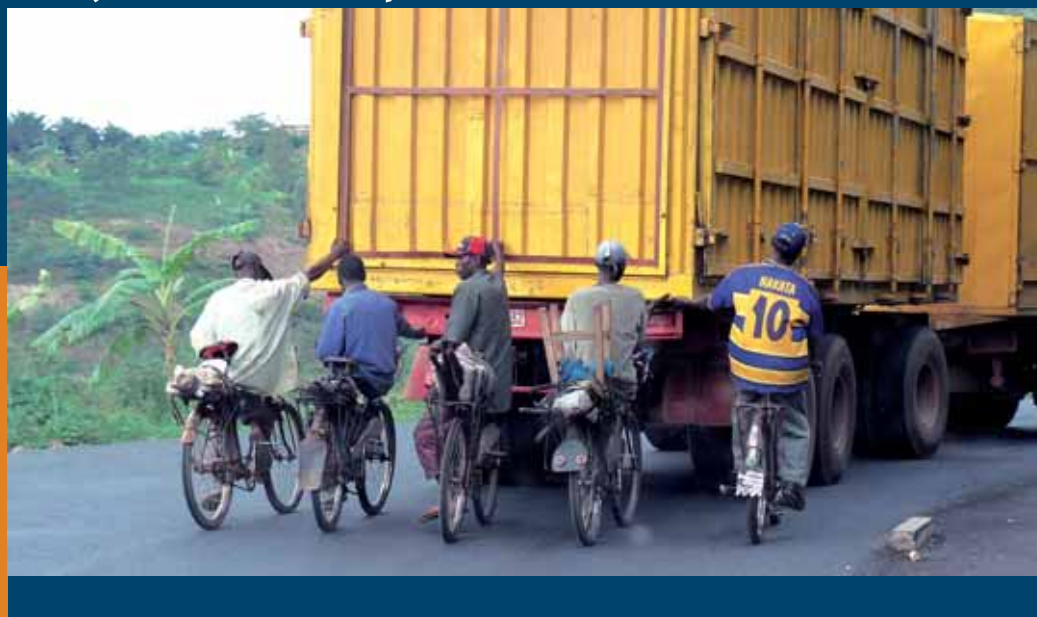




ALBOAN



# Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África





## Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África



Edita:

**ALBOAN**

Padre Lojendio 2, 2º • 48008 Bilbao  
Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938  
alboanbi@alboan.org  
www.alboan.org

**ENTRECULTURAS**

C/ Pablo Aranda 3 • Madrid 28006  
Tel.: 902 444 844 • Fax: 915 902 673  
entreculturas@entreculturas.org  
www.entreculturas.org

Coordinación del informe:

Cristina Manzanedo (Entreculturas), Mary Tere Guzmán (Alboan)

Autoría: Nerea Azkona. Antropóloga y Máster en Migraciones y Conflictos.  
Desarrolla sus estudios de doctorado en Estudios Internacionales  
en la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) y disfruta de la beca de Formación  
y Perfeccionamiento del Personal Investigador del Departamento de Educación,  
Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.  
E-mail: nerea\_azcona@ikasle.ehu.es

Jon Sagastagoitia sj del Área de Acción Política y Redes, en la Fundación Alboan,  
ONG de Desarrollo de la Compañía de Jesús en País Vasco y Navarra.  
E-mail: j.sagastagoitia@alboan.org

Fecha: Febrero 2011

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: Bi-239-2011

---

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que  
ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

# Índice de contenidos

<b>Introducción</b>	9
<b>1. Marco normativo europeo de las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo</b>	13
1.1. El enfoque global, estrategia de la política migratoria europea	14
1.2. Las relaciones de cooperación con África: de Cotonou a Rabat	15
1.3. Coherencia de políticas a favor del desarrollo y migraciones	19
<b>2. El caso español. Los acuerdos de nueva generación y la ayuda oficial al desarrollo en el marco del primer Plan África (2006-2008)</b>	23
2.1. Los acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración	25
2.2. La Ayuda española destinada a África Occidental	28
2.2.1. Los países prioritarios	28
2.2.2. Los fondos canalizados	29
<b>3. ¿Instrumentalización de la cooperación al desarrollo a favor de intereses de control migratorio en África?</b>	35
3.1. Articulación de los diferentes agentes del Estado español	35
3.2. Resumen de la política española con cada país africano	36
3.2.1. Cabo Verde: la vigilancia conjunta	36
3.2.2. Gambia: el primero y gran olvidado	36
3.2.3. Guinea Bissau: de la repatriación a la nueva generación	36
3.2.4. República de Guinea: segundo acuerdo de nueva generación	38

3.2.5. Mali: de la nueva generación a la cooperación	38
3.2.6. Mauritania: tras los pasos de Marruecos	38
3.2.7. Níger: de la cooperación a la nueva generación	39
3.2.8. Nigeria: el acuerdo de repatriación	39
3.2.9. Senegal: “el hijo rebelde”	39
3.2.10. Otros países sin acuerdos firmados	40
3.3. La calidad de la ayuda: proyectos relacionados con control migratorio	40
3.3.1 La AOD gestionada por el Ministerio de Economía y Hacienda	40
3.3.2. La AOD gestionada por el Ministerio de Interior	41
3.3.3. La AOD gestionada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	46
3.3.4. La AOD gestionada por el Ministerio de Exteriores y Cooperación	47
<b>4. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>53</b>
4.1. Conclusiones	53
4.2. Recomendaciones	56
Anexo I	58
Anexo II	64
Anexo III	65
<b>Bibliografía de referencia</b>	<b>69</b>

## Índice de gráficos - mapas - tablas

Gráfico 01. Peso relativo de la AOD bilateral en la AOD a países Frontera Sur	31
Mapa 01. Situación geográfica de los países estudiados	43
Tabla 01. Hitos orientadores de las políticas de migración y de cooperación de la Unión Europea y de sus Estados miembros	13
Tabla 02. Recomendaciones de la Primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, Rabat (2006) en relación con los tres ejes del enfoque global	18
Tabla 03. Objetivos de la política migratoria y de la cooperación al desarrollo	21
Tabla 04. Población de África Occidental en España por país de nacimiento y año	24
Tabla 05. Acuerdos migratorios y de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países Frontera Sur	27
Tabla 06. Clasificación de los países Frontera Sur	28
Tabla 07. Evolución de fondos de AOD desembolsados a los países Frontera Sur	30
Tabla 08. Canalización de fondos de AOD desembolsados a los países Frontera Sur	31
Tabla 09. Evolución de los fondos AOD bilateral desembolsados a los países Frontera Sur	32

Tabla 10. Evolución de los fondos de AOD bilateral desembolsados a los países Frontera Sur	33
Tabla 11. Relación de acuerdos firmados en materia de cooperación al desarrollo y migración y fondos de AOD bilateral desembolsada por la Administración General del Estado	37
Tabla 12. Operaciones de cancelación y reestructuración de deuda de los países Frontera Sur	41
Tabla 13. Fondos AOD bilateral desembolsados desde el Ministerio del Interior y destinados a financiar actividades de cooperación policial en los países Frontera Sur	42
Tabla 14. AOD Bilateral desembolsada y destinada a cooperación policial (cifras en euros) en los países Frontera Sur	44
Tabla 15. Cooperación policial por área geográfica en 2007	45
Tabla 16. Fondos AOD Bilateral neta desembolsada desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo por país Frontera Sur	46
Tabla 17. Proyectos del MICT destinados a Nouadhibou (Mauritania) y financiados con fondos AOD Bilateral	47
Tabla 18. Evolución de los gastos de embajadas financiados por el MAEC como AOD 2004–2006	48
Tabla 19. Evolución de los gastos administrativos financiados por el MAEC como AOD 2007–2008	48
Tabla 20. Proyectos MAEC financiados a Cabo Verde en 2008	49
Tabla 21. Resumen de la AOD bilateral desembolsada (2004-2008) cuestionada en este informe	51



## I LEGALES

El hambre y la violencia gestan inmigrantes en el Sur.  
El ojo insomne del Norte vigila sus fronteras.  
Los espejismos en los desiertos africanos  
ya no dibujan oasis con lagos y palmeras,  
sino altos edificios de dicha y de cristal.

Algunos alcanzarán la tierra de sus sueños  
ajenos, seducidos.  
Como una nueva estrella de David  
clavada en la espalda y el costado,  
diana segura de desprecios y de rejas,  
a todos les impondrán el mismo nombre,  
el único nombre tatuado con laser  
en su piel oscura: “ilegal”.

Con su mirada de búho los vigilantes  
verán en la tiniebla las sombras sigilosas,  
y con el husmear de los radares perforarán la oscuridad,  
cómplice inútil de la senda prometida.  
Las lanchas patrulleras les clavarán en la noche  
un arpón de luz en las espaldas clandestinas.  
¡Cuántas historias flotarán ahogadas en el agua!  
¡Cuánto anonimato se derretirá en el desierto!  
Oleadas de emigrantes se arrancan de su campo.  
Las raíces al aire sangran tierra fresca.  
En lucha infinita nombres familiares arden en el pecho.  
Se orientan hacia el Norte, y buscan a tientas pasar  
por el ojo de la aguja estrechando la existencia.

GONZÁLEZ BUELTA, B. (2002: 33)



## INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, y en paralelo a los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su financiación, diversas organizaciones multilaterales como Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, así como la Unión Europea, han venido debatiendo sobre la necesidad de coherencia de políticas de los donantes en su apoyo a los países del Sur<sup>1</sup>. Este planteamiento, impulsado también por movimientos de la sociedad civil, asume que otras políticas distintas a la de cooperación, como las políticas económicas, comerciales, migratorias, medioambientales, agrícolas, culturales, de defensa, etc., pueden también contribuir, limitar o incluso perjudicar el desarrollo promovido por las políticas de cooperación. La Unión Europea asumió en 2005 el principio de “Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo”, que aspira a 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. La Unión Europea identificó once áreas prioritarias en las que fomentar sinergias con los objetivos de las políticas de desarrollo, entre las que se encuentra la política migratoria: “la Unión Europea promoverá las sinergias entre migración y desarrollo, con el fin de que la migración sea un factor positivo para el desarrollo” (COM (2005) 134).

La política migratoria ha ido cobrando importancia creciente en las agendas nacionales y de la Unión Europea en la última década. Los residentes extranjeros en la Unión Europea representaban en 2009 el 6,4% de la población total<sup>2</sup>. El crecimiento de la población extranjera es una tendencia en los veintisiete Estados miembros, si bien el ritmo es diferente según los países. En los últimos diez años,

---

<sup>1</sup> Esta idea está recogida en el Objetivo 8: “Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”.

<sup>2</sup> Fuente: Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-07092010-AP/EN/3-07092010-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07092010-AP/EN/3-07092010-AP-EN.PDF)

Irlanda ha cuadruplicado el número, Italia lo ha triplicado y el Reino Unido lo ha doblado. España reflejó la afluencia masiva de inmigrantes en una fase de gran bonanza económica. La población española alcanza los 46 millones de habitantes, de los cuales el 12,3% son residentes extranjeros, que han llegado mayoritariamente en los últimos 10 años.

La significativa llegada de inmigrantes a Europa ha suscitado una preocupación en los Gobiernos de los Estados miembros sobre la mejor forma de gestionar los flujos migratorios. En el caso español, África Occidental es la región en donde de manera más intensa confluyen la política migratoria y la de cooperación al desarrollo, al tratarse de zona de origen o tránsito de las migraciones subsaharianas hacia Europa y una de las zonas relevantes para la cooperación al desarrollo española. Es cierto que pueden aprovecharse sinergias positivas entre ambas políticas. De hecho, en los últimos años la cooperación española ha puesto en marcha algunos programas relacionados con el desarrollo y la lucha contra la pobreza en zonas de fuerte migración hacia España. Este tipo de intervenciones son, en principio, coherentes con los objetivos de lucha contra la pobreza y no son objeto de análisis en este Informe. Lo que hemos buscado son criterios y argumentos que ayuden a contestar si la cooperación bilateral española está de alguna forma condicionada, subordinada o instrumentalizada a favor del control de los flujos migratorios. Y ello en vista de que el peso político de la política migratoria es mucho mayor que el de la política de cooperación al desarrollo.

En concreto, este informe se centra en las relaciones del Estado español con **Mauritania** y los países de África Occidental<sup>3</sup> con los que ha habido acuerdos en materia migratoria (**Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, República de Guinea, Mali, Níger, Nigeria y Senegal**), y acuerdos de cooperación al desarrollo (Mali, Níger y Senegal) hasta 2008, fecha de finalización del Primer Plan África (2006-2008) y del Primer Plan Director de Cooperación (2005-2008). Todos ellos son países que han recibido fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Nos referiremos al grupo de los nueve países citados como países “Frontera Sur” dada su relevancia como países de origen y/o tránsito de migraciones subsaharianas hacia España.

El informe se estructura en tres partes. La *primera*, recoge el marco normativo europeo de política migratoria y de cooperación con África así como un acercamiento

---

<sup>3</sup> Hasta 2008 el Estado español no había firmado ni acuerdos en materia migratoria ni acuerdos de cooperación al desarrollo con el resto de países de África Occidental: Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Liberia, Sierra Leona, Togo, aunque sí ha destinado fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo.

al principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo en el ámbito de las migraciones. La *segunda* parte analiza los acuerdos bilaterales de cooperación en materia migratoria y los acuerdos de cooperación al desarrollo firmados por España con los países de África Occidental durante el primer Plan África (2006-2008). La *tercera* parte describe los fondos bilaterales españoles de Ayuda Oficial al Desarrollo relacionados con el control migratorio en esos años.

Este informe está basado en la investigación previa que desarrollaron los autores, así como en uno de los capítulos de la tesis doctoral que Nerea Azkona está realizando en la UPV-EHU.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Nerea Azkona está desarrollando su tesis doctoral “Coherencia de Políticas de Desarrollo a examen: la relación dialéctica entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y Europa (2005-2012)” en la Universidad del País Vasco en el programa de doctorado en Estudios Internacionales del departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho.



## 1. MARCO NORMATIVO EUROPEO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON ÁFRICA

Para analizar las relaciones del Estado Español con los países de África Occidental en materia migratoria y de cooperación al desarrollo conviene revisar el marco europeo de referencia. Los elementos clave que van a marcar la política española, y en concreto el primer Plan África son los siguientes:

Tabla 01. Hitos orientadores de las políticas de migración y de cooperación de la Unión Europea y de sus Estados miembros		
	Política Migratoria	Política de Cooperación
1985	Acuerdos Schengen	
1999	Tratado de Amsterdam	
	Consejo Europeo de Tampere	
2000		Acuerdo de Cotonou (UE-países ACP)
		Objetivos de Desarrollo del Milenio (NN.UU.)
2005	Enfoque Global	Coherencia de Políticas de Desarrollo (OCDE, UE)
		Estrategia UE-África
2006		Conferencia de Rabat (UE-África)
2008	Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo	-
	Tratado de Lisboa	
2010	Programa de Estocolmo	

Fuente: Elaboración propia.

## 1.1. El enfoque global, estrategia de la política migratoria europea

La política migratoria comenzó siendo competencia de cada Estado miembro. Pero en un espacio sin fronteras interiores, la gestión de las entradas a un Estado afecta a todo el territorio de la Unión Europea. Por ello, los acuerdos Schengen (1985) institucionalizaron la cooperación entre Estados europeos para el control de las fronteras e introdujeron una política común de visados. En 1999, el Tratado de Ámsterdam<sup>5</sup> sentó las bases para una política común europea en materia de inmigración y asilo, cuyos objetivos fueron concretados en el Consejo Europeo de Tampere de ese mismo año.

En 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, reunidos en Hampton Court (Reino Unido), acordaron plantear una estrategia más global en torno a la gestión de las migraciones, que se ha denominado “enfoque global de la política migratoria” (COM (2005) 621 final; COM (2006) 735 final; COM (2007) 247 final). Este nuevo planteamiento ilustra la ambición de la Unión Europea de establecer un marco intersectorial comunitario para gestionar la migración de manera coordinada y mediante el diálogo político y la cooperación con los países de origen. Los tres ejes de dicho enfoque son:

- Promover la *migración legal*. “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” (COM (2008) 359 final).
- Prevenir y perseguir la *migración irregular*. Es “necesario luchar contra la inmigración ilegal y actividades delictivas relacionadas, equilibrando inquietudes colectivas sobre seguridad y la integridad individual. Es necesario combatir el empleo ilegal ya que crea situaciones de abuso y de violación de derechos y libertades individuales. Perjudica a la inmigración legal y tiene complicaciones negativas sobre la cohesión y la competencia leal” (COM (2008) 359 final).
- Optimizar el vínculo entre *migración y desarrollo*. Este eje pone en relación migraciones y la cooperación internacional al desarrollo con los países de origen y tránsito de migraciones, de manera que se adopta un enfoque com-

---

<sup>5</sup> Para más información véase: Tratado de Ámsterdam (1999), Título IV, Artículo 61 “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas” donde se reconoce la responsabilidad de la UE en materia de política migratoria. 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.



prehensivo del fenómeno migratorio. Por un lado, la cooperación al desarrollo se contempla como una medida que, a medio plazo, contribuye a frenar las migraciones en la medida que apoya el desarrollo de los países de origen. Por otro lado, las migraciones plantean nuevos retos y posibilidades a la cooperación al desarrollo, en materias como las remesas, la “fuga de cerebros”, la migración circular y la migración sur-sur.

En 2008, bajo la Presidencia francesa de la Unión, el Consejo Europeo aprueba el *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, documento político que recoge algunos consensos en materia migratoria y donde ya se observa un mayor peso del eje de control de la inmigración irregular respecto a los otros dos ejes del enfoque global. En diciembre de ese año, el *Tratado de Lisboa*, suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros atribuye a la Unión Europea competencias migratorias compartidas con sus Estados miembros con el fin de alcanzar en Europa “un espacio de libertad, seguridad y justicia” (Artículo 2.c.). Y finalmente, el *Programa de Estocolmo (2010-2014)* constituye el plan quinquenal del Consejo Europeo, actualmente vigente, para avanzar en ese espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, donde uno de sus capítulos es la política de migración y asilo, que concreta medidas en los tres ejes a desarrollar en los próximos años.

Además de ir dotándose de un marco normativo común, la Unión Europea ha puesto en marcha en los últimos años numerosas iniciativas que desarrollan el enfoque global con fondos del Presupuesto europeo<sup>6</sup>. De ellas, los recursos y programas dedicados a combatir la inmigración irregular superan con mucho los destinados a desarrollar las otras dos dimensiones del enfoque global y hoy, la lucha contra la inmigración irregular es parte central de la política común de inmigración de Europa. Algunos de los programas más conocidos en este ámbito son AENEAS (gestión legal de flujos), FRONTEX (Agencia Europea para la gestión de cooperación operativa en las fronteras exteriores), RABIT (equipos de intervención rápida en fronteras) o EUROSUR (Sistema europeo de vigilancia de fronteras).

## 1.2. Las relaciones de cooperación con África: de Cotonou a Rabat

En 2009, la Unión Europea y sus Estados miembros concedieron un total de 49.000 millones de euros de ayuda al desarrollo, lo que, con mucho, hace de Europa el principal donante a nivel mundial (un 56% de la ayuda mundial). La

---

<sup>6</sup> Más información en: Programa general “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”, financiado con 7.113 millones de euros aproximadamente para el período 2007-2013. COM (2005)123 final.

ayuda externa administrada por la Comisión Europea ascendió a 12.000 millones de euros en 2009<sup>7</sup>.

Las relaciones entre la UE y África se han venido desarrollando tradicionalmente en un marco amplio que excede la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y que se estructura en torno al diálogo con los Estados africanos que forman parte de la Asociación de Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) -79 países-, dentro de los cuales se encuentran los elegidos de África Occidental para este estudio. Con los Estados ACP la UE mantiene relaciones privilegiadas desde sus orígenes por la relación histórica con estos territorios, que ha evolucionado desde los lazos coloniales hasta el Convenio de Lomé (1975), que se convirtió en 2000 en el actual *Acuerdo de Cotonou*.

En el ámbito migraciones y desarrollo, el artículo 13, apartado 5 del Acuerdo de Cotonou puede considerarse el antecesor de los acuerdos de readmisión entre el Estado Español y países africanos ya que contempla la readmisión por los países africanos de sus nacionales que residan de forma irregular en la Unión Europea.

13.5. 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”.

A principios del nuevo milenio, la Unión Europea inició un nuevo diálogo con África para intentar construir una estrategia de ámbito continental, la *Asociación Estratégica UE-África*. La primera Cumbre UE-África tuvo lugar en El Cairo (2000) y

---

<sup>7</sup> Más información en: EuropeAid (AidCo): [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm)

en ella se adoptó un plan de acción en torno a seis ámbitos de trabajo y tres mecanismos de seguimiento: las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las reuniones ministeriales que tienen lugar entre las Cumbres y las reuniones de los grupos regionales.

En este marco, la *Primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo*, celebrada en Rabat en 2006, reunió a ministros de cincuenta y siete países, que se comprometieron a crear una asociación estrecha entre los países para gestionar los flujos migratorios, sustentada en la fuerte convicción de que el manejo del fenómeno debe inscribirse en una asociación de lucha contra la pobreza (*Partenariat euro-africain pour la migration et le développement*, 2006). Así se introdujo la idea de corresponsabilidad entre los países involucrados, que ha dado en denominarse el “*Espíritu de Rabat*”. La Conferencia adoptó un amplio y variado Plan de Acción en torno a los tres ejes del enfoque global, que recoge la Tabla 2.

A finales de 2008, en el marco de la Presidencia francesa de la Unión Europea, se celebró en París la *Segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo*, que reunió a más de ochenta delegaciones de Europa, África y a organismos internacionales. En ella se revisó el Plan de Acción y se adoptó un Programa de cooperación plurianual centrado en los tres ejes del enfoque global. Dicho programa se inspiró en las conclusiones de las tres reuniones de expertos celebradas a lo largo de 2008 sobre inmigración legal (Rabat), sobre lucha contra la inmigración irregular (Ouagadougou) y sobre inmigración y desarrollo (Dakar), que definen medidas concretas para seguir avanzando en este proceso de diálogo y cooperación intercontinental.

Por último, la UE puso en marcha en el año 2004, la Política Europea de Vecindad<sup>8</sup> que, junto con Cotonou y las Cumbres UE-África, son los tres ámbitos principales

---

<sup>8</sup> La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE en 2004, con el objetivo de evitar la aparición de rupturas entre la UE ampliada y nuestros vecinos, y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos. La UE ofrece a nuestros vecinos una relación privilegiada y promueve 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 se aplica a los países con fronteras terrestres o marítimas con la UE - Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorio palestino ocupado, Siria, Túnez y Ucrania. Aunque Rusia es también un vecino de la UE, nuestras relaciones se desarrollan mediante una Asociación Estratégica propia. El elemento central de la Política Europea de Vecindad son los Planes de Acción bilaterales de la PEV acordados 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.

**Tabla 02. Recomendaciones de la Primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, Rabat (2006) en relación con los tres ejes del enfoque global**

### **Plan de Acción de Rabat**

#### *1) Migración y Desarrollo*

- Proyectos de codesarrollo en los países de origen de los inmigrantes.
- Ayuda a que los migrantes retornen a crear una micro-empresa en sus lugares de origen.
- Puesta en práctica de instrumentos financieros que favorezcan el codesarrollo.
- Asegurar que existan competencias disponibles suficientes para el desarrollo de los países africanos.
- Desarrollo de los conocimientos y del saber hacer.
- Refuerzo de la cooperación en materia de formación.
- Aliento a las universidades de los dos continentes a acoger más jóvenes africanos.
- Desarrollo de asociaciones entre instituciones científicas y técnicas.

#### *2) Gestión de las migraciones legales*

- Establecimiento de programas de cooperación en materia de gestión de la migración legal.
- Adopción de medidas que faciliten la circulación de personas.
- Mejora y armonización de las condiciones legales de la inmigración.

#### *3) Inmigración irregular*

- Medidas para elevar la consciencia de los riesgos que implica migrar ilegalmente.
- Cooperación policial y judicial en la lucha contra la inmigración irregular, coordinación acentuada en el control de fronteras y rutas marítimas.
- Refuerzo de la capacidad de control de las fronteras nacionales de los países de tránsito y de partida.
- Ayuda a las víctimas.
- Puesta en marcha de sistemas eficaces de readmisión en todos los países cuyos ciudadanos emigraron irregularmente a Europa.
- Clarificación de las reglas de respeto a la dignidad y los derechos fundamentales de las personas.
- Creación de un observatorio euro-africano para seguir los movimientos demográficos.

en los que se enmarcan hoy las relaciones UE-África. Todos incluyen en su agenda migraciones y cooperación al desarrollo, entre otros temas, pero también es cierto que todas estas iniciativas están dirigidas mayoritariamente por la Unión Europea y sus intereses. La UE pide a los gobiernos africanos participación activa y corresponsabilidad en la gestión de flujos migratorios pero la formulación de las normas y acuerdos de ejecución descansa en gran parte aún en la Unión Europea.

### 1.3. Coherencia de políticas a favor del desarrollo y migraciones

El principio de Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo (CPD) aspira a garantizar que los objetivos y los resultados de las políticas de desarrollo de un gobierno no se vean mermadas por políticas de ese mismo gobierno en otros ámbitos y, además, que esas otras políticas apoyen los objetivos de desarrollo cuando ello sea posible. Este principio está hoy ampliamente incorporado al discurso de la Unión Europea, de los Estados miembros<sup>9</sup> y de la Organización de Naciones Unidas, aunque sus resultados concretos son aún bastante escasos.

El Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 (COM (2005) 134), aprobado por la Comisión, Parlamento y Consejo describe el principio de coherencia como “el compromiso de que las políticas distintas de las de Ayuda al Desarrollo contribuyan a que los países en desarrollo alcancen los Objetivos del Milenio”. El Plan de trabajo de la UE para avanzar en este campo identifica doce ámbitos prioritarios en los que buscar sinergias positivas y en los que evitar efectos negativos de otras políticas sobre el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza, que son: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, empleo digno, migraciones, investigación, sociedad de la información, transporte y energía.

En 2007, el primer Informe de seguimiento de la Comisión (COM (2007) 545 final) afirmaba que se habían realizado algunos avances, aunque modestos. Se ha instaurado un marco político favorable a este tema, que ha propiciado que las instituciones europeas se hayan hecho más sensibles al impacto externo de las políticas europeas distintas de las de desarrollo. Y también han mejorado los mecanismos organizativos en la Unión Europea y en los Estados miembros. Sin

---

<sup>9</sup> En el Estado español, el compromiso con el principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo está explícitamente recogido en el Artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998), en el Plan Director de la Cooperación Española, en el Real Decreto que recoge el mandato al Consejo de Cooperación de elaborar un informe sobre CPD y en los Planes Anuales de Cooperación (PACI).

embargo, el Informe reconocía mayores progresos en la Unión que en los Estados miembros y señalaba que los conflictos de intereses entre los Estados miembros y los países en desarrollo constituyen el principal obstáculo para la coherencia de las políticas. A ello se añade, señalaba la Comisión, capacidad insuficiente y falta de sensibilización de los Ministerios distintos al que gestiona la cooperación al desarrollo. Finalmente la Comisión recomienda que, sobre la base de los progresos conseguidos en el lanzamiento del diálogo político a nivel regional y nacional con los países en desarrollo, la Unión Europea elabore medidas que permitan avances concretos<sup>10</sup>.

Al hablar de coherencia, la OCDE distingue dos ámbitos, el externo y el interno. La coherencia *externa* debe alcanzarse entre a) las políticas de diferentes países donantes hacia un determinado país receptor de ayuda y b) entre políticas del país donante y del país receptor. La coherencia *interna* debe darse a) entre las distintas políticas de cooperación al desarrollo de los donantes y b) entre las distintas políticas de un mismo país. Este Informe se limita a analizar esta última, es decir, la coherencia interna entre la política de cooperación al desarrollo del Estado Español hacia África Occidental y su política migratoria con esta región a partir de los objetivos del Plan África que tratan ambos aspectos.

Desde la academia y desde organizaciones de la sociedad civil, la CPD en el ámbito de las migraciones ha sido definida desde distintas perspectivas. La coherencia puede entenderse como un ámbito de responsabilidad compartida entre las políticas de migración y de cooperación al desarrollo, donde ambas interactúan para lograr objetivos compartidos (Alberdi y Bidaurratzaga, 2008b; Rico Pérez, 2008). Esta coherencia entendida como beneficio mutuo asume que la relación entre migración y desarrollo puede beneficiar a ambas políticas -la migratoria y la de cooperación- y a ambos países -los de origen y los de destino-. Si se considera la CPD desde la perspectiva de objetivos compartidos, la pregunta sería cuál es el objetivo compartido de la política migratoria y el de la política de desarrollo.

Otros autores e instituciones entienden que, en ocasiones, no sólo no es posible el beneficio mutuo sino que la política de cooperación al desarrollo puede incluso verse perjudicada por la política migratoria. Y por ello se aboga simplemente por el respeto y la no interferencia entre políticas (Fride, 2009). Desde esta

---

<sup>10</sup> El CAD hizo en 2007 un examen de la cooperación al desarrollo en España y, refiriéndose a la CPD, alabó el apoyo político, pero enfatizó la necesidad de un uso más sistemático y estratégico que garantice avances concretos.

perspectiva, la cuestión a analizar sería si la política de cooperación al desarrollo es coherente con su propio objetivo de lucha contra la pobreza o si se producen interferencias por cuestiones de control migratorio.

Históricamente, apenas contamos con una reflexión conjunta sobre política migratoria y cooperación al desarrollo y son escasas las experiencias de trabajo articulado o compartido. De hecho, estas políticas dependen de distintos Ministerios -Ministerio de Interior, Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación-, aunque se solapan en algunos ámbitos. La política migratoria, en su dimensión exterior, se ha centrado en el control de las fronteras. Y la política de cooperación al desarrollo ha recogido recientemente la realidad de las migraciones suponiendo que “a más desarrollo en los países de origen, menos migración en los nuestros”, lo que no siempre es cierto, 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). La Tabla 3 muestra de forma simplificada los objetivos y posibles ámbitos de colisión/confluencia de estas políticas.

Tabla 03. Objetivos de la política migratoria y de la cooperación al desarrollo							
CPD entre política migratoria y la cooperación al desarrollo							
Pilares del enfoque global				¿COHERENCIA?	Pilares de la política exterior		
ÁMBITOS / EJES	Lucha contra la inmigración ilegal		Fomento de la inmigración legal		Relación de las migraciones con el desarrollo	Política comercial	Dimensión política exterior
AGENTES	Ministerio de Interior	Ministerio de Defensa	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Exteriores	Ministerio de Comercio	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	
¿RESPECTO? ¿OBJETIVOS COMPARTIDOS?			Dimensión exterior de la política migratoria	¿CONDICIONALIDAD? ¿SUBORDINACIÓN? ¿INSTRUMENTALIZACIÓN?		AOD	
OBJETIVOS	Control de flujos migratorios Seguridad		Mano de obra	¿Lucha Contra la pobreza, ODM o Control de fronteras?	Desarrollo de la empresa española	UE agente global	Lucha Contra la pobreza ODM

Fuente: Elaboración propia a partir de Azkona (2010).

Las relaciones exteriores abarcan tres ámbitos: la dimensión política, la dimensión económica o comercial y la cooperación al desarrollo, siendo esta última la de menor peso en la agenda política nacional. La interrelación entre los tres ámbitos

y el riesgo de instrumentalizar la cooperación al desarrollo a favor de intereses comerciales y/o de política exterior aconsejan un seguimiento de estas últimas bajo los criterios de la coherencia de políticas a favor del desarrollo.

Por otro lado, el tercer eje del enfoque global, referido a la relación entre migración y la cooperación al desarrollo, incorpora a la política migratoria comunitaria una dimensión exterior, que amplía el ámbito de la CPD a las políticas migratorias. Aunque los Ministerios competentes son diferentes en cada caso, observamos fácilmente un solapamiento entre la dimensión exterior de la política migratoria y la política de cooperación al desarrollo. Desde ahí, la política migratoria puede actuar favoreciendo el desarrollo en origen, compartiendo, así, objetivos con la cooperación al desarrollo. Desde los otros ejes del enfoque global lo que habría que analizar es el impacto que están teniendo las políticas de gestión de los flujos migratorios sobre el desarrollo de los países de origen y de tránsito.

Entendemos, por tanto, que puede existir un campo para relacionar legítima y positivamente migraciones y desarrollo, que exigiría abordar el tema desde un marco político interministerial. En los siguientes capítulos analizaremos en qué medida existe dicha coordinación y la independencia o no de la Ayuda al Desarrollo de intereses de control migratorio, ajenos a sus fines, en países clave para la política migratoria española como son los de África Occidental.



## 2. EL CASO ESPAÑOL. LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN Y LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN EL MARCO DEL PRIMER PLAN ÁFRICA (2006-2008)

En España, las relaciones con África Subsahariana se contemplan por primera vez de forma global en el Primer *Plan África* para el periodo 2006-2008, objeto de este estudio, al que seguiría un segundo Plan África para el periodo 2009-2012, actualmente en vigor.

El Plan África 2006-2008 (MAEC, 2006a) determina siete objetivos de la acción exterior española “que responden tanto a la defensa de nuestros 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 [...]” El Plan África I (2006-2008) (PAI) recibió críticas desde el ámbito de la cooperación al desarrollo por ser fruto de cierta improvisación<sup>11</sup> y por priorizar el control de los flujos migratorios y la internacionalización de las empresas españolas en vez del desarrollo de África.

El contexto migratorio que rodeó la elaboración y ejecución del PAI fue la campaña mediática en torno a los acontecimientos ocurridos en 2005 en la frontera terrestre de España y Marruecos, donde varias personas africanas murieron a consecuencia de la acción policial al intentar traspasar la valla, y 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 se

---

<sup>11</sup> El *Segundo Plan África* (2009-2012) ha mejorado en cuanto a una mayor vinculación con los intereses de la cooperación al desarrollo recogidos en el Plan Director de la Cooperación Española, la inclusión teórica de Derechos Humanos como objetivos transversales, y la mayor voluntad de coordinación entre donantes y receptores de la ayuda.

correspondía entonces, ni se corresponde ahora, con la realidad (Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2009). De hecho, los inmigrantes de origen subsahariano representan una proporción modesta de la población extranjera censada en España. En 2005, el total de la población africana en el Estado español era de 663.156 personas, fue aumentando ligeramente en los años siguientes y en 2008 la población africana en España alcanzaba la cifra de 813.958, que representa sólo un 15,6% del total de extranjeros (Fundación CeiMigra, 2009). De estos, no llegan a 200.000 personas las procedentes de los países de África Occidental.

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Senegal	28.663	34.070	35.875	45.371	55.212
Nigeria	25.980	29.802	29.814	34.064	37.787
Mali	11.874	14.497	16.564	19.011	22.318
Gambia	11.975	13.627	13.810	15.830	18.214
Ghana	10.361	13.133	12.494	12.856	14.798
Guinea	8.835	9.901	10.014	11.131	12.514
Mauritania	9.254	9.308	8.925	9.572	11.124
Cabo Verde	3.511	3.611	3.781	4.246	4.553
Guinea-Bissau	4.668	5.274	5.573	6.550	7.044
Costa De Marfil	1.512	1.759	1.875	2.266	2.788
Sierra Leona	1.816	1.487	1.150	1.142	1.158
Liberia	1.366	1.167	937	947	930
Togo	382	403	385	417	470
<b>Total</b>	<b>120.197</b>	<b>138.039</b>	<b>141.197</b>	<b>163.403</b>	<b>188.910</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El Plan África facilita en teoría la coordinación y coherencia entre distintas políticas al contemplarlas en un instrumento único y articulado de política exterior. Así, el objetivo 2 del Plan era la “contribución de España a la lucha contra la pobreza y la agenda de desarrollo de África Subsahariana” y el objetivo 3, “fomentar la cooperación para ordenar los flujos migratorios”. En los apartados siguientes se analiza cómo se desarrollaron ambos objetivos y las relaciones entre ambos.

## 2.1. Los acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración

Con anterioridad al PAI, España ya había suscrito acuerdos migratorios con algunos países, centrados en la readmisión de personas en situación irregular por sus países de origen<sup>12</sup>. Durante la vigencia del PAI, el Estado español deja 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, es decir, Senegal, Mali, Nigeria, Ghana, Camerún, Níger, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry y Gambia” (MAEC, 2006a)<sup>13</sup>.

En la práctica, durante la vigencia del PAI, se concretaron *Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión* con Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, República de Guinea, Mali, y Níger. Esta es la razón por la que estos países han sido incluidos en el informe. También han sido incluidos Senegal y Nigeria porque aunque no hayan firmado *Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión*, sí tienen firmados otros acuerdos en materia migratoria: Senegal, un Acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados (2007) y Nigeria, un Acuerdo de Repatriación (2001). Finalmente, se ha incluido Mauritania porque también ha firmado un Acuerdo sobre flujos migratorios laborales (2007), y porque es, además, zona de origen y tránsito migratorio hacia España.

El objetivo tres del PAI propone “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). También se aboga por el principio de

---

<sup>12</sup> El acuerdo de readmisión firmado entre España y Mauritania contempla incluso la readmisión de nacionales de un tercer Estado que han estado en tránsito por el país.

<sup>13</sup> Durante el período analizado se realizaron diecinueve visitas oficiales para reunir a agentes de los países estudiados, seis de ellas en España y el resto son visitas a los países; la mayoría de ellas (doce) se hicieron durante el primer año de vigencia del Plan África. Todos los países visitados tienen algún tipo de acuerdo con el Estado español. La relación más constante –seis visitas– ha sido con Mauritania, seguida por Senegal. A Cabo Verde y Guinea Bissau se han realizado tres vistas a cada país, dos a Níger y una a Gambia, que es el primer país con el que se firmó un acuerdo de nueva generación en 2006. Todos los agentes africanos que han realizado 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, en personal del MAEC.

corresponsabilidad -idea que se desprende del acuerdo de Cotonou- que parte de la consideración de que la gestión de las migraciones es una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino.

Bajo el paraguas del PAI, España desarrolla entre los años 2006 y 2008 una intensa actividad, suscribiendo doce nuevos acuerdos con Estados de África Occidental. Seis de ellos son acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración<sup>12</sup>, conocidos como “acuerdos de nueva generación” (ANG), que incorporan 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. A los ANG se suman tres acuerdos sobre algún tema migratorio en concreto y tres acuerdos marco de cooperación al desarrollo (ver Tabla 5).

Los acuerdos marco de cooperación migratoria son efectivamente más acordes a las orientaciones de la política exterior comunitaria ya que recogen el enfoque global como estrategia de trabajo. Sin embargo, al igual que ha ocurrido en Europa, su foco está, en la práctica, en el control de la migración irregular, que ocupa 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 [...]”.

Por otra parte, si bien es cierto que los acuerdos incorporan una cláusula general de garantía de los Derechos Humanos, no regulan el ejercicio del control migratorio, que decide cada país africano individualmente. Las condiciones en el ejercicio de dicho control han sido cuestionadas en diversas ocasiones. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil (SOS Racismo, 2007; CEAR, 2008, Servicio Jesuita a Migrantes-España, 2009) han denunciado reiteradamente prácticas de controles migratorios de gobiernos africanos sin las mínimas garantías jurídicas, la imposibilidad “de facto” de solicitar asilo y refugio, la práctica de abandonar a

---

<sup>12</sup> 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.

inmigrantes subsaharianos en el desierto o su retención en centros de internamiento en condiciones insalubres.

Tabla 05. Acuerdos migratorios y de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países Frontera Sur de África Occidental						
	Acuerdo de repatriación	Acuerdo sobre flujos migratorios laborales	Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración (Acuerdo de Nueva Generación)	Acuerdo para la vigilancia conjunta de espacios marítimos	Acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados	Acuerdo marco de cooperación al desarrollo
Mauritania	Madrid, 1/7/2003	Nuakchott, 25/7/2007				
Cabo Verde			Madrid, 20/3/2007	Praia, 21/2/2008		
Gambia			Banjul, 19/9/2006			
Guinea Bissau	Madrid, 7/2/2003		Bissau, 27/1/2008			
República de Guinea			Conakry, 9/10/2006			
Mali			Madrid, 3/1/2007			Madrid, 23/11/2007
Níger			Niamey, 10/5/2008			Madrid, 7/3/2007
Nigeria	Abuja, 12/11/2001					
Senegal					Dakar, 5/12/2006	Dakar, 10/10/2006

Fuente: Elaboración propia.

En total, vemos que acabamos el período con tres acuerdos de cooperación al desarrollo y doce relacionados con la migración, lo que nos da una primera idea del peso relativo tan distinto de la política migratoria y la de cooperación al desarrollo, así como de la enorme importancia que África Occidental tiene para España por ser región de origen o de tránsito de emigrantes subsaharianos hacia nuestro país<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> En el Parlamento español, el fenómeno de los flujos migratorios ha desencadenado por parte de los diferentes grupos parlamentarios muchas más preguntas que la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## 2.2. La Ayuda española destinada a África Occidental<sup>16</sup>

### 2.2.1. Los países prioritarios

Los Planes Directores de la Cooperación Española son documentos marco que establecen los objetivos, criterios, prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación al desarrollo española. Con el primer Plan África (2006-2008) rigió el Plan Director (PD) 2005-2008. La Tabla 6 muestra diferencias en la percepción que se ha tenido de los distintos países según los Planes y la mayor importancia estratégica de estos países en el Plan África.

<b>Tabla 06. Clasificación de los países Frontera Sur de África Occidental con acuerdos en materia migratoria y/o de cooperación al desarrollo durante la vigencia de Plan África y Plan Director de Cooperación Española</b>		
<b>País</b>	<b>PD 2005-2008<sup>17</sup></b>	<b>Plan África 2006-2008<sup>18</sup></b>
Mauritania	<b>País Prioritario</b>	<b>País de Interés Prioritario</b>
Cabo Verde	<b>País Prioritario</b>	País de interés específico
Gambia	-	País de interés específico
Guinea Bissau	País Atención Especial	País de interés específico
República de Guinea	-	País de interés específico
Mali	-	<b>País de Interés Prioritario</b>
Níger	-	País de interés específico
Nigeria	-	<b>País de Interés Prioritario</b>
Senegal	<b>País Prioritario</b>	<b>País de Interés Prioritario</b>
Total países prioritarios	3+1=4	4+5=9

Fuente: Elaboración propia a partir del MAEC (2005:70-71) y MAEC (2006a:150).

<sup>16</sup> Nota metodológica: la información sobre los fondos AOD de este apartado y siguientes ha sido extraída de las bases de datos elaboradas por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) correspondientes a los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. Se realizaron dos entrevistas de contraste de datos con el MAEC y con la AECID.

<sup>17</sup> Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, p.70-71.

<sup>18</sup> Plan África 2006-2008, p.150.

Los nueve países estudiados son prioritarios o de interés específico en el PAI por su relevancia como países de origen y/o tránsito de migraciones subsaharianas hacia España, entre otros factores de interés económico en algún caso. Sin embargo, sólo Mauritania, Senegal y Cabo Verde son prioritarios en el Plan Director 2005-2008, que prioriza a 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.

Aunque los Acuerdos de Nueva Generación con estos países contemplan una cooperación migratoria amplia que pudiera incluir la cooperación al desarrollo, la realidad 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, J. y E. Bidaurratzaga, 2008b; Romero, E., 2008; Carballo de la Riva, M., 2009) hablen de “cooperación condicionada” la que brinda España a estos países.

### **2.2.2. Los fondos canalizados**

La cooperación al desarrollo española con África ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En concreto, ha habido un incremento del 280% entre los años 2004-2008 y los fondos de AOD destinados a África 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.

La Tabla 7 recoge la AOD a los países estudiados. De estos países, 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 y 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 07. Evolución de fondos de AOD desembolsados a los países Frontera Sur de África Occidental. 2004–2008, (cifras en millones de euros)						
País	Plan África I					AOD Total
	2004 <sup>19</sup>	2005	2006	2007	2008	
Mauritania	9,2	12,9	11,9	28,6	30,5	93,1
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-Bissau	1,4	1,9	4,2	9,2	14,8	31,5
Guinea	-	0,7	1,5	1,7	5,6	9,5
Mali	1,0	5,5	7,3	12,8	39,3	65,9
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
<b>Total</b>	<b>34,8</b>	<b>107,0</b>	<b>158,5</b>	<b>107,6</b>	<b>219,1</b>	<b>627,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

Como la política migratoria es principalmente competencia de los Estados, el Informe se centra en analizar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral a los países estudiados y no tanto el análisis de los fondos multilaterales, sobre los que España 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 la AOD bilateral acumulada en el período 2004-2008 supone el 74% de la AOD total a estos países, esto es, 466,6 millones de euros respecto del total de AOD - 627,0 millones de euros- (ver Tabla 8). 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 AOD bilateral mientras que el peso de la AOD bilateral total en el total de la Ayuda era inferior al 60% (ver Gráfico 1).

<sup>19</sup> Se incluye una columna con datos 2004 para percibir el incremento de fondos AOD destinados a África a partir del Plan Director 2005-2008.

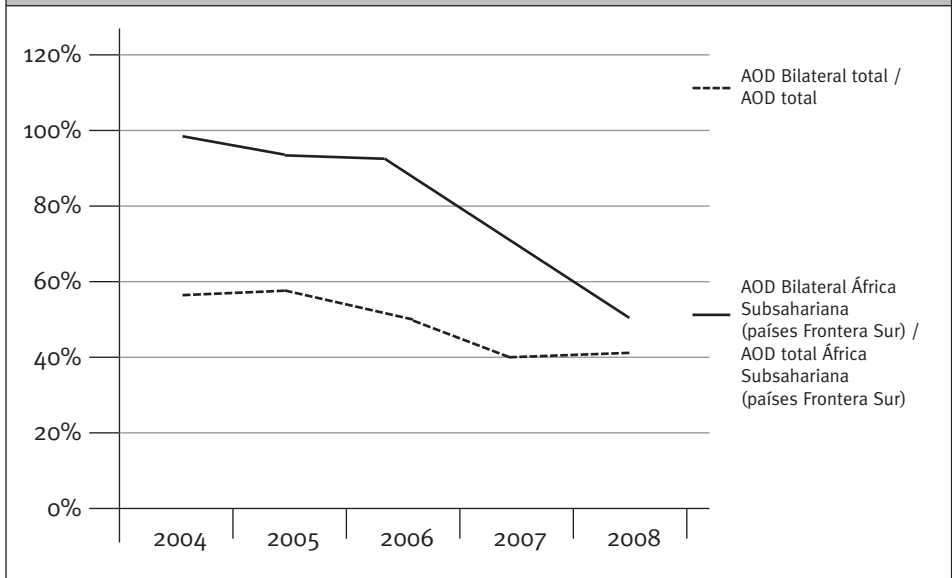


**Tabla o8. Canalización de fondos de AOD desembolsados a los países Frontera Sur de África Occidental. 2004–2008, (cifras en millones de euros)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2004-2008	%
AOD Bilateral	34,3	99,3	145,0	76,3	111,7	466,6	74
AOD Multi - bilateral	-	3,0	9,2	31,3	37,6	81,1	13
AOD Multilateral	0,5	4,7	4,3	-	69,8	79,3	13
<b>Total</b>	<b>34,8</b>	<b>107,0</b>	<b>158,5</b>	<b>107,6</b>	<b>219,1</b>	<b>627,0</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

**Gráfico o1. Peso relativo de la AOD bilateral en la AOD a países Frontera Sur de África Occidental y en la AOD total**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

Dentro de la AOD bilateral analizada, el Informe se centra en los fondos gestionados por la Administración General del Estado, ya que es el principal agente por volumen de fondos y también quien suscribe los acuerdos de control migratorio con los países africanos. Los fondos de AOD bilateral canalizados vía Administración General del Estado suponen el 82% de la AOD bilateral, esto es, 383,1 millones de euros respecto 466,6 millones de euros en el periodo 2004-2008.

<b>Tabla 09. Evolución de los fondos AOD bilateral desembolsados a los países Frontera Sur de África Occidental según agente. Años 2004-2008, (cifras en millones de euros)</b>							
<b>AOD BILATERAL</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total 2004-2008</b>	<b>%</b>
Administración General del Estado	28,1	87,7	130,9	52,6	83,8	383,1	82
Comunidades Autónomas	4,4	8,4	11,7	18,8	23,9	67,2	14
Entidades Locales	1,8	3,2	2,1	4,9	4,0	16,0	3
Universidades	-	-	0,2	-	0,1	0,3	0
<b>Total</b>	<b>34,3</b>	<b>99,3</b>	<b>144,9</b>	<b>76,3</b>	<b>111,8</b>	<b>466,6</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

La Tabla 10 muestra la distribución de la AOD gestionada por los distintos actores de la Administración General del Estado. En ella se aprecia un alto grado de dispersión de la Ayuda entre los distintos Ministerios. El MAEC sólo gestiona un 33% de la Ayuda a África Occidental, el Ministerio de Economía y Hacienda un 50%, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio un 10%, el Ministerio de Trabajo e Inmigración un 6% y un 1% lo gestiona el Ministerio del Interior. Dicha dispersión hace imprescindible arbitrar mecanismos de coordinación entre los distintos Ministerios, así como un seguimiento de los programas y proyectos de cooperación 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 dichos Ministerios.

**Tabla 10. Evolución de los fondos de AOD bilateral desembolsados a los países Frontera Sur de África Occidental según Ministerio. Años 2004–2008, (cifras en millones de euros)**

	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 Ext. 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
<b>Total</b>	<b>28,1</b>	<b>87,7</b>	<b>130,9</b>	<b>52,7</b>	<b>83,7</b>	<b>383,1</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.



### **3. ¿INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO A FAVOR DE INTERESES DE CONTROL MIGRATORIO EN ÁFRICA?**

En el apartado anterior hemos recogido el marco general en España de los acuerdos migratorios de nueva generación y las cifras generales de AOD bilateral con África occidental. En este apartado se analiza si ha habido subordinación de la política de cooperación al desarrollo a la política migratoria, utilizando para ello los criterios del tiempo, de los agentes y de la calidad de la ayuda.

#### **3.1. Articulación de los diferentes agentes del Estado español**

El planteamiento del enfoque global de las migraciones lleva en la práctica a una especialización en diferentes funciones (fomentar la migración legal, perseguir la migración ilegal y aprovechar las sinergias migración-desarrollo) y a un reparto de competencias entre diferentes agentes. De forma simplificada, podría describirse de la siguiente manera:

- El Ministerio del Interior asume las competencias de seguridad del Estado, control de fronteras y lucha contra la inmigración irregular.
- El Ministerio de Trabajo e Inmigración asume las competencias sobre inmigración legal, en concreto, en el ámbito de la contratación en origen e integración de los inmigrantes en el país de destino.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación dirige las relaciones exteriores del Estado y coordina la cooperación al desarrollo con países empobrecidos.

Los tres ministerios tienen competencias en migraciones, pero con objetivos y prioridades distintas, lo que representa una fuente potencial de conflictos y

contradicciones. Nuestro estudio se centra en ver si la política migratoria, mucho más potente que la de lucha contra la pobreza, ha llegado a invadir incluso el ámbito propio de ésta última. La Tabla 11 relaciona en el tiempo los diferentes agentes que intervienen y los principales hitos en relación a la migración y a la cooperación al desarrollo con estos países, a fin de mostrar la intensa actividad desarrollada en estos años. A continuación se presenta un resumen de los principales acuerdos alcanzados con cada país en estos años, todos los cuales fueron acompañados por múltiples vistas oficiales de rango de Secretario de Estado o superior (Ministro, Presidente de Gobierno o Casa Real) a estos países y por visitas oficiales de los Primeros Ministros de estos países a España.

### **3.2. Resumen de la política española con cada país africano**

#### **3.2.1. Cabo Verde: la vigilancia conjunta**

Cabo Verde es país prioritario en el Plan Director 2005-2008. A finales de 2006 se crea la Misión Diplomática Permanente de España en Cabo Verde. En 2007 se firma el acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración entre España y Cabo Verde. En 2008, Cabo Verde firma un convenio sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia y sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo su soberanía y jurisdicción. En 2008 el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo comprometió 5.985.196 euros para financiar un sistema de gestión de tráfico marítimo, con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo.

#### **3.2.2. Gambia: el primero y gran olvidado**

En 2006 se firman con Gambia y con la República de Guinea los primeros acuerdos de nueva generación y no figuran más movimientos respecto de este país desde entonces.

#### **3.2.3. Guinea Bissau: de la repatriación a la nueva generación**

En octubre 2006, dentro de los grupos parlamentarios se pregunta al gobierno por el insatisfactorio grado de aplicación del acuerdo que tiene con Guinea Bissau en materia de repatriación. Dos meses después se crea una Misión Diplomática Permanente de España en la República de Guinea Bissau. En septiembre 2008, se crea una Oficina Consular Honoraria de España en Cacheu y se firma el acuerdo de cooperación en materia de inmigración.

Tabla 11. Relación de acuerdos firmados en materia de cooperación al desarrollo y migración y fondos de AOD bilateral desembolsada por la Administración General del Estado (cifras en millones de euros)												
	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Acuerdos	AOD	AOD	AOD	AOD	Acuerdos	AOD	Acuerdos	AOD	Acuerdos	AOD	
Cabo Verde		6.3 MM [4.2 MM Cancelación deuda]	0.9 MM País prioritario PD		2.3 MM	Acuerdo de cooperación en inmigración	10.8 MM	Acuerdo sobre vigilancia conjunta de espacios marítimos de Cabo Verde	10.4 MM			
Gambia		0.0 MM	0.1 MM	Acuerdo de cooperación en inmigración	0.1 MM		1.2 MM		0.8 MM			
Guinea Bissau	Acuerdo de repatriación	0.5 MM	0.8 MM		3.2 MM		6.3 MM	Acuerdo de cooperación en inmigración	4.0 MM			
Guinea		0.0 MM	0.3 MM	Acuerdo de cooperación en inmigración	0.1 MM		0.2 MM		0.2 MM			
Mali	1.0 MM	0.2 MM	1.4 MM	País prioritario PA	2.1 MM	Acuerdo de cooperación en inmigración Acuerdo cooperación al desarrollo	4.1 MM		8.2 MM			
Mauritania	Acuerdo de repatriación	7.1 MM	9.3 MM País prioritario PD	País prioritario PA	5.5 MM	Acuerdo sobre flujos migratorios laborales	12.8 MM		12.0 MM [1.2 MM cancelación deuda]			
Niger		0.4 MM	10.9 MM [10.1 MM cancelación deuda]		1.0 MM	Acuerdo cooperación al desarrollo	3.7 MM	Acuerdo de cooperación en inmigración	5.0 MM			
Nigeria	Acuerdo de repatriación (2001)	0.3 MM	1.2 MM	País prioritario PA	108.6 MM [107 MM cancelación de deuda]		0.2 MM		17.2 MM			
Senegal		13.2 MM	62.8 MM [53 MM cancelación deuda]	Acuerdo cooperación al desarrollo Acuerdo para prevenir la emigración de MIENAS País prioritario PD	8.1 MM		13.1 MM		26.1 MM [13 MM cancelación deuda]			

Fuente: Elaboración propia.

### **3.2.4. República de Guinea: segundo acuerdo de nueva generación**

Junto con Gambia, fueron los primeros países que firmaron acuerdos de nueva generación con el Estado español. Igual se debe a esta circunstancia, que las relaciones con este país no sean muy activas, ya que el siguiente movimiento que se hizo fue crear una Misión Diplomática Permanente de España en la República de Guinea en 2007.

### **3.2.5. Mali: de la nueva generación a la cooperación**

En el primer semestre de 2006, se crean una Misión Diplomática Permanente de España en Mali y una Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Mali. En 2007 se suscriben tres acuerdos sobre relaciones políticas, cooperación al desarrollo y gestión de flujos migratorios. En 2008 se firman, por este orden, un acuerdo de cooperación y un acuerdo de cooperación en materia de migración entre el reino de España y la República de Mali.

### **3.2.6. Mauritania: tras los pasos de Marruecos**

Mauritania es considerado por el Estado español como parte del Magreb y no como África Occidental, aunque dentro del Plan África aparece frecuentemente mencionada. En 2006 el Consejo de Ministros llega a dos acuerdos: por un lado, se aprueba la concesión de un crédito por importe de 2.070.834 euros a la República Islámica de Mauritania para financiar un proyecto de electrificación rural con energía solar, con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo; y por el otro, de ayuda humanitaria de emergencia a Mauritania, por importe de 300.000 euros. En noviembre de ese mismo año comienzan a aplicarse los convenios de extradición, de asistencia a personas detenidas y traslado de personas condenadas, de asistencia judicial en el ámbito civil y mercantil y de asistencia judicial en materia penal. A mediados de 2008, el Consejo de Ministros aprueba el programa de conversión de deuda suscrito entre España y Mauritania y la condonación del servicio de la deuda de la República de Mauritania derivada de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) hasta un límite máximo de 29.763.835,38 dólares USA. Ese mismo mes, el Consejo de Ministros autoriza la firma del Tratado de amistad, buena voluntad y cooperación entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania.

### **3.2.7. Níger: de la cooperación a la nueva generación**

En 2007 se crea una Misión Diplomática Permanente de España en la República de Níger. En 2008 se publica el acuerdo marco de cooperación entre el Reino de



España y la República de Níger, y dos meses después, se crea la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En julio de 2008 se publica el acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración.

### **3.2.8. Nigeria: el acuerdo de repatriación**

Los acuerdos bilaterales entre ambos países se rigen todavía por un acuerdo de repatriación del 2001. Durante los años del primer Plan África solo se llegó a un acuerdo con Nigeria para la promoción y protección de inversiones recíprocas, publicado en el BOE en febrero de 2006. Sin embargo, es el segundo receptor de Ayuda al Desarrollo por beneficiarse de una significativa cancelación de deuda española.

### **3.2.9. Senegal: “el hijo rebelde”**

Podríamos decir que Senegal es el país que más “provecho” está sacando en la negociación de los acuerdos bilaterales con el Estado español. Aunque fue de los primeros países con los que se empezó a negociar un acuerdo de nueva generación, a día de hoy aún no ha firmado nada. Mientras, ha ido consiguiendo otras cosas como la reducción de deuda derivada de créditos FAD hasta un límite de 12.221.919,24 dólares, o la concesión de una línea de crédito de hasta 20 millones de euros en 2006 para financiar pequeños proyectos de desarrollo con cargo al FAD. Así mismo el Consejo de Ministros acordó 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 un millón de euros.

En 2007 se publica la creación de la Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Dakar. Dos meses después, el Consejo de Ministros llega a un acuerdo por el que se aprueba la condonación del servicio de la deuda de la República de Senegal derivada de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) hasta un límite máximo de 1.956.419 euros.

En 2008, el Consejo de Ministros aprueba el programa de conversión de deuda suscrito entre España y Senegal y la condonación del servicio de la deuda de la República de Senegal derivada de créditos FAD hasta un límite máximo de 29.809.352 dólares USA y 46.170.500 euros. Ese mismo año se aprueba el acuerdo marco de cooperación 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 de edad no acompañados, su protección, repatriación y reinserción.

El año se acaba con un acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba ayuda humanitaria de emergencia a Senegal por importe de 146.000 euros.

### **3.2.10. Otros países sin acuerdos firmados**

Cabe destacar la concesión de créditos a dos países de África Occidental: por un lado, un crédito por un importe de 3.645.080 euros a Burkina Faso para financiar el suministro e instalación de sistemas fotovoltaicos, con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo; y por el otro, un crédito por importe de 1.999.911 euros a la República de Ghana para financiar un sistema digital de video-vigilancia fronterizo, con cargo, de igual modo, al Fondo de Ayuda al Desarrollo.

## **3.3. La calidad de la ayuda: proyectos relacionados con control migratorio<sup>20</sup>**

### **3.3.1 La AOD gestionada por el Ministerio de Economía y Hacienda**

El Ministerio de Economía y Hacienda es el organismo del Estado que ha destinado más fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral debido a la gestión de la Deuda externa con estos países. En el periodo 2004-2008 ha contribuido con 191,1 millones de euros, para operaciones de cancelación y reestructuración de la deuda. En conjunto, este concepto ha supuesto el 41% de la AOD bilateral total a estos países en el periodo 2004-2008.

---

<sup>20</sup> La identificación de proyectos financiados con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral desde los diferentes Ministerios se ha realizado a partir de las bases de datos elaboradas por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Se han revisado las bases de datos correspondientes a los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. Para identificar los proyectos de cooperación que se citan en este informe por su posible relación con las migraciones, se han buscado proyectos financiados con fondos AOD en los países Frontera Sur en los que se centra el informe y cuyo título está relacionado con términos como los siguientes: migración, inmigración, emigrante, emigrar, frontera, repatriación, repatriado, admisión, policía, refugiado, asilo, etc. Una vez identificados los proyectos, se han seleccionado aquellos que por su finalidad, país de destino y cuantía de los fondos, podrían estar relacionados con el objetivo de esta investigación.

**Tabla 12. Operaciones de cancelación y reestructuración de deuda de los países Frontera Sur de África Occidental, 2004-2008, (cifras en millones de euros)**

País	AOD desde el M. Economía y Hacienda (Operac. de Deuda) (2004-2008)	País Prioritario en Plan Director	País Prioritario en Plan África I	¿Acuerdo de Nueva Generación en materia migratoria?	AOD Bilateral Total (2004-2008)	% AOD operac. de Deuda/Total AOD bilateral
Mauritania	1,3	Si	Si	Repatriación	63,8	2
Cabo Verde	4,2	Si	-	Si	37,0	11
Gambia	-	-	-	Si	3,4	0
Guinea	-	-	-	Si	1,5	0
Guinea Bissau	-	-	-	Si	22,0	0
Mali	-	-	Si	Si	34,7	0
Níger	11,0	-	-	Si	26,2	42
Nigeria	106,8	-	Si	Repatriación	128,4	83
Senegal	67,8	Si	Si	-	149,7	45
<b>Total</b>	<b>191,1</b>				<b>466,7</b>	<b>41</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE, MAEC (2005) y MAEC (2006a).

Los dos principales beneficiados han sido Nigeria y Senegal. Nigeria era prioritario para Plan África I aunque no lo era en el Plan Director. Senegal 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 periodo.

### 3.3.2. La AOD gestionada por el Ministerio de Interior

El Ministerio de 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 cooperación al desarrollo en países de África Occidental origen o tránsito de las migraciones hacia España.

El análisis de la 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. Ciertamente, la cooperación al desarrollo en España no es

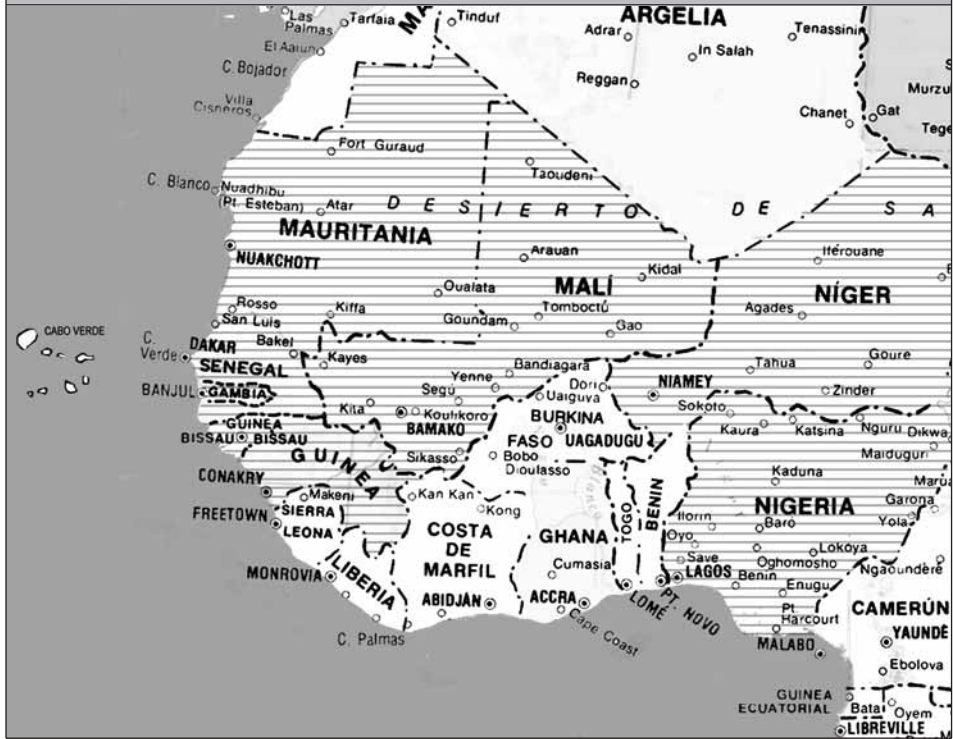
competencia exclusiva del Ministerio de Asuntos Exteriores y, en este sentido, también el Ministerio de Interior puede participar en programas de cooperación al desarrollo. Pero sin desvirtuar su fin, que es la lucha contra la pobreza. Observamos sin embargo intervenciones dirigidas al control de fronteras. El problema no es destinar fondos para 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. La Tabla 13 muestra que se han destinado más de cinco millones de euros de ayuda oficial al desarrollo a cooperación policial gestionada por el Ministerio de Interior.

<b>Tabla 13. Fondos AOD bilateral desembolsados desde el Ministerio del Interior y destinados a financiar actividades de cooperación policial en los países Frontera Sur de África Occidental. Años 2004-2008, (cifras en millones de euros)</b>						
País	AOD en Cooperación Policial	País Prioritario en Plan Director	País Prioritario en Plan África I	¿Acuerdo de Nueva Generación en materia migratoria?	Total AOD Bilateral 2004-2008	% AOD operac. de Deuda/Total AOD
Mauritania	1,8	Si	Si	Repatriación	63,8	2,8
Cabo Verde	0,5	Si	-	Si	37,0	1,4
Gambia	0,4	-	-	Si	3,4	11,8
Guinea	0,1	-	-	Si	1,5	6,7
Guinea Bissau	0,2	-	-	Si	22,0	0,9
Mali	0,4	-	Si	Si	34,7	1,2
Níger	-	-	-	Si	26,2	0,0
Nigeria	0,1	-	Si	Repatriación	128,4	0,1
Senegal	2,1	Si	Si	-	149,7	1,4
<b>Total</b>	<b>5,6</b>				<b>466,7</b>	<b>1,2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE, MAEC (2005) y MAEC (2006a).

Llama la atención que todos los países de África Occidental estudiados salvo Níger, reciben fondos de AOD para cooperación policial, en mayor o menor medida. Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Gambia y Mali son los países que más fondos reciben. Una mirada al mapa, revela su situación geográfica estratégica desde el punto de vista de control de fronteras para las migraciones.

Mapa 01.- Situación geográfica de los países estudiados



Los proyectos financiados por el Ministerio de Interior con fondos de AOD vienen recogidos en la base de datos de la DGPOLDE como “Cooperación Policial” (ver Anexo I). 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*”. La “contribución a la consecución de la paz” parece una justificación más que la razón real de estas operaciones, ya que no son países en guerra o conflicto armado interno. En 2007 y 2008 ni siquiera aparece descripción.

En una mirada a la distribución de los fondos AOD en el tiempo, llama poderosamente la atención el año 2007. Y es que en un año los fondos de cooperación policial aumentan en un 1.370%, pasando de 355.286 euros en 2006 a 4.851.269 euros en 2007. Senegal y Mauritania son los principales destinatarios.

<b>Tabla 14. AOD Bilateral desembolsada y destinada a cooperación policial en los países Frontera Sur de África Occidental (cifras en euros)</b>						
<b>País</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>AOD Total</b>
Mauritania	24.309,6	-	19.051,0	1.709.233,1	61.343,4	1.813.937,0
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
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
<b>Total</b>	<b>83.606,9</b>	<b>18.606,3</b>	<b>353.986,1</b>	<b>4.851.269,2</b>	<b>209.610,8</b>	<b>5.517.079,3</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

Además, si comparamos los fondos de AOD bilateral destinados a financiar “Actividades de Cooperación Policial” en las diferentes áreas geográficas en 2007 (ver Tabla 15), observamos que el 79% del total de la ayuda española en concepto de cooperación policial se destina a África Occidental. 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 Ministerio de Interior.

Tabla 15. Cooperación policial por área geográfica en 2007, (cifras en millones de euros)				
	Área geográfica	AOD Bilateral desembolsada para cooperación policial	AOD Bilateral desembolsada a Total año 2007	% coop. Policial respecto al total AOD Bilateral
Actividades de cooperación policial	África Norte	0,1	135,1	0,1
	África Subsahariana	4,9	203,1	2,4
	América Central	0,5	385,8	0,1
	América del Sur	0,6	259,2	0,2
	Asia Sur	0,2	22,1	0,9
	Asia Oriente	-	64,3	0,0
	Oriente Medio	-	57,1	0,0
	PVD No Especificados	-	232,2	0,0
	América Latina NE	-	47,7	0,0
	Europa	-	62,4	0,0
	Asia Central	-	12,9	0,0
	África No Especificado	-	12,6	0,0
	Asia No Especificado	-	2,4	0,0
	Oceanía	-	0,1	0,0
<b>Total año 2007</b>		<b>6,3</b>	<b>1.497,0</b>	<b>0,4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

Los fondos AOD Bilateral para cooperación policial destinados a África Subsahariana en 2007 (4,9 millones de euros) suponen el 79% del total AOD Bilateral para cooperación policial (6,3 millones de euros).

El análisis realizado parece indicar que la Ayuda gestionada desde el Ministerio del Interior responde más a intereses de política migratoria que al objetivo de lucha contra la pobreza.

### 3.3.3. La AOD gestionada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Al analizar los datos (ver Anexo II), nos hemos fijado en los proyectos que pudieran influir en las políticas de control de las fronteras de los países Frontera Sur, y con consecuencias más o menos directas sobre los movimientos migratorios de personas.

<b>País</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total 2004-2008</b>
Mauritania	2,4	5,2	0,1	3,7	4,1	15,5
Cabo Verde	0,1	1,4	0,4	2,8	1,2	2,9
Mali	-	-	-	-	0,2	0,2
Níger	0,4	-	-	-	-	0,4
Nigeria	-	0,1	-	-	-	0,1
Senegal	11,0	6,1	1,3	0,5	0,7	19,6
<b>Total</b>	<b>12,9</b>	<b>10,0</b>	<b>1,8</b>	<b>7,0</b>	<b>6,2</b>	<b>37,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

Los países que más fondos AOD han recibido desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo han sido Senegal, Mauritania y Cabo Verde. De estos dos últimos, hay un par de cuestiones que llaman la atención:

- Mauritania ha recibido en el período 2004-2008, 10,4 millones de euros de AOD para la mejora del puerto de Nouadhibou, importante caladero para la flota pesquera española y europea y también uno de los principales puntos de salida de las embarcaciones con migrantes hacia Europa<sup>21</sup>. En esa misma ciudad se ha construido en 2006, con fondos del Ministerio de Defensa y de AECID, un Centro de Acogida para migrantes repatriados, ejemplo claro de la externalización de las fronteras españolas en África.

<sup>21</sup> Además de los desembolsos detallados, en el año 2008 el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo comprometió fondos adicionales por importe de 18.292.196 euros para la renovación del puerto pesquero en Nouadhibou.



Tabla 17. Proyectos del MICT destinados a Nouadhibou (Mauritania) y financiados con fondos AOD Bilateral, (cifras en millones de euros)		
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 puerto de Nouadhibou	0,6
	Suministro para la central eléctrica del puerto de Nouadhibou	2,9
	<b>Total</b>	<b>10,4</b>

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 *Suministro, instalación y puesta en marcha de un sistema de control de tráfico marítimo*, que representa aproximadamente el 50% de la AOD bilateral desembolsada de ese año por dicho Ministerio<sup>22</sup> (ver Anexo II). Ese mismo año, España 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 cooperación al control de fronteras y no tanto de cooperación internacional al desarrollo, aunque se financie con fondos AOD.

### 3.3.4. La AOD gestionada por el Ministerio de 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 desarrollo (ver Anexo III). Por ejemplo, los fondos destinados a financiar gastos administrativos de las embajadas españolas en Nigeria y Senegal.

<sup>22</sup> 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.

Tabla 18. Evolución de los gastos de embajadas financiados por el MAEC como AOD 2004–2006, (cifras en euros)			
Año	País	Título del proyecto	AOD desembolsada
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
<b>Total</b>			<b>123.538</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

A partir de 2007 no aparece ese gasto, pero se presenta uno nuevo, que pudiera ser el mismo concepto, sólo que con otro título: “Gastos administrativos derivados de las actividades de cooperación para el desarrollo” en Senegal.

Tabla 19. Evolución de los gastos administrativos financiados por el MAEC como AOD 2007–2008, (cifras en euros)			
Año	País	Título del proyecto	AOD desembolsada
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
<b>Total</b>			<b>44.440</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

En 2006 se financia con 220.000 euros de AOD el proyecto “Ayuda Humanitaria de Emergencia para emigrantes subsaharianos en Nouadhibou”, ciudad en la que se asienta un Centro de Acogida de migrantes repatriados<sup>23</sup>. Creemos que la estancia en un centro de detención es también cuestionable que sea objeto de

<sup>23</sup> La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) publicó en Diciembre de 2008: *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 y fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Más información en: [www.cear.es/files/Informe%20CEAR%20Nouadhibou%202009%20.pdf](http://www.cear.es/files/Informe%20CEAR%20Nouadhibou%202009%20.pdf)

la cooperación al desarrollo. La estancia en dichos centros es fruto de la política migratoria española y como tal, creemos que debería financiarse con cargo a fondos del Ministerio de Interior, análogamente a la financiación de los centro de internamiento de extranjeros que existen en España. También en 2006 se financió con 500.000 euros de AOD un 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.

También nos parece cuestionable que el MAEC financie 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 a Europa desde el punto de vista e interés del país europeo receptor de las personas migrantes.

Finalmente, 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.

<b>Tabla 20. Proyectos MAEC financiados a Cabo Verde en 2008, (cifras en euros)</b>	
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
<b>Total</b>	<b>215.150</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

## El caso de Ghana

En el año 2008 se comprometieron con Ghana 2 millones de euros de fondos AOD para financiar un sistema de video-vigilancia fronteriza. Ghana es también África Occidental, y el primer Plan África lo considera “país de interés específico”, pero no ha sido incluido en el informe dentro del grupo de los nueve países Frontera Sur, porque no tiene firmado con España ningún acuerdo en materia migratoria. Sin embargo, estamos ante un caso claro de control de fronteras, financiado con fondos AOD.

A partir de lo anterior, un análisis de la Ayuda española a Ghana, arroja los siguientes resultados:

- Fondos AOD recibidos desde la cooperación española en el periodo 2004-2008: 80,1 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 canalizado 21 millones de euros en concepto de cancelación de deuda.
- También el Ministerio de Interior ha canalizado 44.586 euros de fondos AOD en el periodo (2006-2008) en concepto de “Actividades de cooperación policial”.
- Finalmente, en 2007 y 2008 se han destinado fondos AOD desde el Ministerio de Exteriores y Cooperación por importe de 53.247 euros y 54.312 euros respectivamente para financiar “Gastos administrativos derivados de cooperación para el desarrollo”.

Para terminar, hemos elaborado una tabla que resume la AOD que hemos ido cuestionando a lo largo de la investigación, para hacernos una idea de la AOD bilateral a estos países que parece estar relacionada con el control migratorio. Del análisis anterior resulta que **más del 5% de la ayuda bilateral centralizada destinada a África Occidental parece estar condicionada por la política española de control de fronteras**. La Tabla 21 muestra los datos totales por Ministerio y los Anexos I, II y III detallan los proyectos concretos promovidos por cada Ministerio.

**Tabla 21. Resumen de la AOD bilateral desembolsada (2004-2008) cuestionada en este informe, (cifras en millones de euros) (ver Anexos I, II y III)**

	AOD bajo sospecha de contribuir más a intereses de migraciones que al desarrollo y lucha contra la pobreza (2004-2008)				TOTAL AOD Bilateral desembolsada (2004-2008)	AOD bajo sospecha / AOD Bilateral
	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Ministerio de Interior	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	Total		
<b>Total</b>	18,4	5,6	0,7	24,7	466,7	5,2%

Fuente: Elaboración propia.



## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Conclusiones

1. La estrategia de la Unión Europea para gestionar las migraciones consiste en un enfoque global de las mismas. El enfoque global significa que la Unión Europea y los Estados miembros aspiran a desarrollar una política migratoria que abarca tres ámbitos de trabajo: establecer marcos legales de entrada adecuados para la inmigración; prevenir y luchar contra la inmigración irregular y, por último, favorecer la relación 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 desarrollar las otras dos dimensiones del enfoque global. Hoy, el control de la migración irregular ocupa de forma prioritaria la agenda política de la Unión y de los Estados miembros en materia migratoria.
2. Junto al espacio comunitario, Europa desarrolla también su política migratoria con África en el espacio de las Cumbres Unión Europea-Africa, uno de cuyos ámbitos de trabajo es Migración y Desarrollo. La UE pide a los gobiernos africanos participación activa y corresponsabilidad en la gestión de flujos migratorios pero la formulación de las normas y acuerdos de ejecución descansa en gran parte aún en la Unión Europea.
3. Marruecos, Mauritania y África Occidental son las regiones africanas más importantes para España desde el punto de vista de control migratorio, al tratarse de los principales países de origen o tránsito de las migraciones subsaharianas hacia nuestro país. El informe se ha centrado en las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo del Estado español con nueve

países: Mauritania más los ocho países de África Occidental con los que se firmaron acuerdos migratorios (Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, República de Guinea, Mali, Níger, Nigeria y Senegal) y acuerdos de cooperación (Mali, Níger y Senegal) hasta 2008, fecha de finalización del Primer Plan África (2006-2008) y del Primer Plan Director de Cooperación (2005-2008). De estos nueve países, sólo tres son prioritarios en el Plan Director (Mauritania, Cabo Verde y Senegal), mientras que todos lo son en el Plan África, en gran parte por su interés estratégico como “puerta de entrada” a España.

4. Durante la vigencia del primer Plan África 2006-8, España desarrolla una intensa actividad, suscribiendo doce nuevos acuerdos con Estados de África Occidental. Seis de ellos son acuerdos de cooperación en materia de inmigración, conocidos como “acuerdos de nueva generación” (ANG). Aunque abordan diversas facetas de la migración, su foco está, en la práctica, en el control migratorio. A los ANG se suman tres acuerdos sobre algún tema migratorio concreto y tres acuerdos marco de cooperación al desarrollo.
5. Si bien es cierto que los acuerdos migratorios promovidos y firmados por España incorporan una cláusula general de garantía de los Derechos Humanos, dichos acuerdos no contemplan ni regulan las condiciones de ejercicio del control migratorio, que decide cada país africano individualmente sin involucración alguna de España. Las condiciones en el ejercicio de dicho control 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.
6. La finalidad de la cooperación al desarrollo es la lucha contra la pobreza y la finalidad de la política migratoria en África es el control migratorio. Son fines ambos legítimos pero distintos. Sin embargo, la política migratoria tiene mucha mayor importancia política y la situación de África Occidental es estratégica para España desde el punto de vista de control de fronteras. Todo ello ha hecho que la política migratoria haya “invadido” en algunos casos el ámbito de la cooperación al desarrollo.
7. La ayuda bilateral a los nueve países estudiados tiene un peso superior al que tiene en otras regiones de la cooperación española. En el período 2004-8 supone el 74% de la AOD total a estos países. Dentro de la Ayuda bilateral, un 82% es gestionado por la Administración General del Estado y en ella se apre-



cia un alto grado de dispersión de la Ayuda entre los distintos Ministerios. El MAEC sólo gestiona un 33% de la ayuda a estos países, Economía y Hacienda un 50%, Industria, Turismo y Comercio un 10%, el Ministerio de Trabajo e Inmigración un 6% y un 1% lo gestiona el Ministerio del Interior.

8. Un alto porcentaje (41%) de la AOD bilateral a los países estudiados son operaciones de cancelación y reestructuración de deuda.
9. El Ministerio de 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 estudiados. En 2007, el 79% del total de la ayuda española en concepto de cooperación policial se destina a África Subsahariana. Aún más, dentro de los países de África Subsahariana, el grupo de los nueve países de África Occidental estudiados recibe casi la totalidad (99%) de la Ayuda en forma de cooperación policial del Ministerio de Interior.

Todos los países de África Occidental estudiados, salvo Níger, reciben fondos de AOD para cooperación policial, en mayor o menor medida. Se han destinado más de cinco millones y medio de euros de ayuda oficial al desarrollo a cooperación policial gestionada por el Ministerio de Interior. El problema no es financiar el control de las fronteras pero sí es cuestionable que dichos fondos computen como AOD ya que su objetivo no es la lucha contra la pobreza. Todo parece indicar que la ayuda gestionada desde el Ministerio del Interior responde más al interés español por controlar las fronteras africanas que al objetivo de lucha contra la pobreza.

10. Financiado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 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. En 2008, Cabo Verde recibió seis millones de euros para financiar un sistema de control del tráfico marítimo, que representa aproximadamente el 50% de la AOD bilateral desembolsada en 2008 por este Ministerio a estos países. De nuevo, todo indica que estamos más bien ante un caso de cooperación al control de fronteras y no tanto de cooperación internacional al desarrollo, aunque se financie con fondos AOD. Más claro es aún el caso de Ghana, país de África Occidental que no se ha incluido en el informe porque no tiene firmado con España ningún acuerdo

en materia migratoria. Pero sin embargo, en 2008, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo comprometió dos millones de euros para financiar un sistema de video-vigilancia fronteriza.

11. En Mauritania se construyó en 2006, con fondos del Ministerio de Defensa y de AECID, un Centro de Acogida para migrantes repatriados. Ese mismo año, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación financió con 500.000 euros de AOD un proyecto Ayuda Humanitaria a personas emigrantes retornadas a Senegal. Ambos casos son ejemplo de la externalización de las fronteras españolas. Se trata de expulsiones forzadas por la política migratoria de control de fronteras por lo que creemos que los fondos para financiar este proyecto deberían proceder del Ministerio del Interior y no de la cooperación al desarrollo. En 2008, el Ministerio de Exteriores y Cooperación registró como AOD dos proyectos en Cabo Verde por importe de 215.150 euros para un laboratorio fotográfico de la policía. Por último, el MAEC registra como AOD en esos años gastos de su estructura administrativa en Nigeria y Senegal.
12. En total, más del 5% de la ayuda bilateral centralizada destinada a África Occidental parece estar condicionada por la política española de control de fronteras.

#### 4.2. Recomendaciones

- A. La cooperación al desarrollo española necesita profundizar en los contenidos de la coherencia de políticas, así como en la articulación a estos efectos con otros Ministerios y mecanismos de seguimiento que permitan identificar avances y dificultades. En el ámbito de las migraciones africanas, es preciso, como primer paso, contar con información pública sobre la ejecución de los acuerdos de cooperación migratoria. A partir de ahí, falta desarrollar un marco teórico y estratégico en el ámbito de la interacción entre políticas de migración y de cooperación al desarrollo.
- B. La significativa dispersión de Ministerios con proyectos en África Occidental hace imprescindible arbitrar mecanismos de coordinación entre los distintos Ministerios, así como un seguimiento cuidadoso de los programas financiados con cargo a la AOD, a fin de analizar su contribución a la lucha contra la pobreza y evitar el riesgo de que se instrumentalice la AOD al servicio de otros fines.
- C. Las políticas relacionadas con la migración deben ser más cuidadosas con el respeto efectivo a los Derechos Humanos:

- Velando por las condiciones en que los países que han firmado acuerdos migratorios con España ejercen el control previsto en los mismos. Pero además, existe un vacío legal en los acuerdos, donde no se contempla el seguimiento de lo que sucede con estas personas una vez aterrizan o desembarcan en los países a donde han sido expulsados.
- Velando porque los acuerdos bilaterales de control migratorio con países africanos no impidan, de facto, solicitar asilo y obtenerlo, a la población con derecho a ello.
- Ratificando la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de 1990 y el Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los trabajadores migrantes.



## ANEXO I

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio del Interior en los países estudiados de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al desarrollo. Años 2004-2008, (cifras en euros).

País	Año	Título y descripción		AOD Bilateral Desembolsada (datos en euros)
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 de la 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 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

Cabo Verde	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

Guinea-Bissau	2006	Curso especialización de 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

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 de la 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 de la 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

5.561.665

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

## ANEXO II

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en los países estudiados de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al desarrollo. Años 2004-2008, (cifras en euros).

País	Año	Título y descripción	AOD Bilateral Desembolsada (datos en euros)
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 videovigilancia fronteriza (AOD comprometida; en 2008 se desembolsaron 299.986 euros).	1.999.912

18.366.411

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.

## ANEXO III

Detalle de los proyectos promovidos por el Ministerio de Exteriores y Cooperación en los países estudiados de África Occidental y financiados con fondos de Ayuda Oficial al desarrollo. Años 2004-2008, (cifras en euros).

País	Año	Título y descripción		AOD Bilateral Desembolsada (datos en euros)
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 aïdas.	9.801
	2008	Programa con Ministerio de 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 aidas.	9.801
Mauritania	2006	Ahe emigrantes subsaharianos en Nouadhibou	AHE emigrantes subsaharianos en Nouadhibou (ayuda humanitaria de emergencia).	220.000
Nigeria	2004	Gastos administrativos de las embajadas	Fastos administrativos de las embajadas.	12.000

Senegal	2004	Gastos administrativos de las embajadas	Gastos administrativos de las embajadas.	39.338
	2005	Gastos administrativos	ND	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

730.289

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE.



## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ALBERDI, J. y BIDAURRATZAGA, E. 2007. *El Plan África 2006-2008: Cuestiones para el debate*, en internet: [www.foroaod.org](http://www.foroaod.org)
- ALBERDI, J. y BIDAURRATZAGA, E. 2008a. A vueltas con la incoherencia de políticas, *Revista Pueblos*, en Internet: [www.revistapueblos.org](http://www.revistapueblos.org)
- ALBERDI, J. y BIDAURRATZAGA, E. 2008b. La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. El asociacionismo interesado del Plan África, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no.84, pp. 201-220.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. 1990. *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. 2000. *Declaración del Milenio*. Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000.
- 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 *ReDCE*, no. 10, julio-diciembre de 2008. pp. 165-188.
- AZKONA, N. 2009. *El caso español: la estrategia del Plan África*, en Internet: [www.migreurop.org/IMG/pdf/paper\\_paris\\_definitivo\\_castellano\\_2009.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/paper_paris_definitivo_castellano_2009.pdf). París: Migreurop.
- AZKONA, N. 2010. África, la gran olvidada vs. Europa, la gran estrategia: el Plan África y los “Acuerdos de Nueva Generación” a la luz del marco normativo europeo, en *Inguruak*, Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política. Monográfico especial: sociedad e Innovación en el siglo XXI. Grupo 2: Sociología de las Migraciones, pp. 213-227. Bilbao: Asociación Vasca de Sociología y Ciencia Política.

- CARBALLO DE LA RIVA, M. 2009. *Migraciones y desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política*, Documento de trabajo no. 13. Madrid: IUDC-UCM.
- CARBALLO DE LA RIVA, M. y ECHART MUÑOZ, E. 2007. Migraciones y desarrollo: hacia un marco teórico común y coherente, *Revista Española Desarrollo y Cooperación*, 19, Invierno 2007, pp. 53-68.
- CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE. 2007. *Coherencia de políticas para el desarrollo. Migración y países en desarrollo*. OCDE.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO. 2008. *Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania)*. CEAR.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005a. 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 [COM (2005) 123 final - no publicada en el Diario Oficial].
- COMISIÓN EUROPEA. 2005b. Comunicación de la Comisión *Coherencia de las políticas en favor del desarrollo. Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, COM (2005) 134, de 12 de abril de 2005.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005c. 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*. COM (2005) 621 final. Bruselas, 30.11.2005.
- COMISIÓN EUROPEA. 2006. 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*. COM (2006) 735 final. Bruselas, 30.11.2006.
- 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*. COM (2007) 247 final. Bruselas, 16.5.2007.
- COMISIÓN EUROPEA. 2007b. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 20 de septiembre de 2007, *Informe de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo*. COM (2007) 545 final - no publicado en el Diario Oficial.



- COMISIÓN EUROPEA. 2008. 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).
- CONGDE. 2009. *Propuesta de trabajo en tema de acuerdos de readmisión para el Grupo Migraciones y Desarrollo de la CONGDE*. Madrid (sin publicar).
- CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. 2006. *Informe: el cumplimiento del principio de coherencia de políticas*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 1999. Consejo europeo de Tampere, 15-16 octubre 1999. *Conclusiones de la Presidencia. Hacia una política de asilo y migración común de la Unión Europea*.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2006. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005*. 15914/1/05, REV 1.
- CONSEJO EUROPEO. 2008. *Pacto europeo sobre migración y asilo*. Nota de la Presidencia del Consejo, Bruselas, 24-9-2008 (Doc. 13189/08 ASIM 68).
- CUTTITTA, P. 2008. Los acuerdos de “cooperación” y el nuevo régimen fronterizo euroafricano, VV.AA. *Frontera Sur. Nuevas políticas de externalización y gestión de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus editorial.
- FORO GLOBAL. 2007. *Migración y Desarrollo*. Bruselas: Comisión Global sobre Migración Internacional.
- FORO GLOBAL. 2008. *Migración y Desarrollo*. Manila: Comisión Global sobre Migración Internacional.
- FRIDE. 2009. Los límites y oportunidades en la relación migración y desarrollo, en *Desarrollo “en contexto”* no. 24, pp. 1-14.
- FUNDACIÓN CeiMigra. 2009. *Nuevos ciudadanos, con África en el corazón*. Valencia: CeiMigra y Bancaja.
- GEA. 2009. *El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana*. Madrid: Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.
- GÓMEZ GIL, C. 2008. *Potencialidades y limitaciones del codesarrollo*. Bilbao: Ba-keaz y Solidaridad Internacional.

- GONZÁLEZ BUELTA, B. 2002. *Orar en un mundo roto*. Santander: Sal Terrae, p.33.
- LEY 23/1998, de 7 de julio, de *Cooperación Internacional para el Desarrollo*.
- MAEC. 2005. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2006a. *Plan África 2006-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2006b. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*. Madrid: Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2007a. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2007b. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*. Madrid: Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2008a. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2008b. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2008c. *Principales Líneas de Actuación en Migración y Desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2009a. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2009b. *Plan África 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- MAEC. 2009c. *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ([www.maec.es](http://www.maec.es)).
- OCDE. 2007. *Spain. Development Assistance Committee (DAC)*. Paper Review, en Internet: [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)
- PARTENARIAT EURO-AFRICAIN POUR LA MIGRATION ET LE DÉVELOPPEMENT. 2006. *Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement. Déclaration de Rabat*.
- PINYOL, G. 2008. 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, febrero 2008, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus. En Internet: [www.iuee.eu](http://www.iuee.eu)
- RASINES GONZÁLEZ, Z. 2009. *El “nuevo” ámbito de la Migración y Desarrollo, ¿qué rol para la cooperación al desarrollo en España?*, en Internet: [www.foro.aod.org](http://www.foro.aod.org)
- RICO PÉREZ, G. 2008. *Coherencia de políticas de desarrollo y migración. El caso del África subsahariana y España*, en Internet: [www.fride.org](http://www.fride.org)
- ROMERO, E. 2006. *Quién invade a quién. El Plan África y la inmigración*. Oviedo: Cambalache inmigración.
- 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.
- SAGASTAGOITIA, J. 2010. La coherencia entre políticas de desarrollo y migraciones, en *Sal Terrae*, Revista de Teología Pastoral, Tomo 98, no. 1144, pp. 349-352.
- 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.
- SOS RACISMO. 2007. *Informe frontera Sur. 1995-2006: 10 años de violación de los derechos humanos*. Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado Español.
- TRATADO ÁMSTERDAM. 1997, disponible en [www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search\\_treaties.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html)
- TRATADO DE LISBOA. 2007, disponible en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>

## INTERNET

BM: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

INE: [www.ine.es](http://www.ine.es)

OCDE: [www.oecd.org/home/0,3305,fr\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,3305,fr_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

PNUD: [www.undp.org/spanish](http://www.undp.org/spanish)

EUROSTAT: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-07092010-AP/EN/3-07092010-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07092010-AP/EN/3-07092010-AP-EN.PDF)



Este informe recoge el marco normativo europeo de política migratoria y de cooperación con África así como un acercamiento al principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo en el ámbito de las migraciones. También analiza los acuerdos bilaterales de cooperación en materia migratoria y los acuerdos de cooperación al desarrollo firmados por España con los países de África Occidental durante el primer Plan África (2006-2008). Finalmente, se describe los fondos bilaterales españoles de Ayuda Oficial al Desarrollo relacionados con el control migratorio en esos años.

El presente informe es presentado por las Fundaciones ALBOAN y ENTRECULTURAS con el objetivo de aportar al debate y la reflexión sobre la cooperación al desarrollo española y de aportar recomendaciones encaminadas a la mejora de nuestra cooperación con los países del África Occidental.