006. *Acuerdo Marco de cooperación en materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia*. BOE, nº 310. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/a201102.html

ESPAÑA, 2007a. *Acuerdo Marco de cooperación en materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea*. BOE, nº 26. En Internet: <http://www.lexureditorial.com/boe/0701/01886.htm>

ESPAÑA, 2007b. *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*. BOE, nº 260. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/ai011007-aec.html

ESPAÑA, 2008a. *Acuerdo Marco de cooperación en materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde*. BOE, nº 39. En Internet: <http://legislacion.derecho.com/tratados-y-convenios-internacionales-14-febrero-2008-ministerio-de-asuntos-exteriores-y-de-cooperacion-807353>

ESPAÑA, 2008b. *Acuerdo Marco de cooperación entre el Reino de España y la República de Mali*. BOE, nº 130. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/a030107-aec.html

ESPAÑA, 2008c. *Acuerdo Marco de cooperación en materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Mali*. BOE, nº 135. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/am230107-aec.html

ESPAÑA, 2008d. *Acuerdo Marco de cooperación en materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Níger*. BOE, nº 160. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/am100508-aec.html

ESPAÑA, 2008e. *Acuerdo Marco de cooperación entre el Reino de España y la República de Senegal*. BOE, nº 170. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/a101006-aec.html

ESPAÑA, 2008f. *Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción*. BOE, nº 173. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/a051206-aec.html

ESPAÑA, 2009a. *Acuerdo Marco de cooperación en materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau*. BOE, nº 134. En Internet: <http://legislacion.derecho.com/tratado-internacional-03-junio-2009-ministerio-de-asuntos-exteriores-y-de-cooperacion-1895038>

ESPAÑA, 2009b. *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde*. BOE, nº 136. En Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ac210208-aec.html

ESPAÑA, 2009c. *Convenio Básico de Cooperación entre el Reino de España y la República de Gambia*, BOE, nº 231. En Internet: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A231.PDF

LEY 5/1984, de 26 de marzo, *Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado*, en Internet:

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/Nacional/RegimenAsilo/documentos/Refundido_Asilo_94.pdf

LEY ORGÁNICA 7/1985, de 7 de julio, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*, en Internet: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/antecedentesNormativos/ley7_1985.pdf

LEY 23/1998, de 7 de julio, de *Cooperación Internacional para el Desarrollo*, en Internet: www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf

LEY ORGÁNICA 4/2000, de 11 de enero, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, en Internet: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/Ley_Organica_4-2000.pdf

LEY ORGÁNICA 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, en Internet: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/Ley_Organica_8-2000.pdf

LEY ORGÁNICA 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, en Internet: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/11/21/pdfs/A41193-41204.pdf>

LEY ORGÁNICA 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, en Internet: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-2009.html#

MAEC, 2001. *¿Qué es AOD?* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx

MAEC, 2005. *II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/Plan_Director_Esp.pdf

MAEC, 2006a. *Plan África 2006-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet:

<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/LIBROPLANAFRICA.pdf>

MAEC, 2006b. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*. Madrid: Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperacion%20Espa%C3%B1ola/Publicaciones/PACI%202006%20pag%20enfrentadas%20p.pdf>

MAEC, 2007a. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperacion%20Espa%C3%B1ola/Publicaciones/SEG%20PACI%202006.pdf>

MAEC, 2007b. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*. Madrid: Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicaciones/documentacion/Paginas/publicaciones1.aspx#Planes Anuales de Cooperación Internacional Española](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicaciones/documentacion/Paginas/publicaciones1.aspx#Planes%20Anuales%20de%20Cooperacion%20Internacional%20Espa%C3%B1ola)

MAEC, 2007c. *Evaluación de la cooperación española con Marruecos*. Informe de evaluación 22. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperacion%20Espa%C3%B1ola/Publicaciones/EVALUACION%20DE%20LA%20COOPERACION%20ESPANOLA%20CON%20MARRUECOS.pdf>

MAEC, 2007d. *Anuario de Acción Exterior 2006*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Ministerio/Publicaciones/DGCE/ACTIVIDADES%20TEXTOS%20Y%20DOCUMENTOS%202006.pdf>

MAEC, 2008a. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/Estadisticas%20Seguimiento%20del%20PACI%202007.pdf>

MAEC, 2008b. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicaciones/documentacion/Paginas/publicaciones1.aspx#Planes Anuales de Cooperación Internacional Española](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicaciones/documentacion/Paginas/publicaciones1.aspx#Planes%20Anuales%20de%20Cooperacion%20Internacional%20Espa%C3%B1ola)

MAEC, 2008c. *Anuario de Acción Exterior 2007*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuario>

osPoliticaExterior/Documents/Libro%20TEXTOS%20Y%20DOC%20TO
MO%201.pdf

MAEC, 2009a. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2008Seg%20PACI.pdf>

MAEC, 2009b. *Plan África 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.casafrika.es/casafrika/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>

MAEC, 2009c. *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones1.aspx#Planes Directores>

MAEC, 2009d. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones1.aspx#Planes Anuales de Cooperación Internacional Española>

MAEC, 2009e. *Anuario de Acción Exterior 2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/AnuariosPoliticaExterior/Documents/Libro%20TEXTOS%202008%20Parte%201.pdf>

MAEC, 2010a. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2009*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Seguimiento%20PACI%2009.pdf>

MAEC, 2010. *Anuario de Acción Exterior 2009*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/AnuariosPoliticaExterior/Documents/TEXTOS%20Y%20DOCUMENTOS%2009-1.pdf>

MAEC, 2011. *Anuario de Acción Exterior 2010*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/AnuariosPoliticaExterior/Documents/Libro%20TD2010R.pdf>

MAEC, 2012. *Anuario de Acción Exterior 2011*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En Internet:

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/AnuariosPoliticaExterior/Documents/ATDPPEE2011.pdf>

MINISTERIO DEL INTERIOR. 2007. *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2006*. Madrid: Ministerio de interior. En internet: www.mir.es

MINISTERIO DE INTERIOR. 2008. *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*. Madrid: Ministerio del interior. En internet: www.mir.es

MINISTERIO DEL INTERIOR. 2009. *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008*. Madrid: Ministerio del interior. En internet: www.mir.es

MINISTERIO DEL INTERIOR. 2010. *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2009*. Madrid: Ministerio del interior. En internet: www.mir.es

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO. 2008. *Principales Líneas de Actuación en Migración y Desarrollo*. Madrid: SECI y DGPOLDE.

3. Fuentes electrónicas

3.1. Internacionales

Amnistía Internacional	http://www.amnesty.org/es
Banco Mundial (BM)	http://www.bancomundial.org
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	http://www.eclac.cl/
Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)	www.oecd.org/dac/
Foro Mundial de Migración y Desarrollo (GFMD)	www.gfmd.org
Grupo de Países de África, Caribe y Pacífico (Países ACP)	http://www.acp.int/
Naciones Unidas (NN.UU)	http://www.un.org/es/
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	http://www.iom.int
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	http://www.oecd.org/
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	http://www.undp.org/

3.2. Africanas

Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)

<http://www.ecowas.int>

Gobierno de Senegal

<http://www.gouv.sn/>

República de Cabo Verde

<http://www.governo.cv/>

Unión Africana (UA)

www.au.int/

3.3. Europeas

Comisión Europea

<http://ec.europa.eu/>

Confederación Europea de ONG para la Ayuda y el Desarrollo (CONCORD)

www.concordeurope.org/

Consejo de la Unión Europea

www.consilium.europa.eu/

El acceso al Derecho de la Unión Europea

<http://eur-lex.europa.eu/es/>

Parlamento Europeo

<http://www.europarl.europa.eu/>

Red Migreurop

www.migreurop.org

Unión Europea (UE)

<http://europa.eu/>

3.4. Españolas

Agencia Española de Cooperación internacional y Desarrollo (AECID)

www.aecid.es/

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA)

www.apdha.org/

Boletín Oficial del Estado (BOE)

<http://www.boe.es/>

Casa África

www.casaffrica.es/

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (Cátedra COIBA) de la Universidad de Cantabria (UC)

www.ciberoamericana.com/

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

<http://cear.es/>

Congreso de los Diputados

<http://www.congreso.es/>

Coordinadora de ONGD para el Desarrollo de España (CONGDE)

www.congde.org/

Cruz Roja Española

www.cruzroja.es/

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Evaluacion/Paginas/evalua>

	cion_cooperacion.aspx
Entreculturas	www.entreculturas.org/
Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado español	www.sosracismo.es/
Fundación Alboan	www.alboan.org/
Fundación Carolina	www.fundacioncarolina.es/
Fundación CeiMigra	www.ceimigra.net/
Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP)	www.seipaz.org
Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)	www.uam.es/gea
Gobierno de España	http://www.lamoncloa.gob.es
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid (UCM)	www.ucm.es/info/icei
Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional – Hegoa de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)	http://www.hegoa.ehu.es/
Instituto Nacional de Estadística (INE)	http://www.ine.es/
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid (IUDC-UAM)	www.ucm.es/info/IUDC
Intermon Oxfam	www.intermonoxfam.org/
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (MAEC)	http://www.maec.es/
Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas de España (MINHAP)	http://www.minhap.gob.es
Ministerio del Interior (MIN)	www.interior.gob.es/
Partido Popular (PP)	www.pp.es/
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	http://www.psoe.es/
Plataforma 2015 y más	www.2015ymas.org/
Secretaría General de Inmigración y Emigración	http://extranjeros.empleo.gob.es/
Servicio Jesuita a Migrantes-España (SJM-E)	www.jesuitas.es/

4. Entrevistas

ENTREVISTA a Dña. IRENE GARCÍA SUÁREZ, jefa del Área de Seguimiento del Departamento de Cooperación Multilateral, Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), efectuada en junio de 2010.

ENTREVISTA a D. JOSÉ MATRES, vocal asesor de la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migración, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), efectuada en junio de 2010.

ENTREVISTA a Dña. MARÍA ALONSO, directora del Departamento de Proyectos, FUNDACIÓN CEAR-Habitáfrica (Madrid), efectuada en junio de 2010.

ENTREVISTA a Dña. MARY TERE GUZMÁN, coordinadora del Departamento de Acción Política y Redes, Fundación ALBOAN (Bilbao), efectuada en diciembre de 2012.

La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea

Anexo I. Proyectos del Ministerio del Interior. Años 2006/2008

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio del Interior en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Años 2004/2008, (cifras en euros).

País	Año	Título y descripción		AOD
CABO VERDE	2004	Cooperación científica y técnica	Cooperación policial con otros países. Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad y contribuir así a la consecución paz	22.823
	2005	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	18.606
	2006	Curso especialización estupefacientes a la policía	Curso especialización de estupefacientes a la policía	17.428
		Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	35.513
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	389.888

	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	22.682
GAMBIA	2006	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	28.245
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	333.173
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	35.356
GUINEA	2006	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	54.118
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	64.044
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	10.799
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	10.799
GUINEA BISSAU	2006	Curso especialización estupefacientes a la policía	Curso especialización de estupefacientes a la policía	17.428
	2006	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	71.019
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	67.598
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	13.863
MALI	2006	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	28.611
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	326.700
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	11.539
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	11.539

MAURITANIA	2004	Cooperación científica y técnica	Cooperación policial con otros países. Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución paz	24.310
	2006	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	19.051
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	1.709.233
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	61.343
NÍGER	2006	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	3.800
NIGERIA	2004	Cooperación científica y técnica	Cooperación policial con otros países. Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución paz	36.475
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	18.204
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	5.405
SENEGAL	2006	Cooperación policial con otros países	Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial diverso, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad	78.774
	2007	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	1.942.428
	2008	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	48.625
Total				5.561.665

Anexo II. Proyectos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Años 2006/2008

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Años 2004/2008, (cifras en euros).

País	Año	Título y descripción	AOD
MAURITANIA	2004	Mejora puerto para aprovisionamiento productos petrolíferos	2.698.326
	2005	Ampliación proyecto aseguramiento abastecimiento petrolífero	3.480.295
		Mejora puerto para aprovisionamiento productos petrolíferos	657.011
	2008	Ampliación puerto pesquero en Nouadhibou	-
		Renovación balizamiento puerto de Nouadhibou	597.500
		Suministro para la central eléctrica del puerto de Nouadhibou	2.947.965

CABO VERDE	2006	Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal	-
	2007	Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal	-
	2008	Suministro, instalación y puesta en marcha sistema control tráfico marítimo	5.985.401
		Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal	-
GHANA	2008	Donación para un proyecto de equipamiento de la policía	-
		Sistema digital de video-vigilancia fronteriza (AOD comprometida; en 2008 se desembolsaron 299.986 euros)	1.999.912
Total			18.366.411

Anexo III. Proyectos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Años 2006/2008

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio de Acción Exterior y Cooperación en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Años 2004/2008, (cifras en euros).

País	Año	Título y descripción		AOD
CABO VERDE	2004	Seminario avanzado de alta dirección policial	Este seminario pretende proporcionar a los participantes la teoría de las técnicas modernas de dirección y gestión para su aplicación en el campo de la dirección policial. Con el fin de formar a los participantes y que éstos transmitan las técnicas	9.801
	2008	Programa con Ministerio del Interior	Programa de formación, asistencia técnica y cesión de equipamientos destinados a las instituciones policiales; laboratorio fotográfico para la policía judicial; refuerzo del gabinete del primer ministro	102.000
		Proyecto fortalecimiento policía judicial (equipamiento) Sal, Santiago, San Vicente	Adquisición de equipos para el laboratorio fotográfico de la policía judicial	113.150

GHANA	2007	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	53.247
	2008	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	54.312
GUINEA BISSAU	2004	Seminario avanzado de alta dirección policial	Este seminario pretende proporcionar a los participantes la teoría de las técnicas modernas de dirección y gestión para su aplicación en el campo de la dirección policial. Con el fin de formar a los participantes y que éstos transmitan las técnicas	9.801
MAURITANIA	2006	Emigrantes subsaharianos en Nouadibou	Emigrantes subsaharianos en Nouadibou (ayuda humanitaria de emergencia)	220.000
NIGERIA	2004	Gastos administrativos de las embajadas	Gastos administrativos de las embajadas	12.000
SENEGAL	2004	Gastos administrativos de las embajadas	Gastos administrativos de las embajadas	39.338
	2005	Gastos administrativos	-	36.100
	2006	Gastos administrativos de las embajadas en el exterior	Gastos administrativos de las embajadas en el exterior	36.100
	2007	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	22.000
	2008	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	22.440
Total				730.289

Anexo IV. Proyectos del 2009 relacionados con los países *frontera sur*

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Trabajo e Inmigración en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Año 2009, (cifras en euros).

Agente	Título	Descripción	AOD
MAEC	Programa fortalecimiento capacidades instituciones de seguridad. Con Ministerio del Interior español	Cursos de formación impartidos por la policía nacional española y recibidos por las fuerzas de seguridad caboverdianas	60.000
	Apoyo al fortalecimiento de las capacidades de la administración marítimo portuaria y salvamento marítimo	Apoyo técnico para, en terreno, continuar actividades previstas en proyecto de apoyo para el fortalecimiento de las capacidades de la administración marítimo portuaria y salvamento marítimo del ministerio de estado, infraestructuras, transporte y mar	120.000
	Proyecto movilización de competencia caboverdianas en el exterior	Promoción de la movilidad legal entre Cabo Verde y la Unión Europea, reforzando cooperación en migración y desarrollo a la vez que se combate la migración irregular. Esta finalidad principal se desglosa en los siguientes objetivos. 1. Facilitar correspondencia entre habilidades o capacidades de caboverdianos y puestos / vacantes disponibles. 2. Proporcionar información relevante a los canales de la	125.000

		migración, así como promocionar el uso de canales migratorios legales. 3. Facilitar integración en mercado laboral de Cabo Verde de caboverdianos que retornen desde países de la unión europea, y apoyarles para que puedan hacer el mejor uso posible de las habilidades y recursos adquiridos, para su propio beneficio y para el desarrollo de Cabo Verde	
	Redes de movilidad y género de inmigrantes caboverdianos en España	Redes de movilidad y género de inmigrantes caboverdianos en España	8.000
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	141.696
MITC	Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal	Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal	1.256.371
	Sistema de gestión de tráfico marítimo	Sistema de gestión de tráfico marítimo	2.581.647
Total Cabo Verde			4.292.714
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	427.713
MAEC	Integración local de refugiados	Integración local de refugiados en África Occidental: Costa de Marfil, Ghana, Gambia, Guinea: facilitar por medio de la realización de actividades de generación de sustento y facilitar la autosuficiencia y el empoderamiento económico de los refugiados, aumentando al mismo tiempo la capacidad y seguridad de los gobiernos de Ghana, Costa de Marfil, Gambia y Guinea para ofrecer un estatuto legal alternativo que garantice la protección sostenible de los refugiados	250.000
Total Gambia			677.713
MEH	Reestructuración de deuda	Reestructuración de deuda	882.475
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	27.805
MAEC	Integración local de refugiados	Integración local de refugiados en África Occidental: Costa de Marfil, Ghana, Gambia, Guinea: facilitar por medio de la realización de actividades de generación de sustento y facilitar la autosuficiencia y el empoderamiento económico de los refugiados, aumentando al mismo tiempo la capacidad y seguridad de los gobiernos de Ghana, Costa de Marfil, Gambia y Guinea para ofrecer un estatuto legal alternativo que garantice la protección sostenible de los refugiados	250.000
Total Guinea			1.160.280

MAEC	Fortalecimiento de organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la auto reforma. Se destinará un 5 % a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la producción en coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30% del convenio	La propuesta que se presenta pretende apoyar el fortalecimiento organizativo de las organizaciones sindicales de los países del sur del Mediterráneo y del África Occidental y su contribución en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores así como fomentar su participación activa y coordinada en las políticas regionales. Atendiendo a la diversidad geográfica de esta propuesta, el convenio se dividiría en dos líneas de actuación subregionales: una para el Mediterráneo y otra para el África Occidental. La actuación en el Mediterráneo prioriza el trabajo sindical en pluralidad, democracia interna e independencia gubernamental, mientras que el trabajo en África Occidental se centrará en las causas, problemas y efectos de la migración sobre el mercado laboral y los derechos de los trabajadores migrantes. Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Palestina, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Sudáfrica. 4 años	89.286
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	86.647
Total Guinea Bissau			175.933
MAEC	Programa integral de codesarrollo en Marruecos, Mali, Níger y países limítrofes. 4 años	Contribuir al desarrollo económico y social de los principales países de inmigración y tránsito migratorio hacia España, de forma que se pueda aprovechar el potencial de desarrollo de estos flujos migratorios y las relaciones e interacciones entre los países de origen y España como país de destino. Se realizarán actividades dirigidas a mejorar la información y asesoramiento de los inmigrantes en sus países de origen, reforzar el papel de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus comunidades de origen, promocionar acciones productivas (asesoramiento técnico, acceso a créditos) que generen expectativas de futuro y de arraigo entre las poblaciones, apoyar el retorno voluntario en el país de origen favoreciendo su integración social y laboral, programas de formación profesional a jóvenes para promover su inserción laboral	166.667

	Fortalecimiento de organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la auto reforma. Se destinará un 5 % a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la producción en coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30 % del convenio	La propuesta que se presenta pretende apoyar el fortalecimiento organizativo de las organizaciones sindicales de los países del sur del Mediterráneo y del África Occidental y su contribución en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores así como fomentar su participación activa y coordinada en las políticas regionales. Atendiendo a la diversidad geográfica de esta propuesta, el convenio se dividiría en dos líneas de actuación subregionales: una para el Mediterráneo y otra para el África Occidental. La actuación en el Mediterráneo prioriza el trabajo sindical en pluralidad, democracia interna e independencia gubernamental, mientras que el trabajo en África Occidental se centrará en las causas, problemas y efectos de la migración sobre el mercado laboral y los derechos de los trabajadores migrantes. Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Palestina, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Sudáfrica. 4 años	89.286
	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	162.818
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	319.053
MTIN	Gobernanza de la migración laboral en Mali, Mauritania y Senegal	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada en Mali, Mauritania y Senegal, para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza	140.000
Total Mali			877.824
MAEC	Fortalecimiento de organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la auto reforma. Se destinará un 5 % a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la producción en	La propuesta que se presenta pretende apoyar el fortalecimiento organizativo de las organizaciones sindicales de los países del sur del Mediterráneo y del África Occidental y su contribución en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores así como fomentar su participación activa y coordinada en las políticas regionales. Atendiendo a la diversidad geográfica de esta propuesta, el convenio se dividiría en dos líneas de actuación subregionales: una para el Mediterráneo y otra para el África Occidental. La actuación en el Mediterráneo prioriza el trabajo sindical en pluralidad, democracia interna e independencia gubernamental, mientras que el trabajo en África Occidental se centrará en las causas, problemas y efectos de la migración sobre el mercado laboral y los derechos de los	89.286

	coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30 % del convenio	trabajadores migrantes Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Palestina, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Sudáfrica. 4 años	
	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	28.630
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	6.845.789
MITC	Renovación balizamiento puerto de Nouadhibou	Renovación balizamiento puerto de Nouadhibou	1.484.489
	Suministros central eléctrica de Nouadhibou	Suministros central eléctrica de Nouadhibou	1.024.862
	Ampliación puerto pesquero en Nouadhibou	Ampliación puerto pesquero en Nouadhibou	2.743.829
MTIN	Gobernanza de la migración laboral en Mali, Mauritania y Senegal	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada en Mali, Mauritania y Senegal, para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza	140.000
Total Mauritania			12.356.884
MAEC	Programa integral de codesarrollo en Marruecos, Mali, Níger y países limítrofes. 4 años	Contribuir al desarrollo económico y social de los principales países de inmigración y tránsito migratorio hacia España, de forma que se pueda aprovechar el potencial de desarrollo de estos flujos migratorios y las relaciones e interacciones entre los países de origen y España como país de destino. Se realizarán actividades dirigidas a mejorar la información y asesoramiento de los inmigrantes en sus países de origen, reforzar el papel de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus comunidades de origen, promocionar acciones productivas (asesoramiento técnico, acceso a créditos) que generen expectativas de futuro y de arraigo entre las poblaciones, apoyar el retorno voluntario en el país de origen favoreciendo su integración social y laboral, programas de formación profesional a jóvenes para promover su inserción laboral	166.667
Total Níger			166.667
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	219.264
Total Nigeria			219.264

MAEC	Fortalecimiento de organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la auto reforma. Se destinará un 5 % a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la producción en coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30 % del convenio	La propuesta que se presenta pretende apoyar el fortalecimiento organizativo de las organizaciones sindicales de los países del sur del Mediterráneo y del África Occidental y su contribución en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores así como fomentar su participación activa y coordinada en las políticas regionales. Atendiendo a la diversidad geográfica de esta propuesta, el convenio se dividiría en dos líneas de actuación subregionales: una para el Mediterráneo y otra para el África Occidental. La actuación en el Mediterráneo prioriza el trabajo sindical en pluralidad, democracia interna e independencia gubernamental, mientras que el trabajo en África Occidental se centrará en las causas, problemas y efectos de la migración sobre el mercado laboral y los derechos de los trabajadores migrantes. Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Palestina, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Sudáfrica. 4 años	89.286
	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	158.674
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	3.529.724
MTIN	Gobernanza de la migración laboral en Mali, Mauritania y Senegal	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada en Mali, Mauritania y Senegal, para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza	140.000
MAEC	Otras contribuciones a UNICEF	Lucha contra la mendicidad, la trata, la migración irregular y las peores formas de trabajo de los niños en Senegal	500.000
Total Senegal			4.417.683
Total AOD relacionada con la cooperación en materia migratoria			24.344.962
Total AOD a países <i>frontera sur</i>			116.570.835

Anexo V. Proyectos del 2010 relacionados con los países *frontera sur*

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Trabajo e Inmigración en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Años 2010, (cifras en euros).

Agente	Título	Descripción	AOD
MAEC	Fortalecimiento de organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la auto reforma. Se destinará un 5% a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la producción en coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30 % del convenio	La propuesta que se presenta pretende apoyar el fortalecimiento organizativo de las organizaciones sindicales de los Países del Sur del Mediterráneo y del África Occidental y su contribución en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores así como fomentar su participación activa y coordinada en las políticas regionales. Atendiendo a la diversidad geográfica de esta propuesta, el convenio se dividiría en dos líneas de actuación subregionales: una para el Mediterráneo y otra para el África Occidental. La actuación en el Mediterráneo prioriza el trabajo sindical en pluralidad, democracia interna e independencia gubernamental, mientras que el trabajo en África Occidental se centrará en las causas, problemas y efectos de la migración sobre el mercado laboral y los derechos de los trabajadores migrantes. Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Palestina, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Sudáfrica. 4 años	103.846

MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	19.112
MTIN	Jóvenes cooperantes	Subvención al INJUVE/Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad para financiar los gastos derivados del programa jóvenes cooperantes edición XXI/2010	19.105
MITC	Sistema de gestión de tráfico marítimo	Sistema de gestión de tráfico marítimo	1.915.149
	Cabo Verde Navegación marítima	Cabo Verde navegación marítima	233.974
	Cabo Verde mejora del puerto Mindelo	Cabo Verde mejora del puerto Mindelo	408.784
	Cabo Verde comunicación y control marítimo	Cabo Verde comunicación y control marítimo	39.469
Total Cabo Verde			2.739.439
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	25.572
MAEC	Integración local de refugiados	Integración Local de Refugiados Liberianos en África Occidental (Costa de Marfil, Gambia y Guinea) - Facilitar la integración local de los refugiados liberianos	333.333
Total Gambia			358.905
MIN	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	15.000
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	25.143
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	40.210
MAEC	Integración local de refugiados	Integración Local de Refugiados Liberianos en África Occidental (Costa de Marfil, Gambia y Guinea) - Facilitar la integración local de los refugiados liberianos	333.333
Total Guinea			413.687
MAEC	Fortalecimiento de organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la auto reforma. Se destinará un 5 % a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la producción en	La propuesta que se presenta pretende apoyar el fortalecimiento organizativo de las organizaciones sindicales de los Países del Sur del Mediterráneo y del África Occidental y su contribución en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores así como fomentar su participación activa y coordinada en las políticas regionales. Atendiendo a la diversidad geográfica de esta propuesta, el convenio se dividiría en dos líneas de actuación subregionales: una para el Mediterráneo y otra para el África Occidental. La actuación en el Mediterráneo prioriza el trabajo sindical en pluralidad, democracia interna e independencia gubernamental, mientras que el trabajo en África Occidental se centrará en las causas, problemas y efectos de la migración sobre el mercado laboral y los derechos de los	103.846

	coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30 % del convenio	trabajadores migrantes. Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Palestina, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Sudáfrica. 4 años	
MIN	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	15.000
Total Guinea Bissau			118.846
MAEC	Actividades Culturales para la Sensibilización e Información en Inmigración	Actividades de sensibilización sobre la inmigración, consistentes en informar a las poblaciones africanas y más concretamente las poblaciones Malienses afectadas por la inmigración legal y clandestina dándoles el máximo de información sobre lo que está sucediendo y la realidad existente que afecta a la mayoría de los gobiernos y familias en África	20.000
	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	19.300
MIN	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	15.000
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	264.129
MTIN	Jóvenes Cooperantes	Subvención al INJUVE/Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad para financiar los gastos derivados del programa jóvenes cooperantes edición XXI/ 2010	19.105
	Gobernanza de la migración laboral en Mali, Mauritania y Senegal	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada en Mali, Mauritania y Senegal, para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza	140.667
Total Mali			478.201
MAEC	Fortalecimiento de organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la auto reforma. Se destinará un 5 % a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la	La propuesta que se presenta pretende apoyar el fortalecimiento organizativo de las organizaciones sindicales de los Países del Sur del Mediterráneo y del África Occidental y su contribución en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores así como fomentar su participación activa y coordinada en las políticas regionales. Atendiendo a la diversidad geográfica de esta propuesta, el convenio se dividiría en dos líneas de actuación subregionales: una para el Mediterráneo y otra para el África Occidental. La actuación en el Mediterráneo prioriza el trabajo sindical en pluralidad, democracia interna e independencia gubernamental, mientras que el trabajo en África Occidental se centrará en las causas, problemas y efectos de la migración sobre el	103.846

	producción en coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30 % del convenio	mercado laboral y los derechos de los trabajadores migrantes. Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Palestina, Guinea Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mali, Sudáfrica. 4 años.	
	Asistencia humanitaria a inmigrantes en situación irregular en tránsito en Nouadhibou	Mejorar las condiciones de vida de las personas retornadas y en tránsito, en la ciudad de Nouadhibou	254.300
	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	50.300
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	9.916.698
MTIN	Gobernanza de la migración laboral en Mali, Mauritania y Senegal	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada en Mali, Mauritania y Senegal, para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza	140.667
MITC	Renovación balizamiento puerto de Nouadhibou	Renovación balizamiento puerto de Nouadhibou	308.011
	Ampliación puerto pesquero de Nouadhibou	Ampliación puerto pesquero de Nouadhibou	109.485
	INECO Mauritania Ampliación puerto Nouadhibou	INECO Mauritania Ampliación puerto Nouadhibou	499.095
Total Mauritania			11.382.402
MTIN	Jóvenes cooperantes	Subvención al INJUVE/Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad para financiar los gastos derivados del programa jóvenes cooperantes edición XXI/2010	19.105
Total Níger			19.105
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	48.978
Total Nigeria			48.978
MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	316.900
MIN	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	Curso Ascenso a Oficial de la Guardia Civil 2009/2010	15.000
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	3.474.023

MTIN	Proyecto con FIIAAP prevención migración irregular menores desde Senegal a la UE	Proyecto con FIIAAP prevención migración irregular menores desde Senegal a la UE	106.732
	Jóvenes cooperantes	Subvención al INJUVE/Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad para financiar los gastos derivados del programa jóvenes cooperantes edición XXI/2010	19.105
	Gobernanza de la migración laboral en Mali, Mauritania y Senegal	Contribuir a maximizar los beneficios de la migración laboral ordenada en Mali, Mauritania y Senegal, para que se convierta en una herramienta que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza	140.667
MITC	Crédito/s desligado/s	Crédito/s desligado/s	499.685
Total Senegal			4.572.112
Total AOD relacionada con la cooperación en materia migratoria			20.131.674
Total AOD a países <i>frontera sur</i>			100.934.556

Anexo VI. Proyectos del 2011 relacionados con los países *frontera sur*

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Trabajo e Inmigración en los países *frontera sur* de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Años 2011, (cifras en euros).

Agente	Título	Descripción	AOD
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	4.747
MITC	Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal	Balizamiento aeropuerto de la Isla de Sal	1.104.068
	Sistema de gestión de tráfico marítimo	Sistema de gestión de tráfico marítimo	-345.907
Total Cabo Verde			762.908
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	18.700
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	9.800
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	5.338
Total Gambia			33.838
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	14.372
MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	20.782

Total Guinea			35.154
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	15.000
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	46.560
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	11.431
Total Guinea Bissau			72.991
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	10.250
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	9.775
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	27.877
MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	19.275
	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	19.275
	Programa especial por la paz, seguridad y desarrollo del norte de Mali	La subvención tiene por finalidad contribuir al desarrollo socioeconómico de las regiones del norte de Mali, como medio a través del cual ayudar a consolidar el bienestar social de la población, así como la paz, la estabilidad y seguridad de la zona.	2.000.000
Total Mali			2.086.452
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	12.152.000
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	16.802
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	4.500
MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	50.100
MITC	Renovación balizamiento puerto de Nouadhibou	Renovación balizamiento puerto de Nouadhibou	0
	Remolcador polivalente para el puerto de Nouadhibou	Remolcador polivalente para el puerto de Nouadhibou	0
	Ampliación puerto pesquero de Nouadhibou	Ampliación puerto pesquero de Nouadhibou	1.895.527
Total Mauritania			14.118.929
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	12.659

MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	87.880
Total Níger			100.539
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	22.900
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	13.225
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	5.338
Total Nigeria			41.463
MIN	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	14.250
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	3.004.205
	Actividades de cooperación policial	Actividades de cooperación policial	48.036
MAEC	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo	285.000
MITC	Crédito/s desligado/s	Crédito/s desligado/s	2.496.416
Total Senegal			5.847.907
Total AOD relacionada con la cooperación en materia migratoria			23.100.180
Total AOD a países frontera sur			95.598.814

Anexo VII. Entrevistas a especialistas de la administración española y de la sociedad civil

Guiones de las entrevistas de contraste de datos realizadas en 2010 y en 2012:

Entrevista 1: Dña. Irene García Suárez, jefa del Área de Seguimiento del Departamento de Cooperación Multilateral. Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID).

Bloque I: Ayuda Oficial al Desarrollo Multilateral

- A pesar de que nuestra investigación se centra en la AOD Bilateral, nos ha llamado la atención la cifra de 1.502.827.210 de euros de AOD Multilateral que se ha desembolsado a países de África Subsahariana no especificados en el período 2004/2008. En general, ¿Cuáles son los criterios que se utilizan para la asignación de fondos de AOD Multilateral?
- Además de estas organizaciones internacionales, también trabajáis con el grupo de Países ACP, ¿no?
- ¿Cómo se puede hacer el seguimiento del principio de la CPD a los fondos AOD Multilateral?

- Si nos remontamos a 2006, ¿Cómo se decidió la asignación de fondos de AOD?
- ¿Cómo podemos conocer los fondos de AOD Multilateral que están vinculados a la dimensión exterior de la política migratoria – tercer eje del enfoque global que se refiere al vínculo Migración y Desarrollo (M&D)?
- Por otra parte, dentro de la AOD Multilateral, nos llama la atención los montos relacionados con el FED, ya que sus presupuestos no pasan por el Parlamento europeo. ¿Cuáles son los criterios con lo que se realizan las contribuciones al FED?
- Relación UE-Países ACP: Noveno FED: 2000/2007 (Acuerdo de Cotonú) dotado con 13.500 millones de euros; Décimo FED: 2008/2013 (Acuerdo de Cotonú revisado) dotado 22.682 millones de euros. ¿Puede hacerse un seguimiento de la ejecución de los fondos?

Bloque II: Acuerdos de nueva generación

- Además del análisis de la AOD Bilateral, hemos hecho un análisis cualitativo de los acuerdos: de repatriación, de fomento de migración legal, de nueva generación, de prevención de migración de menas, de vigilancia conjunta y de los de cooperación. ¿Se podría hacer un seguimiento de la ejecución de estos acuerdos? ¿Se puede saber, de alguna manera, cómo se han ejecutado?

Entrevista 2: D. José Matres, vocal asesor de la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migración. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

Bloque I: La investigación

- ¿Cómo se podría hacer un seguimiento de la coherencia entre la cooperación y las políticas migratorias españolas relacionadas con África Occidental?
- ¿Hay comisiones mixtas de cooperación que están las actas en la AECID, de estas comisiones están las actas o no son públicas?

Bloque II: El Plan África y los acuerdos de nueva generación

- Una de las preguntas de la entrevista era esa: ¿Cómo podemos ver la ejecución de estos acuerdos? ¿Se están ejecutando?
- ¿Estas donaciones son del Ministerio o luego está a parte la AOD? porque hay varios cursos de formación en la AOD, ¿Los cursos que están reseñados en la AOD estarían a parte de los que me están contando?
- Volviendo a los ANG: ¿Tiene España acuerdos de nueva generación con algún otro país que no sea africano?
- ¿Y con Senegal?
- En el Artículo 13 del Acuerdo de Cotonú hay una clausula de donde nacen estos acuerdos: ¿Otros países de la UE, por ejemplo Italia, tiene estos tipos de acuerdos?
- Al hilo del Tratado de Lisboa, los Estados miembros han cedido competencias en materia migratoria al derecho comunitario: ¿Ha habido un cambio de política?
- ¿Y el enfoque global?
- ¿Cómo se está instrumentalizando el pilar del fomento de las sinergias entre migración y desarrollo desde el MAEC?

- ¿En las comisiones se tratan los tres pilares? ¿No sólo el de migración y desarrollo?

Entrevista 3: Dña. María Alonso, directora del Departamento de Proyectos. FUNDACIÓN CEAR-Habitáfrica, Madrid.

Bloque I: Mauritania

- Mauritania, Centro de Detención de Nouadhibou. El informe CEAR aborda el tema desde la perspectiva de DD.HH. pero nos interesa también información sobre la financiación y su impacto en la realidad africana.
- Instalaciones en el Puerto de Nouadhibou, que se está llevando tanta AOD desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Bloque II: La investigación

- ¿Cómo crees que está incidiendo en la cooperación española el enfoque global en materia migratoria?
- ¿Cuáles es vuestra impresión acerca de la AOD en los países que se incluyen en nuestro Informe, países en los que CEAR trabaja?
- ¿Qué impacto piensa que tienen los proyectos que hemos visto (seminarios de cooperación policial; Centro de Detención de Nouadhibou-Mauritania) en la realidad africana?

Bloque III: Los acuerdos de nueva generación

- ¿Qué impacto tienen los acuerdos de nueva generación?

Entrevista 4: Dña. Mary Tere Guzmán, coordinadora del Departamento de Acción Política y Redes. FUNDACIÓN ALBOAN, Bilbao.

Bloque I: La investigación

- Sondear su visión de la investigación centrada en África Subsahariana, y la intuición (posteriormente demostrada) de cierta condicionalidad de la AOD a los objetivos de la política migratoria, en concreto, el control de flujos migratorios y su relación con la externalización de la frontera sur de Europa.
- ¿Cómo crees que está incidiendo en la cooperación española el enfoque global europeo en materia migratoria?
- ¿Cuáles es vuestra impresión acerca de la AOD (en relación a CPD – migraciones) en los países que se incluyen en la investigación -África Subsahariana-?

Bloque II: Conceptualizaciones

- Visiones desde la cooperación al desarrollo: ¿Qué vinculaciones existen entre las migraciones y el desarrollo?
- ¿Cómo se pueden fomentar (de manera positiva) las migraciones desde la cooperación al desarrollo?

Bloque III: El presente y el futuro de la cooperación española

- ¿De qué manera ha afectado el nuevo gobierno del PP a la cooperación al desarrollo en general?
- Retos y oportunidades de la cooperación al desarrollo relacionadas con las migraciones en tiempo de crisis.