

# ¿Lucha contra la pobreza o control de fronteras?

Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante el primer Plan África

Cristina Manzanedo \*

*La Ayuda Oficial al Desarrollo (ADO) que el Gobierno español ha venido impulsando por medio de los llamados Plan África desde 2006, no siempre ha ido destinada al desarrollo. Intereses de política interior, contención de los africanos y subsaharianos, parecen haber creado más allá de nuestras fronteras interiores otras que llamaremos exteriores y que no tienen otro objetivo que el de filtrar y contener la llegada a la península de un flujo migratorio más limitado en número y problemática de lo que la opinión pública sostiene y a la vez crea.*

## Interés estratégico de África Occidental

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es la expresión de la solidaridad de España con otros países. Su finalidad es la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano en los países de destino. Tan importante como la *cantidad* de la Ayuda –decreciente desde el 2009 debido a la crisis económica– es su *calidad*, es decir, que la misma se dirija efectivamente a los fines para los que está prevista y no instrumentalice al servicio de otras políticas, legítimas pero diferentes, co-

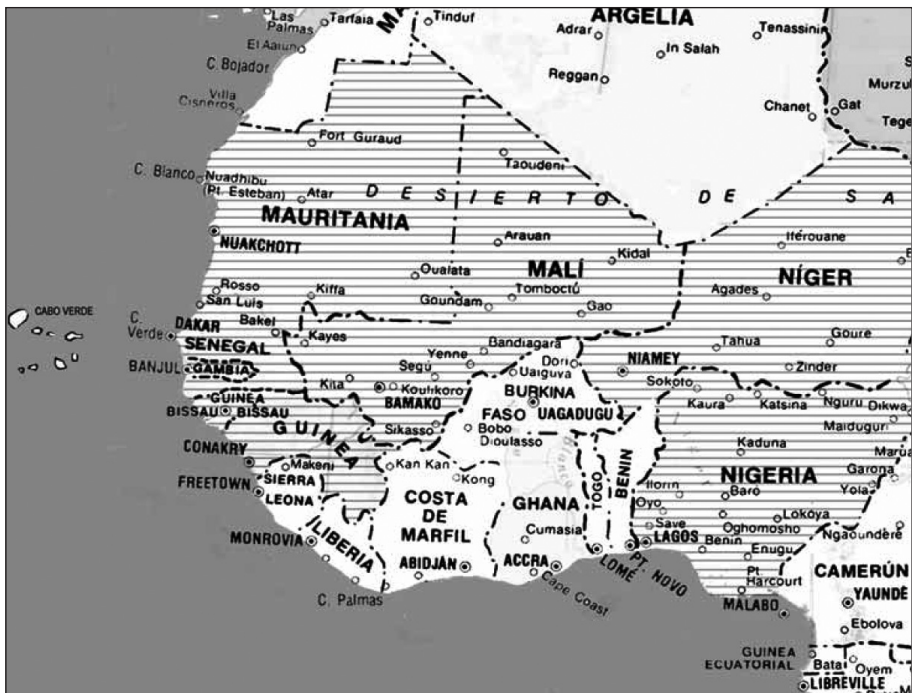
\* Fundación Entreculturas. Área de Migraciones y Desarrollo. c.manzanedo@entreculturas.org

mo pueden ser las políticas migratorias o comerciales de nuestro país.

Una región donde este conflicto es especialmente visible es África Occidental. Esta región es una zona muy relevante para la cooperación española y donde más ha crecido en términos relativos la Ayuda a África en los últimos años. Por otra parte, la situación geográfica de África Occidental la convierte en zona estratégica para España desde el punto de vista de control de fronteras, ya que es una ruta principal de migrantes subsaharianos en tránsito hacia España.

Y por último, los países costeros de la zona (sobre todo Mauritania, Senegal y Cabo Verde) son también estratégicos para la flota industrial pesquera europea.

El mayor interés político en los asuntos de control migratorio y comerciales, muy por encima de la política de desarrollo, ha hecho que los primeros hayan «invadido» en algunos casos el ámbito de la cooperación al desarrollo. El resultado es una instrumentalización de la cooperación al desarrollo a favor de intereses de control migratorio y comercial en África Occidental.



### **Externalizando nuestras fronteras: los acuerdos de cooperación migratoria durante el 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 período 2006-2008, al que seguiría un segundo Plan África para el período 2009-2012, actualmente en vigor. El Plan África 2006-2008 establece 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 contexto migratorio que rodeó la elaboración y ejecución del Plan 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 comunica-

ción se hicieron eco del aumento de los flujos migratorios africanos, generando una percepción social de «avalancha» que no correspondía entonces, ni corresponde ahora, con la realidad. 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 éstos, no llegan a 200.000 personas las procedentes de los países de África Occidental.

Bajo el paraguas del primer Plan África, España desarrolla entre los años 2006 y 2008 una intensísima actividad, suscribiendo doce nuevos acuerdos con Estados de África Occidental. Seis de ellos son acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración, 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. Aunque los acuerdos con estos países contemplan una cooperación migratoria amplia que pudiera incluir la cooperación al desarrollo, el hecho es que los acuerdos bilaterales firmados ofrecen pequeños e inconcretos cupos de trabajadores legales y de Ayuda al desarrollo «a cambio» del compromiso de contener la emigración ilegal y la aceptación de repatriaciones de nacionales y de personas de terceros países que han pasado por allí

en su ruta migratoria. Es decir, su foco está, en la práctica, en el control de la migración irregular, que ocupa el lugar central en la política migratoria española y europea. A estos seis acuerdos marco se suman tres acuerdos sobre algún tema migratorio en concreto y tres acuerdos marco de cooperación al desarrollo.

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

*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 inmigración	Acuerdo para vigilancia conjunta de espacios marítimos	Acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados	Acuerdo marco de cooperación al desarrollo
Mauritania	Madrid, 2003	Nuakchott, 2007				
Cabo Verde			Madrid, 2007	Praia, 2008		
Gambia			Banjul, 2006			
Guinea Bissau	Madrid, 2003		Bissau, 2008			
República de Guinea			Conakry, 2006			
Mali			Madrid, 2007			Madrid, 2007
Níger			Niamey, 2008			Madrid, 2007
Nigeria	Abuja, 2001					
Senegal					Dakar, 2006	Dakar, 2006

FUENTE: *Políticas de control migratorio y de cooperación desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Nerea Azkona y Jon Sagastagoitia, Alboan y Entreculturas, febrero 2011.

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.

### **La cooperación al desarrollo con África Occidental**

En materia de cooperación al desarrollo, los Planes Directores de la Cooperación española son los documentos marco que establecen los objetivos, criterios, prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación. Durante el primer Plan África (2006-2008) rigió el Plan Director 2005-2008. En estos años, la cooperación al desarrollo española con África aumentó sustancialmente. En concreto, hubo un incremento del 280% entre los años 2004-2008 y los fondos de AOD destinados a África crecieron 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 Ayuda a terceros países puede canalizarse directamente a través de España (ayuda bilateral) o a través de organismos multilaterales (ayuda multilateral). Los fondos de ayuda bilateral a los nueve

países con acuerdos migratorios (Mauritania, Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Níger, Nigeria y Senegal) representan un alto porcentaje del total de fondos de ayuda a estos países, superior al que la cooperación española tiene en otras regiones. En concreto, en el período 2004-2008, el 74% de la AOD total a estos países es ayuda bilateral, gestionada en más de un 80% por la Administración General del Estado.

El grado de dispersión de la ayuda entre los distintos ministerios es muy elevado. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) sólo gestiona un tercio de la Ayuda a estos países, mientras que Economía y Hacienda gestiona la mitad de los fondos (por operaciones de cancelación y reestructuración de deuda externa), Industria, Turismo y Comercio un 10%, el Ministerio de Trabajo e Inmigración un 6% y un 1% lo gestiona el Ministerio del Interior. Ciertamente, la cooperación al desarrollo en España no es competencia exclusiva del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero dicha dispersión hace imprescindible:

- a) arbitrar mecanismos de coordinación entre los distintos Ministerios, y
- b) un seguimiento cuidadoso de los programas de Ayuda finan-

ciados por Ministerios distintos del de Exteriores y Cooperación. Sin duda, otros ministerios distintos al MAEC pueden gestionar fondos de Ayuda, pero sin desvirtuar su fin, que es la lucha contra la pobreza y dentro de la estrategia global de cooperación al desarrollo con el país.

Los casos más claros de utilización de los fondos de la Ayuda para fines diferentes a la lucha contra la pobreza son los fondos del Ministerio del Interior y los de Industria, Turismo y Comercio. Durante los años 2004-2008 se han destinado 25 millones de euros de AOD a proyectos que tienen más relación con el control de fronteras e intereses comerciales que con el desarrollo humano y lucha contra la pobreza. Esto supone un 5,2% del total de la ayuda de AOD bilateral en África Occidental.

### **La AOD gestionada por el Ministerio del Interior**

El Ministerio del Interior es un actor clave en la política migratoria, pero no es un actor relevante en la política de cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, llama la atención su peso específico en la cooperación al desarrollo con países de origen o tránsito de las

migraciones africanas hacia España. Durante 2005-2008, el Ministerio del Interior destinó 5,6 millones de euros de Ayuda Oficial al Desarrollo a cooperación policial con programas similares de capacitación policial y equipamiento en los nueve países con acuerdos migratorios firmados. En 2007, por ejemplo, el 79% del total de la ayuda española en concepto de cooperación policial se destina a África Subsahariana. Y aún más, dentro de los países de África Subsahariana, el grupo de los nueve países de África Occidental con acuerdos migratorios recibe casi la totalidad (99%) de la ayuda en forma de cooperación policial. Todo indica que la ayuda gestionada desde el Ministerio del Interior responde más al interés español por controlar las fronteras africanas que al objetivo de generar condiciones para el desarrollo humano. El problema no es destinar fondos para financiar el control de las fronteras, sino que ello se haga con cargo a los recursos de lucha contra la pobreza.

Por otro lado, uno de los compromisos de la cooperación es aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo priorizando la apropiación y autoridad de los países sobre sus políticas de desarrollo y la alineación de los donantes en el apoyo a dichas estrategias. En este

marco surge también la necesidad de vigilar que la Ayuda española responda efectivamente al interés de los países receptores.

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

El otro caso llamativo es la cooperación al desarrollo gestionada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que ha gestionado proyectos por importe de 18,4 millones de euros con cargo a la AOD 2004-2008. Los países que más Ayuda han recibido han sido Senegal, Cabo Verde y Ghana. Los dos primeros son países estratégicos para la flota pesquera industrial española y los tres son estratégicos también como países de tránsito de personas inmigrantes hacia España.

Llama la atención el hecho de que Mauritania ha recibido, en el período 2004-2008, AOD por importe de 10,4 millones de euros para la mejora del puerto de Nouadhibou<sup>1</sup>. En esa misma ciudad se ha construido en 2006, con fondos

---

<sup>1</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.

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.

En 2008 se comprometieron con Cabo Verde 6 millones de euros de AOD para financiar el proyecto de «Suministro, instalación y puesta en marcha de un sistema de control de tráfico marítimo», que representa aproximadamente el 50% de la AOD bilateral desembolsada en 2008<sup>2</sup>. 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 ante un caso de cooperación al control de fronteras y no tanto de cooperación internacional al desarrollo, aunque se financie con fondos AOD.

Por último, en el año 2008 se comprometieron con Ghana 2,2 millones de euros de fondos AOD para financiar un «Sistema de vídeo-vigilancia fronteriza», y ello aunque Ghana no tiene firmado con España ningún acuerdo en materia migratoria. Sin embargo, estamos

---

<sup>2</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.



ante un caso claro de cooperación española con el control de fronteras exteriores, financiado con fondos AOD, y difícilmente justificable como cooperación al desarrollo humano o lucha contra la pobreza.

La siguiente tabla resume la AOD que hemos ido cuestionando a lo largo del artículo, para hacer-

nos una idea de la AOD bilateral a estos países relacionada con el control migratorio e intereses comerciales españoles. 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 e intereses comerciales.

*Resumen de la ayuda bilateral 2004-2008 destinada a fines diferentes de la lucha contra la pobreza (cifras en millones de euros)*

AOD que no contribuye a la lucha contra la pobreza (2004-2008)					Total AOD bilateral (2004-2008)	AOD cuestionada / AOD bilateral
	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Ministerio de Interior	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	Total		
TOTAL .....	18,4	5,6	0,7	24,7	466,7	5,2%

FUENTE: *Políticas de control migratorio y de cooperación desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Nerea Azkona y Jon Sagastagoitia, Alboan y Entreculturas, febrero 2011.

**Cinco recomendaciones**

- Vigilar que la ayuda oficial al desarrollo española contribuya a generar condiciones de desarrollo humano en África Occidental y que responda efectivamente al interés de dichos países y no a intereses de control migratorio o intereses comerciales de los países donantes.
- Articular los programas de la cooperación española al desarrollo en cada país gestionados por los distintos Ministerios y establecer mecanismos de seguimiento que permitan identificar buenas prácticas, avances y dificultades para dicha articulación.
- Evaluar en qué han quedado los proyectos de cooperación al



---

## ¿Lucha contra la pobreza o control de fronteras?

desarrollo con países de África Occidental financiados entre 2004-2008 por el Ministerio del Interior y por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

- Contar con información pública anual sobre la ejecución de los acuerdos de cooperación migratoria firmados con los países de África Occidental.
- Desarrollar un marco teórico y estratégico que analice las posi-

bles contribuciones positivas de la cooperación al desarrollo en contextos migratorios y evite la utilización de la AOD para otros fines ajenos a la lucha contra la pobreza.

Para más información: *Políticas de control migratorio y de cooperación desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Nerea Azkona y Jon Sagastagoitia, Alboan y Entreculturas, febrero 2011. ■