

LA COOPERACIÓN MIGRATORIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y ÁFRICA SUBSAHARIANA

Jorge GARCÍA BURGOS*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. MIGRACIONES, DESLOCALIZACIÓN DE FRONTERAS Y CODESARROLLO.—3. LA IRRUPCIÓN DE LA MIGRACIÓN SUBSAHARIANA EN LA AGENDA POLÍTICA ESPAÑOLA.—4. LA AYUDA AL DESARROLLO COMO INSTRUMENTO DE EXTERNALIZACIÓN.—5. LA COOPERACIÓN MIGRATORIA DESPUÉS DEL CODESARROLLO.—6. REFLEXIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de las ciencias sociales existe una cierta identificación de las migraciones con las fronteras. Esta identificación tiene algo de elemental desde el punto de vista epistemológico: se trata de dos conceptos que cobran sentido en torno a un mismo núcleo discursivo, el del Estado-nación, y responden, por tanto, a un cierto nacionalismo metodológico, es decir, a una forma de percibir, entender y estructurar la realidad en torno a límites estatales como continentes naturales de las relaciones sociales¹. Las fronteras cobran sentido para establecer el límite entre los de dentro y los de fuera, mientras que el migrante se convierte en tal en el momento en el que debe atravesar una frontera. La gestión de las migraciones y de las fronteras ha constituido, en este sentido, uno de los mecanismos esenciales de reproducción del Estado-nación, tanto en su dimensión territorial como identitaria.

Sin embargo, hay un sobredimensionamiento del imaginario sobre fronteras al abordar las cuestiones migratorias. Los medios de comunicación, los partidos políticos e incluso las ONG suelen ilustrar sus discursos sobre migraciones con historias de cruces fronterizos, muros y vallas en los que se

* Investigador de la línea de Migraciones, Género y Derechos Humanos del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (jogarcia@ucm.es).

¹ GLICK SCHILLER, N. y WIMMER, A., «Methodological Nationalism and the Study of Migration», *European Journal of Sociology*, vol. 43, 2002, núm. 2, pp. 217-240.

franquea la seguridad de los Estados y se vulneran los derechos humanos de las personas. Esta identificación de las fronteras con los contornos nacionales es del todo discutible. Una buena parte de los cruces fronterizos se producen lejos de estos contornos, en los aeropuertos internacionales, pero además existen procesos de deslocalización de fronteras tanto en el interior como en el exterior de los países. Las fronteras internas afectan a los inmigrantes que ya han cruzado la demarcación territorial y se encuentran en destino, estableciendo normativas y construyendo discursos que limitan su acceso a la plena inclusión social. La externalización de fronteras consiste, fundamentalmente, en el establecimiento de acciones extraterritoriales que actúen como freno a la migración, principalmente a través de acuerdos con los países de origen y tránsito migratorio.

En el caso de España, la deslocalización, y particularmente la externalización de fronteras, ha sido un elemento fundamental de la política hacia el continente africano. A pesar de la escasa representación de personas provenientes de África Subsahariana en la inmigración española, las migraciones han tenido un fuerte impacto en la configuración de las relaciones hispano-africanas. Desde que en el año 2005 se difundieron las primeras imágenes de los saltos de vallas de Ceuta y Melilla, o un año después se produjera la llamada «crisis de los cayucos», España ha ido avanzando hacia un enfoque preventivo, en el que la cooperación internacional y la colaboración con terceros países ha jugado un papel central como freno a la inmigración.

En este artículo se revisan los distintos planes y programas de cooperación en materia migratoria que han puesto en marcha los distintos gobiernos españoles en los países africanos durante los últimos quince años. Se tomará como punto de partida el primer Plan África de 2006 (al que dan continuidad en 2009 y 2019 respectivamente el II y III Plan África), elaborado en el marco del debate sobre una política migratoria común para la Unión Europea (el entonces llamado «Enfoque Global»), entre cuyos pilares se encuentra la búsqueda de sinergias entre migraciones y desarrollo. Desde entonces, España ha implementado y apoyado un buen número de programas, principalmente en el Sahel y en el Magreb, en los que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha sido utilizada, de manera sistemática, como instrumento de contención de las migraciones. La hipótesis manejada es que, más allá del impacto conseguido con estos programas como freno a las migraciones, no siempre están en consonancia con los compromisos adquiridos por España en materia de cooperación para el desarrollo y respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, que quedan en un segundo plano frente a las cuestiones relativas a la seguridad nacional.

2. MIGRACIONES, DESLOCALIZACIÓN DE FRONTERAS Y CODESARROLLO

La primera consideración que puede hacerse a propósito de la relación entre migraciones y fronteras es que se ha asumido un cierto reduccionismo

de la definición de «migración», pasando de significar cambio en el *lugar* de residencia a un cambio en el *país* de residencia². Sin embargo, hay muy poco de natural en esta categorización, que además es relativamente novedosa, cobrando relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX, en un contexto de posguerra mundial. Además de ser un momento de auge de la movilidad, con más de dos millones de desplazados en Europa por los efectos de la guerra, se trata de un momento histórico esencial para la redefinición de la idea de frontera, ante la descomposición de los imperios coloniales, la división del mundo en bloques durante la Guerra Fría o el surgimiento de instituciones multilaterales y procesos de integración regional³.

En los últimos treinta años y con el avance del proceso de globalización han surgido nuevos fenómenos que obligan a replantear la idea de frontera, tanto en sus dimensiones territoriales como identitarias⁴. El incremento de las migraciones internacionales de larga distancia y el establecimiento de comunidades diaspóricas *transnacionales* que se mantienen conectadas con sus países de origen, e incluso de tránsito⁵, son algunos de estos cambios, que afectan a los límites del Estado (y sus fronteras) como continente natural de las relaciones sociales⁶. En este contexto, los debates sobre la gestión de las fronteras, los acuerdos de movilidad, el establecimiento de visados o las políticas de integración constituyen algunas de las preocupaciones tanto de los países emisores como, especialmente, de los receptores de migración.

La forma tradicional de regular la movilidad internacional de las personas ha sido el establecimiento de controles, tanto físicos como administrativos, sobre la entrada al territorio nacional. La imagen de la frontera como muro, aunque solo representa a una mínima parte de las fronteras, sirve como ejemplo del primer tipo. Pero con el incremento de las formas de migración, también se han reforzado las maneras de controlar las entradas en los países, más allá de sus confines físicos, mediante el requerimiento de pasaportes, visados, contratos de trabajo, cartas de invitación, etc. El endurecimiento de las normas para la entrada de migrantes ha venido acompañado de un discurso sobre la seguridad en las fronteras, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001⁷. Con el argumento de la lucha contra el terrorismo, el tráfico de armas y drogas, la trata de personas y otras formas de

² CASTLES, S., «La política internacional de la migración forzada», *Migración y desarrollo*, 2003, núm. 1, pp. 1-28.

³ TRILLO, J. M., «Fronteras y poder: una relación estrecha leída desde la geografía política», en BENDELAC, L. y GUILLERMO, M. (coords.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Madrid, La Catarata, 2019, pp. 15-29.

⁴ VERTOVEC, S., «Migrant transnationalism and models of transformation», en PORTES, A. y DEWIND, J. (eds.), *Rethinking migration. New theoretical and empirical perspectives*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books, 2009, pp. 149-180.

⁵ GLICK SCHILLER, N., BASCH, L. y SZANTON BLANC, C.: «From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration», *Anthropological Quarterly*, vol. 68, 1995, núm. 1, pp. 48-63.

⁶ TAYLOR, P., «The state as a container: territoriality in the modern world system», *Progress in Human Geography*, vol. 18, 1994, pp. 151-162.

⁷ ULLAH, A., HASAN, N., MOHAMAD, S. y CHATTORAI, D., «Migration and Security: Implications for Minority Migrant Groups», *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, vol. 76, 2020, pp. 136-153.

crimen organizado transnacional, se han incrementado los controles sobre las condiciones de entrada en los países⁸. La eficacia de estos controles se refuerza con la mejora de las tecnologías, incorporando pasaportes digitales, bases de datos internacionales o mecanismos de colaboración entre policías⁹.

Junto con el endurecimiento de las normas y procedimientos relativos al control de los cruces fronterizos, se producen procesos de deslocalización de las fronteras, tanto hacia el interior de los países de destino como hacia los de origen y tránsito migratorio¹⁰. En un contexto caracterizado por el surgimiento de espacios transnacionales como resultado de la globalización y la interdependencia entre países implicados en los procesos migratorios, las fronteras pueden redefinirse, tanto espacial como simbólicamente, discutiéndose y negociándose entre todas las partes implicadas¹¹.

Es en este contexto donde se producen procesos de *internalización* y *externalización* de las fronteras. Algunos ejemplos de internalización de fronteras son las redadas contra personas migrantes, las limitaciones al disfrute de ciertos derechos, o la propia discriminación social. Se trata de «reglas escritas y no escritas, privilegios, prejuicios y actitudes que se incorporan en la sociedad local como principios orientadores conscientes e inconscientes en la relación con el extranjero»¹². A veces son construidas por los Estados, estableciendo controles sobre los permisos de trabajo y residencia de los inmigrantes o limitando su acceso a determinados servicios sociales, como la atención sanitaria¹³. En otras ocasiones es la propia sociedad la que levanta muros imaginarios, a través de los prejuicios, la discriminación social y el mantenimiento de una distancia prudencial con los migrantes, reproduciendo modelos de exclusión que en ocasiones pueden derivar incluso en segregación espacial¹⁴.

En cuanto a la externalización de las fronteras, se trata de un fenómeno en auge y que ya ha sido estudiado por otros autores como Sandra Gil Araujo¹⁵,

⁸ FAUSER, M., *Transnational Migration - A National Security Risk? Securitization of Migration Policies in Germany, Spain and the United Kingdom*, Varsovia, Centre for International Relations, 2006.

⁹ GARCÍA, J., «Migraciones y construcción de fronteras», en BENDELAC, L. y GUILLERMO, M. (coords.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Madrid, La Catarata, 2019, pp. 118-129.

¹⁰ CUTTITTA, P., «Delocalization, Humanitarianism and Human Rights: The Mediterranean Border Between Exclusion and Inclusion», *Antipode*, vol. 50, 2017, pp. 783-803.

¹¹ HAWKINS, D., «Fronteras y límites: transnacionalismo y Estado Nación», *Boletín de Antropología*, vol. 22, 2008, pp. 132-158.

¹² BAGGIO, F., «Fronteras nacionales, internalizadas y externalizadas», en ANGUIANO, M. E. y LÓPEZ SALA, A. M. (eds.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, Icaria-CIDOB, 2010, pp. 49-73.

¹³ DOOMERNIK, J., «Del permiso a la prisión: una exploración multidisciplinar de las interacciones entre procesos migratorios e integración estatal», en ANGUIANO, M. E. y LÓPEZ SALA, A. M. (eds.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, Icaria-CIDOB, 2010, pp. 19-48.

¹⁴ MERA, G., «Pensar las categorías, pensar el Estado. Reflexiones en torno al concepto de segregación espacial de los inmigrantes», en PIZARRO, C. (coord.), *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2011, pp. 143-160.

¹⁵ GIL ARAUJO, S., «Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea», *Revista Temas de Antropología y Migración*, 2011, núm. 2, pp. 9-33.

Georgia Papagianni¹⁶, Mark Akkerman¹⁷ o Susana Ferreira¹⁸, entre otros. Supone la implementación de políticas migratorias por parte de los países receptores en los países de origen y de tránsito. Entre las más frecuentes se encuentran la condicionalidad de la adopción de acuerdos económicos y de cooperación para el desarrollo a la implicación en la gestión de las migraciones; la firma de acuerdos de repatriación a cambio de cuotas de migración laboral; la colaboración policial con los países de origen y tránsito, o la creación de centros de internamiento y campos para demandantes de asilo en terceros países¹⁹.

Un elemento de gran ayuda en los procesos de externalización de fronteras ha sido el llamado *codesarrollo*. A medio camino entre los ámbitos de las migraciones y de la cooperación internacional, el término fue presentado por Sami Naïr en 1997 al gobierno francés, para proponer un modelo de gestión consensuada de las migraciones entre países de origen y destino, de manera que ambos puedan beneficiarse de los flujos migratorios en términos de desarrollo²⁰.

A pesar de las críticas recibidas y del desuso en el que ha caído en los últimos años, el concepto gozó de una gran popularidad durante la primera década del siglo XXI. Como señala Joan Lacomba, el codesarrollo puede entenderse desde, al menos, cinco maneras diferentes: como cooperación para el desarrollo en zonas de emigración, como cooperación con participación de los migrantes, como cooperación hecha por los propios inmigrantes, como conjunto de iniciativas que tratan de promover el vínculo entre migración y desarrollo, o como un enfoque metodológico²¹. Esta imprecisión del término ha servido para legitimar prácticamente cualquier acción relacionada con las migraciones desde un enfoque transnacional, en nombre de sus supuestos beneficios para el desarrollo.

El codesarrollo ha sido utilizado de manera recurrente como un instrumento al servicio de la externalización de fronteras, conjugando los esfuerzos en materia de cooperación para el desarrollo con los países de origen y tránsito de migrantes, con otros propios del control fronterizo y la lucha contra la migración irregular, poniendo de manifiesto el conflicto existente

¹⁶ PAPAGIANNI, G., «Forging an External EU Migration Policy: From Externalization of Border Management to a Comprehensive Policy?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 15, 2013, pp. 283-299.

¹⁷ AKKERMAN, M., *Expanding the fortress. The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalization programme*, Amsterdam, TNI, 2018.

¹⁸ FERREIRA, S., *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019.

¹⁹ NARANJO, G. E., «Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos», *Estudios Políticos*, 2014, núm. 45, pp. 13-32.

²⁰ NAIR, S., *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, París, Mission interministérielle migrations-codéveloppement, 1997.

²¹ LACOMBA, J., «El codesarrollo. Debilidades y fortalezas de una idea y su práctica», en COORDINADORA D'ONGD I ALTRES MOVIMENTS SOLIDARIS DE LLEIDA, *Migraciones y Desarrollo: el codesarrollo del discurso a la práctica*, Barcelona, Anthropolos, 2010, pp. 37-57.

entre seguridad nacional y seguridad humana al abordar las cuestiones migratorias²². Mientras que la seguridad nacional hace referencia a la soberanía de los Estados, estando directamente relacionada con la protección de las fronteras, el término *seguridad humana*, acuñado en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se centra en la protección de las personas y las comunidades²³, cobrando una relevancia central el respeto de los derechos humanos²⁴.

Las políticas de externalización tienden a obviar las obligaciones asumidas en materia de respeto a los derechos humanos, al realizarse con una cierta opacidad y falta de garantías para las personas migrantes; pero también socavan los compromisos adquiridos en materia de cooperación, al condicionar la ayuda al establecimiento de controles migratorios. Las cuestiones relativas a la seguridad nacional y el control fronterizo suelen ser prioritarias frente a aquellas relacionadas con la seguridad humana. El caso de la cooperación de España con los países del África Subsahariana constituye un caso paradigmático en este sentido.

3. LA IRRUPCIÓN DE LA MIGRACIÓN SUBSAHARIANA EN LA AGENDA POLÍTICA ESPAÑOLA

De los 5.434.153 extranjeros residentes en España en 2020, 1.193.407 son nacionales de un país africano. Si se excluyen los países del norte de África²⁵, la cantidad desciende considerablemente, hasta las 253.441 personas²⁶, una cifra alejada de las 1.479.619 personas provenientes de países latinoamericanos o las 500.009 procedentes de Asia. A pesar de tratarse de un número relativamente bajo de personas, las migraciones han tenido un fuerte impacto en la configuración de las relaciones hispano-africanas, entre las que se incluyen las políticas de cooperación en materia migratoria, pero también las de cooperación para el desarrollo.

En este proceso jugó un papel importante la cobertura por parte de los medios de comunicación de determinados acontecimientos relacionados con la inmigración africana, como los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla en octubre de 2005 y la llamada «crisis de los cayucos» en agosto de 2006. La relevancia que se les dio a estos temas en la prensa española no siempre se co-

²² PECAUD, A. y GUCHTENEIRE, P.: «Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas», *Migraciones Internacionales*, vol. 3, 2005, núm. 2, pp. 137-166.

²³ MAHNUD, H., QUAISAR, M. H., SABUR, M. A. y TAMANA, S., «Human Security or National Security: the Problems and Prospects of the Norm of Human Security», *Journal of Politics and Law*, vol. 1, 2008, núm. 4, pp. 67-72.

²⁴ RAMCHARAN, B., *Human rights and human security*, La Haya, Kluwer Law International, 2002.

²⁵ A efectos de este cálculo, se incluyen como países del norte de África a Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto. No se ha considerado Libia, al ser una nacionalidad que no aparece desglosada en las cifras de población del INE, sino que se agrupa bajo el epígrafe general «resto de África», en el que se contabilizan un total de 5.649 personas.

²⁶ Una cifra que se reduciría más todavía (hasta las 245.049 personas) si se excluye a las 8.082 personas de nacionalidad mauritana.

rrespondió con su verdadera magnitud demográfica, entrando en juego otras cuestiones más relacionadas con lo identitario. Por ejemplo, las llegadas en cayucos a las costas canarias supusieron un porcentaje muy pequeño (en torno a un 5 por 100) de las entradas de inmigrantes a España en ese año²⁷, pero su visibilización y el tratamiento mediático recibido llevó a que, por primera vez en la historia, la migración fuera percibida en el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre de 2006 como el principal problema de los españoles, por encima incluso del paro²⁸. Lorenzo Cachón se ha referido, de manera más precisa, a este periodo como la «crisis del miedo a los cayucos»²⁹.

La respuesta política a estas crisis vino de la mano de los Planes África. El primer Plan África (2006-2009) se enmarca en el debate sobre la elaboración de una política migratoria común para todos los países de la Unión Europea (el llamado Enfoque Global de la Migración y la Movilidad). Se trataba de avanzar hacia un enfoque preventivo, en el que la cooperación internacional y la colaboración con los gobiernos de origen y tránsito de los migrantes jugaran un papel central como freno a la inmigración. En la misma línea, España participa en la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en julio de 2006. El objetivo del Plan de Acción resultante de la conferencia fue el de promover la migración regular de acuerdo con el análisis de la situación demográfica, social y económica de los países de origen y los de destino, así como las capacidades de acogida de estos últimos. La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) fue la encargada de poner en marcha y dar seguimiento a la implementación del Plan.

Es preciso notar que no es esta la primera vez que se establecen acuerdos con terceros países para contener los flujos migratorios Marruecos fue el primer Estado africano con el que España firmó, en 1992, un acuerdo relativo a la circulación de personas en tránsito y la readmisión de extranjeros entrados irregularmente. Este acuerdo permite devolver a Marruecos no solo a ciudadanos marroquíes, sino también a personas de terceros países que hayan llegado atravesando el país. Igualmente, desde noviembre de 2003 está en funcionamiento el Grupo de Trabajo Permanente Hispano Marroquí, entre cuyos objetivos se encuentran el monitoreo de los flujos migratorios y el refuerzo del trabajo conjunto para el control de fronteras y la lucha contra la migración irregular, y que desde 2004 realiza patrullas marítimas conjuntas.

Sin embargo, durante el periodo de implementación del Plan África se intensificaron las relaciones bilaterales con los países de origen de los migrantes, aportando una dimensión exterior a las políticas migratorias. Prin-

²⁷ RODIER, C., *El negocio de la xenofobia. ¿Para qué sirven los controles migratorios?*, Madrid, Clave Intelectual, 2013.

²⁸ RODRÍGUEZ, R. y MENA, N., «Opinión Pública y frames: La crisis de los cayucos», *Revista Latina de Comunicación Social*, 2008, núm. 63, pp. 341-347.

²⁹ CACHÓN, L., *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Madrid, Anthropos, 2009.

principalmente se firmaron acuerdos con países de África Occidental que complementaban a los alcanzados previamente con otros países de tránsito del continente, como el *Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos* firmado con Marruecos en 2001, el *Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas* de 2002, el *Acuerdo sobre readmisión de personas en situación irregular* alcanzado en 2002 con Guinea-Bissau y el *Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania, en materia de inmigración* de 2003.

Mientras que los acuerdos anteriores eran concebidos como instrumentos aislados para la gestión de aspectos puntuales de las migraciones —principalmente la circulación de trabajadores y la repatriación de personas en situación irregular—, los «Acuerdos Marco» o de «Nueva Generación» proponían un abordaje integral de las cuestiones migratorias, buscando establecer vínculos efectivos entre migraciones y desarrollo³⁰. Los primeros fueron el *Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia* y el alcanzado con Guinea Conakry, ambos en octubre de 2006, a los que se suman los acuerdos con Cabo Verde (marzo de 2007), Mali (enero de 2007), Níger (mayo de 2008) y Guinea-Bissau (enero de 2008). A estos acuerdos se les deben añadir los Memorandos de Entendimiento para luchar contra la inmigración ilegal entre España y Ghana de 7 de diciembre de 2005 y entre España y Senegal de 24 de agosto de 2006. Se trata de acuerdos considerablemente flexibles como para facilitar la puesta en marcha de acciones conjuntas; sin embargo, tienen un bajo perfil público. Esta opacidad permite mantener en secreto los datos y, en algunas ocasiones, la vulneración de los derechos humanos para reducir y evitar críticas y denuncias. Uno de los casos más evidentes es el del acuerdo entre España y Senegal, mantenido de manera informal y nunca publicado, por el cual Senegal se compromete, entre otras cosas, a readmitir a los migrantes interceptados en España o en tránsito hacia las Islas Canarias, sean estos senegaleses o de terceros países³¹.

El Plan África se suma a otras iniciativas españolas de cooperación con países africanos para la externalización de fronteras, como el proyecto Atlantis, puesto en marcha en 2006 para facilitar la colaboración entre la Guardia Civil y la Gendarmería de Mauritania, o el primer proyecto SeaHorse (2006-2008), gestionado por el Ministerio del Interior y dirigido a establecer cauces de cooperación policial con distintos países africanos (Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde). El proyecto SeaHorse tuvo dos fases adicionales, la Red SeaHorse (2008-2009), formada para intercambiar información por satélite entre puntos de contacto, y los Centros de Coordinación SeaHorse (2009-2010), que amplía la red a países como Gambia o Guinea-Bissau, y

³⁰ ASÍN CABRERA, M. A., «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2008, núm. 10, pp. 165-188.

³¹ GABRIELLI, L., «La externalización europea del control migratorio, ¿la acción española como modelo?», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, pp. 126-152.

transforma los puntos de contacto locales en una red de Centros de Coordinación para el monitoreo e interceptación de embarcaciones ilegales³².

Una de las críticas más frecuentes que se han realizado al Plan África es la de subordinar la AOD a la lucha contra la inmigración irregular. Más aún, los países prioritarios para el Plan África no coinciden con los países africanos priorizados en el II Plan Director de la Cooperación Española, vigente en ese momento³³, sino que se trataba de países estratégicos para la gestión de los flujos migratorios³⁴. Como indican Jokin Alberdi y Eduardo Bidaurratzaga³⁵, los acuerdos establecidos por España «instauran una nueva modalidad de condicionalidad que, a cambio de la colaboración en la repatriación de emigrantes ilegales o el mayor control en sus países de origen, promete un incremento de la ayuda y de las inversiones».

4. LA AYUDA AL DESARROLLO COMO INSTRUMENTO DE EXTERNALIZACIÓN

A la vez que se utilizaba la AOD como instrumento al servicio de las políticas migratorias, las cuestiones migratorias entraban en la planificación estratégica de la Cooperación Española en forma de *codesarrollo*. Ya en el periodo 2000-2004 entró en vigor el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería (GRECO), entre cuyas medidas se encuentra el «codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes», orientado esencialmente hacia el retorno productivo de los migrantes a sus países de origen³⁶. El codesarrollo aparece también como una de las secciones del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, y en el II y III Plan Director de la Cooperación Española —coincidentes, respectivamente, con el primer y segundo Plan África—.

Bajo el paraguas del codesarrollo, la Cooperación Española llevó a cabo distintas iniciativas en África Subsahariana, y especialmente en los países prioritarios del Sahel. Entre las experiencias desarrolladas, cabe mencionar el proyecto REDEL (Remeses i Desenvolupament Local), implementado entre 2006 y 2007 por el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD) y financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional

³² ALTUNA, S., «La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel», *Real Instituto Elcano*, ARI 116/2028.

³³ De los países incluidos en el Plan África, solo Mauritania, Cabo Verde y Senegal eran países de interés prioritario para la cooperación.

³⁴ AZKONA, N. y SAGASTAGOITIA, J., *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Bilbao, Fundación Alboan y Fundación Entreculturas, 2011.

³⁵ ALBERDI, J. y BIDAURRATZAGA, E., «La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. El asociacionismo interesado del Plan África», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2008, núm. 84, pp. 201-220.

³⁶ Algunas medidas al respecto serían los cursos de formación para convertirse en agentes de desarrollo, la ayuda a la reinserción en origen, la orientación del ahorro hacia actividades productivas, o la concesión de microcréditos y asistencia técnica en los países de origen.

para el Desarrollo (AECID) como proyecto piloto en Senegal, para promover la integración de los migrantes y el desarrollo de sus comunidades de origen a través de las remesas y las microfinanzas.

Sin olvidar el enfoque preventivo contra la migración irregular, y como parte de los acuerdos negociados con Senegal en materia migratoria, en 2007 se concedió al país un crédito reembolsable del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) de 20 millones de euros, la mitad de los cuales irían dirigidos al Plan de Retorno a la Agricultura (REVA) puesto en marcha por el entonces presidente Wade. El Plan se había iniciado un año antes, con el fin de ofrecer alternativas de arraigo a la población rural, posibilidades de retorno a los emigrados y oportunidades de reinserción a los migrantes clandestinos³⁷.

La AECID financió también el primer convenio general de MPDL sobre codesarrollo (2007-2011), en el que se integraban acciones en distintos países implicados en los procesos migratorios hacia España, entre los que se encontraban Marruecos, Malí, Níger y otros países limítrofes como Senegal, Mauritania y Burkina Faso. La mayor parte del trabajo se concentró en Mali, donde en 2008 y en el marco de implementación del Plan de Acción de Rabat, España apoyó a través de la AECID y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la puesta en marcha en del CIGEM (Centre d'Information et Gestion des Migrations), financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo como centro de consulta para migrantes y refugiados africanos, con el fin de luchar contra la migración irregular.

Durante los años siguientes, el codesarrollo ganó presencia en el ámbito de la cooperación gubernamental para el desarrollo, hasta el punto de que el binomio «migración y desarrollo» fue incluido como una de las prioridades sectoriales del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). En este mismo periodo entra en vigor el II Plan África, muy similar en cuanto a objetivos y planteamiento general a su predecesor, pero con un desarrollo muy diferente como consecuencia de los cambios en el contexto tanto español como internacional, marcados por la crisis económica y financiera y la pérdida de relevancia de la cooperación española para el desarrollo. Sin embargo, y como se verá a continuación, la cooperación migratoria no se detuvo con la caída de la AOD, evidenciando que la seguridad nacional tiene un papel privilegiado frente a la seguridad humana cuando se trata de gestionar las migraciones.

5. LA COOPERACIÓN MIGRATORIA DESPUÉS DEL CODESARROLLO

Si durante la implementación del primer Plan la AOD española siguió un aumento progresivo (en el caso de África Subsahariana, de más del 200 por

³⁷ MARTÍNEZ, E. y RIVERO, J., «Desarrollo local y migración: el caso del plan REVA en Senegal», en RODRÍGUEZ, M. (ed.), *Cooperación para el desarrollo, migraciones y economías locales*, Madrid, Fundación Carolina-CeALCI, 2010.

100 entre 2004 y 2008), el segundo plan se aplica en un contexto de crisis económica y reducción progresiva de la AOD. Con la reducción de los fondos destinados a la cooperación, el codesarrollo también fue desapareciendo de las agendas, ocupando su lugar los programas de retorno voluntario productivo del Ministerio de Trabajo³⁸.

Aun así, la ayuda dirigida a la cooperación policial se mantuvo en aumento durante este periodo, dando continuidad a las políticas de externalización de las fronteras españolas y consiguiendo reducir casi en su totalidad las llegadas de cayucos a las Islas Canarias³⁹. Con el cese de las llegadas de cayucos y el declive del codesarrollo, el proyecto SeaHorse dio paso a los proyectos West Sahel (2011 y 2013) y West Sahel II (2014-2016), que llevan las actividades conjuntas iniciadas en el ámbito marítimo hacia el interior de los países socios (siendo los socios principales Mauritania, Senegal y Malí, junto con otros participantes como Níger, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau y Guinea Conakry), para interceptar las rutas terrestres.

Entre 2017 y 2019 se desarrolló el proyecto Blue Sahel, de 36 meses de duración, coordinado por la Guardia Civil junto con los participantes en las distintas fases de SeaHorse y West Sahel, y entre cuyas acciones se encuentran la creación de patrullas transfronterizas en los países asociados, la realización de acciones formativas para la vigilancia de fronteras fluviales y marítimas, la creación de unidades de inteligencia, y el reforzamiento de la cooperación mutua entre los cuerpos policiales implicados. En marzo de ese mismo año, da comienzo el programa GAR-SI Sahel (Grupos de Acción Rápida de Vigilancia e Intervención en el Sahel), gestionado por la FIIAPP, cuya finalidad es la de formar unidades especializadas para la lucha contra las migraciones irregulares en Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger.

Entre 2017 y 2019 se desarrollan igualmente los proyectos ECI-Níger (Equipo Conjunto de Investigación), coordinado por la Policía Nacional de España junto con las de Francia y Níger para la lucha contra las redes de inmigración irregular, el tráfico y la trata de personas; y el proyecto Al Ksar, en el que la Guardia Civil proporciona asesoría y formación en materia de seguridad aeroportuaria y vigilancia de fronteras a la Gendarmería Nacional de Mauritania.

Habrá que esperar hasta el año 2019 para que se apruebe un tercer Plan África. En esta ocasión, el componente de promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza pierde protagonismo frente a las cuestiones relacionadas con la seguridad⁴⁰. La gestión de la movilidad continúa presente como uno de

³⁸ Ni en el IV ni en el V Plan Director de la cooperación se hace alusión alguna al término.

³⁹ AZKONA, N., *La coherencia de los Planes África a examen: la relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea*, Leioa, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco, 2013.

⁴⁰ Frente a los tres objetivos relacionados directamente con el desarrollo que incluía el II Plan África, el III Plan África incluye únicamente uno, «la promoción del desarrollo sostenible impulsado por un crecimiento económico inclusivo y generador de empleo y oportunidades para la joven población

los cuatro objetivos estratégicos. En su redacción⁴¹, se explicita el vínculo que la colaboración con países de origen y tránsito tiene con la Agenda 2030 y con el Pacto Mundial de las Migraciones. Entre las líneas de acción propuestas en este sentido, aparece tímidamente el codesarrollo, junto con otras relacionadas con las asociaciones de movilidad o la mejora de las capacidades de los países africanos en la lucha contra la migración irregular.

A los acuerdos alcanzados con los países subsaharianos se les deben añadir los firmados con países de tránsito, el último de ellos con Marruecos en febrero de 2019. Los números dejan entrever la eficacia, al menos en el corto plazo, de este tipo de medidas⁴²: los datos del Ministerio del Interior indican que las entradas de migrantes irregulares se redujeron en un 49,4 por 100 entre enero y diciembre de 2019, 49,3 por 100 entre enero y septiembre de 2019, y el 59,9 por 100 si solo se incluyen las llegadas a la península y Baleares. Sin embargo, las llegadas por vía marítima a Canarias se duplicaron⁴³. Esta tendencia se ha mantenido en el año 2020⁴⁴, en un contexto marcado por los confinamientos y cierres de fronteras: mientras que se redujeron las llegadas a la península y Baleares en un 24 por 100 (así como las entradas por Ceuta y Melilla), la migración irregular hacia las Islas Canarias aumentó en un 756,8 por 100.

Estos datos evidencian cómo el incremento de los controles migratorios, incluyendo aquellos impuestos en los países de tránsito y origen, puede bloquear la movilidad a través de una determinada ruta, pero difícilmente constituirá un freno a las migraciones. Los migrantes buscarán nuevas formas de rebasar las fronteras, tomando opciones más difíciles y peligrosas, y a pesar del alto coste que puedan tener en términos de seguridad humana. A esto se deben añadir la falta de sostenibilidad en el largo plazo de un modelo que confía el control de las migraciones a terceros países, como se ha visto durante el mes de mayo de 2021 a propósito de la crisis diplomática desencadenada entre España y Marruecos, en la que la migración fue utilizada por parte del país norteafricano como moneda de cambio, sin importar los derechos humanos ni la seguridad de las personas implicadas.

6. REFLEXIONES FINALES

Aunque los subsaharianos representan un porcentaje pequeño de los inmigrantes en España, la mediatización de las entradas de migrantes irregula-

de África», eliminando las alusiones a la lucha contra la pobreza y la cooperación cultural al servicio del desarrollo.

⁴¹ «Apoyar una movilidad ordenada, regular y segura, en línea con lo dispuesto en la Agenda 2030 y el Pacto Global de migraciones, tanto en los países de tránsito como en los de origen».

⁴² Los datos del Ministerio del Interior indican que las llegadas por vía marítima a España se redujeron en un 49,3 por 100 entre enero y septiembre de 2019, que aumentaría hasta el 52,7 por 100 si solo se incluyen las llegadas a la península y Baleares.

⁴³ Ministerio del Interior: Inmigración irregular 2019. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre.

⁴⁴ Ministerio del Interior: Inmigración irregular 2020. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre.

res al país ha tenido importantes implicaciones en la política española hacia el continente. Esta se ha dirigido principalmente a la reducción de las llegadas, ya sea a través del refuerzo de los controles fronterizos o externalizando las fronteras hacia terceros países. En este proceso, la AOD se ha puesto, de manera recurrente, al servicio de las políticas de control y ordenación de los flujos migratorios.

A pesar de lo inquietante que resulta el vínculo entre el codesarrollo y la seguridad fronteriza, hay varios aspectos rescatables de la experiencia española. En un tiempo relativamente breve, se ha puesto en marcha una política exterior hacia África. Además, se ha buscado un enfoque integral en el abordaje de las migraciones, prestando atención tanto a sus efectos como a sus causas. Por último, y tal vez más importante, se han establecido acuerdos de cooperación migratoria con los países de origen, fundamentales para lograr una gestión ordenada de los flujos.

Sin embargo, algunos autores se han preguntado por el estatus jurídico de la gestión exterior de fronteras a través de estos acuerdos, que incluyen un grado alto de intervención de fuerzas de seguridad extranjeras en un tercer país⁴⁵. Otras cuestiones que quedan en entredicho son las implicaciones que estas prácticas tienen para los derechos humanos de las personas migrantes, dada la indefinición de normas y procedimientos relativas a cuestiones como la protección internacional o el derecho en los casos en que existen diferencias entre las legislaciones de los países implicados.

Por otra parte, el uso de la AOD al servicio del control migratorio pone en duda la coherencia de las políticas españolas para el desarrollo, entendida como «la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales, tanto domésticas como internacionales, de los diferentes países»⁴⁶. El reto consiste en dar una mayor coherencia al modelo, avanzando desde los enfoques *securitarios* hacia los más *desarrollistas*, y poniendo en el centro la protección de los derechos humanos y la seguridad de las personas migrantes. La coyuntura internacional no puede ser más oportuna, con la inclusión de las migraciones en la Agenda 2030, la firma por parte de España del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, o el necesario replanteamiento de las relaciones exteriores y transfronterizas en el contexto poscovid. Los asuntos migratorios solo podrán gestionarse de manera adecuada desde el multilateralismo y la cooperación en materia migratoria.

Un buen punto de partida puede ser el de rescatar el codesarrollo, pero esta vez desde un enfoque horizontal que sirva para coordinar a los distintos actores implicados en los procesos migratorios, tanto en los países de origen

⁴⁵ CASAS-CORTES, M., COBARRUBIAS, S. y PICKLES, J., «Fronteras cambiantes, soberanías desplazadas. En defensa del derecho a migrar», en FERNÁNDEZ SOLA, N. (coord.), *Fronteras del siglo XXI. ¿Obstáculos o puentes?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 25-43.

⁴⁶ MILLAN, N., SANTANDER, G., AGUIRRE, P. y GARRIDO, A., *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Madrid, Editorial 2015 y Más, 2012.

como en los de destino, incluyendo a las comunidades diaspóricas y las asociaciones de migrantes. De esta manera se podrán dinamizar modelos de desarrollo sostenibles en el tiempo, en los que las migraciones estén al servicio del desarrollo y no al revés.

RESUMEN

LA COOPERACIÓN MIGRATORIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y ÁFRICA SUBSAHARIANA

En este artículo se revisan los distintos planes y programas de cooperación en materia migratoria que han implementado los gobiernos españoles en los países africanos durante los últimos quince años. De manera recurrente, la ayuda al desarrollo (especialmente en forma de codesarrollo) ha sido utilizada como un instrumento de contención para las migraciones y al servicio de la externalización de fronteras, entendida esta como el establecimiento de acciones extraterritoriales que actúen como freno a la migración a través de acuerdos con los países de origen y tránsito migratorio. La hipótesis manejada es que, más allá de los resultados alcanzados, estos programas no siempre están en consonancia con los compromisos adquiridos por España en materia de cooperación para el desarrollo y respeto a los derechos humanos, que quedan en un segundo plano frente a las cuestiones relativas a la seguridad nacional.

Palabras clave: migraciones, fronteras, deslocalización, externalización de fronteras, cooperación internacional, codesarrollo, seguridad humana, África Subsahariana.

ABSTRACT

MIGRATORY COOPERATION IN THE RELATIONSHIP BETWEEN SPAIN AND SUB-SAHARAN AFRICA

This paper reviews the different cooperation plans on migration that have been implemented by the different Spanish governments in African countries during the last 15 years. On a recurring basis, development aid (specially in the form of co-development) has been used as an instrument of migration containment and at the service of border externalization, understood to establish of extraterritorial actions that act as a stoppage for migrations mainly through agreements with the countries origin and migratory transit. The hypothesis used is that beyond the achieved results, these programs are not always in line with the commitments made by Spain in terms of cooperation for development and respect for human rights, which remain in the background compared to matters relating to national security.

Keywords: migrations, borders, offshoring, externalization of borders, international cooperation, co-development, human security, Sub-Saharan Africa.